EFFICACITÉ DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

De 2005-2006 à 2010-2011

Direction de l'évaluation

Direction générale des politiques stratégiques et du rendement
Agence canadienne de développement international

Novembre 2011

REMERCIEMENTS

La Direction de l'évaluation tient à remercier les très nombreuses personnes qui ont participé à la rédaction de ce rapport.

L'examen a tiré parti des évaluations réalisées par de nombreux consultants et employés de l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Par ailleurs, nombre d'employés de l'ACDI ont contribué directement au présent rapport; en effet, ils ont revu son contenu et suggéré des améliorations. L'Unité de l'analyse et des rapports statistiques de la Direction générale du dirigeant principal des finances, y compris Romina Boselli et ses collègues, ont fourni les données financières mentionnées dans le rapport.

Goss Gilroy Inc. a fourni à la Direction de l'évaluation deux consultants principaux qui ont dirigé l'examen, Sheila Dohoo Faure et Ted Freeman. Ceux-ci ont été secondés par deux employés de la firme en question.

Je remercie plus particulièrement Muhammad Akber Hussain de la Direction de l'évaluation, qui a réalisé la méta-analyse quantitative, et Vivek Anshuman Prakash, qui a participé à l'analyse qualitative et a mené le rapport à bonne fin.

La Direction de l'évaluation remercie également Pradip Shastri, Michel Pilote, Rafika Amira et Michelle Guertin de leur concours.

Goberdhan Singh

Directeur général

Direction de l'évaluation

Direction générale des politiques stratégiques et du rendement

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION 1

1.1 But de l'évaluation 1
1.2 Contexte de l'aide internationale 4
1.3 Cadre stratégique en matière d'aide au développement 7
1.4 Système d'évaluation de l'ACDI 10
1.5 Approche et méthode d'examen 10
1.5.1 Méthode d'examen des mécanismes bilatéral et de partenariat 11
1.5.2 Méthode utilisée pour l'examen du mécanisme multilatéral 18

2. ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DU MÉCANISME BILATÉRAL 19

2. 1 Efficacité globale de l'aide 19
2.2 Atteinte des objectifs/résultats 20
2.3 Pertinence 31
2.4 Durabilité 32
2.5 Variables explicatives : Répercussions du partenariat et de la gestion de programme 35
2.5.1 Portée du partenariat 36
2.5.2 Nature et portée de la gestion de programme 37
2.6 Conclusions relatives à l'efficacité des programmes bilatéraux 41

3. ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DU MÉCANISME DE PARTENARIAT 43

3.1 Efficacité globale de l'aide 43
3.2 Atteinte des objectifs/résultats 44
3.3 Pertinence 45
3.4 Durabilité 46
3.5 Variables explicatives : Répercussions du partenariat et de la gestion de programme 47
3.5.1 Portée du partenariat 48
3.5.2 Nature et portée de la gestion de programme 48
3.6 Conclusions relatives à l'efficacité des programmes de partenariat 49

4. ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DU MÉCANISME MULTILATÉRAL 51

4.1 Aperçu du mécanisme multilatéral 51
4.2 Évaluation de l'efficacité des organisations multilatérales 56
4.2.1 Récentes évaluations du rendement des organisations multilatérales 57
4.2.2 Examen du rendement dans le cadre de récentes études pilotes relatives à l'évaluation de l'efficacité des organisations multilatérales 62
4.3 Principaux faits nouveaux concernant le suivi et la communication des résultats 64
4.3.1 PNUD 64
4.3.2 OMS 67
4.3.3 PAM 67
4.3.4 FIDA 69
4.3.5 Conclusions concernant le renforcement de la gestion axée sur les résultats dans quatre organisations multilatérales 69
4.4 Conclusions relatives à l'efficacité du mécanisme de prestation de l'aide multilatérale 70

5. EFFORTS CONTINUS POUR AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE L'AIDE 72

5.1 Suite donnée aux examens antérieurs de l'ACDI 72
5.2 Orientation stratégique, planification et établissement de rapports plus précis 81
5.3 Changements aux niveaux de l'organisation, des opérations et de la direction à l'ACDI 83
5.4 Efficience accrue à l'ACDI 86

5.5 RENFORCER LA RESPONSABILISATION À L'ACDI 88
5.6 RENFORCER LA RESPONSABILISATION DES ORGANISATIONS MULTILATÉRALES 90
5.6.1 Renforcer les systèmes d'évaluation de l'efficacité de l'aide au développement au sein des organisations multilatérales 90
5.6.2 Renforcer l'évaluation externe du rendement des organisations multilatérales 93
5.7 MAINTIEN DE L'INNOVATION AVEC LES PARTENAIRES CANADIENS 96

6. CONCLUSIONS 97

6.1 CONCLUSIONS 97
6.2 DOMAINES NÉCESSITANT UNE ATTENTION SOUTENUE 99

ANNEXE A : APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE 102

ANNEXE B : ÉVALUATIONS EXAMINÉES 116

ANNEXE C : CRITÈRES DE LA MÉTA-ANALYSE, INDICATEURS CONNEXES ET SYSTÈME DE NOTATION 121

ANNEXE D : BIBLIOGRAPHIE 132

ANNEXE E : PERSONNES INTERVIEWÉES 135

ANNEXE F : TABLES POUR L'ÉVALUATION QUANTITATIVE DES MÉCANISMES BILATÉRAUX ET DE PARTENARIAT 136

ANNEXE G : SOMMAIRES DES ÉVALUATIONS ORGANISATIONNELLES/THÉMATIQUES 144

SIGLES ET ACRONYMES

AAP	Architecture des activités de programmes
ACDI	Agence canadienne de développement international
AEC	Agent d'exécution canadien
AIC	Approche institutionnelle conjointe
ALNAP	Réseau d'apprentissage pour la responsabilisation et l'efficacité en matière d'assistance humanitaire
APD	Aide publique au développement
APP	Aide programmable par pays
BAfD	Banque africaine de développement
BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
BDC	Banque de développement des Caraïbes
BGD	Bureau de la gouvernance démocratique
BID	Banque interaméricaine de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CGRRR	Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les risques et les résultats
CNCS	Conseil national de lutte anti-sida
COMPAS	Système commun d'évaluation des performances
CPP	Cadre de programmation-pays
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DAES	Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies
DAP	Document d'approbation de projet
DFID	Ministère du Développement international
DGPC	Direction générale des partenariats avec les Canadiens
DGPMM	Direction générale des programmes multilatéraux et mondiaux
EIES	Évaluation institutionnelle de l'égalité entre les sexes
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMLSTP	Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
GAR	Gestion axée sur les résultats
GAVI	Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IDSDH	Indicateur des disparités entre les sexes dans le développement humain
IFI	Institutions financières internationales
MDN	Ministère de la Défense nationale
MOPAN	Réseau d'évaluation du rendement des organisations multilatérales
MSPF	Ministère de la Santé et de la Protection de la famille
MUAS	Mission de l'Union africaine au Soudan
OEA	Organisation des États américains
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSRI	Outil de suivi et de rapport sur l'investissement
PAM	Programme alimentaire mondial
PMO	Projet de modernisation des opérations

PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PRO	Profil de risque organisationnel
PSV	Programme du secteur volontaire
P-TOMS	Structure de gestion opérationnelle post-tsunami
RARP	Rapport annuel sur le rendement du projet/programme
RRA	Rapport sur le rendement de l'Agence
RRI	Rapport sur le rendement de l'investissement
RRP	Rapport sur le rendement du projet
SADEV	Agence suédoise pour l'évaluation du développement
SBMD	Soutien budgétaire multidonateurs
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise
TPSGC	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
UNEG	Groupe des Nations Unies pour l'évaluation
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USAID	Agence américaine pour le développement international

SOMMAIRE

1. Introduction

Le présent rapport porte sur l'examen de l'efficacité des subventions et contributions de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), qui sont octroyées dans le cadre de trois mécanismes de programmation – bilatéral, partenariat et multilatéral. Ces subventions et contributions sont régies par les Modalités et conditions relatives à l'aide internationale au développement approuvées par le Conseil du Trésor. Avant leur renouvellement en mars 2007, l'ACDI avait réalisé un examen similaire[1]. Toutefois, seulement certains programmes multilatéraux étaient visés et le Conseil du Trésor a donc demandé lors du renouvellement des Modalités et conditions que l'ACDI examine aussi l'efficacité de son mécanisme multilatéral de prestation de l'aide, ce qui a été fait en 2009[2]. L'ACDI s'est aussi vu demander d'effectuer un autre examen de l'efficacité des subventions et contributions afin d'orienter le prochain renouvellement des Modalités et conditions.

Les Modalités et conditions relatives aux subventions et contributions de l'ACDI expirent en mars 2012. Pour faciliter leur renouvellement, l'ACDI a réalisé le présent examen, qui vise ses programmes bilatéraux et de partenariat pour la période allant de 2005-2006 à 2010-2011 et inclut une mise à jour de l'examen des programmes multilatéraux de 2009.

De 2005-2006 à 2010-2011, les dépenses totales de l'ACDI atteignaient environ 20,4 milliards de dollars, dont 16,1 milliards de dollars (79 %) ont été décaissés par le truchement de subventions et de contributions[3]. Au cours de cette période, les programmes géographiques (y compris le Groupe de travail sur l'Afghanistan et le Pakistan) interviennent pour 49 % des dépenses de l'ACDI, les programmes multilatéraux, pour 42 % et les programmes de partenariat, pour 8 %[4].

2. Méthode et vue d'ensemble du rapport

Cet examen de l'efficacité des subventions et contributions de l'ACDI a été réalisé par la Direction de l'évaluation de la Direction générale des politiques stratégiques et du rendement (DGPSR) de l'Agence. Vu les différentes périodes visées par l'examen des programmes multilatéraux et l'examen des programmes bilatéraux et de partenariat, des méthodes différentes ont été utilisées.

Programmes bilatéraux et de partenariat

L'examen des programmes bilatéraux et de partenariat, qui porte sur une plus longue période, a donné lieu à une méta-analyse systématique de 41 évaluations de l'ACDI (25 évaluations centralisées et de programme de plus haut niveau menées par la Direction de l'évaluation et 16, par la Direction générale des partenariats avec les Canadiens). L'analyse des évaluations reposait sur des critères précis afin de jauger l'atteinte des objectifs ou résultats, la pertinence et la durabilité des programmes de l'ACDI et les facteurs qui contribuent ou nuisent à la réussite des programmes. Les investissements suivants ont

---

[1] *Un examen de l'efficacité des subventions et contributions de l'ACDI,* Direction de l'évaluation, Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances, ACDI, décembre 2006.
[2] Examen de l'efficacité du mécanisme multilatéral de prestation de l'aide de l'ACDI, mars 2009.
[3] ACDI – Rapports ministériels sur le rendement, 2005-2006 – 2009-2010; statistiques préliminaires 2010-2011 de la DGDPF.
[4] Rapport statistique sur l'aide internationale 2008-2009, 2007-2008 et 2006-2007; Rapport statistique sur l'aide publique au développement 2005-2006 et 2004-2005; statistiques préliminaires 2010-2011 de la DGDPF.

été examinés :

- 4,4 milliards de dollars ou 49 % des dépenses des programmes bilatéraux (géographiques) sur une période de six ans (de 2005-2006 à 2010-2011), par la Direction de l'évaluation[5];
- 854 millions de dollars ou 58 % des dépenses de la Direction générale des partenariats avec les Canadiens (auparavant la Direction générale du partenariat canadien) sur six ans. Ces examens ont été effectués par la Direction de l'évaluation (663 millions de dollars ou 45 %) et par la Direction générale des partenariats avec les Canadiens (191 millions de dollars ou 13 %).

En outre, l'examen du mécanisme des programmes bilatéraux et de partenariat inclut une évaluation qualitative des leçons tirées des évaluations menées par la Direction de l'évaluation, un examen de la mise en œuvre des recommandations issues des évaluations menées par la Direction de l'évaluation et un examen des mesures en cours prises par l'ACDI pour améliorer le rendement. Lorsque le Conseil du Trésor a approuvé les Modalités et conditions relatives aux subventions et contributions de l'ACDI en mars 2007, il a également demandé à l'ACDI d'examiner son rendement pour ce qui est de la mise en œuvre des approches-programmes. Les résultats de cette évaluation, réalisée en 2010, sont aussi présentés dans le présent rapport.

Programmes multilatéraux : Tirer parti des résultats de l'examen de 2009

En 2009, l'ACDI a présenté l'examen de l'efficacité de son mécanisme multilatéral de prestation de l'aide, qui donnait un aperçu général des programmes multilatéraux de l'Agence jusqu'en 2006-2007. L'examen de 2009 a tiré parti de l'information recueillie au moyen de trois grandes méthodes : une synthèse des constatations des évaluations provenant d'un échantillon de 117 rapports d'évaluation publiés entre avril 2004 et avril 2008[6]; les entrevues auprès du personnel responsable de l'évaluation et du suivi au sein de 21 organisations multilatérales qui intervenaient pour 90 % des dépenses engagées par l'ACDI (de 2001-2002 à 2006-2007) au moyen du mécanisme multilatéral; un examen des rapports et documents stratégiques relatifs à la gestion axée sur l'efficacité du développement dans les principales organisations multilatérales financées par l'ACDI.

Le présent rapport tire parti de l'information recueillie lors de l'examen 2009 pour donner un aperçu de l'efficacité des programmes multilatéraux de l'ACDI au cours de la période allant de 2007-2008 à 2010-2011. Il inclut les nouvelles données sur l'efficacité des programmes multilatéraux et l'information sur les nouvelles initiatives pilotées par l'ACDI pour renforcer les systèmes et processus internationaux d'évaluation de l'efficacité des programmes multilatéraux, ainsi qu'un résumé des réponses de l'ACDI aux recommandations issues de l'examen de 2009.

3. Contexte du développement international et contexte à l'ACDI

Au cours de la dernière décennie, l'efficacité de l'aide a été un thème dominant du débat sur les programmes de développement international. Bien qu'il en ait été question dans les années 1980 et 1990[7], c'est avec la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, en 2005, que

---

[5] Les évaluations de programme-pays ne consistaient pas nécessairement en un examen approfondi de tous les investissements réalisés dans le cadre du programme-pays. Ainsi, les constatations des évaluations mentionnées ici ne fournissent pas une évaluation détaillée de la valeur totale des programmes.

[6] Les critères appliqués étaient les réalisations ou résultats, la pertinence, le rapport coût-efficacité et la durabilité. L'égalité entre les sexes et la durabilité de l'environnement étaient inclus dans l'atteinte des objectifs.

[7] Voir *« Does Aid Work? Report to an Intergovernmental Task Force »*, Robert Cassen & Associates, 1988; « Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI[e] siècle », Comité d'aide au développement,

l'efficacité de l'aide a polarisé l'attention. Ce document énonçait des mesures concrètes que les pays partenaires et les donateurs devaient prendre pour assurer l'harmonisation, l'alignement et une gestion de l'aide axée sur les résultats, et ce, afin de réduire la pauvreté dans le monde et de respecter les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Ces engagements ont été maintenus, comme le montrent le Programme d'action d'Accra (PAA) de 2008, l'adoption des Principes pour l'engagement international dans les États fragiles, l'engagement continu à l'égard de l'atteinte des OMD d'ici 2015, et l'importance croissante des sommets du G8 et du G20 comme forums de discussion des enjeux économiques mondiaux et de la coopération au développement. La Déclaration de Paris et les OMD sont les principaux moteurs du programme d'action en matière d'aide internationale.

Même si l'ACDI continue de mettre l'accent sur le développement durable et la réduction de la pauvreté, son cadre stratégique en matière d'aide a considérablement changé au cours de la période visée par l'examen. Maintenant son engagement à doubler d'ici 2010-2011 l'aide internationale par rapport au niveau de 2001-2002, le gouvernement du Canada a promis dans le Budget de 2007 d'accroître l'efficacité de l'aide canadienne et de mieux la cibler, de réduire les taux de frais généraux, et d'accroître la responsabilisation à l'égard des programmes d'aide internationale. Les changements intervenus à l'Agence découlaient aussi de l'examen par les pairs réalisé en 2007 par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, du rapport d'automne du vérificateur général du Canada de 2009, de l'adoption de la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*, qui est entrée en vigueur en juin 2008, et des évacuations internes, dont l'Examen *des données sur l'efficacité des subventions et contributions de l'ACDI* de 2006 et *l'Examen de l'efficacité du mécanisme multilatéral de prestation de l'aide de l'ACDI*.

4. Constatations relatives à l'efficacité de l'aide

Programmes bilatéraux : L'examen quantitatif des évaluations centralisées des programmes bilatéraux de l'ACDI a permis de dresser un bilan positif, particulièrement en ce qui concerne l'atteinte des objectifs/résultats (14 programmes sur 15 ont obtenu la cote « Bon », voire une meilleure cote) et la pertinence (les 15 programmes ont obtenu la cote « Bon », voire une meilleure cote). Les cotes pour la durabilité des programmes tendent à être un peu moins bonnes (8 des 15 programmes ont obtenu la cote « Bon », voire une meilleure cote), ce qui témoigne des défis inhérents à l'environnement complexe du développement international et des facteurs sur lesquels souvent l'ACDI n'a aucune prise, mais qui se répercutent sur la durabilité des avantages découlant des investissements dans le développement. Un certain nombre de facteurs contribuent à accroître l'efficacité des programmes, y compris la combinaison de modalités, la conception du programme, le maintien de l'orientation du programme et la stabilité du personnel.

Combinaison de modalités : L'examen des évaluations n'a pas permis de conclure à la plus grande efficacité d'une modalité en particulier. En effet, toutes les modalités semblent avoir leurs points forts et leurs faiblesses, et les évaluations semblent indiquer que c'est la synergie entre les mécanismes d'aide et la combinaison des modalités qui sont la clé du succès d'un programme, c'est-à-dire une approche « équilibrée » reposant sur l'évaluation des besoins du pays et les rôles des autres donateurs. Au cours de la dernière décennie, le monde en développement a vu l'émergence et la montée en importance de nouvelles modalités d'aide, comme les approches-programmes, qui complètent les projets de développement traditionnels. Les programmes-pays de l'ACDI font intervenir certaines des nouvelles modalités, y compris le soutien budgétaire général, le soutien budgétaire sectoriel, les

---

OCDE, Paris, mai 1996; *« Comprehensive Development Framework: Meeting the Promise? Early Experience and Emerging Issues »*, Secrétariat du Cadre de développement intégré, Banque mondiale, 17 septembre 2001.
viii

accords de financement commun et l'assistance technique, en plus des projets traditionnels. Les évaluations mettent en lumière l'importance de l'adéquation, selon le but, de chaque modalité de l'aide.

Ce n'est que depuis peu que l'ACDI a davantage recours aux approches-programmes, et bien qu'il soit trop tôt pour tirer des conclusions définitives ou pour en connaître tous les avantages à long terme, les premières indications sont encourageantes. À moyen terme, les avantages incluent le renforcement des partenariats, l'amélioration des capacités, de la gestion des finances publiques et de l'affectation des ressources, et les changements d'orientation. Grâce au renforcement des partenariats entre les donateurs et les pays partenaires, ces nouvelles modalités de l'aide permettent de faire en sorte que le dialogue amélioré sur les politiques influe sur les réformes et les changements systémiques qui s'imposent pour briser le cycle de la dépendance des pays à l'égard de l'aide – changements que les seuls projets traditionnels ne devraient pas permettre d'opérer.

Cependant, les approches-programmes posent aussi des difficultés. Mentionnons l'ampleur et la complexité des initiatives et les limites de la capacité locale, l'obtention de résultats durables, l'intégration des thèmes transversaux, comme l'égalité entre les sexes et l'environnement, et les coûts de transaction, qui devaient reculer grâce aux approches-programmes, mais qui semblent avoir été sous-estimés.

La conception du programme est un autre facteur fondamental qui contribue à l'efficacité. On obtient de meilleurs résultats lorsque le programme est clairement conçu. L'examen des évaluations de l'ACDI donne des résultats contrastés en ce qui concerne la clarté des résultats escomptés et des risques. Certains projets étaient trop ambitieux et ne reposaient pas sur une planification soignée et de bonnes données de base. En outre, on a constaté que les programmes étaient plus pertinents lorsqu'ils avaient été revus et modifiés à la lumière des changements dans le contexte local. L'examen des évaluations donne à penser que la situation au regard de la prise en temps voulu de mesures correctives, en fonction des rapports et des évaluations, est inégale à l'échelle de l'Agence.

Comme on pouvait s'y attendre, étant donné que le développement est un processus à long terme et qu'il faut du temps avant que n'apparaissent clairement les résultats, on a constaté que de meilleurs résultats étaient obtenus lorsque l'ACDI maintenait ***l'orientation du programme*** et ***assurait la stabilité du personnel***. Cette stabilité permet non seulement d'acquérir une plus grande expérience et une meilleure connaissance du pays et du contexte, mais aussi de jouir d'une confiance accrue du pays partenaire et d'établir un meilleur partenariat avec celui-ci. Les exemples de réussite montrent que même lorsque le Canada est un donateur relativement modeste l'ACDI a pu tirer parti de ses connaissances, de sa crédibilité et de la confiance dont elle jouissait pour obtenir des changements d'orientation de haut niveau.

Comme il a été indiqué, la durabilité des programmes bilatéraux de l'ACDI n'a pas obtenu une cote aussi élevée que l'atteinte des objectifs ou la pertinence du programme. Une meilleure planification améliore la durabilité. Les chances d'accroître la durabilité sont meilleures si cette caractéristique est intégrée aux programmes dès le début et demeure une priorité tout au long du programme. Il ressort des évaluations que le retrait prématuré du soutien nuit parfois aux efforts déployés pour assurer la durabilité.

L'appropriation par le pays et l'engagement jouent également un rôle important dans l'efficacité et la durabilité. Toutefois, il convient de noter que les donateurs n'ont pas d'influence directe sur ces facteurs, qui sont renforcés lorsque les partenaires locaux du pays participent à la planification et à l'établissement des priorités et que les donateurs ont accès aux compétences techniques et sectorielles

nécessaires pour travailler avec les gouvernements à renforcer la capacité institutionnelle et à surmonter les difficultés associées à leur capacité d'absorption limitée.

Programmes de partenariat

De manière générale, les programmes de partenariat de l'ACDI ont aussi été bien cotés (19 programmes sur 20 ont obtenu la cote « Bon » pour ce qui est de l'atteinte des objectifs/résultats et de la pertinence), tandis que la durabilité a été un peu moins bien cotée (15 programmes sur 20 ont obtenu la cote « Bon », voire une meilleure cote). Bon nombre des leçons tirées de l'évaluation des programmes bilatéraux s'appliquent aussi aux programmes de partenariat – par exemple, il est important d'établir des cadres clairs, y compris des énoncés clairs pour les objectifs et les résultats escomptés, et de les réviser, au besoin, pour orienter et cibler le programme, ainsi que d'élaborer une stratégie en matière de durabilité.

L'examen des programmes de partenariat a permis de dégager des leçons pour ce mécanisme. Bon nombre de programmes de partenariat sont mis en œuvre au moyen de divers projets. Cette approche a plus de chances d'être fructueuse si le nombre de projets financés est limité que si des projets distincts et sans lien entre eux sont financés. Elle a aussi plus de chances d'être un succès et d'avoir un effet multiplicateur si les projets sont liés à des politiques publiques et s'il existe une stratégie pour en assurer la reproductibilité. Selon les informations disponibles, la faiblesse des organisations partenaires dans les pays en développement – notamment des mandats inadéquats, le manque de ressources et le peu d'appui des gouvernements nationaux d'accueil – nuit à la durabilité des programmes de partenariat. Par contre, elle est accrue lorsque les organisations partenaires pilotent leur propre processus de développement des capacités.

Programmes multilatéraux

Selon *l'Examen de l'efficacité du mécanisme multilatéral de prestation de l'aide* (2009), les ressources fournies par l'ACDI au moyen du mécanisme multilatéral (y compris le financement de base, le financement d'initiatives particulières et le financement multi-bilatéral) ont donné, pour ce qui est de l'efficacité, de bons résultats, qui sont comparables aux résultats obtenus par le mécanisme bilatéral. Depuis mars 2009, l'ACDI peut signaler des progrès continus à l'égard du rendement des programmes multilatéraux qu'elle finance et de ses efforts pour améliorer l'efficacité des organisations multilatérales. Ces organisations et leurs programmes atteignent leurs objectifs en matière d'aide humanitaire et de développement au moins deux fois sur trois.

Ces constatations sont confirmées par les résultats d'une étude pilote réalisée en 2010 et dirigée par l'ACDI dans le cadre d'une approche commune en matière d'évaluation de l'efficacité de l'aide au développement des organisations multilatérales. Cette approche, qui a maintenant l'aval du Réseau du Comité d'aide au développement (CAD) sur l'évaluation du développement, reposait sur une synthèse des résultats d'évaluations pour jauger l'efficacité de l'aide au développement des organisations multilatérales. L'étude pilote sur la Banque asiatique de développement (BAsD) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) indiquait que, dans au moins les deux tiers des évaluations, l'atteinte des objectifs par les programmes était jugée satisfaisante ou mieux.

5. Importance constante accordée à l'efficacité de l'aide par l'ACDI

Au cours des dernières années, l'ACDI a lancé un certain nombre d'initiatives en vue d'accroître l'efficacité de son aide, de mieux cibler ses programmes, d'améliorer son efficience et de mieux rendre compte des résultats obtenus. Ces initiatives, dictées par des facteurs tant canadiens qu'internationaux,

ont considérablement modifié les opérations et les processus de l'Agence. Comme le présent examen porte sur des programmes antérieurs à nombre des changements mentionnés, il n'a pas été possible d'évaluer pleinement leur incidence. C'est pourquoi ce sont les raisons à la source des changements et les effets escomptés de ces changements qui sont décrits.

Lorsque la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement a été introduite en 2005, les donateurs et les pays partenaires ont convenu de réaliser des activités de suivi pour connaître les progrès réalisés et se rendre mutuellement des comptes. Le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide du CAD a réalisé trois enquêtes, en 2006, 2008 et 2011, pour évaluer les progrès au regard de la mise en œuvre de la Déclaration. Entre l'enquête de 2006 et celle de 2011, le rendement du Canada soit s'est amélioré, soit est demeuré comparable à celui des autres donateurs pour ce qui est des indicateurs suivants :

- l'utilisation des systèmes de gestion des finances publiques et d'approvisionnement du pays hôte;
- la réduction du nombre d'unités de mise en œuvre de projet parallèles aux structures nationales;
- le déliement de l'aide;
- l'acheminement de l'aide au moyen d'approches-programmes;
- la plus grande prévisibilité de l'aide;
- la réalisation d'analyses dans le pays hôte conjointement avec d'autres donateurs.

Les indicateurs pour lesquels le rendement du Canada a enregistré un recul ou a été inférieur à celui des autres donateurs sont les suivants : l'alignement des apports d'aide sur les priorités nationales, la coordination de l'assistance technique avec les programmes-pays et les missions réalisées conjointement avec d'autres donateurs.

Efficacité de l'aide à l'ACDI

Orientation stratégique : Intervenant initialement aux niveaux les plus stratégiques, l'ACDI a établi un cadre stratégique axé sur les résultats mieux ciblé, qui s'est traduit par le renouvellement des processus de planification. L'Agence met l'accent sur un résultat stratégique : la réduction de la pauvreté dans les pays où elle mène des activités de développement international. L'architecture des activités de programmes recense six activités de programmes et inclut des résultats escomptés et des indicateurs de rendement pour chacune d'elle, et ce, pour améliorer la prestation de l'aide et la communication des résultats en matière d'efficacité de l'aide. L'Agence axe son aide sur trois priorités : accroître la sécurité alimentaire, favoriser une croissance économique durable et assurer l'avenir des enfants et des jeunes.

Plan d'action de l'ACDI pour accroître l'efficacité de l'aide : Pour donner suite au Budget de 2007 et compte tenu de la décision de la communauté internationale de mettre l'accent sur l'efficacité de l'aide, l'ACDI a établi son propre plan d'action pour accroître l'efficacité de l'aide et a lancé le *Plan d'action en matière d'efficacité de l'aide (2009-2012)* en septembre 2009[8]. Ce plan prévoit deux initiatives principales : le déliement de l'aide alimentaire (réalisé) et de l'ensemble de l'aide fournie par l'Agence (d'ici 2012-1013), et la concentration de 80 % de l'aide bilatérale dans 20 pays (dont quatre États fragiles).

Ciblage de l'aide bilatérale : Se fondant sur les quatre priorités thématiques qu'elle avait retenues,

[8] Plan d'action de l'ACDI en matière d'efficacité de l'aide (2009-2012).

l'ACDI a concentré son aide bilatérale dans 20 pays. Bien que ces priorités soient assez générales et permettent une large variété d'investissements, chaque programme-pays privilégie un élément particulier de la priorité et est censé cadrer avec les plans et les priorités du pays partenaire et compléter les activités des autres donateurs. De plus, chaque programme-pays continue d'intégrer les thèmes transversaux (durabilité de l'environnement, égalité entre les sexes et gouvernance) à ses investissements. L'ACDI a élaboré des stratégies-pays pour chaque pays ciblé et est en train de revoir ou d'établir les cadres de programmation-pays (CPP) et de produire les rapports de pays annuels.

En 2008-2009, l'ACDI a réuni les diverses directions générales de programmes géographiques sous une seule direction générale des programmes géographiques et a regroupé les spécialistes thématiques qui appuient les programmes géographiques dans une direction. Cette mesure a facilité la définition d'une orientation claire, a amélioré la cohérence des programmes géographiques et a permis de mieux intégrer les résultats et la mesure du rendement à la planification des programmes et à l'établissement des rapports sur les programmes.

Ciblage de l'aide multilatérale : L'ACDI a également mis en œuvre des initiatives visant à mieux cibler le mécanisme multilatéral grâce à l'élaboration d'une stratégie organisationnelle en matière d'efficacité des organisations multilatérales, ainsi que d'une stratégie pour chacune des 18 plus importantes organisations multilatérales financées par l'ACDI.

Ciblage des partenariats : Les programmes réalisés par l'ACDI en association avec des organisations partenaires canadiennes ont aussi considérablement changé. Désormais, l'ACDI définit l'orientation des programmes conformément aux priorités canadiennes et lance des appels de propositions aux partenaires. Cette nouvelle approche accorde une plus grande importance aux résultats, au mérite et à un meilleur alignement sur les priorités thématiques et géographiques de l'Agence tout en laissant une certaine marge de manœuvre.

Efficience

L'ACDI a entrepris un certain nombre d'initiatives pour accroître l'efficience de son aide. Elle a donné suite aux recommandations du BVG concernant l'amélioration de ses processus de planification à long terme, les mécanismes de gestion du risque et la clarification des exigences relatives à l'utilisation des approches-programmes. Elle est également en train de mettre en œuvre un Projet de modernisation des opérations (PMO), qui prévoit la décentralisation du personnel de programme.

Conformément à l'orientation définie dans le Budget de 2007, l'ACDI est en train de renforcer sa présence sur le terrain en décentralisant le personnel et les fonctions vers les bureaux sur le terrain et en transférant les pouvoirs aux équipes sur le terrain dans les pays ciblés (à l'exception des États fragiles). L'objectif est de permettre à l'ACDI de réagir rapidement à l'évolution de la situation locale et aux demandes des partenaires locaux. En février 2010, la ministre a approuvé la décentralisation de cinq programmes-pays, qui a été réalisée à l'été 2011. La décentralisation vers les bureaux dans les autres pays (à l'exception des États fragiles) est en cours. En outre, l'Agence est en train de mettre en œuvre son projet de modernisation des opérations afin de simplifier les processus d'approbation et de planification et a adopté une approche axée sur le risque normalisée pour l'ensemble de ses programmes.

La décision du Canada de délier l'aide, conformément aux engagements énoncés dans la Déclaration de Paris, permet aussi d'accroître l'efficience de l'Agence. L'ACDI a déjà délié la totalité de son aide alimentaire. En 2007, 87 % de l'aide publique au développement (APD) bilatérale de l'ACDI était déliée. Le dernier rapport mondial sur les progrès à l'égard de la mise en œuvre des principes de la

Déclaration de Paris indique que, en 2009, la totalité de l'aide bilatérale du Canada était déliée.

Responsabilisation

L'ACDI a été poussée par des facteurs externes et internes à mettre en œuvre un certain nombre d'initiatives pour renforcer sa responsabilisation. Parmi les principaux facteurs externes, mentionnons l'adoption de la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*, qui est entrée en vigueur en juin 2008. Cette loi stipule que les dépenses au titre de l'APD doivent contribuer à la réduction de la pauvreté, tenir compte du point de vue des pauvres et être conformes aux normes internationales en matière de droits de la personne. Elle prévoit aussi que les ministres responsables de l'APD (y compris le ministre responsable de l'ACDI) doivent présenter au Parlement un rapport annuel sur les résultats obtenus grâce à l'APD. L'ACDI a produit son premier rapport en 2009.

Les lignes directrices relatives au suivi et à la responsabilisation qui ont été élaborées en réponse au *Plan d'action de l'ACDI pour accroître l'efficacité de l'aide* énoncent des mesures, des livrables, des cibles et des responsabilités précises pour les pays ciblés, et ce, en ce qui concerne : la concentration, l'efficience, la responsabilisation, la prévisibilité, l'alignement, les partenariats inclusifs et les États fragiles.

L'ACDI a continué de jouer un rôle de premier plan dans l'amélioration continue de la méthode utilisée par le Réseau d'évaluation du rendement des organisations multilatérales (MOPAN) pour évaluer l'efficacité des organisations multilatérales. Résultat : une approche commune améliorée au regard de l'évaluation du rendement des organisations multilatérales, un nombre accru d'organisations visées par les enquêtes annuelles du MOPAN, et l'élargissement de l'évaluation, pour inclure les programmes humanitaires et les fonds mondiaux.

Depuis 2009, l'ACDI réalise également une très importante initiative qui vise à doter les organisations bilatérales d'une approche commune pour l'évaluation de l'efficacité des activités de développement des organisations multilatérales, et ce, pour compléter le travail d'évaluation de l'efficacité organisationnelle du MOPAN. L'approche a été mise à l'essai avec succès et a été approuvée par le Réseau du CAD sur l'évaluation du développement, et des discussions sur sa mise en œuvre sont en cours.

En outre, l'ACDI a pris des mesures pour renforcer sa fonction d'évaluation. Elle maintient des volets d'évaluation centralisée et décentralisée distincts, car elle estime qu'ils sont complémentaires – les évaluations centralisées sont des évaluations de l'efficacité de l'aide au niveau des programmes et des organisations, et les évaluations décentralisées, des évaluations qui facilitent la prise de décision aux niveaux inférieurs. L'ACDI est en train de revoir sa politique en matière d'évaluation pour qu'elle soit conforme à la nouvelle Politique sur l'évaluation du Secrétariat du Conseil du Trésor. Elle a établi des plans de travail quinquennaux continus en matière d'évaluation et a mis sur pied un nouveau comité d'évaluation qui compte une majorité de membres de l'extérieur du gouvernement. Ce comité fait fonction d'organe directeur et de surveillance pour la fonction d'évaluation; en effet, il donne des conseils sur les questions d'évaluation à la présidente de l'Agence, qui préside le comité. Ces changements ont été approuvés par le Conseil du Trésor, qui a attribué la cote « Fort » à la fonction d'évaluation de l'ACDI dans les évaluations du Cadre de responsabilisation de gestion des quatre dernières années.

Enfin, pour donner suite à la Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor de 2006, l'Agence a créé le Bureau du dirigeant principal de la vérification (BDPV) ainsi qu'un comité de vérification indépendant, formé de membres de l'extérieur de la fonction publique, à l'exception de la présidente. Le dirigeant principal de la vérification relève directement de la présidente de l'ACDI et

est membre du Conseil de gestion de l'Agence. Les vérifications réalisées par le BDPV reposent sur un plan de vérification pluriannuel axé sur le risque, et les rapports de vérification sont présentés au Comité de vérification, dont la principale tâche est de donner à la présidente de l'Agence, qui préside ce comité, des conseils sur les pratiques de gouvernance, de contrôle et de gestion du risque.

Questions nécessitant une attention continue

Malgré les réalisations susmentionnées, l'ACDI devra continuer de s'adapter à l'évolution du contexte international et canadien tout au long de la mise en œuvre et de la consolidation des réformes entreprises pour accroître l'efficacité de son aide. Les leçons tirées de l'examen indiquent que certaines questions clés pourraient nécessiter l'attention de la direction de l'ACDI :

- la qualité à l'entrée des investissements;
- l'utilisation des nouvelles modalités de l'aide;
- la sélection de la bonne combinaison d'instruments;
- la gestion de la décentralisation et la délégation des pouvoirs;
- le recours au suivi et à l'évaluation comme outils d'apprentissage et de perfectionnement pour tous les mécanismes.

1. INTRODUCTION

Cet examen de l'efficacité des subventions et contributions de l'ACDI a été réalisé par la Direction de l'évaluation de la Direction générale des politiques stratégiques et du rendement (DGPSR) de l'Agence. Il porte plus précisément sur l'efficacité des subventions et contributions octroyées dans le cadre de ses trois mécanismes de programmation – bilatéral, partenariat et multilatéral[9]. L'examen des programmes bilatéraux et de partenariat porte sur la période allant de 2005-2006 à 2010-2011, tandis que l'examen des programmes multilatéraux est une mise à jour de celui réalisé en 2009.

1.1 But de l'évaluation

L'examen a été réalisé pour appuyer le renouvellement des modalités et conditions relatives aux subventions et contributions de l'ACDI, qui expirent en mars 2012. Les subventions et contributions sont régies par les Modalités et conditions relatives à l'aide internationale au développement approuvées par le Conseil du Trésor. Lorsque ces modalités ont été renouvelées en mars 2007, le SCT a demandé à l'ACDI d'examiner l'efficacité de ses subventions et contributions, y compris son mécanisme multilatéral de prestation de l'aide et les approches-programmes.

L'examen des programmes bilatéraux et de partenariat porte sur la période allant de 2005-2006 à 2010-2011, tandis que l'examen des programmes multilatéraux porte sur la période allant de 2009-2010 à 2010-2011. Au cours d'une période de six ans, les dépenses totales de l'ACDI se sont élevées approximativement à 20,4 milliards de dollars, dont 16,1 milliards de dollars (79 %) ont été décaissés au moyen de subventions et contributions (voir la pièce 1.1).

Pièce 1.1 : Subventions et contributions de l'ACDI et dépenses totales, 2005-2006 – 2010-2011 (en milliers de dollars)

	2005-2006	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011***	**Total**
Subventions et contributions	2 215 927 $	2 379 715 $	2 474 027 $	2 930 845 $	3 059 367 $	3 042 377 $	16 102 258 $
Total pour l'Agence	3 073 430 $	3 043 260 $	3 254 420 $	3 591 465 $	3 762 135 $	3 614 580 $	20 339 290 $
Subventions et contributions en % du total pour l'Agence	72 %	78 %	76 %	82 %	81 %	84 %	79 %

[9] Le terme « mécanismes » utilisé dans le présent rapport pour décrire les programmes de l'ACDI est l'équivalent du terme « catégories » utilisé par les analystes du Conseil du Trésor depuis 2007 dans le Budget principal des dépenses.

Source : Rapports sur le rendement de l'Agence de 2005-20006 à 2009-2010, statistiques de la DGDPF pour 2010-2011.

Notez : Toutes les données pour 2010-2011 sont provisoires et pourraient changer à la suite d'autres mesures d'assurance de la qualité.

Le portefeuille des subventions et contributions comprend les paiements effectués par l'Agence aux agents d'exécution et aux partenaires au Canada et dans les pays en développement, ainsi qu'aux organisations multilatérales. Ces paiements sont faits conformément aux dispositions d'accords de financement officiels, dont les contrats, les accords de contribution et les accords de subvention[10].

Au cours de la période de six ans visée, les subventions et contributions représentaient entre 72 % et 84 % de tous les investissements de l'ACDI. La pièce 1.2 ci-dessous présente la ventilation des investissements par mécanisme.

Pièce 1.2 : Investissements au titre de l'aide par le truchement des Programmes géographiques, des Programmes multilatéraux et des Partenariats avec les Canadiens, de 2005-2006 à 2010-2011 (en millions de dollars)

	2005-2006	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011***	**Total**	**%**
Programmes géographiques et GTAP	1, 262	1, 447	1, 525	1, 686	1, 475	1, 646	9, 041	49 %
Programmes de partenariat	254	254	245 $	264 $	242 $	235 $	1, 493	8 %
Programmes multilatéraux et mondiaux	1, 242	1, 049	1, 093	1, 204	1, 605	1, 462	7, 654	42 %

[10] Les décaissements de l'ACDI peuvent prendre la forme de subventions ou de contributions. Une subvention est un paiement fait à un particulier ou à une organisation et elle n'est pas assujettie à une vérification et ne fait pas l'objet d'un rapport sur le rendement. Le bénéficiaire peut devoir satisfaire des conditions d'admissibilité. Une contribution est un paiement soumis à des conditions à un particulier ou à une organisation à une fin précise conformément à une entente qui peut prévoir la présentation de rapports et qui peut faire l'objet d'une vérification. Au cours des cinq dernières années, l'ACDI a eu davantage recours aux subventions. Même si, en théorie, le bénéficiaire d'une subvention n'a pas à rendre compte de l'utilisation des fonds octroyés (une subvention n'est soumise à aucune condition), l'ACDI exige tant des bénéficiaires de subventions que de contributions qu'ils présentent des rapports d'étape et des rapports sur les résultats obtenus. Dans le cas des subventions, des rapports annuels sont généralement requis, alors que, généralement, dans le cas des contributions, des rapports trimestriels ou semestriels doivent être remis. Les organisations financées doivent présenter leurs rapports dans les trois mois qui suivent la fin d'un exercice (31 mars) à une exception près – dans le cas des programmes ou projets d'une durée de 12 mois ou moins, les rapports doivent être présentés trois mois après leur achèvement.

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

	2005-2006	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011***	**Total**	**%**
Autre	27	31	22	15	6	4	104	1 %
Total	2 785	2 780	2 885	3 169	3 327	3 347	18 293	100 %

Source : Statistiques de la DGDPF.
Notez :

(1) Les investissements de l'ACDI incluent les subventions et contributions ainsi que d'autres articles budgétaires, dont les paiements aux institutions financières internationales. Le tableau exclut les coûts de fonctionnement de l'ACDI.
(2) GTAP s'agit d'une abréviation de : Groupe de travail sur l'Afghanistan et le Pakistan
(3) Autre inclut la DGPSR, le Bureau de la gouvernance démocratique et les Communications.

Près de la moitié des investissements de l'ACDI sont le fait des Programmes géographiques. La Direction générale des programmes multilatéraux et mondiaux (DGPMM) intervient pour un peu plus des deux cinquièmes des investissements de l'ACDI. Les programmes de partenariat ne représentent qu'un faible pourcentage de ces investissements (8 %). Aucune tendance uniforme ne s'est dessinée au fil des ans pour ce qui est des montants décaissés. En 2009-2010, la part des programmes géographiques et des programmes de partenariat a reculé quelque peu par rapport à 2008-2009. Cependant, en général, entre 2005-2006 et 2010-2011, tant les programmes bilatéraux que multilatéraux ont enregistré des hausses de 22 % et de 37 % respectivement. Cependant, les programmes de partenariat ont enregistré une baisse de 5 % au cours de la même période.

La répartition entre les directions générales de programmes géographiques a changé légèrement au cours de la période de cinq ans (voir la pièce 1.3). Le pourcentage des décaissements totaux des programmes géographiques pour l'Afrique a augmenté, passant de 37 % à 48 %, alors que les décaissements pour l'Asie et l'Europe orientale ont reculé. Les décaissements pour les Amériques sont demeurés relativement stables, enregistrant une hausse en 2010-2011.

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

Pièce 1.3 : Décaissements au titre de l'aide des Programmes géographiques de l'ACDI, exercices 2005-2006 à 2010-2011 (en millions de dollars)

Direction générale	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Afrique	525	613	567	784	710	748
Moyen-Orient	85	82	76	82	84	77
Asie	382	447	597	512	395	416
Amériques	215	241	236	268	255	380
Europe orientale	67	64	49	41	29	26
Non affectés	3	0	0	0	2	0
Tous les bénéficiaires	**1 276 $**	**1 447 $**	**1 525 $**	**1 686 $**	**1 475 $**	**1 646 $**

Source : Statistiques de la DGDPF.

Notez :

(1) Ce tableau exclut les coûts de fonctionnement de l'ACDI. Sont inclus les décaissements au titre de l'APD et les autres décaissements (Mission de l'Union africaine au Soudan [MUAS], Russie).

(2) Les décaissements pour le Moyen-Orient incluent le financement de base pour l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), qui est versé par la Direction générale des programmes géographiques.

1.2 Contexte de l'aide internationale

La première décennie du XXIe siècle a marqué un tournant capital dans l'évolution des politiques et des pratiques en matière de coopération au développement international, avec, en premier lieu, la publication par l'OCDE en 1996 du document intitulé *« Le rôle de la coopération au développement à l'aube du XXIe siècle »*. Ce document a incité les nations, les organisations régionales et multilatérales ainsi que les organisations de la société civile à prendre des mesures importantes concernant la prestation de l'aide au développement, car elles ont pris conscience que les modalités de l'aide étaient tout aussi importantes que l'obtention des résultats souhaités, à savoir la réduction de la pauvreté et l'amélioration de la situation économique et des conditions de vie.

L'efficacité de l'aide a été un thème dominant de la coopération au développement international ces dix dernières années. Les discussions ont débuté à la Conférence internationale sur le financement du développement à Monterrey en 2002 et se sont poursuivies au Forum de haut niveau sur l'harmonisation à Rome en 2005, puis peu après à Paris, où une centaine de signataires se sont engagés à appliquer les principes énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Les mesures concrètes devant être prises tant par les donateurs que les pays

partenaires pour assurer l'harmonisation, l'alignement et la gestion axée sur les résultats, et ce, pour réduire la pauvreté dans le monde et atteindre les OMD, ont recueilli la quasi-unanimité. Les engagements ont été maintenus, comme en témoignent le Programme d'action d'Accra (AAA) de 2008, l'adoption des Principes pour l'engagement international dans les États fragiles, l'engagement continu à l'égard de l'atteinte des OMD au plus tard en 2015, et l'importance croissante des sommets du G20 en tant que forum de discussion sur les enjeux économiques mondiaux et la coopération au développement.

Les années 2000 ont aussi vu émerger d'autres tendances mondiales qui, selon les circonstances et le contexte, ont influé sur les progrès en matière de développement et continuent de faire sentir leurs effets sur la coopération internationale au développement. Mentionnons, entre autres choses, la crise financière mondiale et la montée en force de donateurs qui ne sont pas des membres du CAD, dont des pays et des bailleurs de fonds privés. Bien que les répercussions de ces tendances sur l'efficacité de l'aide et la réduction de la pauvreté ne puissent pas être aisément évaluées, elles se sont néanmoins répercutées sur le financement de l'aide, les priorités de développement et l'architecture de l'aide internationale en général.

Depuis 2005, le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide du CAD de l'OCDE a réalisé trois enquêtes pour évaluer la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Dans le rapport fondé sur la dernière enquête (réalisée en 2010), il est dit que les constats « donnent à réfléchir »[11]. L'enquête fait apparaître « des différences considérables dans le sens et le rythme des progrès accomplis par les donateurs et les pays partenaires depuis 2005. Pour les indicateurs appelant un effort avant tout de la part des gouvernements des pays en développement, des avancées importantes ont été observées. … Si des avancées au regard d'un grand nombre d'indicateurs nécessitent des efforts conjoints de la part à la fois des pays en développement et des donateurs, certains domaines (déliement de l'aide, coordination entre donateurs, notamment) appellent surtout une action des donateurs. Au niveau des pays, on évoque souvent des contraintes imposées par les services centraux des organismes donateurs qui font obstacle à la réalisation de nouveaux progrès, ce qui laisse à penser que nombre des défis à relever ont un caractère politique »[12]. Entre la première et la troisième enquête, le rendement du Canada s'est amélioré ou est demeuré comparable à celui des autres donateurs pour ce qui est des indicateurs suivants :

- l'utilisation des systèmes de gestion des finances publiques et d'approvisionnement du pays hôte;
- la réduction du nombre d'unités de mise en œuvre de projet parallèles aux structures nationales;
- le déliement de l'aide;
- l'acheminement de l'aide au moyen d'approches-programmes;
- la plus grande prévisibilité de l'aide;
- la réalisation d'analyses dans le pays hôte conjointement avec d'autres donateurs.

Les indicateurs pour lesquels le rendement du Canada a enregistré un recul ou a été inférieur à celui des autres donateurs sont les suivants : l'alignement des apports d'aide sur les priorités nationales, la coordination de l'assistance technique avec les programmes-pays et les missions réalisées conjointement avec d'autres donateurs.

[11] OCDE-CAD, Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide. Efficacité de l'aide 2005-2010 : progrès accomplis dans la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris, p. 15.
[12] Ibid.

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

La dernière enquête fournit les données qui serviront à examiner les progrès réalisés dans la mise en œuvre des principes en regard des indicateurs s'y rapportant au quatrième Forum de haut niveau qui se tient à Busan (Corée) en novembre et décembre 2011. Les participants à ce forum discuteront des progrès globaux accomplis en ce qui concerne l'amélioration des résultats et de l'efficacité de l'aide et prendront des engagements qui constitueront un nouveau programme d'action pour le développement.

Les OMD sont le principal moteur du programme d'action pour l'aide internationale. Comme il reste moins de cinq ans pour atteindre ces objectifs, les craintes à l'égard de leur atteinte ont été mentionnées dans le document final du sommet sur les OMD de septembre 2010. Ce rapport réitère l'engagement des 192 États membres à l'égard des OMD, présente les progrès réalisés ainsi que les secteurs où les progrès ont été lents ou bloqués par des facteurs imprévus, comme la crise financière mondiale. Ce ne sont pas toutes les régions qui devraient respecter la date butoir de 2015[13]. Parmi les succès mis en évidence, mentionnons le fait que le taux global de pauvreté devrait reculer de 15 %, la réduction du nombre de décès d'enfants, l'augmentation du nombre de personnes recevant une thérapie antirétrovirale, et l'expansion de la téléphonie mobile. Des problèmes persistent en ce qui concerne la faim, l'égalité entre les sexes et l'accès à des installations sanitaires améliorées.

Les effets de la crise financière mondiale (de 2007 à 2009) continuent de se faire sentir tant dans les pays développés qu'en développement. Dans le domaine de la coopération internationale au développement, cette crise a soulevé des craintes généralisées quant au ralentissement et peut-être à la réduction de l'aide publique au développement (APD), ce qui se traduirait par des progrès plus lents vers les OMD. De plus, des changements dans le financement pourraient nuire à l'atteinte des objectifs concernant la prévisibilité de l'aide énoncés dans la Déclaration de Paris et entraîneraient le non-respect des engagements à l'égard de la hausse de l'aide pris au Sommet du G8 de Gleneagles et au Sommet du Millénaire +5 tenus en 2005.

Il ressort de rapports fondés sur les données de l'OCDE de 2009 que l'aide bilatérale pour les programmes et les projets de développement a augmenté de 8,5 % en chiffres absolus en 2009, l'aide pour l'Afrique subsaharienne augmentant de 3 %[14]. Il convient de noter que le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède ont dépassé l'objectif de 0,7 % établi pour le ratio aide publique au développement/revenu national brut (APD/RNB) et qu'un nombre croissant de pays augmentent leur APD nette en chiffres absolus. L'OCDE a également fait des prévisions concernant l'aide en se fondant sur les montants prévus par les pays donateurs; selon ces prévisions, même si les engagements en 2010 n'étaient pas aussi importants qu'escomptés auparavant, leurs montants augmenteraient par rapport à 2009 et le ratio APD/RNB enregistrerait une hausse de 0,32 % par rapport au ratio de référence de 2004 (0,26 %)[15]. De plus, certains pays prévoyaient réduire les sommes promises pour 2010 ou les reporter. Le non-respect des engagements par les donateurs touchera surtout l'Afrique subsaharienne, car cette région recevrait un peu moins de la moitié des 25 milliards de dollars américains promis au Sommet de Gleneagles en 2005.

Même si les pays émergent de la crise financière, ses effets se feront sentir pendant quelques années encore, jusqu'à ce que les pays donateurs aient rétabli la situation au chapitre de l'aide. L'OCDE, dans

[13] Nations Unies. *Objectifs du Millénaire pour le développement : rapport 2010.* New York, Nations Unies, 2010 http://www.un.org/fr/millenniumgoals/pdf/report2010.pdf.
[14] OCDE. « L'aide au développement a augmenté en 2009 et la plupart des donneurs atteindront les objectifs d'aide pour 2010 », OCDE, 14 avril 2010, http://www.oecd.org/document/11/0,3746,fr_2649_34487_44995507_1_1_1_1,00.html.
[15] Ibid.

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

son rapport de 2010 sur la prévisibilité de l'aide, se félicite de la croissance continue de l'aide programmable par pays (APP) entre 2009 et 2012, même si elle constitue une baisse par rapport à la croissance enregistrée les trois années précédentes. En outre, l'OCDE prévoit que cette croissance sera enregistrée en 2010 et qu'elle sera nulle en 2012[16].

Les donateurs qui ne sont pas membres du CAD, un groupe qui inclut des pays et de grandes organisations, apportent une importante contribution à la coopération au développement international; cependant, il est difficile de déterminer avec certitude les sommes versées, car ces donateurs ne sont pas tenus de fournir des données à l'OCDE ou à d'autres institutions. Vingt pays non membres du CAD ont volontairement fourni des données sur leur APD, qui totalisait plus de 9 milliards de dollars américains en 2008[17]. L'Arabie saoudite vient en tête de ce groupe. Parmi les donateurs qui ne fournissent aucune information sur leur APD, mentionnons la Chine, l'Inde, et le Brésil[18]. Des organisations philanthropiques, telles la Fondation Bill et Melinda Gates et la Fondation Aga Khan, fournissent aussi un financement important, en plus d'influencer les politiques de développement. Bien que la majorité des partenaires non membres du CAD aient signé la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra, ceux-ci ne sont pas soumis à un examen aussi minutieux que les membres du CAD; il est donc difficile de leur demander de rendre compte du respect des engagements pris, c'est-à-dire non seulement de verser les fonds promis, mais aussi de respecter les principes de l'efficacité de l'aide.

En raison du nombre croissant de donateurs qui ne sont pas membres du CAD, le Conseil économique et social des Nations Unies a créé le Forum pour la coopération en matière de développement, qui a pour mandat d'examiner les tendances de la coopération internationale dans le domaine du développement et les progrès réalisés à cet égard, ainsi que de promouvoir une plus grande cohérence des activités de développement[19]. Ce forum fournit aux donateurs, qu'ils soient ou non membres du CAD, ainsi qu'aux organisations multilatérales, aux organisations de la société civile, aux administrations locales et au secteur privé une tribune pour discuter des questions de développement. En outre, le CAD a mis sur pied le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide, qui réunit des membres du CAD et d'autres parties pour examiner les questions relatives à l'efficacité de l'aide, étant entendu qu'un consensus mondial est nécessaire pour obtenir des résultats de développement à long terme. Ces initiatives ne sont que deux exemples de mesures prises par les donateurs traditionnels dans le domaine de l'aide au développement parce qu'elles sont conscientes de la nécessité de modifier l'architecture de l'aide pour tenir compte de l'émergence de nouveaux donateurs et améliorer les partenariats de développement, notamment pour permettre l'utilisation de partenariats public-privé, améliorer la coopération au développement international et, en fin de compte, travailler à la réalisation des OMD.

1.3 Cadre stratégique en matière d'aide au développement

Même si l'ACDI continue de mettre l'accent sur le développement durable et la réduction de la pauvreté, son cadre stratégique en matière d'aide a beaucoup changé au cours de la période visée par

---

[16] OCDE-CAD. 2010 Rapport sur la prévisibilité de l'aide : Enquête sur les plans de dépenses indicatifs 2009-2011 (Paris: OCDE, 2010), p. 3.
[17] OCDE-CAD. *Vue d'ensemble de la notification statistique au CAD des organismes multilatéraux et des donneurs non membres du CAD.* Paris, OCDE, 2010, http://www.oecd.org/dataoecd/44/55/45896117.pdf.
[18] OCDE-CAD. Coopération pour le développement : rapport 2010 (Paris, OCDE, 2010), p. 153-154.
[19] Conseil économique et social. « Development Cooperation Forum, ECOSOC », http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/develop.shtml.

l'examen.

Efficacité des activités de développement ou efficacité de l'aide?

Bien qu'il soit question de l'efficacité des activités de *développement* de l'ACDI dans le titre du rapport, celui-ci mettra l'accent essentiellement sur l'efficacité de *l'aide*. Par efficacité de l'aide, on entend l'efficacité des investissements de l'ACDI dans le domaine de l'aide internationale, c'est-à-dire la mesure dans laquelle la conception, la mise en oeuvre et la gestion des investissements au titre de l'aide contribuent à l'obtention de résultats de développement. L'efficacité des activités de développement est un concept beaucoup plus vaste, qui renvoie non seulement à l'action de l'ACDI, mais aussi à celle de ses partenaires du développement (pays partenaires, société civile, autres donateurs bilatéraux et multilatéraux, et secteur privé). Souvent, on considère que l'efficacité des activités de développement englobe toutes les mesures prises par un pays à l'endroit d'un pays partenaire, dans une perspective pangouvernementale. Cela inclut non seulement la fourniture d'une aide, mais aussi les effets de diverses politiques en matière de commerce, de finance, de sécurité, d'immigration, etc. Par conséquent, même si l'ACDI devrait fournir une aide efficace pour contribuer au développement, l'efficacité des activités de développement ne se limite pas aux seuls efforts de l'Agence.

Bien que plusieurs cadres stratégiques nationaux et internationaux – notamment les Objectifs du Millénaire pour le développement (à atteindre d'ici 2015[20]), qui ont été approuvés par la communauté internationale, et *l'Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace* de l'ACDI (2002)[21] – revêtent encore de l'importance pour les orientations de l'ACDI, de nouvelles initiatives en matière de politique ont permis de cibler et de renforcer le cadre stratégique de l'ACDI.

Des changements survenus tant à l'échelon national qu'international ont influé sur ces cadres stratégiques. L'événement international déterminant a été l'adoption de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement en 2005. Ce document met l'accent sur la prise en charge par le pays en développement, l'harmonisation des efforts des donateurs et l'alignement sur les priorités des pays, la responsabilité mutuelle et la gestion axée sur les résultats, y compris la définition d'objectifs-cibles précis et l'établissement de données de référence pour assurer le suivi des progrès dans la mise en œuvre des engagements. Le Canada a consolidé son engagement à l'égard de l'efficacité de l'aide en adhérant à la Déclaration de Paris et aux initiatives subséquentes, y compris les engagements pris dans le Programme d'action d'Accra. Des changements ont également été apportés aux politiques et aux opérations de l'ACDI à la suite de sa réponse à l'examen de 2007 par les pairs du CAD de l'OCDE.

À l'échelon national, conformément à sa promesse de doubler, à l'horizon 2010-2011, l'aide internationale par rapport au niveau de 2001-2002, le gouvernement du Canada s'est engagé dans le Budget de 2007 à accroître l'efficacité de l'aide, à mieux la cibler, à améliorer son efficience en

[20] Les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ont été arrêtés au Sommet du Millénaire des Nations Unies en septembre 2000 et presque tous les membres des Nations Unies y ont par la suite adhéré. Ces objectifs se divisent en huit catégories : la pauvreté et la faim; l'éducation; l'égalité entre les sexes; la mortalité juvénile; la mortalité maternelle; le VIH, le sida, le paludisme, et d'autres maladies; l'environnement; l'aide, le commerce, la croissance et le partenariat mondial.

[21] Agence canadienne de développement international. *Le Canada contribue à un monde meilleur - Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace (2002)* prévoit quatre grandes priorités en matière de développement social : la santé et la nutrition; l'éducation de base; le VIH/sida; la protection des enfants.

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

réduisant les frais généraux, et à accroître la transparence des programmes d'aide internationale et la responsabilisation à cet égard. Ces engagements prévoyaient une évaluation indépendante du programme d'aide et la présentation aux citoyens canadiens de rapports plus fréquents et plus faciles à comprendre. *La Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*, qui est entrée en vigueur en juin 2008, et le rapport d'automne 2009 du vérificateur général du Canada ont également amené l'ACDI à modifier ses politiques et ses opérations. Enfin, la réponse de l'ACDI à plusieurs évaluations internes, y compris *l'Examen des données sur l'efficacité des subventions et contributions de l'ACDI* de 2006, *l'Examen de l'efficacité du mécanisme multilatéral de prestation de l'aide de l'ACDI de* 2009 et *l'Évaluation de la mise en oeuvre de la Politique de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes* de 2008, s'est également soldée par l'amélioration de ses politiques.

En réponse à l'engagement énoncé dans le Budget de 2007, l'ACDI a défini ses propres priorités en matière d'efficacité de l'aide et a lancé le *Plan d'action en matière d'efficacité de l'aide (2009-2012)* en septembre 2009[22]. Ce plan, qui prend comme point de départ *l'Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*, et « traduit en mesures concrètes l'ensemble des engagements de l'ACDI en faveur d'une aide plus efficace. Il vise à aiguiller les efforts de l'Agence sur des objectifs clairs et mesurables »[23]. Il tient compte de deux initiatives clés qui avaient déjà été annoncées :

- en avril 2008, l'ACDI a annoncé le déliement de son aide alimentaire et en septembre 2008, le déliement de l'ensemble de l'aide d'ici 2012-2013;
- en février 2009, l'ACDI a annoncé son intention de concentrer l'aide dans 20 pays (y compris quatre États fragiles). En 2010-2011, 80 % du financement pour les programmes géographiques ira à ces vingt pays. Les 20 % restants iront à d'autres pays dits « pays où l'ACDI assure une présence modeste ».

Vingt pays ciblés

- **Pays à faible revenu**: Bangladesh, Ghana, Mozambique, Sénégal, Éthiopie, Mali, Pakistan et Tanzanie, Vietnam
- **Pays / Région à revenu intermédiaire :** Bolivie, Colombie, Indonésie, Tanzanie, Caraïbes, Honduras, Pérou
- **États fragiles :** Afghanistan, Haïti, Soudan, Cisjordanie et Gaza

En mai 2009, l'ACDI a également annoncé ses trois priorités thématiques : accroître la sécurité alimentaire, favoriser une croissance économique durable et assurer l'avenir des enfants et des jeunes. S'ajoutent à ces priorités trois thèmes transversaux, qui sont intégrés à tous les programmes et à toutes les politiques de l'Agence :

- accroître la viabilité de l'environnement;
- promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes;
- appuyer le renforcement des institutions et des pratiques en matière de gouvernance[24].

Les récents changements apportés aux politiques de l'Agence sont examinés plus en détail à la section 5.

[22] Plan d'action de l'ACDI en matière d'efficacité de l'aide (2009-2012).
[23] Ibid., p. 2.
[24] Thèmes prioritaires, ACDI http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/fra/FRA-1015144121-PWW, consulté en juin 2011.

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

1.4 Système d'évaluation de l'ACDI

Le système d'évaluation de l'ACDI est régi par une politique en matière d'évaluation qui est en cours de révision[25]. L'objectif de la politique d'évaluation révisée de l'ACDI est de fournir en temps opportun aux Canadiens, aux parlementaires, aux organismes centraux, aux partenaires ainsi qu'à la présidente et à la direction de l'ACDI de l'information fiable, neutre et factuelle sur la pertinence et le rendement des politiques et des programmes de l'Agence, dont les résultats obtenus dans les pays en développement aux fins de la responsabilisation, de la gestion des dépenses, de la prise de décisions et de l'apprentissage[26].

La politique révisée s'applique à deux types d'évaluations à l'ACDI :

- Les évaluations centralisées sont réalisées par la Direction de l'évaluation de la DGPSR et ne relèvent pas de la responsabilité des gestionnaires hiérarchiques. Elles incluent les évaluations de programme-pays et les évaluations organisationnelles ou thématiques mentionnées dans le plan de travail quinquennal continu en matière d'évaluation.
- Les évaluations décentralisées sont effectuées par les directions générales de programmes, qui commandent différents types d'évaluations (évaluations à mi-parcours, à la fin d'une phase, et de fin de projet et évaluations institutionnelles). Des consultants indépendants dont les services sont retenus par l'ACDI réalisent ces évaluations, qui fournissent aux gestionnaires hiérarchiques des outils pour assurer une meilleure gestion axée sur les résultats et viennent compléter le suivi, la mesure du rendement et les rapports annuels sur le rendement du projet (RARP). L'an dernier, les RARP ont été remplacés par les rapports sur le rendement des investissements, qui sont maintenant produits par l'Outil de suivi et de rapport sur l'investissement et sont conservés dans le système SAP de l'ACDI.

Afin d'assurer la qualité des évaluations décentralisées, la Direction de l'évaluation fournit des directives et une aide aux directions générales de programmes sous la forme d'outils, de guides, de formation et de conseils sur l'assurance de la qualité. Elle aiguille également les directions générales vers des consultants qualifiés pour réaliser les évaluations. Ces consultants (entreprises et particuliers) sont choisis à l'issue d'un processus concurrentiel, administré par la Direction de l'évaluation, et leurs services sont retenus dans le cadre d'offres à commandes d'une durée de trois à quatre ans. La nouvelle politique précise expressément que toutes les subventions et contributions doivent être évaluées tous les cinq ans, comme le veut l'article 42.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

L'ACDI a aussi renforcé sa fonction d'évaluation en nommant au sein de son comité d'évaluation une majorité de membres de l'extérieur du gouvernement. Le comité agit comme organe de direction et de surveillance pour la fonction d'évaluation et donne à la présidente de l'Agence, qui préside le comité, des conseils relativement aux questions d'évaluation.

1.5 Approche et méthode d'examen

C'est en 2006 qu'a été réalisé le dernier examen des subventions et contributions des mécanismes

---

[25] *CIDA Evaluation Policy" (ébauche pour consultation)*, Direction de l'évaluation, Direction générale des politiques stratégiques et du rendement, Agence canadienne de développement international, janvier 2010. Cette politique remplace la Politique d'évaluation de 2005.
[26] Ibid., p. 5.

bilatéral et de partenariat. Cependant, le mécanisme multilatéral a fait l'objet d'un examen en 2009. Des méthodes différentes ont donc été utilisées pour réaliser les examens en question. Une méthode plus détaillée a servi pour l'examen des subventions et contributions des mécanismes bilatéral et de partenariat, tandis que l'examen du mécanisme multilatéral a consisté en une mise à jour de l'examen de 2009 et mettait l'accent sur les activités continues d'évaluation des organisations multilatérales menées par l'ACDI. On trouve ci-dessous une description de chaque méthode, et l'information détaillée s'y rapportant est fournie à l'Annexe A.

1.5.1 Méthode d'examen des mécanismes bilatéral et de partenariat

L'évaluation des subventions et contributions de l'ACDI reposait sur l'examen de 41 évaluations et examens réalisés entre 2005-2006 et 2010-2011, dont 25 ont été menées par la Direction de l'évaluation et 16, par des directions générales[27]. La Direction de l'évaluation a mené :

- 16 évaluations de programmes géographiques (dont 15 évaluations de programmes-pays et une évaluation de programme régional);
- quatre évaluations de programmes de partenariat;
- une évaluation de programme interministériel;
- une évaluation de programme multilatéral;
- quatre évaluations thématiques/organisationnelles à l'échelle de l'Agence.

Des approches différentes ont été utilisées pour les examens des mécanismes bilatéral et de partenariat. Étant donné les modifications apportées à l'organisation des programmes de partenariat de l'ACDI ces dernières années, la Direction de l'évaluation a réalisé seulement quelques évaluations de programme de partenariat pendant la période visée par l'examen. Par conséquent, aux fins du présent examen, les évaluations menées par la Direction de l'évaluation ont été complétées par des évaluations de programme de partenariat menées par les directions générales. Des approches tant qualitatives que quantitatives ont été utilisées :

- dans le cas des programmes bilatéraux, on a réalisé une méta-analyse quantitative de 15 évaluations de programme-pays menées par la Direction de l'évaluation, et un examen qualitatif des leçons tirées des évaluations menées par la Direction de l'évaluation, dont quatre évaluations thématiques ou organisationnelles, l'évaluation multilatérale, et l'évaluation interministérielle;
- dans le cas des programmes de partenariat, on a effectué une méta-analyse quantitative de quatre évaluations de projets ou de programmes de partenariat menées par la Direction de l'évaluation et de 16 évaluations du même type menées par des directions générales.

En outre, un examen de certains documents relatifs à l'évaluation de l'efficacité de l'aide de l'ACDI a été effectué et des entrevues ont été menées auprès de membres clés du personnel supérieur de l'ACDI.

La crédibilité de l'examen repose sur trois facteurs. Premièrement, l'examen doit porter sur un nombre suffisant d'évaluations des investissements de l'ACDI (c'est-à-dire qu'il rend compte d'une proportion importante de ces investissements). Deuxièmement, les évaluations doivent être d'une grande qualité. Et troisièmement, l'examen doit être cohérent et rigoureux.

[27] La liste complète des évaluations examinées se trouve à l'Annexe B.

Les investissements évalués entre 2005-2006 et 2010-2011 et visés par le présent examen représentent une part importante des investissements globaux de l'ACDI, tant sur le plan des contributions financières que de l'architecture des activités de programmes (AAP) de l'Agence. Sont inclus[28] :

- 4,4 milliards de dollars pour les programmes géographiques évalués par la Direction de l'évaluation – 49 % des investissements de l'ACDI dans la programmation bilatérale au cours de la période de six ans allant de 2005-2006 à 2010-2011[29];
- 663 millions de dollars pour les programmes de partenariat évalués par la Direction de l'évaluation – 45 % des investissements totaux dans les programmes de partenariat sur la période de six ans;
- 191 millions de dollars pour les programmes de partenariat évalués par la Direction générale des partenariats avec les Canadiens – 13 % des investissements totaux dans les programmes de partenariat sur la période de six ans.

La pièce 1.4, à la page suivante, indique le lien entre les évaluations menées par la Direction de l'évaluation (en vert) et l'AAP de l'ACDI[30]. Les 16 évaluations de programmes géographiques réalisées entre 2005-2006 et 2010-2011 visaient :

- 12 des 20 pays ciblés par l'ACDI (Afghanistan, Bangladesh, Bolivie, Éthiopie, Ghana, Indonésie[31], Mali, Mozambique, Pakistan, Sénégal, Soudan, Vietnam);
- trois anciens pays de concentration devenus des pays où l'ACDI assure une présence modeste (Cameroun, Égypte, Malawi);
- un programme régional – pays à faible revenu (Fonds canadien pour l'Afrique).

Au cours de la période visée par l'examen, les évaluations menées par la Direction de l'évaluation ont porté sur une part importante de l'AAP de l'ACDI. Les évaluations menées par des directions générales ont complété celles menées la Direction de l'évaluation pour le présent examen pour la Direction générale des partenariats avec les Canadiens (DGPC), lorsque la portée des évaluations de la Direction de l'évaluation était limitée. Toutefois, vu le caractère rétrospectif de l'évaluation, il convient de noter que la conception de nombreux projets d'investissement évalués était antérieure à la période visée par l'examen. Les initiatives lancées par l'Agence pour accroître l'efficacité de l'aide durant et après la période visée par l'examen n'ont donc pas été prises en compte.

L'ACDI veille aussi à ce que les évaluations soient de grande qualité. Comme il est indiqué à la section 1.4, l'ACDI réalise des évaluations à deux niveaux : des évaluations centralisées menées par la Direction de l'évaluation et des évaluations décentralisées menées par les directions générales. Il s'agit de processus officiels visant à assurer la qualité des évaluations aux deux niveaux. Les évaluations menées par la Direction de l'évaluation doivent respecter les critères de qualité de l'ACDI pour les méta-évaluations, qui sont conformes à la Politique sur l'évaluation du Conseil du Trésor et les directives connexes et aux normes pour une évaluation de qualité du Réseau du CAD sur l'évaluation du développement. Elles sont revues par un Comité d'évaluation, formé majoritairement de membres

[28] Les coûts des programmes visés par les évaluations n'ont pas nécessairement été engagés au cours de la période de cinq ans visée par cet examen. Cependant, il s'agit d'un montant estimatif des investissements au titre de la programmation de l'ACDI visés par le présent examen.

[29] Les évaluations de programmes-pays ne visaient pas à examiner en détail tous les investissements dans le cadre d'un programme-pays. Par conséquent, les conclusions de l'évaluation ne fournissent pas une estimation détaillée de la valeur totale des programmes indiqués.

[30] Les cases en bleu indiquent les évaluations multilatérales menées par la Direction de l'évaluation.

[31] Dans le cadre d'une évaluation de la réponse de l'ACDI au tsunami de 2004.

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

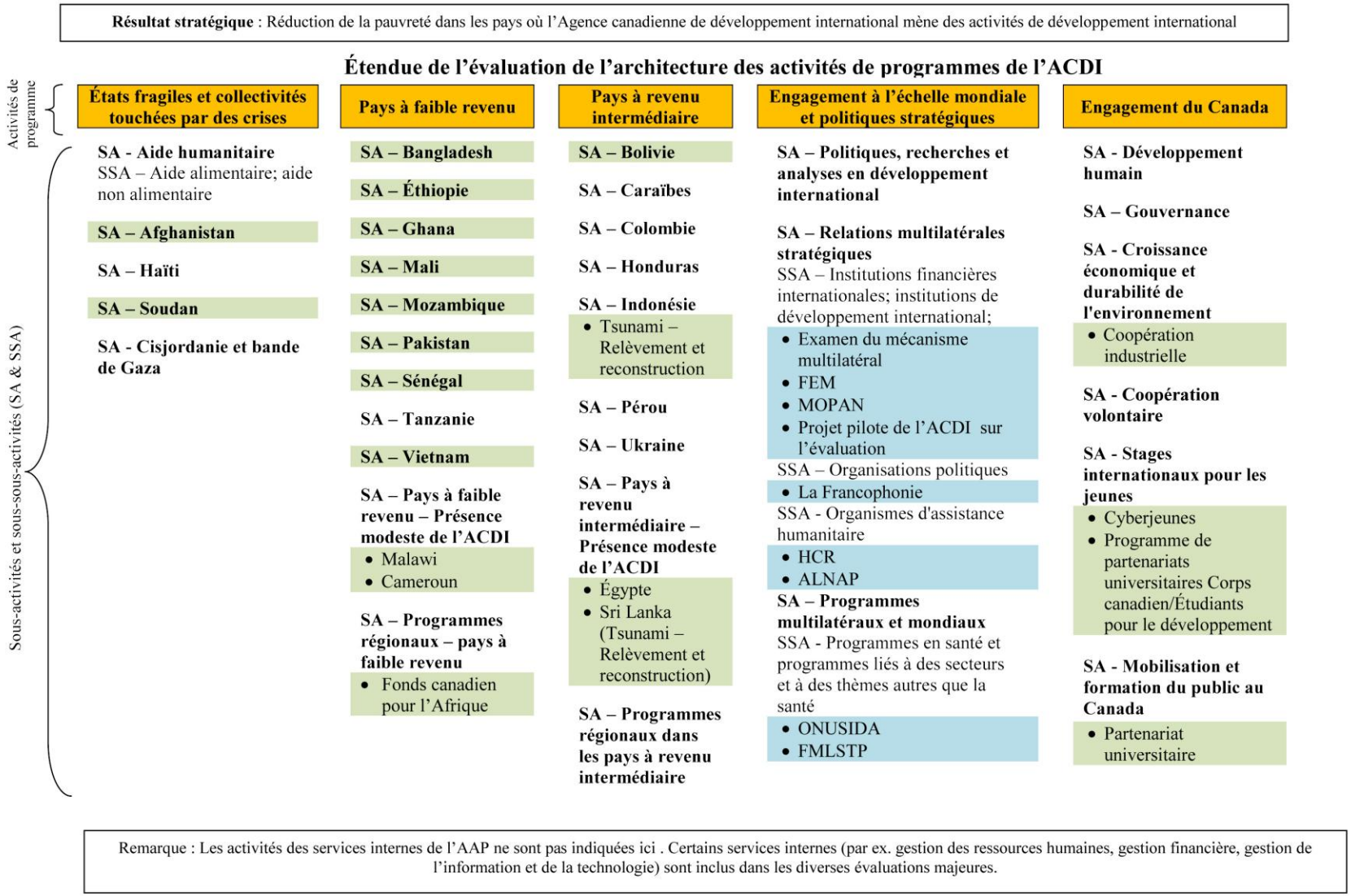
de l'extérieur de l'Agence[32] et approuvées par la haute direction de l'ACDI. En outre, l'ACDI a reçu la cote « Fort » du Secrétariat du Conseil du Trésor pour la qualité et l'utilisation de l'évaluation au cours des cinq dernières années[33].

La Direction de l'évaluation réalise périodiquement un examen des évaluations menées par les directions générales afin de confirmer leur qualité, conformément aux normes indiquées plus haut. Dans l'examen de 2008, il est signalé que la qualité des évaluations menées par les directions générales s'est améliorée depuis 2003, année où a été réalisé l'examen précédent.

[32] Même si le Comité comptait des membres de l'extérieur depuis quelques années, c'est seulement depuis 2009 qu'il est majoritairement composé de membres de l'extérieur de l'ACDI.
[33] *Cadre de responsabilisation de gestion*; CRG - résultats, http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/assessments-evaluations/2009/ida/ida-fra.asp, consulté en juin 2011.

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

Pièce 1.4 : Étendue de l'évaluation de l'architecture des activités de programmes de l'ACDI



Les méta-analyses ont été réalisées par une équipe d'examen de l'ACDI, qui a évalué les critères précis pour chaque évaluation. Trois variables principales (critères) et deux facteurs explicatifs ont été examinés au moyen d'une échelle de quatre points :

- Critères :
    - atteinte des objectifs/résultats;
    - pertinence du programme;
    - durabilité des résultats/bienfaits.
- Facteurs explicatifs :
    - portée et nature du partenariat;
    - gestion des projets/programmes.

Parfois, la cote correspond à la moyenne des cotes attribuées pour les indicateurs de chaque critère et, en de rares occasions, à la moyenne des cotes différentes, mais proches, qui sont attribuées par deux examinateurs. Les examinateurs ont donc dû traduire les notes décimales obtenues en calculant ces moyennes par un descripteur qui renvoie aux quatre points de l'échelle de cotation (« Très bon », « Bon », « Moyen », et « Faible »). L'équipe d'examen a établi les descripteurs suivants :

- 3,501 – 4 = Très bon
- 2,501 –3,5 = Bon
- 1,501 –2,5 = Moyen[34]
- 1 -1,5 = Faible
- N/D (non disponible) = données manquantes

Même si l'échelle semble déséquilibrée (les cotes « Très bon » et « Faible » représentent respectivement une fourchette de seulement un demi-point), elle constitue l'approche la plus équilibrée pour interpréter les conclusions, car elle ne les fausse pas, de façon positive ou négative.

Il faut noter que même si les critères sont analysés séparément, ils sont tous, en réalité, interdépendants; par exemple, la pertinence se répercute sur la durabilité, qui à son tour influe sur l'atteinte des objectifs au fil du temps.

Les examens qualitatifs des évaluations sélectionnées ont été réalisés par le personnel de l'Agence et celui du consultant. Certaines leçons étaient mentionnées dans les rapports d'évaluation, tandis que d'autres ont été tirées d'un examen du document, généralement de la synthèse de l'évaluation ou du rapport sommaire de l'évaluation à l'intention des cadres, et étaient consignées au moyen d'une grille d'examen. Les leçons incluent tant les réalisations des programmes de l'ACDI que les éléments à améliorer.

Les méta-analyses et l'examen des leçons ont été complétés par des données probantes tirées de documents clés de l'ACDI et de parties prenantes de l'extérieur et obtenues de principaux cadres supérieurs de l'ACDI.

[34] La cote « Moyen » ne correspond pas à une moyenne mathématique, mais est une interprétation de résultats contrastés.

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

Limites de l'examen des mécanismes bilatéral et de partenariat

Malgré les efforts faits pour minimiser la subjectivité et maximiser la rigueur, certains facteurs peuvent limiter la mesure dans laquelle le présent examen donne une image exacte de l'efficacité de l'aide de l'ACDI :

- L'examen repose sur des évaluations réalisées entre 2005-2006 et 2010-2011. Toutefois, certaines d'entre elles portaient sur des programmes mis en œuvre jusqu'à dix ans auparavant. Le contexte du développement et la réponse de l'ACDI à ce contexte ont changé considérablement au cours de cette période. Par conséquent, les conclusions de l'examen ne rendent pas compte de l'approche actuelle de l'ACDI en matière de programmes. Même si l'examen rend compte des efforts continus de l'ACDI pour accroître l'efficacité de ses programmes, ces efforts peuvent ne pas encore faire sentir leurs effets sur les résultats des programmes.
- Réaliser des méta-analyses au moyen de la cotation des rapports d'évaluation par le personnel de l'ACDI entraîne un certain degré de subjectivité. Même si des mesures ont été mises en place pour accroître le coefficient de fiabilité, il existe toujours un risque que l'information ait été évaluée et codée de manière inexacte et incohérente.
- Les cotes quantitatives globales pour les programmes bilatéraux et de partenariat ne présentent aucune différence notable. Toutefois, il peut néanmoins y avoir une différence parce que les programmes de partenariat font surtout l'objet d'évaluations menées par des directions générales. Ce type d'évaluations porte sur des projets et des initiatives à des niveaux inférieurs (au niveau des sous-sous-activités de l'AAP) et l'évaluation de ces investissements au niveau micro ont des chances d'être plus positives que l'évaluation d'un programme, qui porte sur un portefeuille d'investissements.
- Le présent examen reflète les résultats de 41 évaluations de programme de l'ACDI, qui ont été choisies pour couvrir un champ aussi large que possible tout en évitant les chevauchements. Cependant, l'univers d'évaluation complet des projets de l'ACDI pour la période de cinq ans visée par le présent examen n'est pas aisément disponible. L'équipe d'examen ne sait donc pas dans quelle mesure les évaluations examinées sont représentatives de l'univers des programmes de l'ACDI pour la période visée. Cependant, les évaluations menées par la Direction de l'évaluation portent sur une proportion importante de l'actuelle AAP de l'ACDI. Vu le petit nombre d'évaluations, le rapport n'indique que le nombre d'évaluations dans une catégorie donnée et non pas les pourcentages. La présentation de pourcentages pourrait être trompeuse étant donné que les changements dans les notes d'une ou de deux évaluations pourraient facilement se répercuter sur les résultats.
- Les rapports d'évaluation ne portaient pas toujours sur tous les critères et indicateurs d'évaluation de l'efficacité des programmes, ce qui diminue encore plus les données probantes disponibles pour certains critères. Le nombre d'évaluations dont provient l'information est indiqué dans tous les tableaux.
- Les définitions des résultats et des extrants ont été modifiées par l'ACDI en 2009, à mi-chemin de la période visée par le présent examen. Par conséquent, certains programmes ont été mis en œuvre ou évalués au moyen des anciennes définitions et d'autres, au moyen des définitions révisées. Il peut en découler une certaine incohérence dans les données.
- Les résultats présentés dans l'examen de 2006 devaient servir de données de référence pour les futures évaluations du rendement de l'Agence. Cependant, on peut difficilement les utiliser parce que les approches adoptées pour l'examen de 2010 et l'examen de 2006 diffèrent considérablement.

Les détails concernant l'approche et la méthode sont fournis à l'Annexe A et les autres informations

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

relatives à la méthode figurent dans les Annexes B à E.

1.5.2 Méthode utilisée pour l'examen du mécanisme multilatéral

En mars 2009, l'ACDI a soumis le rapport intitulé *Examen de l'efficacité du mécanisme multilatéral de prestation de l'aide* au Secrétariat du Conseil du Trésor. Trois grandes méthodes ont été utilisées pour réaliser l'examen : un examen systématique des évaluations d'organisations multilatérales et de leurs programmes qui ont été publiées; des entrevues avec du personnel de l'ACDI et une vingtaine d'organisations multilatérales partenaires clés; un examen des rapports et documents stratégiques relatifs à la gestion axée sur l'efficacité de l'aide humanitaire et des activités de développement.

Pour actualiser les résultats de l'examen de 2009 et présenter une vue d'ensemble de l'efficacité du mécanisme multilatéral entre 2007-2008 et 2010-2011, le présent examen inclut :

- un profil de l'appui de l'ACDI au mécanisme multilatéral qui montre les trois différents types d'investissement (financement de base, financement d'initiatives particulières et financement multi-bilatéral) faits par l'ACDI dans chaque important programme des organisations multilatérales au cours d'une période de trois ans (de 2007-2008 à 2009-2010);
- un sommaire des mesures annoncées par l'ACDI pour donner suite aux conclusions et aux recommandations issues de l'examen de 2009;
- une description de l'initiative menée par la Direction de l'évaluation pour concevoir, mettre à l'essai et appliquer une approche améliorée d'évaluation de l'efficacité des activités de développement des organisations multilatérales dans le contexte de sa participation continue au Réseau du CAD sur l'évaluation du développement, et un rapport sur son état d'avancement;
- un bilan des mesures prises par l'ACDI pour continuer d'améliorer l'approche du MOPAN et la qualité de l'information produite par ce réseau, et un rapport sur leur état d'avancement;
- un examen de six des plus importantes publications sur l'efficacité des organisations multilatérales communiquées à l'ACDI depuis mars 2009;
- une évaluation des récentes mesures prises par les principales organisations multilatérales partenaires de l'ACDI pour améliorer leurs rapports sur les résultats.

2. ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DU MÉCANISME BILATÉRAL

Cette section présente les conclusions de l'évaluation de l'efficacité du mécanisme bilatéral de l'ACDI et des facteurs influant sur l'efficacité. Ces conclusions reposent sur un examen des évaluations de programmes-pays menées par la Direction de l'évaluation. Un sommaire est présenté à la pièce 2.1, et les tableaux qui confirment la validité des conclusions de l'examen quantitatif des évaluations se trouvent à l'Annexe F (tableaux F.1 et F.2).

2. 1 Efficacité globale de l'aide

Trois variables (critères) ont servi à analyser l'efficacité de l'aide de l'ACDI :

- l'atteinte des objectifs/résultats;
- la pertinence;
- la durabilité des résultats/bienfaits.

Cette section porte sur l'examen de l'efficacité des subventions et contributions de l'ACDI dans le cadre de ses programmes bilatéraux en regard de chacune des variables susmentionnées, examen qui est fondé sur un examen quantitatif des évaluations des programmes bilatéraux et une évaluation qualitative des leçons tirées des évaluations menées par la Direction de l'évaluation.

De manière générale, les résultats de l'examen des évaluations de programmes bilatéraux étaient positifs – c'est-à-dire « Bon » ou mieux – pour ce qui est de l'atteinte des résultats escomptés et de la pertinence du programme. Les cotes étaient moins bonnes en ce qui concerne la durabilité (« Moyen » à « Bon »)[35.] Par conséquent, une conclusion préliminaire s'impose : les programmes-pays de l'ACDI ont pour la plupart atteint leurs objectifs et sont généralement pertinents. Toutefois, la durabilité n'est pas assurée. La pièce 2.1 résume les résultats généraux, et chaque critère est examiné plus en détail dans les sections qui suivent.

Pièce 2.1 : Cotation des critères : Évaluations des programmes bilatéraux

Critère	Nombre d'évaluations classées : Très bon	Nombre d'évaluations classées : Bon	Nombre d'évaluations classées : Moyen	Nombre d'évaluations classées : Faible	Nombre
Atteinte des objectifs/résultats	2	12	1	0	15
Pertinence	4	11	0	0	15
Durabilité	0	8	7	0	15

[35] Il convient de noter que la cote « Moyen » traduit des résultats contrastés. Les définitions détaillées de chaque critère sont fournies à l'Annexe C.

2.2 Atteinte des objectifs/résultats

L'atteinte des objectifs définis a été évaluée en déterminant, au moyen d'une cote, la mesure dans laquelle il existait des données probantes concernant les résultats signalés et obtenus au niveau de l'impact, des effets et des extrants, ainsi que les résultats imprévus. Avant septembre 2008, la définition des effets et des extrants donnée dans le cadre de la gestion axée sur les résultats de l'ACDI différait de celle utilisée actuellement. Initialement, l'ACDI utilisait deux concepts : les effets et les extrants. L'ACDI définissait les extrants comme étant les biens et les services produits par une organisation ou un programme – définition qui va au-delà de ce qui est habituellement considéré comme un extrant dans les autres ministères fédéraux[36.] Le cadre de la gestion axée sur les résultats de l'ACDI de 2008 a vu l'émergence de trois niveaux de résultat (immédiat, intermédiaire et ultime), et les extrants étaient définis ainsi : produits ou services directs provenant des activités d'une organisation, d'une politique, d'un programme ou d'une initiative[37]. Le présent examen couvre une période au cours de laquelle les deux cadres de la gestion axée sur les résultats étaient appliqués et il se peut donc qu'il existe une certaine incohérence dans l'utilisation des concepts dans les différents rapports d'évaluation.

En général, l'atteinte des objectifs définis a été cotée « Bon » pour ce qui est de l'atteinte des objectifs au niveau du résultat et de l'extrant, la cote « Très bon » ayant été accordée à deux évaluations pour les objectifs au niveau de l'extrant et à trois évaluations pour les objectifs au niveau du résultat. Seulement une évaluation de programme bilatéral sur 15 a fourni des données probantes concernant les résultats au niveau de l'impact ou les effets imprévus.

---

[36] Dans « *La gestion axée sur les résultats à l'ACDI - Énoncé de principe, 1996* », l'effet est défini ainsi : « Au niveau de la [méthode du cadre logique], effet à court terme du programme ou projet. C'est généralement à ce niveau que les bénéficiaires ou utilisateurs visés prennent en charge le programme ou projet, et que le financement de l'ACDI prend fin ». (*La gestion axée sur les résultats à l'ACDI - Énoncé de principe*, 1996). La définition d'un extrant était la suivante : « Conséquences immédiates, visibles et concrètes des intrants d'un programme ou projet. C'est le changement à court terme produit par des (ou au bénéfice des) partenaires d'exécution ou des groupes intermédiaires d'un projet/programme. Ces résultats sont la conséquence logique d'activités de projets ou de programmes et d'intrants. À ce titre, la signification du mot extrant est allée au-delà de ce que l'on considère communément comme les biens et services produits par une organisation ». (*La gestion axée sur les résultats à l'ACDI: Guide d'introduction aux concepts et aux principes*, 1999).

[37] Dans « *La gestion axée sur les résultats à l'ACDI – Énoncé de principe, 2008* », un résultat ultime est le « plus haut niveau de résultat qui peut être raisonnablement attribué à une organisation, une politique, un programme ou une initiative d'une manière déterminante, et qui est la conséquence d'un ou de plusieurs résultats intermédiaires. Le résultat ultime représente généralement la raison d'être d'une organisation, d'une politique, d'un programme ou d'une initiative et prend la forme d'un changement d'état durable chez les bénéficiaires ». Un résultat intermédiaire est un « changement auquel on s'attend logiquement une fois que l'on a atteint un ou des résultats immédiats. En termes d'échéance et de niveau, ce sont des résultats à moyen terme. Ils sont habituellement atteints à la fin d'un projet ou programme et ils se retrouvent généralement au niveau d'un changement de comportement ou de pratique chez les bénéficiaires ». Un résultat immédiat est un « changement directement attribuable aux extrants d'une organisation, d'une politique, d'un programme ou d'une initiative ». Un extrant est un produit ou service direct résultant des activités d'une organisation, d'une politique, d'un programme ou d'une initiative.

Facteurs importants pour l'atteinte des objectifs/résultats mis en évidence par l'évaluation :

- La ***complémentarité*** des mécanismes de financement de l'ACDI – bilatéral, partenariat et multilatéral.
- La **combinaison** ***des modalités d'exécution,*** comme les approches-programmes, les projets traditionnels et l'expertise technique.
- La ***qualité du dialogue sur les politiques*** avec les pays bénéficiaires et d'autres donateurs.
- L'***expertise technique*** du personnel qui joue un rôle de premier plan (par ex. dans le domaine de l'égalité entre les sexes), même si l'investissement financier est limité.
- La ***conception du programme,*** qui repose sur une bonne analyse du contexte et un bonne évaluation du risque.
- La ***continuité*** pour ce qui est des thèmes centraux des programmes et de l'équipe du programme, qui renforce l'expertise et la connaissance du pays et du contexte.
- La ***nature du partenariat*** avec le pays bénéficiaire et d'autres donateurs.
- La ***qualité de la gestion,*** pour assurer la qualité à l'entrée et durant la mise en œuvre.

Les évaluations des programmes-pays semblent indiquer que l'atteinte des objectifs est améliorée par une conception judicieuse du programme, qui inclut la complémentarité des mécanismes de financement de l'ACDI – bilatéral, partenariat et multilatéral. L'absence de complémentarité et d'une approche panorganisationnelle en ce qui concerne le cadre de programmation-pays risque de déboucher sur une programmation moins efficace. Par exemple, au Sénégal, le programme aurait pu être plus efficace si la synergie entre les divers secteurs et mécanismes de prestation de l'aide avait été plus grande[38]. Même si, au Mali, l'ACDI a coordonné ses activités avec celles du gouvernement et d'autres donateurs, une plus grande complémentarité entre les programmes bilatéraux et de partenariat s'imposait[39]. Par ailleurs, l'évaluation du programme régional « Fonds canadien pour l'Afrique » a tiré parti d'une approche pangouvernementale qui a renforcé l'orientation stratégique, le savoir-faire technique et le réseautage[40].

Réalisations concrètes découlant du soutien budgétaire sectoriel offert à l'Éthiopie — Protection des services de base

Le programme de protection des services de base revoit la prestation, sous la forme d'un programme holistique unique, d'un vaste éventail de services gouvernementaux de base visant de nombreux secteurs (santé, éducation, agriculture et approvisionnement en eau). L'objectif ultime de ce programme consiste à renforcer les systèmes du gouvernement éthiopien aux échelons infranationaux de sorte que les populations pauvres des régions rurales bénéficient d'un meilleur accès à tous les services de base. L'ACDI a financé les volets liés aux produits de santé de base et à la responsabilité sociale en ce qui a trait à la demande publique en matière de services de base. Ensemble, le programme de protection des services de base et les investissements multilatéraux effectués en Éthiopie ont contribué à améliorer les indicateurs de santé :

[38] Évaluation du programme de l'ACDI au Sénégal de 2001 à 2010 **—** Rapport-synthèse.
[39] *Rapport administratif relatif à l'évaluation du programme de coopération Canada-Mali*, Direction de l'évaluation, Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances, ACDI, décembre 2007, p. 17.
[40] *Fonds canadien pour l'Afrique : Évaluation sommative, Rapport à la haute direction (version provisoire)*, Direction de l'évaluation, Direction générale des politiques stratégiques et du rendement, ACDI, janvier 2011, p. vi.

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

- la fourniture de 1,5 million de moustiquaires anti-paludisme par l'ACDI (sur un total d'environ 20 millions) a permis de réduire de 26 % les cas de paludisme au cours des deux dernières années;
- 63 % des enfants bénéficient maintenant d'une immunisation complète, comparativement à 20 % deux ans auparavant;
- 81 % de la population a fait l'objet d'une vaccination partielle;
- en deux ans, le taux d'utilisation des contraceptifs est passé de 36 % à 51 %;
- 90 % de la population a bénéficié du programme bisannuel de distribution de suppléments de vitamine A.

Il est toujours difficile d'attribuer directement à l'ACDI les résultats d'une approche-programme. On ne peut toutefois pas sous-estimer le rôle de chef de file que l'Agence a joué au moment de la conception, de la planification et de la négociation du programme de protection des services de base auprès des autres donateurs et du gouvernement éthiopien à une époque de volatilité et d'incertitude politique. (Source : *Rapport synthèse : revue des approches-programmes à l'ACDI.)*

On note dans l'évaluation du Fonds canadien pour l'Afrique que l'approche pangouvernementale est renforcée lorsqu'il existe une structure de coordination claire au niveau des hauts fonctionnaires. Dans l'évaluation du programme du Cameroun, on signale plus particulièrement l'importance d'avoir un mécanisme de consultation auquel participent toutes les directions générales de l'ACDI (à l'époque, la Direction générale de l'Afrique, la Direction générale du partenariat canadien et la Direction générale des secteurs et des partenariats internationaux) pour maximiser la connaissance des programmes de l'une ou l'autre des directions générales ainsi que pour encourager et faciliter les synergies[41]. L'existence d'un mécanisme de coordination responsable de l'intégration facilite la complémentarité. L'évaluation des programmes de gouvernance de l'ACDI indique qu'en l'absence d'un groupe de coordination principal, les directions générales tendent à agir de façon indépendante[42]. Cependant, si un tel groupe existe, cela donne de bons résultats. L'évaluation de la réponse de l'ACDI au tsunami de 2004 dans l'océan Indien fournit un bon exemple de son approche panorganisationnelle[43]. Le vice-président de la Direction générale de l'Asie a présidé le Comité de coordination de l'aide aux victimes du tsunami (CCAVT) dont étaient membres des cadres supérieurs de toutes les directions générales et programmes-pays concernés. Selon l'évaluation, le CCAVT a permis d'améliorer la coordination, la communication, la prise de décision et la surveillance.

Comme on le verra plus loin, l'intégration des mécanismes d'aide de l'ACDI contribue également à assurer une plus grande pertinence et durabilité. L'importance de cette observation et le fait qu'elle s'applique de manière générale à l'aide fournie par l'ACDI sont mentionnés dans un rapport d'évaluation, où il est signalé plus particulièrement qu'il s'agit d'une question qui concerne toute l'organisation et non pas seulement le programme-pays visé par l'évaluation. Mais, la synergie entre les mécanismes existe et elle a contribué à la réussite de programmes. En son absence, certaines possibilités peuvent ne pas être exploitées.

L'ACDI et d'autres donateurs fournissent une aide au moyen d'un ensemble de modalités. Au cours de la dernière décennie, le monde en développement a vu l'émergence et la croissance des approches-

[41] Évaluation du Programme de coopération Canada-Cameroun, p. 35-36.
[42] *Examen des programmes de gouvernance de l'ACDI : rapport de synthèse,* Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances, ACDI, avril 2008, p. 17-18.
[43]Programme de reconstruction et de relèvement après le tsunami : rapport d'évaluation à l'intention des cadres, p. 5-8.

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

programmes, qui complètent ou remplacent les projets de développement traditionnels. Les approches-programmes constituent « un moyen de prendre part à la coopération au développement en s'appuyant sur le principe d'un soutien coordonné à des programmes de développement pris en charge localement, comme une stratégie de développement national, un programme sectoriel, un programme thématique ou un programme d'un organisme particulier »[44].

Il est indiqué dans le rapport sur la revue des approches-programmes de l'ACDI que les approches-programmes avaient un rapport étroit avec les besoins des pays partenaires, mais qu'étant donné la récente utilisation croissante de ces approches[45], on ne disposait pas de données probantes suffisantes pour déterminer si elles contribuaient à la réduction de la pauvreté[46]. Toutefois, les données préliminaires étaient encourageantes. Parmi les résultats intermédiaires, mentionnons les partenariats renforcés et les améliorations au chapitre de la capacité, de la gestion des finances publiques, de l'affectation des ressources et des politiques. Grâce aux partenariats renforcés entre les donateurs et les pays partenaires, ces nouvelles modalités d'aide offrent des possibilités d'améliorer le dialogue sur les politiques afin que s'opèrent les réformes et les changements systémiques nécessaires pour mettre fin à la dépendance des pays à l'égard de l'aide – des changements que les seuls projets traditionnels ne devraient pas permettre d'apporter.

Toutefois, il est aussi apparu que les approches-programmes, associées à d'autres modalités d'exécution, devraient permettre d'obtenir de solides résultats de développement et de promouvoir l'efficacité[47]. Étant donné qu'aucune modalité n'a été jugée plus efficace qu'une autre, lorsqu'il s'agit d'atteindre les objectifs d'un programme, une approche « équilibrée » en matière de programme qui inclut le financement commun et le financement de projets peut être appropriée, en fonction des besoins du pays et du rôle des autres donateurs. Toutes les modalités semblent avoir leurs points forts et leurs faiblesses, et il est indispensable de combiner les modalités et d'assurer la synergie entre les divers mécanismes d'aide et modalités pour atteindre les objectifs des programmes.

Certaines de ces modalités ont été utilisées dans le cadre des programmes-pays évalués au cours de la période 2005-2006 à 2010-2011. Ces programmes-pays fournissent des exemples de la façon dont la combinaison d'approches-programmes et de projets peut faciliter l'atteinte des objectifs, grâce à l'analyse des risques avant le lancement du programme (qualité à l'entrée) et à la modification du programme en fonction de l'évolution du contexte (qualité pendant la mise en œuvre). Les projets ont donné de bons résultats, procuré des avantages particuliers aux programmes-pays, contribué directement à l'obtention de résultats pour les bénéficiaires, fait en sorte que l'ACDI ait des spécialistes compétents sur le terrain, contribué à la conception de produits du savoir et débouché sur l'extension de l'initiative au niveau national. Par exemple, le programme du Vietnam a tiré parti de divers mécanismes de prestation de l'aide, qui ont évolué avec le temps pour englober une gamme intéressante de projets et d'approches-programmes à l'échelle nationale et infranationale[48]. L'utilisation d'un plus grand nombre d'approches-programmes mettant à profit les systèmes du gouvernement du

---

[44] Rapport de synthèse : Revue des approches-programmes à l'ACDI, Direction de l'évaluation, ACDI, mars 2010, p. 1.
[45] Ibid., p. 21-22. Environ les deux tiers des décaissements relatifs aux approches-programmes entre 1999-2000 et 2008-2009 ont été faits sur une période de trois ans, entre 2006-2007 et 2008-2009.
[46] Ibid., p. 6-7. Des constatations similaires ont été tirées de l'examen par l'ACDI de son financement au titre du soutien budgétaire général.
[47] Ibid., p. 4-7.
[48] *Évaluation des investissements de l'ACDI au Vietnam : rapport de synthèse*, Direction de l'évaluation, Direction générale des politiques stratégiques et du rendement, ACDI, p. 52-53.

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

Vietnam a favorisé l'appropriation et a donné des résultats satisfaisants. Le programme a également réalisé un équilibre entre les investissements dans les approches-programmes et une assistance technique spécialisée dans ses secteurs d'orientation stratégique et a investi dans la mise à niveau des systèmes financiers et administratifs du gouvernement du Vietnam pour améliorer ses capacités. Ces mesures ont été prises en étroite collaboration avec d'autres donateurs. Le rapport signale également que l'ajout d'un mécanisme de développement des capacités, à la demande insistante de l'ACDI, pour compléter le soutien budgétaire ciblé pour l'Éducation pour tous, a contribué à renforcer la mise en oeuvre[49].

L'ACDI et le programme d'éducation du BRAC : la réussite d'une approche-programme au Bangladesh

Le BRAC (Building resources Across Communities) est l'une des organisations non gouvernementales les plus importantes au monde. L'une des principales initiatives mises en oeuvre par cet organisme au Bangladesh est le Programme d'éducation du BRAC, qui est financé par un mécanisme de financement commun. Cette approche-programme prévoit la participation de l'ACDI, du DFID, de l'Organisation néerlandaise d'aide internationale (NOVIB) (Oxfam Pays-bas), et de l'Ambassade royale des Pays-Bas. Pour la période de 2004 à 2009, ce consortium a fourni quelque 129 M$US, ce qui représente plus de 96 % du total. L'ACDI entretient depuis longtemps une relation de coopération avec le BRAC. Au cours des années 2005 à 2009, l'ACDI a versé 24 850 000 $CAN au Programme d'éducation du BRAC (BEP).

Le BRAC a ainsi permis de faciliter l'accès à une éducation primaire non formelle de qualité pour 1,3 million d'enfants des régions pauvres du Bangladesh qui avaient abandonné l'école ou qui ne l'avaient jamais fréquentée. Ce groupe d'élèves, qui se composait de 65 % de filles, comprenait 55 000 enfants issus de minorités ethniques ou présentant un handicap.

L'approche-programme appliquée pour financer le Programme d'éducation du BRAC garantit la présentation de rapports d'avancement harmonisés aux membres du consortium, ainsi que la réalisation de vérifications conjointes, d'examens semestriels conjoints et d'examens de mi-parcours. De façon à compléter le soutien accordé au Programme d'éducation du BRAC, l'ACDI a également appuyé des programmes d'éducation préscolaire et d'autonomisation des adolescents. » (Source : *Rapport synthèse : revue des approches-programmes à l'ACDI.)*

De même, on signale dans le rapport d'évaluation du programme de l'Éthiopie l'importance d'utiliser divers mécanismes de prestation de l'aide lorsque la situation dans le pays est instable. En raison des longs délais d'approbation à l'ACDI, le programme a utilisé de manière stratégique des approches-programmes, des projets et des fonds flexibles[50]. L'ACDI a fourni un financement dans les domaines de la sécurité alimentaire et de la gouvernance par le truchement de nombreux projets. Les résultats et les leçons tirées des projets réussis de l'ACDI (notamment en ce qui concerne la réforme de l'administration des tribunaux, l'amélioration de la fonction de vérificateur général et l'appui à la Chambre des représentants) ont été appliqués au niveau national et intégrés dans les programmes multidonateurs pilotés par le gouvernement[51]. Le programme de l'Éthiopie a également mis en

[49] Ibid., p. 23-24.
[50] *Évaluation du Programme de l'Éthiopie de 2003-2004 à 2008-2009 : rapport-synthèse*, Direction de l'évaluation, Direction générale des politiques stratégiques et du rendement, ACDI. p. 45-46.
[51] Ibid., p. 28-29

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

évidence la capacité d'adaptation des projets et la mesure dans laquelle ils peuvent être utilisés pour gérer le risque que posent les approches-programmes. En Éthiopie, l'investissement multi-bilatéral s'est révélé très efficace pour mettre en œuvre rapidement un programme après la suspension du soutien budgétaire général en 2005, et une solution de rechange a été cherchée pour maintenir les services de base aux pauvres. De cette façon, le programme a pu conserver un certain contrôle sur l'utilisation des fonds tout en minimisant le risque, et ce, en évitant les transactions directes avec le gouvernement de l'Éthiopie[52].

L'augmentation du nombre de nouvelles modalités d'aide s'est accompagnée d'une importance accrue du dialogue sur les politiques. Selon les informations disponibles, les programmes de l'ACDI sont plus susceptibles de réussir si une attention suffisante est accordée au dialogue sur les politiques, tant dans le contexte des approches-programmes que du financement commun et de la mise en œuvre des projets. L'ACDI a utilisé avec succès le dialogue sur les politiques pour améliorer l'efficacité de ses activités. Par exemple, grâce au dialogue sur les politiques au Vietnam, elle a pu exercer une influence qui allait au-delà de sa contribution financière relativement modeste. C'est grâce au dialogue sur les politiques et aux discussions stratégiques qu'elle a pu, comme cela a été mentionné plus haut, obtenir que le soutien budgétaire ciblé soit complété par un mécanisme de développement des capacités. Le dialogue sur les politiques a également permis de promouvoir des normes de qualité universelles pour les écoles et les politiques dans le domaine de l'enseignement primaire, qui, selon les parties prenantes, sont des éléments importants du programme de soutien budgétaire[53.] De même, en Éthiopie, l'ACDI est devenue un chef de file de la reconfiguration et de l'harmonisation de l'environnement de l'aide au développement grâce à sa collaboration étroite avec d'autres donateurs et le gouvernement éthiopien en vue d'assurer la pertinence continue du programme[54]. Dans le cas du programme du Sénégal, l'adoption graduelle et croissante d'approches-programmes par l'ACDI a changé l'architecture de l'aide dans ce pays, et la participation de l'équipe de gestion du programme-pays a accru l'influence du Canada et a fait en sorte que la qualité de la contribution du Canada dans le secteur de l'éducation ait été largement reconnue[55].

Selon les informations obtenues, le dialogue sur les politiques est plus efficace s'il existe une politique claire à ce sujet. Bien que l'ACDI participe activement aux mécanismes conjoints des donateurs en Éthiopie depuis 2004, l'évaluation du programme-pays a montré que le cadre de programmation-pays (CPP) ne faisait pas mention du dialogue sur les politiques et de l'harmonisation et n'avait pas été revu après que des changements majeurs sont survenus dans la situation en Éthiopie et en dépit de modifications importantes apportées à la stratégie-pays[56.] Dans le rapport d'évaluation du programme de l'ACDI au Mali, on va jusqu'à laisser entendre que le dialogue sur les politiques est si important qu'il devrait être assimilé « à une ligne de programmation »[57].

Par ailleurs, il est important de faire preuve de flexibilité dans le dialogue, particulièrement lorsque les contextes stratégiques changent, comme l'a montré le programme de l'Éthiopie dont il a été question

---

[52] Ibid., p. 45-46.
[53] *Évaluation des investissements de l'ACDI au Vietnam : rapport de synthèse*, Direction de l'évaluation, Direction générale des politiques stratégiques et du rendement, ACDI, juillet 2010, p. 23-24.
[54] *Évaluation du Programme de l'Éthiopie de 2003-2004 à 2008-2009 : rapport-synthèse*, Direction de l'évaluation, Direction générale des politiques stratégiques et du rendement, ACDI, p. 20-21.
[55] Évaluation du Programme de l'ACDI au Sénégal de 2001 à 2010 : rapport-synthèse, p. vii.
[56] Évaluation du Programme de l'Éthiopie de 2003-2004 à 2008-2009 : rapport-synthèse, Direction de l'évaluation, 2010, p. 33-34.
[57] Rapport administratif relatif à l'évaluation du programme de coopération Canada-Mali, p. 10-11.

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

plus haut.

De même, l'ACDI continue d'assurer un leadership efficace pour progresser vers l'atteinte de ses objectifs grâce à son savoir-faire technique, et ce, malgré des investissements limités. Par exemple, jusqu'en 2004, selon les informations disponibles, l'ACDI a joué un rôle influent et était très respectée au Malawi, tant en raison de son aide financière que non financière. Cependant, en raison de l'incertitude entourant le statut de pays de concentration du Malawi, l'ACDI y a très peu investi après 2004. Malgré tout, le programme du Malawi a fait de son mieux pour préserver son rôle de chef de file dans plusieurs secteurs, dans un contexte très difficile. Le rôle de chef de file de l'ACDI dans le domaine de l'égalité entre les sexes a été maintenu grâce à sa participation au groupe d'aide au développement pour l'égalité entre les sexes, auquel elle a fourni un soutien technique. Par conséquent, en 2009, l'ACDI était encore considérée comme un chef de file de l'égalité entre les sexes. De même, l'ACDI était considérée comme un donateur stratégique dans le secteur de l'eau en raison de sa participation à la coordination sectorielle et à la planification des approches sectorielles dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, y compris en tant qu'organisme chargé de la coordination dans ce secteur. Elle a aussi joué un rôle de premier plan dans la lutte contre le VIH/sida jusqu'en 2008, même si elle n'avait fourni aucuns nouveaux fonds[58]. Au Vietnam, l'ACDI a pu utiliser divers outils de prestation de l'aide, dont l'assistance technique spécialisée et l'investissement graduel dans les approches-programmes, pour encourager les réformes gouvernementales et améliorer les systèmes administratifs et financiers du Vietnam.

Les programmes-pays de l'ACDI permettent de fournir un appui dans différents secteurs; en outre, les priorités de l'aide canadienne ont évolué au fil des années. Toutefois, la réduction du nombre de secteurs dans lesquels l'ACDI est présente dans un pays n'a pas nécessairement débouché sur de meilleurs résultats, qui ont plutôt été obtenus en ciblant un nombre limité de sous-secteurs ou de questions à l'intérieur d'un secteur.

Comme il fallait s'y attendre, le développement prenant du temps et les résultats ne se manifestant qu'avec le temps, de meilleurs résultats ont été constatés lorsque l'ACDI maintenait ses priorités et assurait la continuité du personnel. La continuité permet non seulement d'acquérir une plus grande expertise et une meilleure connaissance du pays et du contexte, mais aussi d'accroître la confiance du pays bénéficiaire et d'améliorer le partenariat établi avec celui-ci. C'est ce qu'a montré une comparaison de programmes-pays ayant donné de bons résultats (Ghana, Vietnam et Bangladesh) et de programmes-pays (Malawi et Cameroun) dont les résultats étaient variables. Dans le cas des programmes-pays qui ont été un succès, même si le financement de l'ACDI était modeste, l'Agence a pu tirer parti de ses connaissances ainsi que de la crédibilité et de la confiance dont elle jouissait pour faire opérer des changements de politique de haut niveau.

Quelle que soit l'orientation du programme, selon les informations disponibles, les résultats sont meilleurs lorsque le programme est conçu de façon claire. L'examen quantitatif de l'efficacité de l'ACDI a mis en évidence des résultats inégaux pour ce qui est de la clarté des résultats escomptés et des risques dans la gestion de programme de l'ACDI (voir la section 2.5.2). Par exemple, au Cameroun, l'absence d'une vision claire des objectifs du programme a nui à leur atteinte. C'est un problème particulièrement dans les programmes mettant à contribution de multiples intervenants. Le Fonds canadien d'action contre les mines terrestres, auquel participaient trois ministères – l'ACDI, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) et le ministère de la Défense

[58] Évaluation du programme-pays pour le Malawi de l'ACDI 1998-2008 : rapport de synthèse, p. 107.

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

nationale (MDN) – aurait donné de meilleurs résultats si une approche de gestion mieux coordonnée avait été adoptée, pour faire en sorte que les objectifs de l'ACDI – sauver des vies et promouvoir le développement – soient au cœur de toutes les activités des trois ministères[59].

Certains projets étaient trop ambitieux, les vouant à un échec relatif. Les programmes ont plus de chances d'être fructueux si les résultats escomptés pendant la durée du programme sont réalistes, particulièrement en ce qui concerne le changement institutionnel, qui exige un engagement soutenu à long terme. Une meilleure planification, reposant sur une bonne analyse du contexte et une évaluation correcte du risque, permet d'améliorer la conception des programmes. Une bonne planification inclut la réalisation d'évaluations préalables à la mise en œuvre et l'établissement de cadres de programme et elle offre une certaine souplesse afin de pouvoir réagir à l'évolution de la situation. L'évaluation des programmes de gouvernance de l'ACDI a montré que l'absence d'investissement initial dans l'analyse préliminaire, qui permet de comprendre le contexte dans lequel le programme est mis en œuvre, a contribué aux piètres résultats des programmes de gouvernance[60].

Thèmes transversaux

À l'heure actuelle, trois thèmes transversaux s'appliquent aux programmes de l'ACDI : l'égalité entre les sexes, l'environnement et la gouvernance[61]. L'examen quantitatif n'a pas évalué les données sur ces thèmes. Toutefois, des leçons ont été tirées des rapports d'évaluation. De plus, l'ACDI a réalisé des évaluations organisationnelles de deux des trois thèmes : l'égalité entre les sexes et la gouvernance. Il existe davantage de données sur l'intégration de l'égalité entre les sexes en tant que thème transversal que de données sur l'intégration de l'environnement ou la gouvernance.

Égalité entre les sexes

La principale conclusion tirée de l'évaluation de la mise en œuvre de la politique en matière d'égalité des sexes réalisée par l'ACDI a été la suivante : bien que la politique ait été adoptée à l'échelle de l'Agence, le suivi des résultats en matière d'égalité entre les sexes et l'établissement de rapports connexes ont posé des problèmes, particulièrement dans le cas des organisations non gouvernementales (ONG)[62]. Par conséquent, il est difficile de savoir si l'égalité entre les sexes, en tant que thème transversal, était véritablement intégrée aux programmes et aux projets. Les résultats les plus souvent constatés avaient trait à l'accès accru des femmes aux ressources et aux bienfaits du développement. Ensuite venaient les résultats concernant la participation accrue des femmes à la prise de décision. Toutefois, il était moins souvent fait état de résultats dans le domaine du renforcement des

---

[59] Évaluation interministérielle - Fonds canadien contre les mines terrestres – Phase II - Rapport à la haute direction.

[60] *Examen des programmes de gouvernance de l'ACDI : rapport de synthèse*, Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances, ACDI, avril 2008, p. vi-viii.

[61] Au fil des ans, les thèmes transversaux ont varié. En 2004, le VIH/sida avait été retenu comme thème transversal pour l'Afrique (*Rapport sur le rendement 2004*, Agence canadienne de développement international, p. 47-48). Certaines évaluations de programme-pays en tiennent compte (par ex. le Malawi, l'Éthiopie, le Mozambique). Ces dernières années, les thèmes transversaux ont été l'égalité entre les sexes et l'environnement. La gouvernance s'est ajoutée en 2010-2011. En outre, les rapports d'évaluation montrent que le développement des capacités était aussi un thème transversal dans certains pays (par ex. le Mozambique).

[62] Évaluation de la mise en oeuvre de la Politique de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes, Bytown Consulting et C.A.C. International, 2 avril 2008.

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

droits fondamentaux des femmes et des filles.

L'égalité entre les sexes peut être à la fois un thème transversal et le thème prioritaire d'une composante d'un programme-pays. De manière générale, les évaluations de tous les programmes-pays faisaient état de résultats positifs en matière d'égalité entre les sexes; certains signalaient les facteurs contribuant aux réalisations ou y faisant obstacle.

L'importance des résultats relatifs à l'égalité entre les sexes a été signalée dans le rapport d'évaluation du programme pour le Vietnam. Les domaines d'intervention de ce programme ont été sélectionnés en tenant compte des thèmes transversaux que sont l'égalité entre les sexes et l'environnement. Le Projet d'aide à la mise en oeuvre des politiques, qui complète le Crédit de soutien à la réduction de la pauvreté, « est un excellent exemple de programmation intégrant la problématique hommes-femmes. Il a débouché sur plusieurs réalisations dépassant les attentes, notamment la participation des intervenants à une importante amélioration du projet de loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes et le renforcement de la capacité des femmes députées à l'Assemblée nationale »[63]. Le rapport d'évaluation du programme de l'ACDI au Bangladesh a signalé des résultats impressionnants en matière d'égalité entre les sexes, qui montrent que des ONG compétentes et favorisant la justice sociale peuvent faire avancer les droits de la femme et l'égalité entre les sexes dans les milieux politiques et de la réglementation, le milieu de travail ainsi qu'au sein des ménages et des collectivités[64].

Cependant, certaines évaluations attribuaient les réalisations en matière d'égalité entre les sexes et particulièrement le rôle de premier plan de l'ACDI dans ce domaine aux compétences des employés, surtout les conseillers en matière d'égalité entre les sexes, plutôt qu'à une stratégie claire en matière d'égalité entre les sexes ou à des apports financiers importants. Les réalisations en matière d'égalité entre les sexes au Malawi n'ont pas été attribuées à l'apport financier modeste de l'ACDI, mais plutôt à la participation active du spécialiste de l'égalité entre les sexes et à la participation de l'ACDI aux mécanismes de coordination. Dans certains pays, de bons résultats ont été obtenus en matière d'égalité entre les sexes malgré l'absence d'une politique claire pour orienter les activités. Les rapports d'évaluation du programme au Vietnam signalent ce qui suit : « À l'instar des autres programmes sur l'égalité, un thème récurrent s'est dégagé de certains de ces projets : l'absence de stratégie et la dépendance à l'égard de l'action ponctuelle des personnes qui s'intéressent personnellement à cet enjeu et le défendent »[65.] De même, il est dit dans le rapport sur l'Éthiopie : « L'ACDI est perçue comme ayant assuré un rôle de premier plan dans la promotion de l'égalité des femmes et des hommes et du développement durable en Éthiopie, et cela en dépit d'une stratégie davantage implicite en matière d'égalité des sexes dans le CPP, du peu de ressources humaines dédiées à ces enjeux, de l'absence de crédits dûment affectés à ces enjeux et de mécanismes formels de reddition de compte du programme. L'ACDI est essentiellement tributaire à cet égard de l'engagement personnel des employés affectés au programme dans le cadre d'initiatives ou de projets particuliers »[66]. Par ailleurs, le programme du Bangladesh était étroitement lié au CPP. Par conséquent, avec une solide expertise en matière d'égalité entre les sexes, les solides partenariats avec la société civile et le gouvernement ainsi que des outils utiles relatifs à l'égalité entre les sexes, le programme a pu assurer un solide

[63] Évaluation des investissements de l'ACDI au Vietnam : rapport de synthèse, p. 28-29.
[64] *Évaluation du Programme de l'ACDI au Bangladesh 2003-2008 : rapport administratif*, Direction générale des politiques stratégiques et du rendement, ACDI, janvier 2009, p. 29-31.
[65] Évaluation des investissements de l'ACDI au Vietnam : rapport de synthèse, p. 29.
[66] Évaluation du Programme de l'Éthiopie de 2003-2004 à 2008-2009 : rapport-synthèse, p. 54-55.

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

leadership en matière d'égalité entre les sexes[67].

Environnement

L'environnement est un thème transversal des programmes de l'ACDI depuis un certain nombre d'années. Il a aussi été le thème de composantes de programme. Les résultats signalés dans les rapports d'évaluation tendent à mettre l'accent sur l'environnement en tant que composante de programme plutôt que thème transversal. De bons résultats ont été constatés dans certains pays (Sénégal, Éthiopie, Cameroun et Ghana)[68]. Le peu de résultats observés dans certains autres pays (Vietnam et Mozambique) a été attribué au manque de capacité de l'ACDI, tant sur le plan des ressources humaines que financières[69]. Au Sénégal et au Ghana, on a constaté que l'environnement n'avait pas fait l'objet d'une intégration adéquate[70]. Par ailleurs, au Bangladesh, on se demandait dans le rapport d'évaluation si faire de l'environnement un thème transversal plutôt qu'une composante de programme était suffisant pour répondre aux besoins du pays[71].

Gouvernance

La gouvernance n'est devenue un thème transversal à l'ACDI que récemment. Toutefois, tout comme l'égalité entre les sexes, elle est à la fois une composante de programme et un thème transversal. Les leçons tirées des évaluations de programmes-pays mettent l'accent sur la gouvernance en tant que composante de programme. De manière générale, il ressort de l'examen des programmes de gouvernance de l'ACDI que la gestion et la mise en œuvre de ces programmes sont inefficaces. L'ACDI a été incapable d'adapter ses pratiques opérationnelles et de gestion aux réalités actuelles en ce qui concerne les droits de la personne, la démocratisation et la bonne gouvernance et n'a apporté qu'un appui minimal au renforcement de la capacité interne à faciliter la mise en œuvre de la politique. Même si la politique était considérée comme étant novatrice et qu'elle témoignait non seulement de l'approche du Canada en matière de développement pour ce qui est du recours aux programmes de bonne gouvernance et de droits de la personne, mais aussi de l'approche de la communauté de la coopération internationale en général, où le Canada était considéré comme un acteur influent dans ces domaines, au moment de l'examen, on a constaté un fossé entre la politique et sa mise en œuvre. Ce fossé s'explique, entre autres, comme il est indiqué plus haut, par l'absence d'investissement dans l'analyse préliminaire, qui permet de comprendre le contexte dans lequel le programme de gouvernance est mis en œuvre et de prendre des décisions éclairées[72]. Au Sénégal, par exemple, le programme de gouvernance a été renforcé par le ciblage stratégique des initiatives et la coordination avec les programmes d'autres donateurs et du gouvernement. Cependant, le programme de gouvernance a souffert de l'absence d'une définition de la gouvernance en tant que thème transversal

---

[67] Évaluation du Programme de l'ACDI au Bangladesh 2003-2008 : rapport administratif, p. 29-30.
[68] Évaluation du Programme de l'ACDI au Sénégal de 2001 à 2010, Rapport-synthèse, p. 19-20; Évaluation du Programme de l'Éthiopie de 2003-2004 à 2008-2009 : rapport-synthèse, p. 37-38; Évaluation du Programme de coopération Canada-Cameroun, p. 15-16; Évaluation du Programme de l'ACDI au Ghana 1999-2005 : rapport préliminaire, p. 17-18.
[69] Évaluation des investissements de l'ACDI au Vietnam : rapport de synthèse, p. 29; Évaluation du Programme du Mozambique : rapport de synthèse de 2004-2005 à 2008-2009, p. 27-28.
[70] Évaluation du Programme de l'ACDI au Sénégal de 2001 à 2010, Rapport-synthèse, p. 25; Évaluation du Programme de l'ACDI au Ghana 1999-2005 : rapport préliminaire, p. 17-18.
[71] Évaluation du Programme de l'ACDI au Bangladesh 2003-2008 : rapport administratif, p. 30-31.
[72] Examen des programmes de gouvernance de l'ACDI : rapport de synthèse, p. v-viii.

et de l'absence de synergie entre les initiatives « à travers les secteurs, projets, acteurs et régions »[73]. Au Malawi, l'absence de stratégie pour guider les investissements dans le domaine de la gouvernance a fait que les résultats positifs obtenus n'allaient vraisemblablement pas être durables[74].

Ces constatations ont mis en évidence une leçon qui valait pour tous les thèmes transversaux – à savoir qu'il était tout aussi important d'établir un cadre définissant clairement les résultats escomptés (non seulement du programme, mais aussi du dialogue sur les politiques) pour les thèmes transversaux que pour le programme dans son ensemble, si l'on voulait que le programme atteigne ses objectifs. Par exemple, dans le cas du programme du Vietnam, les évaluateurs ont conclu qu'il serait avantageux de rédiger un plan d'action sur l'égalité entre les femmes et les hommes à l'appui de la mise en oeuvre du prochain CPP; ce plan d'action exposerait des projets concrets visant l'intégration de l'égalité entre les hommes et les femmes dans les projets et dans le programme en général, y compris le dialogue stratégique dans les approches-programmes[75]. .De même, on demandait dans le rapport d'évaluation du programme du Ghana que soit élaborée une stratégie soigneusement articulée qui tienne compte de la nécessité d'intégrer l'égalité entre les sexes à divers niveaux dans le pays, de renforcer les capacités d'institutions gouvernementales clés et de coordonner les efforts avec les autres partenaires du développement[76]. En Éthiopie, les stratégies, les ressources de programme, les cadres de responsabilisation et les mécanismes devant appuyer les trois thèmes transversaux n'étaient pas bien définis ou énoncés dans le CPP, d'où des résultats concrets, mais ponctuels et fragmentaires et non pas parfaitement intégrés[77].

États fragiles

Dans le cadre de l'évaluation du programme de l'Afghanistan, on a examiné les conditions nécessaires pour atteindre les objectifs de programme dans les États fragiles ou dans le contexte de crises humanitaires dans les pays en développement. On a constaté que les approches conjointes, grâce aux partenariats avec d'autres organismes d'aide humanitaire et de développement, étaient particulièrement utiles dans les États fragiles. Mais ces approches doivent aussi être souples pour pouvoir être adaptées à une situation qui évolue rapidement. Les évaluateurs ont insisté sur l'énorme travail de coordination requis : les approches conjointes nécessitent la coordination et l'harmonisation avec les autres ministères ou organismes gouvernementaux ainsi qu'avec les partenaires multilatéraux et internationaux afin de gérer les risques, une sélection judicieuse des partenaires de la mise en œuvre, et l'exercice d'une diligence raisonnable (par ex. la définition de critères clairs pour la sélection des partenaires de mise en œuvre, le suivi étroit des progrès). Les parties doivent avoir des attentes réalistes, une certaine tolérance au risque qui permet le tâtonnement, et un personnel expérimenté auquel est offert un ensemble de mesures d'encouragement adéquates et adaptées au travail dans les États fragiles ou les États en crise. Dans les pays où un programme de développement est mis en œuvre, il est important d'avoir une capacité d'appoint pour les interventions humanitaires dans le bureau de pays, de manière qu'en cas de crise humanitaire, le personnel responsable du programme de développement ne soit pas détourné de ses tâches.

Des leçons similaires ont été dégagées de l'évaluation multidonateurs du programme au Soudan du

---

[73] Évaluation du Programme de l'ACDI au Sénégal de 2001 à 2010 : rapport-synthèse, p. 17.
[74] Évaluation du Programme-pays pour le Malawi de l'ACDI 1998-2008 : rapport de synthèse, p. 44-45.
[75] Évaluation des investissements de l'ACDI au Vietnam : rapport de synthèse, p. 28-29.
[76] Évaluation du Programme de l'ACDI au Ghana 1999-2005 : rapport préliminaire, p. 28-29.
[77] Évaluation du Programme de l'Éthiopie de 2003-2004 à 2008-2009 : rapport-synthèse, p. 48-49.

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

Sud. Les activités de prévention des conflits et de consolidation de la paix étant vitales pour réduire la violence dans le Soudan du Sud, bon nombre des activités n'étaient pas vraiment pertinentes. Une des raisons était qu'il était difficile d'analyser et de comprendre le contexte. Les interventions bilatérales étaient les plus efficaces parce qu'elles pouvaient faire le lien entre les objectifs de différents secteurs, mais il était difficile d'assurer l'efficience du programme parce que les donateurs, qui fournissaient une aide bilatérale, n'utilisaient pas le mécanisme de financement commun et la programmation multilatérale. Les évaluateurs ont recommandé que les donateurs réalisent une analyse du conflit afin de mettre en œuvre ou de revoir les programmes et que cette analyse soit intégrée à l'ensemble du cycle de programme pour aider les donateurs à s'adapter à l'évolution des circonstances et à mieux tenir compte des contextes locaux[78]. Comme ce fut le cas pour le programme de l'Afghanistan, il est fait état de l'importance de la flexibilité dans le rapport d'évaluation du programme du Soudan. Il est mentionné dans le rapport que les engagements pluriannuels, même s'ils étaient avantageux, pouvaient limiter la programmation réactive. Les donateurs devraient plutôt assurer un suivi continu de la situation et utiliser des mécanismes qui sont flexibles et qui aideront à répondre aux besoins des bénéficiaires ciblés[79]. Enfin, les donateurs devraient s'engager à renforcer les capacités et à fournir un soutien à divers paliers de gouvernement pour favoriser la bonne gouvernance ainsi qu'à établir des programmes durables.

2.3 Pertinence

Les projets ou programmes de l'ACDI sont jugés pertinents lorsqu'ils répondent aux besoins locaux, sont axés sur la réduction de la pauvreté et sont conformes aux politiques et aux orientations de l'Agence. Par conséquent, dans l'examen quantitatif, la pertinence a été cotée au moyen de trois indicateurs précis :

- la concordance avec les besoins des bénéficiaires (partenaires et institutions);
- la concordance avec la réduction de la pauvreté s'il y a lieu;
- la concordance avec les politiques et les orientations de l'Agence.

Dans le cas des programmes bilatéraux, les cotes attribuées pour la pertinence étaient « Très bon » ou « Bon » – la majorité obtenant la cote « Bon » – pour tous les indicateurs (voir l'Annexe F). Cependant, la cote « Très bon » a été accordée plus souvent que cela n'a été le cas pour l'atteinte des objectifs. Les programmes cadraient parfaitement avec l'objectif de réduction de la pauvreté.

Facteurs importants pour la pertinence qui ont été mis en évidence par les évaluations :

- La pertinence ***n'est pas statique***. Il est important d'examiner et d'ajuster le programme-pays et ses activités à la lumière des changements dans le contexte local et des stratégies du pays bénéficiaire et d'autres donateurs. L'exercice d'une diligence raisonnable continue pendant la mise en œuvre et l'alignement sur les principes de la Déclaration de Paris accroissent la pertinence.
- ***La conception du programme*** repose sur une analyse et la coordination avec d'autres donateurs.

Les évaluations menées par la Direction de l'évaluation ont porté davantage sur l'alignement des

[78]Évaluation multidonateurs du soutien aux activités de prévention des conflits et de consolidation de la paix au Soudan du Sud : rapport de synthèse au Comité d'évaluation de l'ACDI (en anglais), 2010, p. 20-21
[79] Ibid., p. 21

programmes de l'ACDI sur les priorités du gouvernement hôte que sur l'alignement sur les besoins des bénéficiaires ou même les stratégies d'autres donateurs. L'équipe d'évaluation du programme du Mali a examiné l'importance de l'alignement sur les principes de la Déclaration de Paris pour assurer la concordance des activités de l'ACDI avec celles d'autres donateurs et les priorités stratégiques du pays. Certaines évaluations ont donné à penser qu'il existait une tension entre mettre l'accent sur les résultats immédiats pour les bénéficiaires (en appuyant la prestation des services de base) et privilégier les résultats à plus long terme liés au renforcement des capacités institutionnelles (des résultats plus solides étant obtenus pour le premier énoncé). L'équilibre à réaliser entre ces deux types de résultats doit être déterminé au niveau du pays, en fonction des besoins et de l'appui des autres donateurs.

En général, même si les programmes de l'ACDI sont jugés pertinents, la pertinence n'est pas quelque chose de statique. Il est important d'examiner le programme-pays et ses activités et de rajuster le tir en fonction des changements survenus dans le contexte local (par ex. l'élaboration d'une nouvelle stratégie de réduction de la pauvreté, des modifications apportées par des donateurs à leurs stratégies). Au Vietnam, le personnel sur le terrain à Hanoi a adopté une « approche de gestion souple dans un cadre bien conçu qui, conjuguée aux pouvoirs décisionnels locaux et à sa capacité de réseautage efficace, a permis d'obtenir des résultats bien supérieurs aux attentes compte tenu de son modeste budget »[80]. De même au Ghana, le programme a pu s'adapter et bien réagir à l'évolution du contexte de développement local, donnant la préférence aux nouvelles approches et modalités d'aide et mettant au point un portefeuille de projets qui inclut des projets traditionnels mis en œuvre par un partenaire canadien, de même qu'un soutien budgétaire de district, sectoriel et général[81.] C'est ce qui ressort aussi des évaluations de deux États fragiles : l'Afghanistan et le Soudan du Sud. Il est important d'assurer le suivi et l'évaluation continus du contexte pour maintenir la pertinence des programmes.

La pertinence est également évaluée en fonction de la concordance des programmes avec les politiques et l'orientation de l'ACDI. La grande majorité des programmes bilatéraux répondent à ce critère. On signalait plus particulièrement dans l'évaluation du programme du Sénégal que non seulement le programme de l'ACDI cadrait avec les objectifs et priorités de la stratégie de réduction de la pauvreté du pays et les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), mais aussi avec les politiques et les orientations changeantes de l'ACDI[82].

Le problème du maintien de la pertinence des programmes se pose également aux autres donateurs. Comme il est indiqué plus haut, il est signalé, dans l'évaluation multidonateurs des activités de prévention des conflits et de consolidation de la paix au Soudan du Sud, que toutes les activités des donateurs n'avaient pas été pertinentes parce que le programme n'avait pas été analysé et modifié en fonction de l'évolution du contexte et des causes du conflit. Cette analyse doit être réalisée pendant tout le cycle du programme[83].

2.4 Durabilité

Par durabilité, on entend « la continuation des bénéfices résultant d'une action de développement après la fin de l'intervention. Probabilité d'obtenir des bénéfices sur le long terme. Situation par laquelle les

[80] Évaluation des investissements de l'ACDI au Vietnam : rapport de synthèse, p. 29.
[81]Évaluation du Programme de l'ACDI au Ghana 1999-2005 : rapport préliminaire, p. 9-10.
[82]Évaluation du Programme de l'ACDI au Sénégal de 2001 à 2010 : rapport-synthèse, p. [ ].
[83]Évaluation multidonateurs du soutien aux activités de prévention des conflits et de consolidation de la paix au Soudan du Sud : rapport de synthèse au Comité d'évaluation de l'ACDI (en anglais), 2010, p. 20-21.

avantages nets sont susceptibles de résister aux risques »[84]. Aux fins du présent examen, cinq indicateurs sont utilisés pour évaluer la durabilité :

- la prise en charge par le pays des objectifs du programme;
- le financement garanti des futures activités;
- le caractère approprié de la technologie ou de l'approche;
- la capacité institutionnelle de maintenir les résultats ou le programme;
- l'existence d'un environnement stratégique porteur.

Huit des quinze programmes bilatéraux évalués ont reçu la cote « Bon » et sept, la cote « Moyen »[85] pour la durabilité. Les cotes pour les indicateurs de la durabilité ont également été variables. Des cotes légèrement plus élevées ont été attribuées aux indicateurs suivants :

- la prise en charge par le pays des objectifs du programme;
- le financement garanti des futures activités;
- le caractère approprié de la technologie ou de l'approche.

Facteurs importants pour la durabilité qui ont été mis en lumière par les évaluations :

- ***la prise en charge par le pays*** et ***l'engagement du pays***;
- ***la capacité locale***;
- ***une stratégie prudente*** ainsi que l'intégration de la durabilité dans la conception du programme et le suivi pendant la mise en œuvre;
- ***la continuité*** (un appui intégré et cohérent à long terme et des partenariats durables conjugués à une expertise technique).

Toutefois, la majorité des programmes ont obtenu la cote « Moyen » pour deux indicateurs :

- la capacité institutionnelle de maintenir les résultats ou le programme;
- l'existence d'un environnement stratégique porteur.

Dans l'ensemble, les cotes attribuées pour la durabilité étaient plus faibles que celles accordées pour l'atteinte des objectifs ou la pertinence.

La prise en charge par le pays et l'engagement du pays jouent un rôle clé dans la durabilité. Ils sont renforcés lorsque des spécialistes techniques et sectoriels sont mis à la disposition des gouvernements pour les aider à surmonter les difficultés que pose la faible capacité d'absorption des gouvernements hôtes et à accroître la capacité institutionnelle. Il est essentiel de faire participer les partenaires du pays à la planification, à la détermination des priorités et à l'affectation des ressources pour faciliter la prise en charge et l'engagement. L'engagement du gouvernement hôte se traduira par l'appui à long terme

[84] Cadre de référence générique pour l'évaluation de programme-pays: Évaluations de programme-pays dans les pays ciblés à faible revenu et à revenu intermédiaire demandées par la Direction de l'évaluation de l'ACDI, Direction de l'évaluation, Direction générale des politiques stratégiques et du rendement, Agence canadienne de développement international (ACDI), version 4 (novembre 2010), tiré de OCDE-CAD, Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats, OCDE, 2002.

[85] Il convient de noter que la cote « Moyen » traduit des résultats contrastés. Les définitions détaillées de chaque critère sont fournies à l'Annexe C.

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

apporté aux activités.

La capacité des gouvernements des pays partenaires à assurer la durabilité varie. En Éthiopie, le gouvernement est résolu à accélérer la réalisation des OMD et a consacré une part croissante de ses ressources à la réduction de la pauvreté[86]. Il a investi des ressources considérables pour améliorer son efficience institutionnelle et sa capacité technique. Par contre, la capacité en matière de ressources humaines était faible et l'absence de réforme du service public nuit à la durabilité des efforts faits par le gouvernement pour accroître ses capacités. La capacité des gouvernements partenaires ne se limite pas à leurs ressources humaines et financières, mais englobe aussi l'engagement politique et la culture organisationnelle nécessaires pour assurer la durabilité. Au Mali, le soutien financier et l'assistance technique ont donné des résultats positifs, mais pour que les changements soient durables, il faut aussi un changement de culture, de mentalité et des habitudes de travail[87].

La durabilité doit également être planifiée. On a plus de chances d'assurer la durabilité si ce facteur est intégré au programme dès le début au moyen d'une stratégie explicite. Comme c'est le cas pour la pertinence et le rendement du programme, l'existence d'un solide cadre de programme bien ciblé qui inclut tous les mécanismes d'aide de l'Agence (bilatéral, partenariat et multilatéral) ne contribue pas seulement à l'atteinte des résultats escomptés du programme, mais aussi à leur durabilité. La durabilité doit demeurer une priorité tout au long du programme. L'élaboration d'un solide cadre pour assurer la durabilité repose sur de bonnes études des données de référence et des évaluations stratégiques des partenaires locaux et sectoriels, ainsi que de la dynamique politique et sociale. Le cadre doit aussi inclure une stratégie de sortie.

Le retrait précoce du soutien nuit aux efforts déployés pour assurer la durabilité. Comme il est indiqué plus haut, l'incertitude entourant le statut de pays ciblé du Malawi et le retrait de l'aide financière à ce pays ont contribué à la durabilité incertaine de l'aide de l'ACDI au Malawi. Les chances d'obtenir des résultats durables dans ce pays sont plutôt mitigées et faibles dans l'ensemble. Cette situation est révélatrice non seulement des pratiques de l'ACDI en matière de gestion axée sur les résultats durables, mais aussi du contexte difficile dans le pays[88].

Les ressources – tant humaines que financières – jouent un rôle important dans la durabilité, et le message clé est sans aucun doute qu'un appui intégré et cohérent à long terme et des partenariats stables sont nécessaires. Les approches-programmes, même si elles peuvent produire des gains en efficience dans la gestion de l'aide, doivent s'accompagner d'un ensemble de compétences appropriées en matière de gestion des programmes, d'un dialogue sur les politiques et d'une affectation adéquate des ressources humaines[89]. De même, les évaluations des programmes en matière d'égalité entre les sexes de l'ACDI ont permis de constater que les résultats dans ce domaine étaient fragiles et laissaient à penser que si l'engagement à l'égard de l'égalité entre les sexes n'était pas maintenu à long terme, les résultats positifs obtenus grâce aux investissements passés ne duraient pas[90]. Au Mali, l'évaluation du programme-pays a permis de constater que l'appui aux projets traditionnels devait se prolonger au-delà de l'échéancier des projets, même si des résultats à court terme ont déjà été obtenus[91]. L'établissement de partenariats étroits et durables entre les organisations

[86] Évaluation du Programme de l'Éthiopie de 2003-2004 à 2008-2009 : rapport-synthèse, p. xi.
[87] Rapport administratif relatif à l'évaluation du Programme de coopération Canada-Mali, p. 16-17.
[88] Évaluation du Programme-pays pour le Malawi de l'ACDI 1998-2008 : rapport de synthèse, p. 48-49.
[89] Évaluation du Programme de l'ACDI au Ghana 1999-2005 : rapport préliminaire, p. 27-28.
[90] Évaluation de la mise en œuvre de la Politique de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes, p. 22-23.
[91] Rapport administratif relatif à l'évaluation du Programme de coopération Canada-Mali, p. 16-17

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

maliennes et canadiennes renforcerait la durabilité des résultats obtenus au Mali[92].

Les compétences techniques et sectorielles pertinentes doivent être mises à la disposition du programme pour assurer la durabilité. Par exemple, l'évaluation du programme du Vietnam a permis de constater que même si les représentants de l'ACDI et le personnel de l'Unité d'appui aux programmes (UAP) participaient activement au dialogue sur les politiques, « ils n'ont pas été notés sur la préparation du travail analytique. Les travaux analytiques des spécialistes embauchés par l'ACDI dans le cadre d'autres projets d'assistance technique au Vietnam ont parfois fourni un apport précieux au processus du Crédit [Crédit de soutien à la réduction de la pauvreté au Vietnam] […]. Toutefois, cela résulte de la disponibilité des ressources spécialisées au bon moment et non d'un programme systématique de recherches sectorielles et économiques »[93].

2.5 Variables explicatives : Répercussions du partenariat et de la gestion de programme

Pour l'examen quantitatif, on a pris comme principe que deux facteurs favorisaient l'efficacité de l'aide de l'ACDI ou lui nuisait :

- l'ampleur et la nature du partenariat;
- la portée et la nature de la gestion de programme.

Ces facteurs ont été cotés pour chaque programme. La cotation de chaque facteur explicatif reposait sur des indicateurs précis, pour lesquels une moyenne a été calculée afin d'obtenir une cote pour le facteur général « partenariat » ou « gestion ».

Bien qu'il n'ait pas été possible de réaliser une évaluation statistique de la façon dont ces facteurs influent sur l'atteinte des objectifs, la pertinence et la durabilité, cette section présente les cotes quantitatives pour ces facteurs et examine, sur le plan qualitatif, leurs répercussions sur l'efficacité de l'aide. Il semble que les points forts et les faiblesses indiqués se répercutent sur l'efficacité générale de l'aide de l'ACDI.

Facteurs importants pour le partenariat et la gestion de programme qui ont été mis en lumière par les évaluations :

- de solides ***partenariats*** et une ***gestion de programme efficace*** contribuent à la pertinence des programmes de développement, à l'obtention de résultats par ces programmes et à leur durabilité;
- ***le partenariat*** désigne les solides relations dans le cadre desquelles l'investissement de l'ACDI (compétences et temps) permet de renforcer le leadership;
- il est important pour le dialogue sur les politiques que requièrent les nouvelles modalités de l'aide d'avoir la bonne combinaison de ***compétences techniques et sectorielles*** sur le terrain;
- ***la présence sur le terrain*** peut permettre d'avoir un processus décisionnel qui est plus proche des bénéficiaires et un programme qui est plus sensible aux besoins des bénéficiaires;
- ***la la continuité*** de l'aide favorise l'efficacité du programme;
- les retards ***et les coûts de transaction*** peuvent nuire aux approches-programmes;
- la ***détermination de résultats mesurables et clairs*** contribue à une gestion de programme améliorée et à un meilleur rendement.

[92] Ibid.
[93] Évaluation des investissements de l'ACDI au Vietnam : rapport de synthèse, p. 33-34.

- ***coordination*** peut ouvrir la porte à un partenariat et à une meilleure gestion;

2.5.1 Portée du partenariat

De manière générale, les quinze programmes bilatéraux ont été cotés « Bon » pour ce qui est du partenariat. Deux indicateurs ont servi à évaluer l'ampleur du partenariat :

- la portée de l'engagement stratégique et le dialogue avec les partenaires;
- les possibilités d'action dont il a été tiré parti et celles concertées avec les autres donateurs.

Tous les programmes ont reçu la cote « Très bon » ou « Bon » pour ce qui est de la portée de l'engagement stratégique et du dialogue avec les partenaires. Toutefois, l'indicateur « possibilités d'action dont il a été tiré parti et celles concertées avec les autres donateurs » a obtenu une cote légèrement plus faible, soit « Moyen » dans le cas de deux programmes, ce qui est révélateur de résultats variables.

Dans le cas de certains programmes-pays, les partenariats reflétaient la complémentarité des programmes de l'ACDI et des autres parties prenantes du développement, particulièrement ceux mettant à contribution des directions générales de l'ACDI et d'autres ministères fédéraux. De tels partenariats contribuent à renforcer la pertinence, à améliorer le rendement des programmes et à accroître la durabilité. Par exemple, en Éthiopie, le travail réalisé conjointement par l'ACDI et le MAECI afin d'assurer un leadership et de fournir des ressources pendant et après la crise électorale, a joué un rôle clé dans la réussite du programme[94]. Les deux ministères ont collaboré pour gérer les risques tout en fournissant une aide au développement efficace. Par ailleurs, le rapport d'évaluation du Fonds canadien contre les mines terrestres fait état de problèmes de coordination et de cohérence entre les activités liées au traité sur les mines terrestres de l'ACDI, du MAECI et du ministère de la Défense nationale[95]. Les évaluateurs proposaient plusieurs approches pour surmonter le problème que posent la culture et les pratiques de gestion distinctes de chaque ministère. Premièrement, il aurait été utile de mettre sur pied un organe administratif pour superviser la coordination des activités et améliorer la planification, l'établissement de rapports et le suivi des activités en question. Deuxièmement, l'élaboration d'un plan stratégique quinquennal ou d'un plan de gestion détaillé aurait favorisé une plus grande collaboration.

Les évaluations rendent compte des difficultés que pose l'établissement de partenariats avec les gouvernements hôtes et d'autres donateurs. Le partenariat ne se limite pas à la seule fourniture de ressources financières. Les évaluations de programmes-pays illustrent l'importance de la participation aux divers mécanismes de coordination sectorielle et générale dans le pays. Bien que l'ACDI ait participé à de tels mécanismes dans certains pays, elle doit mieux aligner ses programmes sur ceux des gouvernements hôtes et des autres donateurs. Par exemple, dans le rapport d'évaluation du programme du Mali, on a demandé à l'ACDI de mieux aligner son programme sur le nouveau cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté du gouvernement du Mali et d'assurer la

[94] Évaluation du Programme de l'Éthiopie de 2003-2004 à 2008-2009 : rapport-synthèse, p. xii.
[95] Évaluation interministérielle - Fonds canadien contre les mines terrestres –Phase II : rapport à la haute direction.

complémentarité avec les programmes et les interventions des autres donateurs[96].

De manière générale, les partenariats contribuent plus efficacement à l'efficacité de l'aide si l'ACDI investit temps et ressources dans leur renforcement. Toutefois, d'autres ressources que les ressources financières sont requises. Établir et maintenir une relation efficace avec le gouvernement hôte ainsi qu'avec les institutions et les partenaires donateurs suppose que l'on a la bonne combinaison de compétences (ressources humaines) tant à l'administration centrale que sur le terrain, et ce, pour pouvoir travailler avec les autorités locales. Le rapport d'évaluation du programme du Mozambique mentionne qu'établir des « rapports équilibrés et constructifs avec les institutions hôtes et les donateurs partenaires exige une juste distribution des ressources humaines à l'administration centrale et sur le terrain (HCC ou UAP) ainsi qu'au sein des institutions et organismes canadiens actifs dans le pays. La qualité des partenariats est déterminante dans la mesure où le Canada souhaite exercer son leadership à l'étranger et contribuer aux résultats de développement »[97].

2.5.2 Nature et portée de la gestion de programme

Les cotes globales pour la gestion de programme étaient positives - 11 des 15 programmes ont obtenu la cote « Bon ». Six indicateurs ont servi à coter la gestion de programme :

- des rôles et des responsabilités bien définis;
- des résultats escomptés et des risques à gérer clairement définis;
- la supervision appropriée de la gestion;
- la prise de mesures correctives en temps voulu, au besoin;
- le dynamisme organisationnel (motivation, leadership, ressources humaines);
- la coordination/harmonisation avec d'autres.

La majorité des programmes bilatéraux ont obtenu la cote « Très bon » et « Bon » pour ces indicateurs. Cependant, un certain nombre de programmes (entre 1 et 8) ont obtenu la cote « Moyen »[98]. Les indicateurs ayant obtenu une moins bonne cote sont :

- des rôles et des responsabilités bien définis – la majorité des programmes (8 sur 15) ont reçu la cote « Moyen »;
- la supervision appropriée de la gestion (6 sur 15);
- la prise de mesures correctives en temps voulu, au besoin (5 sur 15).

Les difficultés de supervision de la gestion, qui auraient un effet négatif sur les résultats de programme dans certains bureaux de programme-pays, peuvent être attribuables à un personnel inadéquat, tant pour ce qui est du nombre que des compétences. Avoir la bonne combinaison de compétences sectorielles et techniques, tant à l'administration centrale que sur le terrain, aide à améliorer les partenariats, comme il est indiqué plus haut, mais contribue aussi à l'obtention des résultats de programme et permet à l'ACDI d'assurer un leadership plus solide dans le pays. Les rapports d'évaluation font état de l'importance des compétences pour le dialogue sur les politiques,

---

[96] Rapport administratif relatif à l'évaluation du Programme de coopération Canada-Mali, p. 15-16.
[97] *Évaluation du Programme du Mozambique : rapport de synthèse de 2004-2005 à 2008-2009*, Direction de l'évaluation, Direction générale des politiques stratégiques et du rendement, ACDI, 10 février 2010, p. vi- ix.
[98] Il convient de noter que la cote « Moyen » traduit des résultats contrastés. Les définitions détaillées de chaque critère sont fournies à l'Annexe C.

particulièrement dans le cas des programmes qui incluent des composantes d'approches-programmes ou un financement commun. Ces nouvelles modalités d'aide nécessitent des compétences différentes de celles requises par les approches de projet traditionnelles : il est important d'avoir un personnel qui peut participer efficacement au dialogue sur les politiques avec les gouvernements hôtes et d'autres donateurs et qui a des connaissances en matière de finances publiques.

Le rapport d'évaluation des programmes de gouvernance de l'ACDI mentionnait l'importance d'avoir des compétences techniques adéquates pour les programmes – sans celles-ci, l'Agence ne peut compter que sur quelques personnes pour la prestation d'un appui en matière de politiques et de programmes[99.] En Éthiopie, l'ACDI a satisfait aux impératifs des nouvelles modalités d'aide en recrutant et en déployant des spécialistes techniques ainsi qu'en utilisant de manière stratégique les différents mécanismes de prestation pour tenir compte des changements survenus dans le contexte du programme et de l'élaboration de nouveaux outils et processus de gestion[100].

La disponibilité de compétences appropriées est liée aux efforts de décentralisation déployés par l'ACDI depuis peu. L'évaluation montre que dans certains programmes-pays évalués, la décentralisation a été partiellement mise en œuvre (essentiellement, une déconcentration – le transfert du personnel sur le terrain avec quelques modifications aux pouvoirs en matière de programme) et que dans d'autres la décentralisation n'est pas encore amorcée. On considère que la décentralisation des pouvoirs de décision vers le terrain contribue à améliorer l'efficacité des programmes, car elle permet une prise de décision qui est plus proche des bénéficiaires et donc de mieux répondre aux besoins. On a indiqué que cela était particulièrement déterminant pour la mise en œuvre réussie des approches-programmes. Par exemple, on indique dans le rapport d'évaluation du programme du Ghana que la structure de gestion décentralisée dans ce pays a été avantageuse pour le programme. Le succès a été attribué à la bonne communication entre le Haut-commissariat du Canada et la haute direction à l'administration centrale, à la répartition claire des rôles et à la souplesse dont on a fait preuve à tous les niveaux pour donner suite aux nouvelles approches et aux nouveaux mécanismes de prestation. Toutefois, il est également mentionné dans le rapport que la décentralisation nécessitait des compétences spécialisées et qu'elle devrait entraîner une hausse du nombre de conseillers à long terme en matière de programme[101.] La réponse de l'ACDI au tsunami de 2004 dans l'océan Indien montre également l'importance d'avoir une présence sur le terrain pour améliorer la capacité de prendre des décisions et de régler les problèmes rapidement[102]. Cependant, l'ACDI doit avoir le personnel approprié, auquel sont délégués les pouvoirs nécessaires et la responsabilité de prendre des décisions.

La continuité du soutien est également importante pour l'efficacité des programmes. L'incertitude entourant l'aide que l'ACDI accorderait dans le futur, à la suite d'un réalignement de ses priorités en matière de programme, a eu des effets négatifs sur deux programmes-pays. Au Cameroun, en raison des incertitudes concernant l'avenir du programme, celui-ci a connu entre 2003 et 2006 un ralentissement qui a été coûteux du point de vue de la planification et qui a nui à la mise en œuvre des projets[103]. De même, le sort incertain du futur programme de l'ACDI au Malawi a amoindri l'efficacité

---

[99] *Examen des programmes de gouvernance de l'ACDI : rapport de synthèse,* Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances, ACDI, avril 2008, p. 17-18.
[100] Évaluation du Programme de l'Éthiopie de 2003-2004 à 2008-2009 : rapport-synthèse, p. 50-51.
[101] Évaluation du Programme de l'ACDI au Ghana, 1999-2005 : rapport préliminaire, p. 19-20.
[102] Programme de reconstruction et de relèvement après le tsunami : rapport d'évaluation à l'intention des cadres.
[103] Évaluation du Programme de coopération Canada-Cameroun, p. 30-31.

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

du programme. Les premières années de sa mise en œuvre ont été caractérisées par un solide leadership, une étroite collaboration avec les partenaires du développement au Malawi, la stabilité du personnel et son dévouement, et la souplesse des procédures. Par conséquent, l'image publique et la réputation du Canada au Malawi étaient excellentes. Cependant, « l'important roulement du personnel et l'absence de leadership de l'ACDI en 2004-2005 ont eu une incidence négative sur le rendement du programme-pays pour le Malawi de l'Agence. À compter de 2006, l'incertitude liée à l'avenir du programme a continué à avoir une incidence sur sa direction et son leadership »[104].

La lenteur des processus d'approbation de l'ACDI et les retards dans le lancement des programmes (parfois conjugués à des retards dus au gouvernement hôte) ont nui à l'efficience des programmes de l'ACDI. Il est mentionné dans le rapport d'évaluation du programme de l'Éthiopie que les retards et l'incertitude entourant les processus d'approbation de l'ACDI ont amoindri l'influence de l'Agence tant auprès du gouvernement que des autres donateurs[105]. Il y est également signalé que les processus d'approbation pourraient être moins longs si les pouvoirs délégués au personnel sur le terrain étaient accrus[106]. De même, il est indiqué dans le rapport d'évaluation du programme du Ghana que, dans le cas de certains projets bilatéraux traditionnels, le délai d'exécution s'est avéré un problème, en raison de retards dans le démarrage du projet, de problèmes avec les entrepreneurs, de problèmes d'approvisionnement et de retards dans les décaissements[107].

Par ailleurs, on mentionnait dans le rapport d'évaluation de l'aide aux victimes du tsunami de 2004 que les processus d'approbation étaient plus rapides lorsque des mécanismes de coordination appropriés étaient en place pour assurer une prise de décision et le décaissement des fonds en temps voulu. Le vice-président de la Direction générale de l'Asie a présidé le Comité de coordination de l'aide aux victimes du tsunami, qui a favorisé l'efficacité de la coordination, de la communication, de la prise de décision et de la surveillance. L'excellente communication entre le personnel sur le terrain et l'administration centrale a permis de prendre les décisions rapidement. De plus, le Comité de coordination de l'aide aux victimes du tsunami a établi un système de suivi financier qui a été efficace et utile pour la planification du programme. Les projets de reconstruction post-tsunami ont donc été approuvés plus rapidement que ce n'est le cas habituellement[108].

La capacité de l'ACDI de prendre des mesures correctives en temps voulu était plutôt faible, comme l'ont montré les examens quantitatifs. On a signalé plus tôt l'importance d'assurer la pertinence à long terme des programmes. Bien que cette question continue de poser des difficultés, il y a des exemples positifs de mesures correctives appropriées. Il est mentionné dans le rapport d'évaluation du programme du Vietnam que les gestionnaires de programme ont pris des mesures correctives pour mettre fin à quelques initiatives qui ne donnaient pas de bons résultats[109].

Les retards et les coûts de transaction élevés semblent continuer de nuire aux approches-programmes, malgré les attentes contraires à cet égard[110]. Il est important d'avoir des mécanismes de financement

---

[104] Évaluation du Programme-pays de l'ACDI pour le Malawi 1998-2008 : rapport de synthèse, p. xvii.
[105] Évaluation du Programme de l'Éthiopie de 2003-2004 à 2008-2009 : rapport-synthèse, p. x-xi.
[106] *Ibid.*, p. 33-34.
[107] Évaluation du Programme de l'ACDI au Ghana, 1999-2005 : rapport préliminaire, p. 18-19.
[108] Programme de reconstruction et de relèvement après le tsunami : rapport d'évaluation à l'intention des cadres, p. 31-32.
[109] Évaluation des investissements de l'ACDI au Vietnam : rapport de synthèse, p. 52-53.
[110] « Les coûts de transaction sont les coûts directs et indirects engagés par les donateurs et les bénéficiaires qui sont directement associés à la gestion de l'aide et au partenariat en matière d'aide en général. Il peut s'agir de

souples et rapides pour compenser ces retards. Le rapport d'évaluation multidonateurs des activités au Soudan du Sud indiquait qu'un certain nombre de facteurs, y compris les coûts de transaction et les retards dans le décaissement des fonds, ont limité la capacité du programme à atteindre ses objectifs[111]. Il est indiqué dans le rapport d'évaluation du Programme de l'Éthiopie qu'on aurait tort de tenir pour acquis que le recours à une approche-programme entraînerait une réduction des coûts de transaction pour l'ACDI (ou le gouvernement hôte). Le rapport donne à penser que les coûts de transaction ne peuvent être réduits que si l'ACDI planifie et gère de manière stratégique sa participation aux activités conjointes des donateurs, en tenant compte de la priorité du programme, des résultats escomptés, des contraintes en matière de ressources humaines et de sa capacité technique. De plus, des mécanismes de financement souples et rapides sont nécessaires pour combler les lacunes du programme et répondre aux besoins prioritaires au fur et à mesure qu'ils apparaissent, et ce, pour compenser la lenteur du processus décisionnel associé aux approches-programmes ainsi que la lenteur et la complexité des processus d'approbation de l'ACDI.

La surveillance de la gestion est facilitée par la mise en œuvre de l'approche de gestion axée sur les résultats (GAR). Cependant, les résultats obtenus par les programmes-pays au chapitre de la GAR sont mitigés. Parfois, on signale que l'investissement à long terme et l'engagement de l'ACDI à l'égard de la GAR ont porté leurs fruits (même si des choses restent à améliorer, particulièrement chez les gouvernements hôtes) et qu'ils auraient contribué à la réussite des programmes grâce au suivi et à l'importance accordée aux résultats. Certains programmes n'appliquent pas encore intégralement l'approche de GAR et ne mettent pas suffisamment l'accent sur les résultats. Une GAR efficace (grâce à la définition de résultats mesurables et clairs) aide à améliorer le rendement des programmes. Par exemple, le rapport d'évaluation du programme du Ghana fait état de lacunes dans la définition et l'utilisation d'indicateurs pour certains résultats escomptés liés au suivi et à l'évaluation des programmes sectoriels[112].

Les attentes en ce qui concerne la planification axée sur les résultats doivent être modérées. Il est recommandé dans le rapport d'évaluation du programme du Ghana d'établir pour le nouveau CPP un cadre axé sur les résultats qui inclut des indicateurs de rendement appropriés, les stratégies de collecte de données et les nouveaux risques[113]. Le rapport sur le programme du Malawi se fait l'écho des préoccupations concernant la planification des rapports (en ce qui concerne l'élaboration de stratégies et la détermination des ressources) tant au niveau du programme que des projets[114].

Les rapports d'évaluation font état des problèmes précis que pose la mesure des résultats dans le contexte des nouvelles modalités de l'aide. Par exemple, le rapport d'évaluation interministérielle du Fonds canadien contre les mines terrestres signalait que, même si les activités étaient jugées pertinentes, il était difficile d'évaluer les effets du financement canadien des activités de déminage en

---

fonds, de temps, de ressources utilisées, de pertes d'efficience, etc. Souvent, le terme désigne plus particulièrement les coûts de transaction assumés par le bénéficiaire ». [Traduction] *Aid Management Guidelines Glossary Explanation*, ministère des Affaires étrangères, Danemark, 29 mars 2011, http://amg.um.dk/en/servicemenu/Glossary/Glossary.htm.

[111] Évaluation multidonateurs du soutien aux activités de prévention des conflits et de consolidation de la paix au Soudan du Sud : rapport de synthèse au Comité d'évaluation de l'ACDI (en anglais),, 2010, p. 19

[112] Évaluation du Programme de l'ACDI au Ghana, 1999-2005 : rapport préliminaire, p. 19-20.

[113] *Ibid*., p. 28-29.

[114] Évaluation du Programme-pays de l'ACDI pour le Malawi 1998-2008 : rapport de synthèse, p. 69-70.

raison de la nature du mécanisme de financement commun utilisé conjointement avec d'autres pays donateurs[115].

2.6 Conclusions relatives à l'efficacité des programmes bilatéraux

De manière générale, l'évaluation quantitative des subventions et contributions de l'ACDI pour les programmes bilatéraux entre 2005-2006 et 2010-2011 montre qu'elles ont été relativement efficaces. L'examen qualitatif fait ressortir les points forts et les points à améliorer.

De bonnes cotes ont été attribuées pour l'atteinte des objectifs des programmes bilatéraux, suivant les résultats au niveau des extrants et des effets. Les évaluations ont fourni peu d'information sur l'atteinte des objectifs au niveau de l'impact et sur les effets imprévus. Même si le peu d'information sur les effets imprévus est compréhensible, l'absence de données sur l'atteinte des objectifs au niveau de l'impact porte à croire qu'aucun objectif n'a été établi à ce niveau pour les programmes ou projets ou que les évaluateurs ont été incapables de mesurer l'atteinte des objectifs à ce niveau.

Certains facteurs peuvent aider à accroître l'efficacité des programmes, y compris la complémentarité des mécanismes de programmation et la combinaison des modalités de l'aide. Les programmes qui ont atteint leurs objectifs sont caractérisés par un dialogue sur les politiques de haut niveau et la grande qualité de la conception du programme, y compris une définition claire des résultats escomptés. Bien qu'il soit trop tôt pour déterminer si les approches-programmes contribuent à réduire davantage la pauvreté, ces approches sont généralement jugées pertinentes pour les pays partenaires.

Les cotes « Bon » et « Très bon » ont été attribuées à la pertinence des programmes bilatéraux tant dans le cadre des évaluations centralisées que de celles menées par les directions générales. Bien que les programmes de l'ACDI soient généralement considérés comme pertinents, les programmes bilatéraux sont davantage alignés sur les priorités du gouvernement hôte que sur les besoins des bénéficiaires ou même les stratégies des autres donateurs. Les rapports d'évaluation ont signalé l'importance d'assurer la pertinence continue des programmes en modifiant le programme au fil de l'évolution du contexte local.

Les cotes accordées pour la durabilité étaient généralement inférieures à celles attribuées pour l'atteinte des objectifs ou la pertinence, ce qui porte à croire que même si les programmes bilatéraux sont, de manière générale, en adéquation avec les besoins du pays et atteignent leurs objectifs (au moins à court ou à moyen terme), il est difficile d'assurer leur durabilité. Le manque de précisions sur l'atteinte des objectifs au niveau de l'impact peut donner à croire que les programmes ne mettent peut-être pas suffisamment l'accent sur les résultats à plus long terme. Il est dit dans les rapports d'évaluation qu'avoir un cadre de programme bien ciblé qui inclut tous les mécanismes d'aide de l'ACDI (bilatéral, partenariat, multilatéral) contribue non seulement à la réussite du programme, mais aussi à sa durabilité. Les chances d'assurer la durabilité sont plus grandes s'il existe une stratégie claire et si la durabilité est intégrée aux programmes dès le début et qu'elle reste une priorité tout au long du programme. La durabilité est également renforcée par une solide prise en charge par le pays et par son engagement, ainsi que par la concertation avec les autres donateurs.

---

[115] *Évaluation interministérielle - Fonds canadien contre les mines terrestres – Phase II — Rapport à la haute direction,* Direction de l'évaluation de l'ACDI, Division de l'évaluation du MAECI et Direction de l'évaluation du ministère de la Défense nationale, Gouvernement du Canada, janvier 2010.

Même si certains rapports d'évaluation soulignaient les points forts de l'Agence en ce qui concerne sa participation à l'élaboration des politiques et au dialogue sur les politiques, il était aussi fait état de certains points faibles lorsqu'il s'agissait de tirer parti des possibilités avec d'autres donateurs. Cela tend à indiquer que même si l'ACDI noue un dialogue avec ses partenaires, elle ne va pas jusqu'à mieux coordonner ses programmes avec ceux-ci. Les rapports d'évaluation donnent de bons exemples de la coordination de l'ACDI avec d'autres ministères et de l'efficacité de ces approches.

La gestion de programme à l'ACDI présente des forces et des points faibles. L'ampleur des ressources affectées par l'ACDI à certains pays et leur flexibilité (et l'amorce de la décentralisation) ont largement contribué à l'atteinte des objectifs de programme. Par ailleurs, dans le cas de certains programmes, l'incertitude entourant la présence à long terme de l'ACDI dans les pays et l'absence de stabilité du personnel qui en découle ont nui à l'obtention de résultats.

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

3. ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DU MÉCANISME DE PARTENARIAT

Cette section présente les conclusions de l'évaluation de l'efficacité des subventions et contributions de l'ACDI dans le cadre du mécanisme de partenariat. Contrairement à l'examen du mécanisme bilatéral, cette évaluation repose en grande partie sur un examen des évaluations de programmes de partenariat menées par les directions générales. Ces évaluations complètent les quatre évaluations de programmes de partenariat menées par la Direction de l'évaluation au cours de la période visée. La pièce 3.1 ci-dessous présente les conclusions, et les tableaux à l'appui de l'examen quantitatif des évaluations sont joints à l'Annexe F (tableaux F.3 et F.4).

3.1 Efficacité globale de l'aide

L'évaluation de l'efficacité des subventions et contributions de l'ACDI dans le cadre du mécanisme de partenariat a reposé sur les mêmes critères que l'examen du mécanisme bilatéral :

- atteinte des objectifs/résultats;
- pertinence;
- durabilité des résultats/bienfaits.

Comme ce fut le cas pour les programmes bilatéraux, les cotes attribuées à l'efficacité globale des subventions et contributions versées par l'ACDI dans le cadre des programmes de partenariat étaient généralement positives. La majorité des programmes ont obtenu la cote « Bon » pour tous les critères; cependant, le cote attribuée pour la durabilité était un peu moins bonne (comme ce fut le cas pour les programmes bilatéraux)[116]. La pièce 3.1 résume les résultats globaux; chaque critère est examiné plus en détail dans les sections qui suivent.

Pièce 3.1 : Cotation des critères – Évaluations des programmes de partenariat

Critère	Nombre d'évaluations classées : Très bon	Nombre d'évaluations classées : Bon	Nombre d'évaluations classées : Moyen	Nombre d'évaluations classées : Faible	Nombre
Atteinte des objectifs/résultats	0	19	1	0	20
Pertinence	0	19	1	0	20
Durabilité	1	14	5	0	20

[116] Il convient de noter que la cote « Moyen » traduit des résultats contrastés. Les définitions détaillées de chaque critère sont fournies à l'Annexe C.

3.2 Atteinte des objectifs/résultats

L'atteinte des objectifs définis a été évaluée en déterminant la mesure dans laquelle il existait des données probantes concernant les résultats signalés et obtenus au niveau de l'impact, des effets et des extrants, ainsi que les résultats imprévus[117]. Tout comme pour les programmes bilatéraux, peu d'évaluations ont permis d'obtenir des données probantes sur les résultats au niveau de l'impact ou les résultats imprévus. Presque tous les programmes de partenariat évalués ont obtenu la cote « Bon » pour les résultats au niveau de l'extrant et de l'effet.

Les programmes de partenariat, comme les programmes bilatéraux, ont mis en relief l'importance d'avoir des cadres clairement définis qui sont revus au besoin pour orienter et cibler les programmes. Nombre de programmes de partenariat sont mis en œuvre au moyen de divers projets. Les évaluateurs ont dégagé des facteurs qui assurent la réussite de cette approche-projet. Les chances de réussite du programme sont meilleures s'il appuie un petit nombre de projets interdépendants plutôt que de nombreux projets distincts et sans lien entre eux. L'approche a plus de chances de donner de bons résultats et d'avoir un effet multiplicateur si les projets accompagnent des politiques publiques et s'il existe une stratégie pour assurer leur reproductibilité. L'évaluation du Programme de partenariats universitaires Corps canadien et du programme Étudiants pour le développement a permis de constater que la dispersion des efforts entre un certain nombre de projets pouvait amoindrir l'efficacité du programme et qu'une stratégie visant à concentrer le programme dans un plus petit nombre d'endroits permettrait d'avoir des interventions plus efficaces et plus ciblées[118].

Facteurs importants pour l'atteinte des objectifs/résultats qui ont été mis en évidence par les évaluations :

- des objectifs et des cadres de résultats clairement définis;
- une meilleure ***coordination*** et une plus grande ***complémentarité*** avec d'autres initiatives.
- un plus petit nombre de ***projets liés entre eux***, plutôt que de nombreux projets distincts et sans lien entre eux, particulièrement si les projets accompagnent des politiques publiques et s'il existe une stratégie pour assurer leur reproductibilité.

Comme dans le cas des programmes bilatéraux, les programmes de partenariat sont plus susceptibles d'atteindre leurs objectifs si des objectifs et des cadres de résultats ont été clairement établis. Le Programme Cyberjeunes Canada International a donné des résultats de développement dans les domaines de la bonne gouvernance et de la démocratie, du renforcement des capacités et de l'égalité entre les sexes. Bien que les résultats de développement n'aient pas été l'objectif premier du programme, l'évaluation a permis de constater que de meilleurs résultats seraient obtenus si le programme était clairement axé sur les résultats de développement[119].

Une meilleure coordination et une plus grande complémentarité permettent de renforcer les

---

[117] Comme il est indiqué à la section 2.2, les définitions des termes « effets » et « extrants » ont changé à l'ACDI pendant la période au cours de laquelle un certain nombre de ces programmes ont été mis en œuvre.

[118] Évaluation du Programme de partenariats universitaires Corps canadien (PPUCC) et du programme Étudiants pour le développement (EPD), Direction de l'évaluation, Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances, ACDI, mai 2007, p. vi.

[119] *Évaluation du Programme Cyberjeunes Canada International*, Direction de l'évaluation, Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances, ACDI, mai 2007, p. 23-24.

programmes de partenariat. Les évaluateurs du Programme de partenariats universitaires Corps canadien et du programme Étudiants pour le développement ont constaté qu'une meilleure communication avec l'Agence dans son ensemble aurait été bénéfique pour le programme[120].

3.3 Pertinence

Comme dans le cas des programmes bilatéraux, la pertinence des programmes de partenariat a été cotée au moyen de trois indicateurs précis :

- la concordance avec les besoins des bénéficiaires (partenaires et institutions);
- la concordance avec la réduction de la pauvreté s'il y a lieu;
- la concordance avec les politiques et les orientations de l'Agence.

De manière générale, les cotes pour la pertinence des programmes de partenariat étaient positives – 19 des 20 programmes ont obtenu la cote « Bon ». On note peu de variations dans les cotes pour les différents indicateurs. L'indicateur relatif à la concordance avec les politiques et les orientations de l'Agence a obtenu une cote un peu moins bonne – trois programmes ont obtenu la cote « Moyen » et un, la cote « Très bon ».

La pertinence englobe des éléments très divers, y compris l'alignement sur les besoins des populations bénéficiaires, les stratégies et les priorités de l'ACDI et des gouvernements hôtes et la complémentarité avec d'autres donateurs et ministères fédéraux. Une conception de programme plus stratégique, y compris des énoncés plus clairs en ce qui concerne les objectifs et les résultats escomptés, permettrait d'améliorer la pertinence. Cependant, pour maintenir la pertinence des programmes, leur conception doit également être revue. Il est très difficile de maintenir la pertinence des programmes par rapport aux stratégies et aux priorités de l'Agence lorsque ce sont les organismes de mise en œuvre qui déterminent les besoins – les priorités de l'ACDI et du partenaire peuvent différer.

Il est également difficile de maintenir la pertinence des programmes de partenariat en raison de leur dispersion géographique. Le rapport d'évaluation du Programme de partenariats universitaires en coopération et développement indique que même si les projets donnaient suite aux besoins et aux priorités des pays hôtes, ils étaient dispersés et n'étaient pas en adéquation avec la programmation générale de l'ACDI, car ils visaient de trop nombreux objectifs en même temps[121].

Facteurs importants pour la pertinence qui ont été mis en évidence par les évaluations :

- ***la conception du programme***, comme dans le cas des programmes bilatéraux;
- la pertinence n'est pas ***statique***, comme dans le cas des programmes bilatéraux.

Le but du Programme de coopération industrielle de l'ACDI – un élément du programme de développement du secteur privé de l'Agence – était d'encourager l'établissement de relations

[120] *Évaluation du Programme de partenariats universitaires en coopération et développement* : rapport à l'intention des cadres, Direction de l'évaluation, Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances, ACDI, février 2007, p. 21-22.
[121] *Ibid.*, p. 5-7.

d'affaires durables entre les entreprises canadiennes et de pays en développement afin de promouvoir le développement et la réduction de la pauvreté. Les évaluateurs ont conclu que, même si le Programme de coopération industrielle avait été utilisé par les entreprises partenaires pour créer des emplois tant directs qu'indirects au Canada et dans les pays partenaires, l'évolution des priorités de l'Agence et la réduction du nombre de pays admissibles avaient affaibli la pertinence du Programme pour l'Agence[122.] Vu les conclusions de l'évaluation, l'ACDI a négocié le transfert d'un programme de coopération industrielle modifié au MAECI.

3.4 Durabilité

Comme dans le cas des programmes bilatéraux, cinq indicateurs ont été utilisés pour évaluer la durabilité des programmes de partenariat :

- la prise en charge par le pays des objectifs du programme;
- le financement garanti des futures activités;
- le caractère approprié de la technologie ou de l'approche;
- la capacité institutionnelle de maintenir les résultats ou le programme;
- l'existence d'un environnement stratégique porteur.

Bien que la cote globale pour la durabilité des programmes de partenariat était « Bon », comme pour les programmes bilatéraux, l'examen quantitatif a mis en évidence des cotes plus basses pour la durabilité que pour l'atteinte des objectifs et la pertinence. Les cotes pour chaque indicateur – facteurs influant sur la durabilité – étaient variables. Même si une majorité des programmes ont obtenu la cote « Bon » pour chacun des indicateurs, chaque critère faisait apparaître des résultats contrastés – un certain nombre de cotes « Moyen » – de 4 à 11 sur 20, selon le critère. La majorité des programmes ont notamment obtenu seulement la cote « Moyen » pour le financement garanti des futures activités.

L'examen qualitatif a mis en évidence l'importance d'avoir une stratégie pour assurer la durabilité des programmes de partenariat, comme il l'a fait pour les programmes bilatéraux. Une telle stratégie est importante si l'on veut que l'accent soit mis sur la durabilité tout au long du programme et qu'une stratégie de sortie appropriée soit définie.

Vu la nature des programmes, le partenariat joue aussi un rôle central. Il est important de prendre le temps d'établir de solides partenariats et d'investir les ressources voulues pour avoir un dialogue sur les politiques efficace. Il ressort néanmoins de l'évaluation du Programme de partenariats universitaires en coopération et développement que les programmes de partenariat ne donnent pas nécessairement des résultats durables si on ne fournit pas un appui plus large au développement institutionnel[123]. Il doit exister une confiance mutuelle fondée sur des partenariats à long terme pour que les résultats des projets soient durables, et cette confiance devrait reposer sur une compréhension commune des besoins, des capacités, des points de vue et de l'environnement des partenaires; de plus, les mandats des organisations doivent être axés sur le service à la collectivité. Établir ce genre de

[122] *Rapport administratif de l'évaluation du Programme de coopération industrielle (ACDI-PCI) de l'ACDI,* Direction de l'évaluation, Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances, ACDI, décembre 2007, p. 21-22.

[123] *Évaluation du Programme de partenariats universitaires en coopération et développement* (PUCD) : rapport à l'intention des cadres », Direction de l'évaluation, Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances, ACDI, février 2007, p. 31-32.

relations prend du temps et peut nécessiter des investissements, sous forme de frais de déplacement et de dialogue. Les approches opérationnelles changeantes de l'ACDI, mentionnées à la section 5, peuvent par inadvertance avoir un effet néfaste à cet égard.

La faiblesse des organisations partenaires dans le pays en développement nuirait à la durabilité – notamment des mandats inappropriés, l'absence de ressources et le soutien limité des gouvernements du pays hôte. Par contre, la durabilité est renforcée lorsque les organisations partenaires dirigent leur propre processus de développement des capacités, en se fondant sur des consultations multidonateurs.

Facteurs importants pour la durabilité qui ont été mis en lumière par les évaluations :

- une ***priorisation*** continue de la durabilité tout au long du programme, y compris une stratégie de sortie;
- de solides ***partenariats*** à long terme fondés sur la confiance mutuelle, laquelle repose sur une compréhension commune des besoins, des capacités, des points de vue et de l'environnement des partenaires, ainsi que de leurs mandats organisationnels;
- ***les capacités*** des organisations partenaires dans le pays en développement.

3.5 Variables explicatives : Répercussions du partenariat et de la gestion de programme

Pour l'examen quantitatif, on a pris comme principe que deux facteurs favorisaient l'efficacité de l'aide de l'ACDI ou lui nuisait :

- l'ampleur et la nature du partenariat;
- la portée et la nature de la gestion de programme.

Ces facteurs ont été cotés pour chaque programme. La cotation de chaque facteur explicatif reposait sur des indicateurs précis, pour lesquels une moyenne a été calculée afin d'obtenir une cote pour le facteur général « partenariat » ou « gestion ». Bien qu'il n'ait pas été possible de réaliser une évaluation statistique de la façon dont ces facteurs influent sur la réalisation des objectifs, la pertinence et la durabilité, cette section présente les cotes quantitatives pour ces facteurs et examine, sur le plan qualitatif, leurs répercussions sur l'efficacité de l'aide. Il semble que les points forts et les faiblesses indiqués se répercutent sur l'efficacité générale de l'aide de l'ACDI.

Facteurs importants pour le partenariat et la gestion de programme qui ont été mis en lumière par les évaluations :

- ***une conception du programme*** qui inclut le partenariat et l'engagement (dont des intérêts communs et une même vision du développement);
- la ***qualité des partenariats***, qui dépend du temps et des ressources consacrés au renforcement des relations;
- ***la coordination*** et la ***cohérence*** de tous les programmes dans un secteur aident à orienter les programmes et à leur apporter une contribution plus stratégique;
- ***la gestion de programme,*** y compris une bonne analyse du contexte et un suivi régulier des projets, peut aider à maintenir la pertinence du programme;
- la ***priorisation*** d'un moins grand nombre de secteurs et la fourniture d'un soutien continu efficace aux projets opérationnels accroissent l'efficacité des programmes.

3.5.1 Portée du partenariat

De manière générale, les 20 programmes de partenariat ont obtenu la cote « Bon » en ce qui concerne le partenariat. Deux indicateurs ont servi à évaluer l'ampleur du partenariat :

- la portée de l'engagement stratégique et le dialogue avec les partenaires;
- les possibilités d'action dont il a été tiré parti et celles concertées avec les autres donateurs.

L'indicateur « portée de l'engagement stratégique et du dialogue avec les partenaires » a généralement obtenu une cote un peu plus élevée que l'indicateur « possibilités d'action dont il a été tiré parti et celles concertées avec les autres donateurs », ce qui est révélateur de résultats variables, et a obtenu la cote « Moyen » dans le cas de six programmes.

Les programmes de partenariat ont plus de chances d'être pertinents si les partenaires participent à la conception du programme. Il ressort de l'évaluation du Programme de partenariats universitaires Corps canadien (PPUCC) et du programme Étudiants pour le développement que la participation des partenaires étrangers à la planification pouvait accroître la pertinence et l'efficacité d'un stage ou d'un projet d'équipe[124].

Dans le cas du Programme de partenariats universitaires en coopération et développement, le dialogue avec les partenaires a été renforcé grâce aux échanges entre les pays en développement et les pays développés plutôt qu'au moyen de simples transferts des connaissances. Les partenariats sont généralement durables et fonctionnent mieux lorsque deux organisations « championnes » travaillent ensemble pendant un certain temps et partagent les mêmes intérêts et la même vision du développement. La qualité des partenariats dépend des ressources investies et du temps consacré au renforcement des relations[125].

Il est important d'assurer la coordination et la cohérence des directions générales de programmes multilatéraux, bilatéraux et de partenariat et des bureaux sur le terrain de l'ACDI. Par exemple, réunir tous les programmes d'enseignement supérieur aiderait à assurer la coordination du secteur et à faire en sorte qu'il soit mieux orienté et qu'il apporte une contribution plus stratégique au programme. Toutefois, cette coordination peut restreindre les efforts faits par les programmes de partenariats pour attirer des propositions novatrices.

3.5.2 Nature et portée de la gestion de programme

La cote globale « Bon » a été obtenue pour la gestion de programme — 11 des 15 programmes ont obtenu cette cote. Six indicateurs ont servi à coter la gestion de programme :

- des rôles et des responsabilités bien définis;
- des résultats escomptés et des risques à gérer clairement définis;
- la supervision appropriée de la gestion manifeste;
- la prise de mesures correctives en temps voulu, au besoin;
- le dynamisme organisationnel (motivation, leadership, ressources humaines);

---

[124] Évaluation du Programme de partenariats universitaires Corps canadien (PPUCC) et du programme Étudiants pour le développement (EPD), p. vii.
[125] Évaluation du Programme de partenariats universitaires en coopération et développement, p. 17.

- la coordination/l'harmonisation avec d'autres.

Plus de la moitié des programmes (ceux auxquels une cote a été accordée) ont reçu une majorité de cote « Bon » et « Très bon » pour les indicateurs suivants :

- des rôles et des responsabilités bien définis;
- le dynamisme organisationnel (motivation, leadership, ressources humaines);
- la coordination/l'harmonisation avec d'autres.

Dans le cas de tous les autres indicateurs, la majorité des programmes ont obtenu la cote « Moyen »[126]:

des résultats escomptés et des risques à gérer clairement définis;

la supervision appropriée de la gestion;

la prise de mesures correctives en temps voulu, au besoin.

Comme c'est le cas pour les programmes bilatéraux, la pertinence de la supervision de la gestion de l'ACDI comportait certaines contraintes. Le rapport d'évaluation du Programme de partenariats universitaires en coopération et développement faisait état des problèmes associés aux programmes réactifs et indiquait que des ressources considérables devaient être investies dans la gestion du programme, y compris la bonne analyse du contexte, le suivi régulier des projets, pour maintenir sa pertinence[127]. Cela tendrait à indiquer que l'efficacité du programme est accrue s'il est concentré dans un moins grand nombre de pays et si un soutien continu efficace est apporté aux projets opérationnels. On a constaté que le personnel sur le terrain devait être en mesure de répondre aux besoins locaux et de tenir compte des contextes locaux. Le Programme a également souffert de retards dans l'approbation en raison du roulement du personnel, de changements apportés aux règles et aux procédures et à la réorientation stratégique de l'ACDI[128.] Il est recommandé d'établir un comité de surveillance du Programme, dont le mandat sera d'aider le Programme à s'adapter aux changements dans la politique et la programmation de l'Agence et de renforcer le processus de prise de décisions stratégiques.

3.6 Conclusions relatives à l'efficacité des programmes de partenariat

Dans l'ensemble, entre 2005-2206 et 2010-2011, les programmes de partenariat de l'ACDI ont été efficaces, ayant généralement obtenu la cote « Bon ».

Comme c'est le cas pour les programmes bilatéraux, les évaluations ont fourni peu d'informations sur **l'atteinte des objectifs** au niveau de l'impact et sur les effets imprévus des programmes de partenariat.

Les cotes pour l'atteinte des objectifs dans les évaluations menées par la Direction de l'évaluation étaient un peu plus faibles pour les projets ou programmes de partenariat que celles accordées pour les

[126] Il convient de noter que la cote « Moyen » traduit des résultats contrastés. Les définitions détaillées de chaque critère sont fournies à l'Annexe C.
[127] Évaluation du Programme de partenariats universitaires en coopération et développement, p. 34.
[128] Ibid., p. 23.

projets ou programmes bilatéraux. Cependant, les évaluations de la Direction de l'évaluation montraient de plus grandes variations dans la qualité des programmes bilatéraux que les évaluations de programme de partenariat menées par les directions générales. Les projets ou programmes de partenariat évalués par les directions générales ont presque tous été cotés « Bon ».

Les cotes pour **la pertinence** des projets ou programmes dans les évaluations menées par les directions générales et les évaluations centralisées étaient plus élevées dans le cas des programmes bilatéraux que dans celui des programmes de partenariat. Les programmes de partenariat ont presque tous obtenu la cote « Bon », alors que la cote « Très bon » a été attribuée à un certain nombre de programmes bilatéraux, particulièrement dans le cas des évaluations de projets ou programmes bilatéraux menées par les directions générales. Il a été fait état dans les évaluations des difficultés de maintenir la pertinence des programmes de partenariat lorsque ces programmes sont réactifs et qu'ils sont géographiquement dispersés.

Comme c'est le cas pour les programmes bilatéraux, les cotes pour **la durabilité** étaient généralement plus faibles que celles accordées pour l'atteinte des objectifs ou la pertinence. Les cotes attribuées par les auteurs des rapports d'évaluation et l'équipe d'examen étaient similaires pour les évaluations centralisées et les évaluations menées par les directions générales. Le seul indicateur qui nuisait à la durabilité était l'absence de « financement garanti des futures activités ». L'importance de l'absence de capacité institutionnelle à assurer la durabilité des résultats en tant qu'obstacle à la durabilité était quelque peu moins claire que ce n'était le cas pour les programmes bilatéraux.

4. ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DU MÉCANISME MULTILATÉRAL

Cette section porte sur l'évaluation de l'efficacité des programmes multilatéraux de l'ACDI comme moyen de fournir une aide humanitaire et au développement aux pays en développement. L'évaluation de l'efficacité du mécanisme multilatéral prend comme point de départ un examen réalisé en 2009. Après l'examen des subventions et contributions de l'ACDI de 2006, qui était axé sur les mécanismes bilatéraux et de partenariat, le Conseil du Trésor a demandé un rapport d'examen préalable du mécanisme multilatéral, qui lui a été remis en 2009. L'examen de suivi de 2011 porte essentiellement sur trois points : les récentes données probantes concernant l'efficacité des programmes des organisations multilatérales, les efforts continus en vue d'améliorer la mesure du rendement des organisations multilatérales, et les initiatives de l'ACDI en vue d'améliorer l'efficacité des organisations multilatérales. Les deux premiers points sont abordés dans ce chapitre et l'autre à la section 5.6.

Ce chapitre s'ouvre sur un aperçu du mécanisme multilatéral, puis brosse un portrait de l'efficacité des organisations multilatérales sous trois angles : un examen de récentes évaluations de l'ACDI portant sur ses programmes multilatéraux; une méta-évaluation des évaluations des organisations multilatérales; un examen des faits nouveaux concernant le suivi et l'établissement de rapports des organisations multilatérales.

4.1 Aperçu du mécanisme multilatéral

Aux fins de la programmation et de la budgétisation à l'ACDI, l'aide multilatérale peut être définie ainsi : les fonds acheminés par le truchement d'institutions internationales dont les membres sont des gouvernements et dont l'ensemble des activités ou une part importante de celles-ci sont axées sur le développement international. L'aide multilatérale intervient pour environ le quart de l'aide publique au développement totale accordée aux pays en développement.

Les programmes d'aide multilatérale sont utilisés principalement parce que les problèmes mondiaux de développement international peuvent souvent être traités de manière plus efficace par les institutions internationales. Souvent, le système multilatéral est le principal mécanisme qui permet d'obtenir de solides résultats au chapitre du développement et de l'aide humanitaire dans les États fragiles et il est essentiel pour la réalisation des activités de développement de l'ACDI en Afghanistan, en Haïti et au Soudan.

Les organisations multilatérales permettent aux États membres de mettre en commun leurs ressources. Elles fournissent une aide concertée, des connaissances et un savoir-faire au regard de problèmes mondiaux particuliers, par exemple le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) (dans le cas des questions environnementales) et le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMLSTP). De même, les institutions financières internationales, comme la Banque mondiale, peuvent mobiliser de très importantes ressources financières et les compléter par des conseils et une assistance technique dans des secteurs stratégiques très névralgiques, où un gouvernement donateur hésiterait à agir seul. Enfin, l'aide multilatérale permet à l'action des pays donateurs d'avoir une portée planétaire. En effet, de nombreuses organisations multilatérales sont mandatées pour intervenir dans tous les pays en développement. Cela permet à des pays comme le Canada de concentrer leur aide bilatérale dans les pays prioritaires sans négliger les besoins d'autres pays.

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

Financement multilatéral global

Au cours de la période de quatre ans allant de 2007-2008 à 2010-2011, les décaissements des 20 plus importantes organisations multilatérales (du point de vue de l'ACDI) ont totalisé 6,6 milliards de dollars canadiens. La situation était assez similaire pour les décaissements détaillés dans l'examen de 2009 pour la période de six ans allant de 2001-2002 à 2006-2007, et les quatre plus importants bénéficiaires du financement de l'ACDI (la Banque mondiale, le Programme alimentaire mondial, le Programme des Nations Unies pour le développement et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance) sont les mêmes et occupent le même rang (du premier au quatrième rang). La pièce 4.1 présente la liste des vingt plus importants bénéficiaires des décaissements de l'ACDI.

Pièce 4.1 : Décaissements pour les organisations multilatérales (de 2007-2008 à 2010-2011)

Rang **De 2007-2008 à 2010-2011**	**Organisations multilatérales**	**Financement de base**	**Financement d'initiatives particulières**	**Autres directions générales (y compris le financement multi-bilatéral)**	**Total**
1	Groupe de la Banque mondiale	-	442,84 $	797,65 $	1 240,49 $
2	Programme alimentaire mondial	57,00 $	633,46 $	362,92 $	1 053,38 $
3	Programme des Nations Unies pour le développement	249,63 $	37,21 $	321,03 $	607,87 $
4	Fonds des Nations Unies pour l'enfance	54,00 $	285,92 $	240,72 $	580,64 $
5	Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme	450,00 $	-	-	450,00 $
6	Banque africaine de développement	391,25 $	27,00 $	20,99 $	439,24 $
7	Banque asiatique de développement	253,37 $	2,00 $	74,37 $	329,74 $
8	Organisation mondiale de la santé	-	196,79 $	87,11 $	283,89 $
9	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés	66,96 $	118,28 $	28,95 $	214,19 $
10	Fonds pour l'environnement mondial	200,35 $	-	-	200,35 $
11	Fonds central d'intervention d'urgence	182,60 $	-	-	182,60 $
12	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale	63,48 $	40,74 $	68,92 $	173,13 $
13	Banque interaméricaine de développement	34,74 $	8,20 $	114,30 $	157,24 $
14	Fonds des Nations Unies pour la population	64,40 $	26,80 $	39,79 $	130,99 $
15	Banque de développement des Caraïbes	108,81 $	-	20,97 $	129,78 $

Rang **De 2007-2008 à 2010-2011**	**Organisations multilatérales**	**Financement de base**	**Financement d'initiatives particulières**	**Autres directions générales (y compris le financement multi-bilatéral)**	**Total**
16	Comité international de la Croix-Rouge	18,25 $	87,95 $	8,60 $	114,80 $
17	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient	-	-	92,99 $	92,99 $
18	Fonds international de développement agricole	87,35 $	1,00 $	0,15 $	88,50 $
19	Organisation panaméricaine de la santé	-	11,28 $	76,56 $	87,84 $
20	Service de l'action antimines des Nations Unies	0,50 $	1,00 $	81,55 $	83,05 $
Totaux De 2007-2008 à 2009-2010		2 282,69 $	1 920,45 $	2 437,57 $	6 640,71 $
Pourcentage		34,37 %	28,92 %	36,71%	100,00 %

Remarque : Les chiffres sont fondés sur la base de données de l'ACDI « Multi Program Review - Multi Vendor Summary ». Les données distinguent le financement de base et le financement pour des initiatives particulières, qui sont combinés dans la pièce 1.2. De plus, les tableaux reposent sur divers ensembles de données de l'ACDI et couvrent des périodes un peu différentes. Les données pour 2010-2011 sont des données préliminaires.

Dans l'ensemble, les institutions de développement international interviennent pour 31 % de ce financement; il s'agit d'organisations comme le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, et le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale. Les organisations d'assistance humanitaire interviennent pour 25 %, avec en tête le Programme alimentaire mondial, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le Fonds central d'intervention d'urgence, et le Comité international de la Croix-Rouge. D'autres organisations multilatérales, comme la Banque mondiale et l'Organisation mondiale de la santé, interviennent pour 23 %. Les institutions financières internationales, comme la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, le Fonds pour l'environnement mondial et la Banque interaméricaine de développement, reçoivent 20 % des fonds. L'Organisation panaméricaine de la santé est la seule organisation multilatérale régionale à compter parmi les 20 plus importantes organisations multilatérales.

L'ACDI utilise l'aide multilatérale de trois façons, chacune ayant sa raison d'être et ses caractéristiques : le financement institutionnel à long terme, le financement d'initiatives particulières et le financement fourni par d'autres directions générales. Une tendance claire s'est dégagée, à savoir l'importance sans cesse grandissante du financement par d'autres directions générales, y compris le financement multi-bilatéral.

Financement institutionnel à long terme (environ 620 M$ par an)

Le financement institutionnel à long terme peut être défini comme des fonds non affectés à une fin particulière qui sont octroyés à une organisation multilatérale pour l'aider à s'acquitter de son mandat. Selon l'OCDE, on compte actuellement 170 organisations multilatérales actives dans le secteur du développement et admissibles à un financement au titre de l'aide. En 2010-2011, l'ACDI a accordé un financement institutionnel à long terme à 30 de ces organisations multilatérales. Le financement de l'ACDI est très concentré : neuf organisations multilatérales ont reçu 80 % de la totalité du financement institutionnel à long terme entre 2007-2008 et 2010-2011.

Financement pour des initiatives multilatérales et mondiales particulières (environ 500 M$ par an)

Le financement pour des initiatives multilatérales et mondiales particulières peut se définir ainsi : les fonds versés à des organisations multilatérales pour un programme ou une activité clé, habituellement dans un domaine thématique précis et ayant généralement une portée mondiale. Cette catégorie se divise en deux sous-catégories : 1) l'aide humanitaire; 2) les autres programmes visant des initiatives mondiales.

L'aide humanitaire est fournie en fonction des besoins et habituellement en réponse à des appels lancés par des organisations multilatérales possédant une expertise en matière d'aide humanitaire. Les principales organisations multilatérales qui fournissent une aide humanitaire sont le Programme alimentaire mondial (PAM), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) des Nations Unies. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), même s'il n'est pas principalement une organisation humanitaire, fournit également une aide humanitaire, plus particulièrement pour répondre aux besoins des enfants.

La deuxième sous-catégorie du financement pour des initiatives multilatérales et mondiales

particulières a trait aux initiatives mondiales dans d'autres secteurs. Il s'agit d'initiatives qui portent sur des questions transfrontières et se prêtent donc à une approche multilatérale. La santé, l'environnement et la croissance économique sont les principaux secteurs qui reçoivent ce type de financement de l'ACDI. Le secteur de la santé vient au premier rang, compte tenu plus particulièrement des problèmes liés aux maladies infectieuses comme le sida et la tuberculose, qui ignorent les frontières internationales. Il est peu probable qu'un programme bilatéral mis en œuvre dans un seul pays permette de lutter contre les maladies infectieuses en l'absence de programmes mondiaux et régionaux.

Financement d'initiatives multilatérales par d'autres directions générales de l'ACDI – y compris le financement multi-bilatéral des Programmes géographiques (environ 680 M$ par an)

Les initiatives multilatérales peuvent également recevoir un financement d'autres directions générales de l'ACDI, principalement un financement multi-bilatéral des Programmes géographiques. Par financement multi-bilatéral, on entend les fonds affectés à une initiative particulière d'une organisation multilatérale par un programme géographique de l'ACDI pour appuyer une activité précise dans un pays donné ou un groupe de pays particulier. Ce financement est considéré comme une aide bilatérale parce qu'il est fourni par le truchement des programmes géographiques dans le contexte de stratégies-pays ou de cadres de programmation-pays.

Le financement multi-bilatéral représente une part considérable et croissante des ressources de l'ACDI. Il a plus que triplé entre 2002-2003 et 2007-2008, principalement en raison du financement important accordé pour des programmes réalisés dans les États fragiles. En 2007-2008, le financement multi-bilatéral de l'ACDI s'élevait à 691 millions de dollars, dont 53 % ont été dépensés dans les États fragiles, y compris 37 % de la totalité du financement multi-bilatéral en Afghanistan.

Dans les États fragiles, où les organisations des Nations Unies et la Banque mondiale se voient souvent assigner des rôles précis par les gouvernements membres, l'utilisation du financement multi-bilatéral par l'ACDI peut parfois l'aider à limiter le risque fiduciaire et à alléger le fardeau administratif des institutions nationales, qui sont très faibles. Le recours à ce type de financement est également dans le droit fil de l'engagement pris par le Canada à l'égard des principes relatifs à l'efficacité de l'aide énoncés dans la Déclaration de Paris, qui demandait, entre autres, que les donateurs harmonisent leur aide et utilisent des approches-programmes là où elles peuvent donner de bons résultats.

Il est important de noter que les programmes géographiques de l'ACDI gèrent le financement multi-bilatéral au moyen des mêmes processus de base que ceux qui régissent tous les programmes géographiques de l'Agence. Par exemple, les programmes géographiques assurent le suivi de l'efficacité de ce financement et produisent des rapports à cet égard. Les évaluations de programmes-pays, qui portent sur les programmes bilatéraux dans un pays en particulier, englobent les programmes mis en œuvre par des organisations multilatérales qui sont financés au moyen d'un financement multi-bilatéral.

4.2 Évaluation de l'efficacité des organisations multilatérales

Cet examen présente des renseignements sur le rendement des organisations multilatérales de deux points de vue :

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

- un examen d'évaluations récentes des organisations multilatérales et de leurs programmes, réalisées par l'ACDI ou ses partenaires;
- les résultats d'un projet-pilote sur la nouvelle approche en matière d'évaluation des organisations multilatérales pilotée par l'ACDI (voir la section 4.2.2).

4.2.1 Récentes évaluations du rendement des organisations multilatérales

Depuis l'examen de 2009, les organisations multilatérales et les organismes bilatéraux de développement qui les financent ont réalisé un certain nombre d'importantes évaluations de grande envergure. Les résultats de six évaluations clés sont examinés dans cette section. Les résultats de ces évaluations sont comparables à ceux de l'examen de 2009 des organisations multilatérales et de leurs programmes. Les évaluations examinées sont les suivantes :

- *The State of the Humanitarian System: Assessing Performance and Progress*, réalisée par le Réseau d'apprentissage pour la responsabilisation et l'efficacité en matière d'assistance humanitaire (ALNAP) et publiée en janvier 2010;
- *Progress toward Impact: The Fourth Overall Performance Study of the Global Environmental Facility (GEF)*, réalisée par le bureau de l'évaluation du Fonds pour l'environnement mondial et publiée en 2010;
- *Deuxième évaluation indépendante de l'ONUSIDA 2002-2008*, réalisée par une équipe d'évaluateurs externes au nom des organisations membres de l'ONUSIDA et publiée en septembre 2009;
- *Bilan de la Francophonie institutionnelle et Évaluation de la participation canadienne à la Francophonie*, réalisée par la Direction de l'évaluation de l'ACDI et publiée en mars 2009;
- *The Five-Year Evaluation of the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria*, réalisée sous la direction du Groupe technique de référence en évaluation du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et publiée en mars 2009;
- *The Evaluation of the UNHCR Joint Organisation Strategy: 2007 to 2009*, réalisée sous la direction des services d'évaluation de l'ACDI (Canada), de Danida (Danemark) et du DFID (Royaume-Uni) et publiée en octobre 2009.

Vu le peu de temps écoulé depuis l'examen de 2009 et donc le petit nombre d'évaluations importantes réalisées dans l'intervalle, les évaluations susmentionnées n'ont pas fait l'objet d'une analyse statistique détaillée suivant l'échelle de cotation à quatre points, comme ce fut le cas pour l'examen précédent. L'équipe d'examen a plutôt analysé les résultats de chaque évaluation sous trois angles : l'atteinte des objectifs/résultats, la pertinence et la durabilité.

Les constatations et les conclusions les plus importantes des plus récentes évaluations d'organisations multilatérales et de leurs programmes sont résumées ci-dessous.

Atteinte des objectifs/résultats

Les six évaluations qui ont été examinées portaient sur divers types de programmes (santé, environnement, aide humanitaire, soutien institutionnel et renforcement organisationnel). De plus, les objectifs des organisations multilatérales et de leurs programmes étaient définis à des niveaux assez différents. Par conséquent, des approches très dissemblables ont été employées pour évaluer l'efficacité de l'aide, et il a été difficile de faire une synthèse des résultats globaux. Voici en bref les résultats de chaque évaluation :

- Dans le cadre de l'évaluation de l'ONUSIDA, on a évalué la capacité des organisations multilatérales à atteindre des objectifs qui constituent un cadre général pour assurer le leadership dans le domaine de la lutte contre le VIH/sida et favoriser une large mobilisation politique et sociale. On a également cherché à déterminer si l'ONUSIDA avait réussi à promouvoir et à réaliser un consensus mondial sur les politiques et les programmes ainsi que sur le renforcement des capacités nationales. L'impact de l'ONUSIDA sur la mise en œuvre du programme et sur ses résultats au niveau national n'a pas été examiné; toutefois, on a félicité l'ONUSIDA pour les efforts déployés en vue de promouvoir les droits fondamentaux des personnes vivant avec le VIH et de les faire participer aux programmes qu'il appuie.

  En ce qui concerne la mobilisation sociale et politique et la coordination, les constatations concernant le rendement de l'ONUSIDA sont généralement positives. L'organisation a obtenu la cote « Réussi » pour le leadership mondial et la large mobilisation sociale et politique et a été félicitée pour son leadership technique et l'appui apporté aux personnes vivant avec le VIH. L'ONUSIDA s'est vu attribuer la cote « Partiellement réussi » pour ce qui est du consensus mondial sur les politiques et les programmes et de l'appui au renforcement des capacités nationales. D'une part, on signale les efforts fructueux en vue de mobiliser les ressources, et d'autre part on constate le peu de progrès réalisés en ce qui concerne la transposition des stratégies en programmes au niveau des pays.

- L'évaluation du FMLSTP, par contre, a porté directement sur les résultats sur le terrain des programmes de l'organisation, et on a constaté qu'ils avaient amélioré la disponibilité et la portée des services et, avant tout, qu'ils avaient entraîné une baisse de la charge de morbidité. On a aussi félicité le FMLSTP d'avoir fait de l'égalité entre les sexes un élément clé de ses principes directeurs et de sa structure organisationnelle, mais on a cependant indiqué qu'il fallait faire plus pour que l'équité soit intégrée au processus d'octroi des subventions.

- L'évaluation de l'état du système humanitaire réalisée par l'ALNAP a donné lieu à des constatations très positives pour ce qui est de l'atteinte des objectifs. On a souligné la plus grande rapidité d'intervention, attribuable aux investissements dans le mécanisme d'intervention rapide et la meilleure coordination sectorielle grâce à l'approche de responsabilité sectorielle. On a aussi indiqué que le suivi était de meilleure qualité (mais demeurait déficient) et qu'on avait investi dans les ressources humaines, même si le roulement de personnel et le système de gestion des ressources humaines, qui laisse à désirer, continuaient de poser problème.

- De manière générale, il est ressorti de l'évaluation de la *Francophonie* que les résultats escomptés avaient été obtenus. Cependant, le rendement des diverses organisations était inégal. On a aussi constaté que de bons résultats avaient été obtenus au regard de la promotion de la langue française et de la diversité culturelle et linguistique. Par ailleurs, l'évaluation a permis de conclure que les systèmes de gestion continuaient de mettre l'accent sur les activités plutôt que sur les résultats et que les activités de certaines institutions se chevauchaient toujours, particulièrement dans les domaines de l'éducation, de la jeunesse et de l'environnement. La *Francophonie* a obtenu des résultats notables dans les domaines de l'égalité entre les sexes et de la participation des femmes.

  En ce qui concerne la participation du Canada, il est ressorti de l'évaluation que les investissements dans les programmes-multipays avaient donné des résultats positifs et concrets. On a aussi signalé que les investissements dans TV5 avaient permis de mettre en évidence les productions francophones du Canada à l'étranger et de montrer les multiples visages de la *Francophonie* aux Canadiens. Enfin, on a souligné dans l'évaluation que les investissements du Canada dans les capacités en matière de gestion axée sur les résultats des institutions de la

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

Francophonie avaient été fructueux et avaient mené à l'adoption d'un cadre stratégique de dix ans et d'un nouveau programme de quatre ans.

- L'évaluation de la Stratégie d'organisation conjointe relative à l'appui au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a montré que cette stratégie avait contribué à l'amélioration du rendement général du HCR pour ce qui est de l'atteinte de ses objectifs stratégiques, plus particulièrement l'évolution de ses systèmes de gestion. Elle a aussi permis de conclure que la stratégie avait aidé à accroître l'harmonisation entre les donateurs et à exercer une influence collective plus grande que cela n'aurait été possible dans le cadre d'une approche purement bilatérale.

- L'évaluation du Fonds pour l'environnement mondial a porté sur son rôle général et sur sa capacité à avoir un impact dans les pays en développement. Pour ce qui est de son rôle, l'évaluation indique que le Fonds joue un rôle de catalyseur pour l'efficacité des programmes de développement durable en agissant à trois niveaux – en établissant les fondements institutionnels et scientifiques des programmes, en faisant la démonstration des approches et des méthodes concluantes, et en encourageant l'investissement.

  En ce qui concerne l'impact, l'évaluation a permis de constater que 70 % des projets menés à terme dans le cadre du Fonds pour l'environnement mondial avaient fait des progrès importants au niveau de l'impact. De plus, 80 % des projets du Fonds ont donné des résultats modérément satisfaisants et très satisfaisants (comparativement à la norme-repère de 75 %). D'autre part, des pratiques inefficaces continuent de poser des problèmes à l'étape de l'approbation préalable des projets.

Pertinence

De manière générale, les six récentes évaluations à grande échelle d'organisations multilatérales confirment une fois de plus la pertinence des programmes mis en œuvre par les organisations concernées, y compris celles recevant un soutien de l'ACDI. Par exemple :

- Dans les évaluations de l'ONUSIDA et du FMLSTP, on réitère le caractère mondial et sans précédent des défis que présentent le sida, la tuberculose et le paludisme et la nécessité d'avoir une réponse internationale concertée grâce à un mécanisme de programmation commun.

- Dans ces évaluations, on souligne aussi la réussite des deux organisations multilatérales pour ce qui est de mobiliser des ressources mondiales soutenues et grandissantes, y compris une hausse considérable des ressources financières acheminées par de multiples organisations. Par ailleurs, elles indiquent également la persistance du manque de ressources et la nécessité d'un leadership mondial continu.

- L'évaluation de la Stratégie d'organisation conjointe du Canada, du Danemark et du Royaume-Uni en matière d'appui au HCR fait état de l'alignement du programme sur les priorités stratégiques du HCR, montrant ainsi que le programme donne suite aux engagements pris par les trois pays à l'égard de la Déclaration de Paris et accroît la cohérence entre les trois partenaires donateurs.
- L'évaluation par l'ALNAP de l'état du système humanitaire dans son ensemble en est encore à l'étape de projet pilote, mais elle indique que le système continue d'être aux prises avec des problèmes importants en ce qui touche l'évaluation des besoins.

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

D'une part, l'évaluation indique que la qualité de l'évaluation des besoins au début des situations d'urgence internationales s'est améliorée ces dernières années. Elle indique aussi des améliorations en ce qui concerne le degré de priorité donné à la réponse internationale en raison des innovations au chapitre de l'évaluation des besoins et de l'utilisation de programmes novateurs, comme les subventions en espèces assorties de conditions.

D'autre part, on indique que l'évaluation des besoins continue, de manière générale, laisse toujours à désirer. On note plus particulièrement que la consultation et la participation des bénéficiaires demeurent insuffisantes et que le suivi de l'évaluation initiale des besoins est déficient.

- Il ressort de l'évaluation des institutions de la *Francophonie* et de la participation du Canada à la *Francophonie* que les institutions sont généralement pertinentes, en raison de leur validité et de leur capacité à répondre continuellement aux divers besoins de leurs groupes cibles. On félicite la *Francophonie* pour sa solide culture d'ouverture à tous. Par ailleurs, on signale que la faiblesse des mécanismes de communication restreint la portée des publications et que le processus de modernisation des institutions membres a ralenti. Enfin, l'évaluation signale que des problèmes financiers persistent en raison de l'absence de mécanisme de coercition pour le versement des contributions et des sources de financement diversifiées. En ce qui concerne la pertinence de la participation du Canada, l'évaluation semble indiquer que les projets multipays ciblaient les bénéficiaires et répondaient aux besoins qui avaient été déterminés. Les projets financés par le Canada encourageaient également l'établissement de partenariats fondés sur les secteurs d'intervention.

- La quatrième évaluation générale du Fonds pour l'environnement mondial semble indiquer une détérioration continue des conditions environnementales et montre que la capacité du Fonds de donner une valeur ajoutée aux programmes environnementaux multilatéraux est un élément positif de sa pertinence en tant qu'institution. Elle signale aussi que le Fonds répond aux priorités nationales en matière de protection de l'environnement et de développement durable. Par ailleurs, on constate dans le rapport que le Fonds continue d'être sous-financé et qu'il n'est pas encore doté d'un cadre exhaustif de gestion axée sur les résultats.

Durabilité

Bien entendu, les évaluations de l'ONUSIDA et du FMLSTP examinent la question de la durabilité d'abord en fonction du succès continu de ces deux organisations au chapitre de la mobilisation de considérables ressources à l'échelle mondiale, une question clé pour la poursuite de la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Les deux organisations ont reçu une évaluation favorable pour ce qui est de leur capacité à établir de nouveaux partenariats et à faire participer les parties prenantes au niveau national et mondial, une stratégie visant à accroître la durabilité.

Par ailleurs, l'évaluation du FMLSTP indique que dans la plupart des pays en développement les systèmes de santé devront être sensiblement consolidés si l'on veut améliorer grandement les niveaux de service actuels; les évaluations de l'ONUSIDA et du FMLSTP semblent indiquer que la dépendance à l'égard de ressources externes rend les programmes nationaux plus vulnérables aux changements de priorités des donateurs. Par exemple, l'évaluation de l'ONUSIDA montre que des pressions continues sont exercées pour que les priorités politiques et les ressources soient recentrées plutôt sur d'autres enjeux, comme les changements climatiques. Les deux rapports d'évaluation signalent la nécessité d'accroître l'efficacité des investissements dans le développement des capacités

nationales, particulièrement les ressources humaines.

L'évaluation de l'état du système humanitaire de l'ALNAP met aussi l'accent sur le problème de la mobilisation des ressources, seulement 85 % de tous les besoins étant satisfaits et certains sous-secteurs de l'aide humanitaire, comme la réduction des risques de catastrophes, étant gravement sous-financés. On signale toutefois une amélioration des relations de travail entre les acteurs locaux et internationaux du système et un renforcement des capacités au cours des deux à trois dernières années. Cependant, l'évaluation fait aussi état du fait que l'insécurité croissante qui caractérise le contexte dans lequel oeuvrent les travailleurs de l'aide et l'accès difficile aux populations touchées par une catastrophe pourraient diminuer encore plus l'efficacité du système dans le futur.

Le rapport d'évaluation de la *Francophonie* souligne les améliorations qui ont été apportées aux structures de gouvernance ces dernières années, mais signale qu'une plus grande intégration verticale s'impose dans les institutions qui composent le réseau. Il attire aussi l'attention sur le fait que l'absence de cadre de responsabilisation de gestion pourrait contribuer à miner la durabilité et que la structure de gouvernance entraîne des coûts élevés pour les institutions membres. En ce qui concerne la participation du Canada, les évaluateurs constatent que certains projets multi-pays tendent à être plus durables en raison de la prise en charge par les partenaires locaux ou les bénéficiaires, de la diversification des sources de financement et de l'élaboration d'un plan de gestion axée sur les résultats.

Dans le cadre de l'évaluation du Fonds pour l'environnement mondial, on examine la durabilité principalement du point de vue de la durabilité globale de l'institution, de son mécanisme de gouvernance et de son financement. On constate que le modèle de gouvernance du Fonds est comparable à celui d'autres institutions multilatérales et que le Fonds gère bien ses ressources, entre autres financières (le Fonds étant principalement un mécanisme d'acheminement des ressources). Au niveau micro, l'évaluation indique que le Programme de petites subventions du Fonds pour l'environnement mondial reste un outil efficace pour répondre aux besoins locaux en moyens de subsistance, particulièrement pour les pauvres. Cela devrait contribuer à assurer la durabilité des activités du Fonds à l'échelon local.

Par ailleurs, l'évaluation permet de constater que la structure du Fonds n'encourage pas l'apprentissage, ce qui, avec les faiblesses du cadre de gestion axée sur les résultats du Fonds, pourrait amoindrir la pertinence et la durabilité à plus long terme.

Conclusions des récentes évaluations relatives à l'efficacité des organisations multilatérales

Les principales évaluations examinées indiquent que, depuis l'examen de 2009, les programmes mis en oeuvre par les organisations multilatérales continuent de faire l'objet d'évaluations généralement positives, surtout en ce qui concerne la pertinence des programmes multilatéraux et l'atteinte des objectifs des programmes.

Les programmes mondiaux et les mécanismes comme le FMLSTP, l'ONUSIDA et le FEM continuent de favoriser le soutien des pays et de la communauté internationale et la coordination des politiques afin de trouver des solutions aux problèmes mondiaux en matière de santé (maladies répandues à l'échelle mondiale comme le sida, la tuberculose et le paludisme) et d'environnement. Une majorité des programmes et projets que financent les organisations multilatérales ont donné des résultats satisfaisants, voire plus que satisfaisants. Dans le cas du Fonds pour l'environnement mondial, 70 % des projets financés ont permis de réaliser des progrès vers l'obtention d'effets notables.

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

Des progrès ont été réalisés au sein du système mondial au chapitre de la fourniture de l'aide humanitaire en cas de catastrophes. Des améliorations très importantes ont été faites au regard de la rapidité des interventions d'urgence et de la coordination en raison de la mise en place de nouveaux mécanismes dans ces deux secteurs. La Stratégie d'organisation conjointe du HCR s'est révélée utile pour coordonner le soutien des pays donateurs (Canada, Danemark et Royaume-Uni) afin de renforcer l'orientation stratégique et la gestion du HCR.

Le soutien du Canada à la *Francophonie* a contribué à renforcer cette organisation multilatérale, qui est très différente des autres, et a permis d'enregistrer d'importants succès en ce qui concerne l'atteinte des objectifs du Canada. Diriger et gérer un réseau de grandes institutions polyvalentes comme celles qui forment la *Francophonie* posent nécessairement des difficultés, mais l'évaluation indique que le Canada a réussi à renforcer la gestion, particulièrement grâce au soutien apporté aux systèmes de gestion axée sur les résultats.

Par ailleurs, des problèmes continuent de se poser pour ces organisations multilatérales en ce qui a trait à la coordination, au renforcement des systèmes de suivi des résultats et au maintien de l'apport de ressources pour mettre en œuvre leurs mandats internationaux. Il continue d'être nécessaire d'améliorer les rapports sur les résultats et la gestion axée sur les résultats de ces organisations, ce qui semble confirmer la validité des efforts continus de l'ACDI pour renforcer leurs systèmes de gestion axée sur les résultats.

Il est important de souligner que l'ACDI renforce ces systèmes tant directement (en obtenant le concours des différentes organisations par le truchement de ses stratégies et de programmes conjoints comme la Stratégie d'organisation conjointe au HCR) qu'indirectement (en jouant un rôle central dans le renforcement des approches coopératives pour améliorer l'efficacité du suivi des organisations multilatérales, comme le MOPAN, l'examen par les pairs de la fonction d'évaluation et la nouvelle approche pour améliorer l'information sur l'efficacité de l'aide au développement multilatéral pilotée par la Direction de l'évaluation de l'ACDI de 2009 à 2011.

4.2.2 Examen du rendement dans le cadre de récentes études pilotes relatives à l'évaluation de l'efficacité des organisations multilatérales

Comme il est indiqué plus haut, à partir de 2009, l'ACDI a piloté une initiative visant à compléter les données du MOPAN et à fournir des renseignements sur l'efficacité des activités de développement des organisations multilatérales, initiative qui a subséquemment reçu l'aval du Réseau du CAD sur l'évaluation du développement. Deux études pilotes ont été réalisées en 2010 sous la houlette de la Direction de l'évaluation de l'ACDI et avec l'appui du DFID et de l'Agence suédoise pour l'évaluation du développement (SADEV). Elles incluaient un examen systématique de 45 évaluations de programmes de la Banque asiatique de développement et de 25 évaluations de programmes de l'OMS.

Pour chaque étude pilote, l'équipe d'évaluation a sélectionné un échantillon de rapports d'évaluation produits par l'organisation multilatérale faisant l'objet de l'examen; elle a évalué la qualité de chaque évaluation, puis a systématiquement évalué et coté le contenu de chaque évaluation retenue selon une échelle de quatre points (très satisfaisant, satisfaisant, insatisfaisant et très insatisfaisant). Les résultats obtenus par chaque organisation multilatérale sont présentés ci-après.

Examen des évaluations de la Banque asiatique de développement (BAsD)

Dans l'ensemble, une comparaison des constatations issues des évaluations et des critères d'examen de l'efficacité de l'aide au développement montre que le rendement de la BAsD est solide.

Les évaluations de la BAsD ont permis de constater des résultats positifs pour ce qui est du critère de base relatif à la pertinence (particulièrement l'alignement sur les objectifs de développement nationaux); en effet, la BAsD a obtenu la cote « Satisfaisant » ou « Très satisfaisant » pour ce critère dans 77,5 % des 40 rapports. La Banque a obtenu une moins bonne cote pour ce qui est de l'adéquation des programmes et des projets qu'elle finance afin de répondre aux besoins et aux priorités des membres du groupe cible : dans 31,6 % des 38 évaluations où ce critère a été évalué, la cote « Insatisfaisant » ou « Très insatisfaisant » a été accordée.

Pour ce qui est du critère clé relatif à l'atteinte des objectifs de développement des programmes financés par la BAsD, les rapports d'évaluation étaient généralement positifs. La cote « Satisfaisant » ou « Très satisfaisant » a été attribuée dans 68,2 % des 44 évaluations faisant état de constatations relatives à ce critère. De même, dans 71 % des rapports d'évaluation contenant des constatations relatives aux effets, on fait état de changements positifs pour les bénéficiaires qui sont attribuables aux programmes financés par la BAsD, qui a obtenu la cote « Satisfaisant » ou « Très satisfaisant » à cet égard.

Examen des évaluations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS)

Le principal problème auquel a été confrontée l'équipe responsable de l'étude pilote au chapitre de l'interprétation des résultats de l'examen pour l'OMS a été la connaissance insuffisante de la portée des évaluations disponibles. Pour de nombreux critères d'efficacité du développement, le petit nombre de rapports d'évaluation pouvant être examinés, combiné au faible nombre de constatations valides dans ces évaluations, ne justifie pas une généralisation des résultats de l'étude pilote.

En ce qui concerne les critères pour lesquels il y avait un nombre raisonnable d'évaluations contenant des constatations pouvant être cotées, l'OMS a obtenu une répartition en pourcentage des constatations qui est similaire à celle de la BAsD. Plus particulièrement, la cote « Satisfaisant » a été attribuée au critère « atteinte des objectifs » dans 71,4 % des 21 évaluations où ce critère a été évalué, tandis que la cote « Satisfaisant » ou « Très satisfaisant » a été attribuée pour les effets positifs dans 64,2% des 14 évaluations où cet élément est abordé.

Les programmes et projets financés par l'OMS ont également obtenu une bonne note pour ce qui est de la pertinence : la cote « Satisfaisant » ou « Très satisfaisant » a été attribuée dans 88,8% des 18 évaluations où ce critère a été traité. De fait, on a signalé dans 44,4 % des évaluations que les programmes financés par l'OMS répondaient aux besoins des membres du groupe cible de façon très satisfaisante.

Conclusions relatives à l'efficacité tirées des récentes études pilotes sur les organisations multilatérales

L'examen de 2009 a permis de déterminer que 71 % des évaluations d'organisations faisant partie du mécanisme multilatéral ont donné lieu à l'attribution d'une cote « Satisfaisant » ou « Très satisfaisant » pour ce qui est de l'atteinte des objectifs. De même, selon les études pilotes de 2010, dans 68,2 % des évaluations de la BAsD, la cote « Satisfaisant » ou « Très satisfaisant » a été

attribuée pour ce critère, tandis que ce pourcentage était de 71,4 % pour l'OMS.

Il ressort des études pilotes que, selon les dernières évaluations disponibles, les niveaux d'efficacité de l'OMS et de la BAsD sont similaires à ceux du mécanisme multilatéral dans son ensemble, établis lors de l'examen de 2009. Les études pilotes ont permis de constater des résultats positifs en ce qui concerne la pertinence, du point de vue de l'alignement sur les objectifs de développement nationaux, mais de moins bons résultats pour ce qui est de la durabilité des programmes, sous l'angle de la satisfaction des besoins et du respect des priorités des membres du groupe cible. De manière générale, des résultats positifs ont aussi été constatés en ce qui concerne l'atteinte des objectifs et les changements positifs pour les bénéficiaires. Il a été difficile d'évaluer le rendement de l'OMS en raison de la portée restreinte des évaluations disponibles. Lorsque le nombre d'évaluations était suffisant, l'OMS a obtenu des cotes similaires à celles de la BAsD en ce qui concerne l'atteinte des objectifs et les effets positifs, et de meilleurs résultats pour ce qui est de la pertinence.

4.3 Principaux faits nouveaux concernant le suivi et la communication des résultats

L'Examen de l'efficacité du mécanisme multilatéral de prestation de l'aide de l'ACDI (2009) passait brièvement en revue l'état des systèmes de gestion de l'efficacité de l'aide au développement (évaluation, communication de l'information sur l'efficacité et gestion axée sur les résultats) de 21 organisations multilatérales qui reçoivent un financement important de l'ACDI. L'examen a permis de constater que quatre de ces organisations multilatérales étaient rendues à des étapes très importantes de la conception de ces systèmes, dont certains sont très prometteurs et d'autres présentent des risques élevés. Les quatre organisations multilatérales en question sont le PNUD, l'OMS, le Programme alimentaire mondial (PAM) et le Fonds international de développement agricole (FIDA). Il convient de les examiner tour à tour et d'évaluer les progrès accomplis depuis 2009, et ce, à partir des rapports disponibles.

4.3.1 PNUD

Dans le cadre de l'examen de 2009, l'équipe d'examen a visité les bureaux du PNUD et a discuté avec le personnel opérationnel de l'évolution des systèmes de suivi et de communication de l'information des résultats de développement du PNUD. Le système décrit allait devenir pleinement opérationnel. La composante fondamentale de ce système visait à faire le lien entre, d'une part, la conception des projets et programmes et leur mise en œuvre au niveau de l'unité et, d'autre part, les objectifs stratégiques de plus haut niveau du PNUD. Comme il est indiqué dans le *Plan stratégique (2008-2011)* – prolongé jusqu'en 2013 – soumis au conseil d'administration du PNUD en mai 2008, le système s'articule autour des programmes-pays :

> « Les programmes de pays et les projets de développement du PNUD sont au centre du système. À l'échelle nationale, les réalisations du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) constituent le cadre général de l'appui du système des Nations Unies aux *objectifs* nationaux de développement. Le niveau inférieur est celui des *réalisations* des programmes de pays du PNUD, qui correspondent aux changements escomptés en matière de développement. Le Programme y participe et en partage la responsabilité avec le gouvernement et d'autres partenaires. Ces réalisations sont propres à chaque pays. La contribution du PNUD se matérialise par des *produits* issus des programmes et projets. Les programmes de pays sont élaborés avec les gouvernements et approuvés par le Conseil d'administration.
>
> Au plan national, les administrations concernées participent directement à la supervision des activités du PNUD aux niveaux des projets et des programmes. Pour cela, elles tiennent

régulièrement des réunions avec les responsables de ces projets et programmes au sein du PNUD en vue d'examiner les résultats obtenus, d'analyser les recommandations issues des évaluations et de prendre des décisions quant aux initiatives futures.

Au plan institutionnel, on établit des rapports fondés sur les résultats obtenus dans chaque pays et on veille à ce que les plans de travail des entités soient conformes au cadre de résultats en matière de développement et au cadre de résultats institutionnels du plan stratégique. Chaque entité met en correspondance les résultats qu'elle escompte dans les domaines du développement et de la gestion avec les résultats institutionnels exposés dans ces cadres.

Les cadres servent à mieux cibler les interventions. En outre, ils facilitent l'établissement des rapports sur la contribution du PNUD aux résultats en matière de développement en proposant des « menus » dans lesquels les entités choisissent les résultats les plus appropriés à leur contexte »[129].

À partir de 2008, le Plan stratégique du PNUD laissait entrevoir des efforts continus en vue de consolider les outils existants et de mettre sur pied un système intégré cohérent pour appuyer à la fois la gestion axée sur les résultats et la communication de l'information sur l'efficacité aux organismes extérieurs. Un élément important de ces efforts consistait à développer encore davantage les systèmes de gestion de l'information pour permettre aux différentes unités du PNUD d'avoir accès aux mêmes ensembles de données, de les interpréter et de les analyser, permettant ainsi d'assurer la transparence et l'efficacité. En outre, dans le Plan stratégique, le PNUD promet un meilleur alignement de la fonction d'évaluation sur ce plan, et ce, en axant les futures activités d'évaluation sur les priorités thématiques et les rôles clés de l'organisation.

L'Administrateur du PNUD rend compte tous les ans au Conseil d'administration des progrès vers les objectifs stratégiques, y compris au chapitre de l'amélioration de la communication des données sur les résultats. Le rapport annuel de l'Administrateur sur le Plan stratégique (DP/2010/17), qui faisait état des efforts en cours pour renforcer la gestion axée sur les résultats, a été remis au Conseil d'administration du PNUD à la réunion de juin 2010 :

« Conformément aux mesures prises par les responsables pour donner suite à l'évaluation 2007 de la gestion axée sur les résultats au PNUD, la direction du Programme au siège, et aux niveaux régional et des pays, a consacré en 2009 un temps de travail et des ressources considérables au renforcement de la planification axée sur les résultats, au suivi, à l'évaluation et à l'établissement de rapports. Les dirigeants insisteront particulièrement sur la qualité et à l'évaluabilité des cadres de résultats dans les nouveaux pays de lancement des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement et des descriptifs de programmes de pays pendant la période restante du Plan stratégique, et ils prennent des mesures pour mettre en place des incitations plus fortes en matière d'organisation et promouvoir ainsi une culture du résultat au PNUD »[130].

Dans la rubrique sur l'efficacité de l'aide au développement du rapport de 2009, l'Administrateur présente les progrès réalisés par les pays partenaires du PNUD vers l'atteinte des Objectifs du

---

[129] Plan stratégique du PNUD pour 2008-2011, additif 1 : Cadre de résultats en matière de développement et cadre de résultats institutionnels*, p. 2-3.

[130] Rapport annuel de l'Administrateur sur le Plan stratégique: activités et résultats pour 2009, session annuelle 2010, 21 juin-2 juillet 2010, Genève, DP/2010/17, p. 9.

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

Millénaire pour le développement (OMD) et examine ensuite le rendement de l'organisation pour ce qui est de résultats de développement précis, dont :

- les capacités locales et nationales accrues en matière de planification, de suivi, de reddition de compte et d'évaluation en ce qui concerne les OMD et les priorités de développement nationales connexes, y compris à l'intérieur des cadres de ressources;
- la capacité accrue des autorités locales et d'autres parties prenantes de favoriser le développement local participatif et d'appuyer l'atteinte des OMD
- la capacité nationale renforcée en matière de gouvernance inclusive et de coordinations des mesures de lutte contre le sida, et la participation accrue des entités de la société civile et des personnes vivant avec le VIH/sida à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des programmes de lutte contre le sida;
- la capacité renforcée des institutions locales de gérer l'environnement et d'élargir les services relatifs à l'énergie et à l'environnement, particulièrement aux pauvres;
- les catastrophes : les capacités nationales renforcées, y compris la participation des femmes, afin de prévenir et d'atténuer les répercussions des chocs systémiques dues aux aléas naturels, et d'y faire face;
- les infrastructures socio-économiques remises en état après une crise, l'économie rétablie, des emplois créés; les groupes touchés par la crise de retour et réintégrés.

Pour chaque résultat clé, le rapport examine la répartition des contributions financières du PNUD par pays et commente les résultats numériques précis. Le rapport contient aussi un sommaire des principales leçons tirées des évaluations du Programme, et ce, pour chaque résultat stratégique. Ces informations sont présentées sous les rubriques ayant trait aux points forts du PNUD, aux points à améliorer, et à la réponse du PNUD. La source de données probantes utilisée pour tirer ces leçons n'est toutefois pas indiquée dans le rapport.

Le rapport de l'Administrateur présente aussi un résumé des résultats relatifs à quatre grands thèmes transversaux des programmes du PNUD : la réduction de la pauvreté; la gouvernance démocratique; la prévention des crises et le rétablissement; l'environnement et le développement durable.

Enfin, le PNUD continue d'investir dans le renforcement des systèmes de gestion axée sur les résultats dans les bureaux de pays. Dans la rubrique concernant les résultats de gestion, l'Administrateur fait les commentaires suivants à ce sujet :

> « En 2009, il a passé en revue de façon exhaustive l'expérience acquise au cours de l'exercice 2008-2009 en matière de gestion et de budgétisation axées sur les résultats. Les enseignements tirés de cette expérience étaient à la base des améliorations apportées en 2009 et de la mise en place en 2010 d'un plan de travail intégré et simplifié, fonctionnant en ligne et alimenté par les résultats des activités de développement formulés dans les plans d'action relatifs aux programmes de pays. Cet outil, un système de gestion perfectionné, met l'accent sur les résultats en matière de développement, l'intégration des enseignements tirés de l'expérience, l'alignement sur les priorités nationales et sur les domaines d'intervention privilégiés du PNUD, l'appréhension des conditions opérationnelles et politiques, afin de produire des résultats concrets, le repérage des principaux risques, et les moyens et ressources disponibles pour parvenir à ces fins. De plus, le système interne d'évaluation des résultats, qui repose sur les tableaux de bord prospectifs, fait l'objet d'une révision qui en étendra la portée et aidera à trouver en permanence l'équilibre voulu entre les

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

résultats visés dans les domaines du développement, de la coordination et de la gestion »[131].

En somme, il semble clair que le PNUD a continué de déployer des efforts (décrits à l'équipe d'examen en 2008) pour renforcer le volet « efficacité de l'aide au développement » de son rapport au Conseil d'administration et de resserrer le lien entre les systèmes de planification du travail, de suivi des résultats et de gestion du rendement.

4.3.2 OMS

Lorsque l'équipe a visité l'OMS pour préparer le rapport d'examen de 2009, l'organisation consacrait d'énormes efforts à la conception et à la mise en place d'un système informatisé de planification et de gestion des ressources (le système mondial de gestion), dont un objectif était d'aligner la planification, la mise en œuvre et le suivi des projets et programmes sur les objectifs stratégiques de l'OMS au niveau national, régional et organisationnel. Le système devait utiliser une plateforme Oracle et être mis en œuvre en 2009 (selon les entrevues avec le personnel de l'OMS menées à l'automne 2008).

Depuis, l'OMS a fait des efforts considérables pour mettre en place le système dans chaque région et, en janvier 2011, elle a déclaré au Conseil d'administration qu'elle avait réalisé des progrès importants dans la mise en œuvre du système dans cinq régions et à l'administration centrale. Le Conseil d'administration (EB128/3) a accueilli avec satisfaction les progrès signalés, mais a dit s'inquiéter du fait que la Région des Amériques/l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS) a choisi de ne pas utiliser ce système. Le système mondial de gestion fera l'objet d'une vérification interne en 2011, et les résultats de cette vérification seront communiqués aux membres du Conseil d'administration au début de 2012.

La documentation existante sur le système permet de penser qu'il est axé essentiellement sur les finances, l'administration, la planification de l'affectation des ressources et la gestion des ressources humaines. Il n'est pas encore certain que le système mis en œuvre permettra de renforcer véritablement le système de gestion des résultats à l'OMS (comme l'a postulé le personnel de l'OMS en 2008).

Par ailleurs, il convient de signaler que l'OMS a déterminé qu'il fallait revoir sa politique en matière d'évaluation et réorienter la fonction d'évaluation de manière à élargir l'étendue de l'évaluation des programmes de l'OMS à l'échelon international et à mieux définir le rôle et le mandat du Bureau des services de contrôle interne qui réalise les évaluations dont la planification est centralisée. Des faiblesses dans la portée et la qualité des évaluations de l'OMS ont été signalées dans le rapport du *projet-pilote de l'ACDI sur l'amélioration des renseignements concernant l'efficacité de l'aide au développement des organisations multilatérales*. La politique en matière d'évaluation de l'OMS (avec ce que cela suppose de répercussions sur la structure et les pratiques) est en train d'être revue et remaniée avec l'aide d'organismes extérieurs.

4.3.3 PAM

Au moment où l'on préparait l'examen de 2009, le PAM avait déjà pris des mesures pour réduire les effectifs chargés d'appuyer le développement et la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats parce qu'il estimait que la fonction avait été « intégrée » aux systèmes généraux de l'organisation

[131] Ibid., p. 56-57.

relatifs à la planification, à la mise en œuvre, au suivi et à la communication de l'information. L'équipe d'examen a exprimé une certaine inquiétude à ce sujet et l'a signalée dans son rapport. Cette inquiétude a trouvé un écho dans le rapport du vérificateur externe au Conseil d'administration du PAM (2008/EB.2/8).

> « Le Commissaire aux comptes a présenté son rapport, en attirant l'attention sur les difficultés rencontrées par le PAM pour mesurer ses résultats par rapport à ses objectifs stratégiques, évaluer les effets directs des projets et exploiter les enseignements tirés des données d'expérience et des bonnes pratiques. Le rapport constatait que la mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats accusait une légère perte de vitesse sur le terrain mais que le Secrétariat s'employait activement à donner suite aux recommandations du Commissaire aux comptes... Il a suggéré au Conseil d'examiner le rôle qu'il souhaiterait jouer pour faire progresser la gestion axée sur les résultats au sein du PAM et a souscrit aux inquiétudes manifestées par certains membres au sujet du démantèlement de la Division de la gestion axée sur les résultats. Même si les conclusions et recommandations du Commissaire aux comptes étaient indépendantes, le contenu factuel du rapport avait été concordé avec le Secrétariat »[132].

Le Secrétariat du PAM a répondu au rapport du commissaire et souligné que la mise en œuvre d'un nouveau système automatisé de production de rapports sur les résultats (WINGS II), combinée au récent établissement d'une nouvelle unité de gestion axée sur les résultats au bureau du directeur exécutif, permettrait de donner suite aux préoccupations soulevées dans le rapport de vérification externe. Le rapport du comité de vérification du PAM soumis au conseil d'administration lors de la réunion en juin 2010, qui résumait la mise en œuvre du projet WINGS II, concluait que certains avantages escomptés, comme une meilleure gestion axée sur les résultats, ne se concrétiseraient pas avant la fin de 2010.

Un rapport du Corps commun d'inspection des Nations Unies (JIU/REP/2009/7) signalait que le PAM avait pris des mesures importantes pour améliorer la gestion axée sur les résultats entre 2008 et 2010 :

> « Avec l'expérience, le PAM s'est rendu compte qu'il était préférable de centraliser l'appui à la mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats pour renforcer son action dans ce domaine. Le personnel et les délégués avaient remarqué un certain essoufflement après la suppression de la division. C'est pourquoi les inspecteurs approuvent la création en 2009 d'une nouvelle Division de la gestion des résultats et de l'obligation redditionnelle dont le mandat prévoit notamment la supervision et la promotion des activités GAR.
>
> Les inspecteurs, comme le PAM, sont d'avis que la GAR a donné de bons résultats. La direction s'accorde aussi à constater que la GAR a contribué à renforcer les capacités des bureaux de pays non seulement pour le suivi de la planification et des résultats mais aussi pour mieux comprendre la mission de l'organisation. La GAR a permis aux donateurs de mieux connaître et comprendre la mise en oeuvre des projets et leurs effets directs (y compris les raisons d'évolutions moins positives ou l'absence de réalisations), ce qui a contribué à renforcer les relations entre les donateurs et le PAM, indispensables pour une organisation dont les contributions sont uniquement

[132] *Résumé des travaux de la deuxième session ordinaire de 2008 du Conseil d'administration*, deuxième session ordinaire du Conseil d'administration, Rome, 27-30 octobre 2008, WFP/EB.2/2008/16, 11 février 2009, p. 9-10.

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

volontaires »[133].

Il semble donc que le PAM soit conscient des lacunes en matière de gestion axée sur les résultats qu'a entraînées la fermeture du bureau de la gestion axée sur les résultats et qu'il ait comblé en partie ces lacunes en créant une Division de la gestion des résultats et de l'obligation redditionnelle au Bureau du directeur exécutif. D'autres améliorations sont attendues une fois que la mise en œuvre du projet WINGS II sera achevée.

4.3.4 FIDA

En 2008, le FIDA continuait de consolider son système de gestion axée sur les résultats dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action qui donnait suite à l'évaluation externe indépendante de 2005 du FIDA (le plan d'action et sa mise en œuvre ont été évalués en 2008 dans le cadre d'un examen conjoint réalisé par l'ACDI, l'Agence norvégienne de coopération pour le développement et les Pays-Bas sous la direction de la Direction générale des programmes multilatéraux et mondiaux).

À l'époque, le FIDA s'employait à resserrer le lien entre, d'une part, ses systèmes de production de rapports et de suivi et, d'autre part, les systèmes de mise en œuvre et de développement de projet et les systèmes de suivi du rendement du personnel. Dans un rapport de 2010 sur la mise en œuvre continue du programme de changement organisationnel remis au Conseil d'administration (EB 2010/101/R.48), le Secrétariat du FIDA a commenté les faits nouveaux concernant la gestion du rendement :

> « Après avoir examiné le système électronique de gestion de la performance, la direction a décidé d'y apporter plusieurs modifications. Le nouveau système informatisé (désormais appelé système d'amélioration et non plus d'évaluation de la performance) renforce le rôle des directeurs, qui sont dorénavant chargés de transmettre des informations objectives sur la double dimension de la performance et du perfectionnement du personnel. Par ailleurs, le groupe d'étude de la direction est le seul habilité à donner une note et, dans chaque cas, le directeur compétent doit indiquer clairement comment il envisage l'avenir du membre du personnel concerné au sein de son unité. Enfin, le système d'amélioration de la performance sera entièrement électronique (e-PES); l'automatisation, qui a débuté avec l'exercice 2010 et s'achèvera au plus tard en mars 2011, devrait réduire considérablement les coûts de transaction du système.
>
> Toujours dans le domaine de la performance, d'autres changements sont en cours, à savoir: le lancement d'un nouveau programme d'incitations destiné à reconnaître et à gratifier la performance individuelle et d'équipe; la révision du système d'évaluation et de notation à 360 degrés [...] et la mise en place de nouveaux modules de formation au sein de l'institution »[134].

4.3.5 Conclusions concernant le renforcement de la gestion axée sur les résultats dans quatre organisations multilatérales

En somme, chacune à leur façon, les quatre organisations multilatérales pour lesquelles l'examen de 2009 avait conclu qu'un suivi était nécessaire ont continué d'investir dans la mise en œuvre de divers

---

[133] *Examen de la gestion et de l'administration du Programme alimentaire mondial (PAM)*, JIU/REP/2009/7 Yishan Zhang et Nikolay Chulkov, Corps commun d'inspection, Genève 2009, p. 7.

[134] Changement et réforme : mise en oeuvre - Rapport de situation sur les opérations du FIDA, le Cadre stratégique, le Plan à moyen terme, la réforme des ressources humaines et les autres initiatives de changement, FIDA, EB 2010/101/R.48, 13 décembre 2010, p. 11.

éléments de systèmes améliorés de suivi de l'efficacité et de production de rapports sur l'efficacité. L'OMS et le PNUD ont concentré leur attention sur le renforcement des systèmes électroniques permettant de communiquer l'information sur l'efficacité à toutes les unités organisationnelles et à l'ensemble du personnel. Quant au PAM, il s'est employé à redonner l'élan à la fonction de gestion axée sur les résultats (les progrès à cet égard ont été soulignés par le Corps commun d'inspection), tandis que le FIDA a tenté d'aller de l'avant en resserrant le lien entre l'information sur le rendement et le système d'évaluation du personnel.

Ce qui est frappant, c'est que, dans les quatre cas, le délai de mise en œuvre de ces initiatives complexes a été un peu plus long que prévu et que la majorité d'entre elles ne devaient pas être pleinement opérationnelles avant le début de 2011. Néanmoins, on constate à la fois des efforts en vue d'améliorer les systèmes sous-jacents qui fournissent des données pour la production de rapports sur les résultats et une volonté d'inclure des informations sur les résultats plus concrètes dans les rapports destinés aux organes exécutifs des organisations concernées.

4.4 Conclusions relatives à l'efficacité du mécanisme de prestation de l'aide multilatérale

L'examen du mécanisme multilatéral faisait suite à l'examen de 2009 et rendait compte des points forts de l'efficacité du mécanisme de prestation de l'aide multilatérale et des difficultés qui y sont associées. Le premier volet a consisté en un examen de six évaluations d'organisations multilatérales menées par la Direction de l'évaluation et d'autres donateurs depuis l'examen de 2009. Le deuxième volet était une méta-évaluation réalisée par deux organisations multilatérales dans le cadre de la mise à l'essai d'une nouvelle approche pour mesurer l'efficacité du développement, qui a été élaborée en consultation avec le Réseau du CAD sur l'évaluation du développement.

L'examen qualitatif des évaluations des organisations multilatérales a montré que les programmes mis en œuvre par ces dernières continuaient de donner lieu à des évaluations globalement positives, particulièrement en ce qui concerne la pertinence et l'atteinte des objectifs. Les programmes et mécanismes mondiaux continuent de favoriser le soutien de la communauté internationale et des pays et la coordination des politiques, qui sont nécessaires pour régler les problèmes mondiaux en matière de santé et d'environnement. Une majorité des programmes et des projets que les organisations multilatérales appuient donnent des résultats satisfaisants, voire très satisfaisants. En outre, des améliorations ont été apportées au système mondial de fourniture de l'aide humanitaire en cas de catastrophe, à savoir une plus grande rapidité d'intervention et une meilleure coordination. Des résultats ont également été obtenus en ce qui concerne l'efficacité organisationnelle, et ce, grâce au soutien conjoint des donateurs à l'égard du renforcement de l'orientation stratégique et de la gestion du HCR, du renforcement de l'appui apporté à la *Francophonie*, du renforcement des systèmes de gestion axée sur les résultats et de l'atteinte des objectifs du Canada, dans une certaine mesure. Par ailleurs, la coordination, le renforcement des systèmes de suivi des résultats et l'apport soutenu de ressources pour l'exécution de leurs mandats mondiaux continuent de poser des problèmes aux organisations multilatérales.

La méta-évaluation a rendu compte de l'efficacité de l'aide au développement dont il est fait état dans les évaluations de la BAsD et de l'OMS. Ces deux organisations ont des niveaux d'efficacité similaires à ceux du mécanisme multilatéral dans son ensemble qui ont été constatés lors de l'examen de 2009. Cet examen a signalé que 71 % des évaluations portant sur le mécanisme multilatéral ont obtenu la cote « Satisfaisant » ou « Très satisfaisant » pour ce qui est de l'atteinte des objectifs. La récente méta-évaluation a permis de constater que, dans 68 % des évaluations de la BAsD, l'atteinte

des objectifs a été cotée « Satisfaisant » ou « Très satisfaisant », ce pourcentage étant de 71 % pour l'OMS. Les évaluations ont mis en évidence des résultats positifs pour ce qui est de la pertinence et de l'alignement sur les objectifs de développement nationaux, mais de moins bons résultats en ce qui concerne la durabilité du programme pour ce qui est de répondre aux besoins et de donner suite aux priorités des membres des groupes cibles. Des résultats généralement positifs ont également été obtenus pour ce qui est de l'atteinte des objectifs et de l'obtention de changements positifs pour les bénéficiaires. Il a été difficile d'évaluer le rendement de l'OMS en raison du peu d'évaluations disponibles. Lorsque le nombre d'évaluations était suffisant, l'OMS obtenait des cotes similaires à celles de la BAsD en ce qui concerne l'atteinte des objectifs et les effets positifs, et de meilleurs résultats que la BAsD pour ce qui est de la pertinence.

On a indiqué dans *l'Examen de l'efficacité du mécanisme multilatéral de prestation de l'aide de l'ACDI (2009)* que quatre organisations multilatérales devaient faire l'objet d'un suivi (le PNUD, l'OMS, le PAM, et le FIDA). Ces organisations ont toutes continué à investir dans la mise en œuvre de divers éléments de systèmes améliorés de suivi de l'efficacité et de production de rapports sur l'efficacité. Toutefois, il convient de noter que, dans les quatre cas, le délai de mise en œuvre de ces initiatives complexes a été un peu plus long que prévu et que la majorité d'entre elles ne devaient pas être pleinement opérationnelles avant le début de 2011. Néanmoins, on constate à la fois des efforts en vue d'améliorer les systèmes sous-jacents et une volonté d'inclure des informations sur les résultats plus concrètes dans les rapports destinés aux organes exécutifs des organisations concernées.

5. EFFORTS CONTINUS POUR AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE L'AIDE

Les sections précédentes fournissent des informations sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI selon les évaluations d'initiatives élaborées dans une grande mesure bien avant 2010. Par conséquent, elles ne rendent pas nécessairement compte des récentes améliorations et des améliorations en cours qui visent à accroître l'efficacité de l'aide. Un certain nombre d'initiatives dignes intérêt sont abordées dans la présente section.

Outre les examens du mécanisme multilatéral de 2009 et des subventions et contributions de 2006, ainsi que le Budget de 2007, qui faisait état de l'engagement à l'égard de l'efficacité de l'aide, de la transparence et de la responsabilisation, deux rapports importants ont été produits au cours des cinq dernières années qui examinaient attentivement la fourniture de l'aide publique au développement canadienne et signalaient les points forts et les problèmes à cet égard :

- l'examen par les pairs du Comité d'aide au développement, réalisé en 2007[135];
- le rapport du Bureau du vérificateur général sur le plan d'action de l'ACDI pour accroître l'efficacité de l'aide, publié en 2009[136].

Les principaux obstacles auxquels se heurtent le Canada et l'ACDI, particulièrement lorsqu'il s'agit de fournir une aide efficace, peuvent être groupés sous les points suivants :

- l'absence de mandat statutaire ou de loi applicable qui éclaire et oriente le travail de l'ACDI;
- la dispersion de l'aide;
- l'absence d'évaluation de l'efficacité des approches-programmes utilisées par l'Agence[137];
- la structure organisationnelle fortement centralisée de l'ACDI;
- les lacunes dans les stratégies de sensibilisation et de communication de l'ACDI.

L'ACDI a pris des mesures à l'égard des facteurs sur lesquels elle pouvait agir afin d'améliorer l'efficacité de l'aide. Ces mesures sont examinées plus en détail dans les sections qui suivent.

5.1 Suite donnée aux examens antérieurs de l'ACDI

Cette section présente un sommaire des recommandations qui se trouvent dans quatre importants rapports et les changements apportés par l'ACDI pour y donner suite.

Examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI (2006)

Cet examen a permis de déterminer certains problèmes, auxquels l'ACDI s'est attaqué, et de constater l'absence de cohérence dans la gestion à l'échelle de l'Agence et les problèmes liés à la qualité des

---

[135] *Canada – Comité d'aide au développement (CAD) – Examen par les pairs*, Organisation de coopération et de développement économiques, 2007.

[136] Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes, automne 2009, Chapitre 8 L'amélioration de l'efficacité de l'aide – Agence canadienne de développement international, Bureau du vérificateur général du Canada.

[137] Il s'agissait également d'une condition pour l'approbation des subventions et contributions de l'ACDI par le Conseil du Trésor en 2007.

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

programmes (y compris la qualité à l'entrée, la qualité à l'étape de la mise en œuvre, l'application systématique des outils comme la gestion axée sur les résultats, les cadres de suivi et d'évaluation, etc.).

L'ACDI a rendu compte de la suite donnée à cet examen dans un rapport à la direction en 2008[138]. Dans ce rapport, elle indiquait qu'elle acceptait toutes les recommandations et qu'elle continuait de prendre des mesures pour donner suite à la recommandation concernant la plus grande complémentarité des mécanismes de prestation de l'aide, à laquelle le processus panorganisationnel de préparation des cadres de programmation-pays (CPP) a permis de s'attaquer. Les principales recommandations formulées dans le rapport et les mesures subséquentes prises par l'ACDI sont résumées dans la pièce 5.1 ci-dessous.

Pièce 5.1 : Progrès réalisés par l'ACDI depuis l'examen de 2006

Recommandations	**Progrès de l'ACDI**
Accorder une importance accrue à la gestion axée sur les résultats et définir plus clairement et plus précisément les résultats escomptés.	• L'ACDI a créé la Division de la gestion du rendement pour encourager l'intégration de la gestion du rendement à tous les programmes et a mis à jour la politique en matière de gestion du rendement en 2008. • L'ACDI a amélioré la gestion du rendement et clarifié les résultats escomptés, c'est-à-dire qu'elle a révisé et a produit des documents importants, comme le cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les risques et les résultats (CGRRR), a conçu des outils comme l'Outil de suivi et de rapport sur l'investissement (OSRI) et l'Outil de suivi et de rapport sur les programmes (OSRP), introduits en 2010, et a mis en place un site Web pour le partage des connaissances afin de faciliter la préparation des CPP.
Assurer une plus grande complémentarité des mécanismes de prestation et une meilleure coordination et harmonisation avec les objectifs de programme, et définir plus clairement les rôles et responsabilités.	• L'ACDI a mis à jour les lignes directrices relatives au CPP pour mieux tenir compte des principes de l'efficacité de l'aide et mieux intégrer les différentes activités, dans l'ensemble des mécanismes de prestation, en fonction de la situation dans le pays. • L'ACDI a élaboré une politique sur les approches-programmes (au début de 2008). • L'ACDI a établi une Politique sur l'évaluation du risque fiduciaire et un outil correspondant pour les programmes.

[138] *Rapport exécutif sur le suivi des recommandations pour la période 2004-06* (en anglais), Direction de l'évaluation, Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances, Agence canadienne de développement international, mars 2008.

Recommandations	**Progrès de l'ACDI**
Assurer une meilleure intégration des thèmes transversaux que sont l'égalité entre les sexes et l'environnement.	• L'ACDI a évalué la mise en œuvre de sa Politique en matière d'égalité entre les sexes. • L'ACDI a établi, pour faire suite à l'évaluation, son Plan d'action en matière d'égalité entre les sexes, qui prévoit l'intégration systématique et explicite de l'égalité entre les sexes à tous ses investissements et programmes et à toutes ses politiques. • L'ACDI a fourni des directives standards sur la consignation des questions relatives à l'environnement et à l'égalité entre les sexes dans son Guide de codage des investissements.
Mettre en œuvre la nouvelle Politique d'évaluation, y compris le renforcement des évaluations décentralisées, et encourager la détermination et la diffusion des leçons apprises.	• L'ACDI a mis en œuvre sa Politique d'évaluation de 2005, y compris l'établissement de plans de travail quinquennaux chiffrés relatifs à l'évaluation. Le processus d'approbation de la version actualisée (2011) est en cours. • L'ACDI a réalisé une deuxième méta-évaluation des évaluations menées par les programmes. • L'ACDI a rédigé une stratégie et un plan de travail pour la diffusion des connaissances en matière d'évaluation dans le cadre d'un programme d'apprentissage plus vaste, dont le processus d'approbation est en cours.
Réduire le roulement du personnel.	L'ACDI a harmonisé les programmes de la Direction générale des ressources humaines et des services corporatifs (DGRHSC) avec ses besoins opérationnels, principalement le processus de gestion du rendement et le plan d'apprentissage, et a mis en œuvre les principales recommandations relatives au recrutement et au perfectionnement du personnel, conformément à la nouvelle *Loi sur la modernisation de la fonction publique*.

Examen de l'efficacité du mécanisme multilatéral de prestation de l'aide de l'ACDI (2009)

Par ailleurs, l'examen des programmes multilatéraux réalisé en 2009 a donné lieu à des recommandations fondées sur les plus importants facteurs qui ont contribué ou nui à l'atteinte des objectifs de développement et de l'assistance humanitaire et à la durabilité des résultats par les organisations multilatérales financées par l'ACDI. Les principales recommandations formulées à l'issue de l'examen de 2009 et les mesures subséquentes prises par l'ACDI sont résumées dans la pièce 5.2 ci-dessous.

Pièce 5.2 : Progrès réalisés par l'ACDI depuis l'examen du mécanisme multilatéral de 2009

Recommandations	**Progrès de l'ACDI**
Définir une stratégie concise pour chaque organisation multilatérale qui reçoit un important financement, afin qu'elle ait une meilleure idée	• L'ACDI a élaboré des stratégies de soutien pour chacune des 18 principales organisations multilatérales dans le contexte de la *Stratégie*

Recommandations	**Progrès de l'ACDI**
des buts et des attentes de l'ACDI.	*sur l'efficacité de l'aide multilatérale 2010-2013*.
Explorer, avec d'autres organismes donateurs d'aide bilatérale, la possibilité d'effectuer un examen d'évaluations similaire en vue de déterminer l'efficacité des différentes organisations multilatérales. Toute méthode proposée à cet égard devrait s'appuyer sur les travaux entrepris dans le cadre de l'approche commune du MOPAN.	• L'ACDI a appuyé l'approche commune (MOPAN) relative à l'évaluation de l'efficacité du rendement des organisations multilatérales. • L'ACDI a dirigé une étude pilote, qui a maintenant été approuvée par le Réseau du CAD sur l'évaluation du développement, en vue de l'utilisation d'une synthèse des résultats des évaluations pour déterminer l'efficacité de l'aide au développement des organisations multilatérales. Cette approche et l'approche commune du MOPAN sont complémentaires. • L'ACDI a réalisé des évaluations conjointes pour déterminer l'efficacité des organisations multilatérales.
Continuer d'insister, auprès des organisations multilatérales, sur l'importance de l'amélioration des systèmes et processus de gestion axée sur l'efficacité, y compris les systèmes de GAR, d'évaluation et d'établissement de rapports.	• L'ACDI a élaboré une nouvelle approche pour mesurer l'efficacité de l'aide au développement des organisations multilatérales et l'a fait connaître. • L'ACDI a fourni aux organisations multilatérales l'élan nécessaire pour la gestion axée sur les résultats, les évaluations et les rapports sur l'efficacité en incorporant ces facteurs dans sa stratégie à l'égard des organisations multilatérales.
Encourager les organismes de l'ONU à renforcer leur capacité en matière d'assurance de la qualité et d'assistance technique afin d'améliorer la qualité des évaluations décentralisées.	• L'ACDI a aidé les organisations multilatérales à renforcer leurs systèmes d'évaluation décentralisée.
Mettre l'accent sur les facteurs de programmation qui favorisent le plus l'amélioration de l'efficacité lorsqu'elle offre un financement de base, un financement pour des initiatives précises ou un soutien multi-bilatéral.	• L'ACDI a privilégié l'utilisation des facteurs clés qui favorisent l'efficacité des programmes dans les évaluations d'organisations multilatérales qui reçoivent un financement de base de l'ACDI.

Canada – Examen par les pairs de 2007 du CAD de l'OCDE

L'examen par les pairs du CAD de 2007 a donné lieu à 18 recommandations concernant le Canada, dont certaines sur lesquelles l'ACDI n'exerce aucun contrôle direct. Un autre examen par les pairs est réalisé en 2011, qui permettra de dresser le bilan des progrès réalisés par le Canada depuis celui de 2007. Un résumé de certaines mesures prises par l'ACDI à la suite de l'examen de 2007 est présenté ci-dessous. Les recommandations qui ne relèvent pas de l'ACDI (par exemple, la cohérence des politiques au service du développement et le choix d'une approche pangouvernementale) ne figurent pas dans la pièce 5.3.

Pièce 5.3 : Progrès réalisés par l'ACDI depuis l'examen par les pairs du CAD de 2007

Recommandations auxquelles l'ACDI peut donner suite	**Progrès de l'ACDI**
Cadre général et orientations nouvelles : • Arrêter un projet précis, simple et cohérent en matière d'aide au développement. • Élargir son optique de l'efficacité de l'aide pour mettre davantage l'accent sur les résultats obtenus dans les pays partenaires. • Intégrer plus systématiquement les considérations de durabilité environnementale dans ses activités. • Élaborer une stratégie de communication qui témoignerait d'une plus grande ouverture au public et contribuerait à faire mieux connaître les efforts déployés dans le domaine de la coopération pour le développement et les résultats qu'ils produisent, ainsi que les réformes qu'appelle la Déclaration de Paris.	• *Le Cadre de planification stratégique et de présentation de rapports de l'ACDI*, adopté en juin 2009, énonce le mandat et la mission de l'ACDI ainsi que les résultats qu'elle s'emploie à atteindre et son résultat stratégique, c'est-à-dire « Réduire la pauvreté des populations qui vivent dans les pays où l'Agence canadienne de développement international se livre au développement international ». • *Le Plan d'action de l'ACDI pour accroître l'efficacité de l'aide* guide la mise en œuvre des principaux engagements pris à l'égard de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et du Programme d'action d'Accra afin d'accroître l'efficacité de l'aide en arrêtant un ensemble de mesures concrètes et d'objectifs mesurables. • L'ACDI a établi un *Cadre des communications et plan de travail connexe 2011-2014* pour favoriser la transparence et la responsabilisation, faire connaître les résultats et diffuser les histoires du personnel sur le terrain et des partenaires de l'ACDI.
Répartition de l'APD : • Répartir l'aide entre un nombre plus restreint de pays en fonction de critères ayant trait au développement, de façon à garder le cap sur la réduction de la pauvreté et à accroître la prévisibilité de l'aide pour les pays partenaires, et préciser la liste des pays et des secteurs	• L'ACDI a sélectionné 20 pays ciblés (et s'était engagée à leur affecter 80 % de l'aide bilatérale d'ici 2010-2011) ainsi que trois priorités thématiques (croissance économique durable, enfants et jeunes, et sécurité alimentaire) pour orienter la programmation. En 2010-2011, 88 % des décaissements ont été faits dans les pays ciblés. • L'examen multilatéral de 2009 de l'ACDI a permis de constater que le financement de base de l'ACDI

Recommandations auxquelles l'ACDI peut donner suite	**Progrès de l'ACDI**
jugés prioritaires dans le programme canadien de coopération pour le développement. • Intensifier ses efforts pour affecter son aide multilatérale de manière plus stratégique et pour mieux faire concorder ses propres initiatives en faveur de l'efficacité de l'aide multilatérale avec les cadres existants, notamment celui offert par le Réseau pour l'évaluation de la performance des organisations multilatérales.	est très ciblé (95 % des fonds allant à 15 organisations). Grâce à cet examen, l'ACDI a pu cibler les organisations multilatérales les plus efficaces et dont les priorités se rapprochent le plus de celles du Canada, et revoir les priorités de sa programmation en conséquence.
Organisation et gestion : • Revoir son organisation et envisager d'adopter des structures qui permettent de déléguer davantage de compétences financières et en matière de gestion aux responsables sur le terrain (directeurs et chefs de l'Aide). • Mettre en place des dispositifs d'incitation propres à renforcer l'attachement du Canada à la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris et prendre l'engagement ferme de collaborer avec les autres donateurs sur le terrain. • Rationaliser et simplifier les mécanismes de suivi et de rapports sur lesquels s'appuie son système de gestion axée sur les résultats. • (Canada) Encourager une approche stratégique du renforcement des capacités visant, en collaboration avec les autres donateurs, à améliorer l'aptitude des pays partenaires à définir et à coordonner leurs propres cadres de renforcement des capacités et leurs besoins en matière d'assistance technique. • Faire fond sur la démarche adoptée par le CRDI à l'égard du renforcement des capacités dans les pays en développement; mieux mettre à profit les travaux de recherche du CRDI pour la formulation de sa ligne de conduite et	L'ACDI accroît progressivement sa présence sur le terrain, et la gestion de certains programmes géographiques a déjà été décentralisée, tandis que celle d'autres programmes est en cours de réalisation. • *Le Plan d'action de l'ACDI pour accroître l'efficacité de l'aide (2009-2012)* place la responsabilisation au premier plan en faisant des engagements à l'égard de l'efficacité de l'aide un élément obligatoire des accords de rendement des cadres supérieurs. Cette mesure incite à atteindre les objectifs relatifs à l'efficacité de l'aide et encourage tous les cadres supérieurs à mettre l'accent sur les engagements internationaux et nationaux à l'égard de l'efficacité de l'aide. • Le document intitulé *« La gestion axée sur les résultats – Énoncé de principe 2008 »*, qui a été mis à jour en mai 2008, rationalise et simplifie le système de suivi et de rapports lié à la gestion axée sur les résultats. Il permet également d'harmoniser la terminologie de la gestion axée sur les résultats de l'ACDI avec celle du Conseil du Trésor et de la communauté internationale des donateurs. • *Le Plan d'action de l'ACDI pour accroître l'efficacité de l'aide (2009-2012)* souligne l'importance du développement institutionnel et des capacités dans le renforcement des systèmes nationaux. • L'ACDI a resserré la collaboration avec le CRDI, y compris dans le cadre de certaines initiatives de recherche. Par exemple, l'ACDI et le CRDI ont organisé conjointement l'assemblée annuelle de l'International Forum of Research Donors

Recommandations auxquelles l'ACDI peut donner suite	**Progrès de l'ACDI**
la conception de programmes s'appuyant sur l'observation des faits.	(IFORD) en avril 2009.
Aide humanitaire : • Envisager de délier entièrement son aide alimentaire d'urgence.	• En 2008, la ministre de la Coopération internationale a annoncé que le Canada délierait la totalité de son aide alimentaire avant la fin de l'année pour améliorer l'efficience et l'efficacité de l'aide alimentaire et d'en accélérer l'acheminement.

Rapport d'automne 2009 de la vérificatrice générale du Canada

Le rapport du Bureau du vérificateur général signalait que la sélection des projets en vue de leur financement par l'ACDI était conforme aux principes de l'efficacité de l'aide et que l'ACDI jouissait d'une bonne réputation sur le terrain et collaborait avec d'autres donateurs afin d'harmoniser son action avec la leur. Cependant, on y critiquait l'absence d'une orientation claire et de plans d'action, ainsi que des secteurs prioritaires changeants et définis de façon générale.

Au moment de la vérification, l'Agence était en train de mettre la dernière main au plan d'action sur l'efficacité de l'aide, de concevoir un nouveau processus de planification et de rédiger des stratégies de pays. En outre, selon le Bureau du vérificateur général, certaines faiblesses signalées étaient attribuables à l'absence de processus de gestion pour guider la mise en œuvre des engagements de l'Agence en matière d'efficacité de l'aide et assurer le suivi du respect de ces engagements. « L'Agence n'a pas accompagné ses intentions premières de plans d'action précis et d'un suivi. Elle n'a pas encore élaboré de stratégie d'ensemble pour respecter les engagements qu'elle a pris. De plus, les fréquents changements d'orientation stratégique qui ont marqué les dernières années, ainsi que le roulement élevé de personnel aux échelons supérieurs de l'Agence, ont beaucoup entravé la capacité de celle-ci à mettre en oeuvre un programme d'aide efficace »[139].

Depuis, l'ACDI a donné suite à la plupart des recommandations des vérificateurs, comme le montre la réponse actualisée de 2011. Les recommandations et les mesures prises par l'ACDI sont résumées ci-dessous.

Pièce 5.4 : Progrès réalisés par l'ACDI depuis le Rapport d'automne 2009 de la vérificatrice générale du Canada

Recommandations	**Progrès de l'ACDI**
Afin de soutenir le recours aux approches-programmes, l'ACDI devrait établir des objectifs de rendement clairs en ce qui concerne la proportion de l'aide qui devrait	• L'ACDI a mis la dernière main au Plan d'action pour accroître l'efficacité de l'aide qui propose des mesures et des cibles mesurables en ce qui a trait aux engagements relatifs à l'efficacité de

[139] Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes, automne 2009, p. 3.

Recommandations	**Progrès de l'ACDI**
être offerte au moyen de telles approches. • Afin de soutenir le recours aux approches-programmes, l'ACDI devrait : • définir les circonstances particulières dans lesquelles elle adoptera ou non de telles approches; • expliquer davantage les types d'évaluations des capacités et des systèmes nationaux, ainsi que l'évaluation des risques associés aux projets qu'elle doit entreprendre, seule ou de concert avec d'autres donateurs, avant d'accepter d'appliquer une approche-programme; • mettre en place des processus qui permettront de veiller à la réalisation systématique et uniforme de telles évaluations.	l'aide, y compris le recours aux approches-programmes. • L'ACDI a mis en oeuvre une politique sur les approches-programmes en juillet 2009, politique qui précise dans quelles circonstances il convient d'utiliser ces approches-programmes. La politique est complétée par des outils permettant d'évaluer la capacité des systèmes nationaux à mieux déterminer et gérer les risques liés aux projets. • L'ACDI a également créé un Comité d'examen des investissements de haut niveau à la DGPG pour assurer une conception et une mise en oeuvre de projets plus rigoureuses, uniformes et cohérentes dans l'ensemble de la DGPG. • Conformément à la Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI et aux exigences de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor, les responsables de toutes les nouvelles initiatives d'approches-programmes devront compléter un registre des risques au moment de l'approbation, en tenant compte de la capacité institutionnelle du bénéficiaire. • Enfin, l'ACDI a établi un processus pour garantir l'utilisation uniforme et systématique des outils d'évaluation.
L'ACDI devrait procéder à une évaluation exhaustive de l'utilisation qu'elle fait des approches-programmes afin de déterminer si elles lui permettent d'atteindre ses objectifs.	L'ACDI a réalisé un examen de ses approches-programmes pour déterminer la mesure dans laquelle elles favorisent l'atteinte de ses objectifs. Le rapport a été approuvé par la présidente sur recommandation du Comité d'évaluation de l'Agence et a été soumis au Secrétariat du Conseil du Trésor avant le 31 mars 2010; l'évaluation peut être consultée sur le site Web de l'ACDI.
Pour garantir une planification à long terme transparente et prévisible, l'ACDI devrait : • achever le nouveau processus de planification qui s'applique à tous les pays relevant de la DGPG; • s'assurer que les futurs exercices de planification se fondent sur une analyse probante, qu'ils tiennent compte des besoins et des capacités des pays bénéficiaires tout comme des forces	La ministre a approuvé les stratégies-pays pour 2009-2010 à 2013-2014. La présidente a approuvé : • des lignes directrices en matière de CPP comportant des directives précises pour l'analyse des besoins des pays bénéficiaires; • la communication de ces lignes directrices au personnel de l'ACDI; • le nouveau processus de planification des

Recommandations	**Progrès de l'ACDI**
relatives de l'ACDI et qu'ils reflètent une perspective panorganisationnelle intégrée; • superviser de façon continue la mise en application du processus et renouveler les plans par pays selon des conditions définies et surveillées; • communiquer les plans par pays approuvés aux partenaires du développement, y compris aux gouvernements des pays bénéficiaires, s'il y a lieu.	programmes-pays, y compris les stratégies-pays et le processus des CPP, et sa surveillance.
Afin d'accroître la concentration sectorielle, l'ACDI devrait : • déterminer clairement, pour chacun de ses secteurs prioritaires, quels sont les volets particuliers des programmes qu'elle soutiendra à l'avenir et quels sont ceux qu'elle n'appuiera pas; • définir des attentes et des cibles mesurables que les programmes-pays devront satisfaire; • surveiller les progrès réalisés relativement à ces attentes et cibles, et présenter des rapports connexes.	• En 2009, le gouvernement du Canada a retenu cinq priorités thématiques pour orienter ses décisions en matière d'aide internationale. L'ACDI a annoncé qu'elle concentrerait ses investissements en matière de développement sur trois de ces priorités : la sécurité alimentaire, les enfants et les jeunes, et la croissance économique durable. • À l'issue de vastes consultations menées au Canada et dans les pays ciblés, l'Agence a élaboré des stratégies organisationnelles pour chaque priorité stratégique afin de prendre des décisions éclairées en ce qui concerne les programmes – sécurité alimentaire (octobre 2009); enfants et jeunes (novembre 2009); croissance économique durable (octobre 2010). Toutes les stratégies ont été rendues publiques.
Afin de favoriser une concentration sectorielle accrue et de consolider ses forces relatives, l'ACDI devrait : • définir les compétences et le savoir-faire nécessaires pour soutenir les secteurs prioritaires et des secteurs de programmation précis; • déterminer et mettre en oeuvre les moyens qui lui permettront de fournir ces compétences et ce savoir-faire.	• En 2008-2009, la DGPSR et la DGPG ont apporté certains changements organisationnels afin, entre autres, que leurs spécialistes internes possèdent les capacités et les compétences voulues pour permettre à l'Agence d'élaborer des politiques et de mettre en oeuvre des programmes de façon efficace.
L'ACDI devrait établir et mettre en oeuvre une stratégie globale qui lui permettra de respecter ses engagements en ce qui a trait à l'efficacité de l'aide. Pour faire en sorte que cette stratégie résiste au roulement du personnel tout comme au passage du temps,	*Le Plan d'action de l'ACDI pour l'efficacité de l'aide* donne des conseils pour honorer les engagements de l'ACDI au chapitre de l'efficacité de l'aide. Il s'applique à tous les programmes de l'Agence ainsi qu'à ses fonctions stratégiques et organisationnelles. Ce plan a été communiqué à l'ensemble de l'Agence.

Recommandations	**Progrès de l'ACDI**
l'ACDI devrait : • documenter clairement les plans d'action, les cibles et les indicateurs de rendement; • attribuer clairement les responsabilités associées à la mise en oeuvre de ces plans d'action, cibles et indicateurs; • évaluer et surveiller annuellement les progrès réalisés relativement aux cibles et aux indicateurs de rendement; • diffuser publiquement sa stratégie et présenter des rapports publics sur sa mise en oeuvre, s'il y a lieu.	Les lignes directrices sur la responsabilisation et la surveillance apportent des éclaircissements sur les obligations de reddition de comptes et la méthode de suivi associées à chaque mesure et cible du plan d'action.

5.2 Orientation stratégique, planification et établissement de rapports plus précis

Au cours des derrières années, l'ACDI a pris d'importantes mesures pour imprimer une orientation plus stable, plus précise et plus claire à son aide et a mis plus clairement l'accent sur les résultats de développement. Ces mesures sont conformes aux principes énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement de 2005, qui sert de cadre d'orientation aux donateurs aux vues similaires. L'ACDI a piloté un cadre stratégique mieux ciblé et axé sur les résultats, d'abord aux niveaux les plus stratégiques, ce qui s'est traduit par de nouveaux processus de planification.

La mission de l'ACDI est « de diriger l'effort international du Canada pour aider les populations qui vivent dans la pauvreté et les crises à améliorer leur vie et celle de leur collectivité »[140]. Son objectif stratégique est la « réduction de la pauvreté dans les pays où l'Agence canadienne de développement

international mène des activités de développement international »[141]. Les documents stratégiques antérieurs énonçaient également des résultats qui étaient des moyens pour atteindre une fin, plutôt que des fins en soi. De même, l'architecture des activités de programmes (AAP) de l'Agence a été revue pour axer davantage cet important document stratégique sur les résultats. La nouvelle AAP prévoit six activités de programmes (Pays fragiles et collectivités touchées par des crises; Pays à faible revenu; Pays à revenu intermédiaire; Engagement à l'échelle mondiale et politiques stratégiques; Engagement du Canada pour le développement; Services internes). Des résultats escomptés et des indicateurs de rendement ont été définis pour chaque activité de programmes afin de contribuer à accroître l'efficacité de l'aide et de rendre compte de cette efficacité.

Priorités géographiques et thématiques

En 2009, l'ACDI annonce que pour que « son aide internationale soit efficace, le Canada concentre ses efforts dans certaines régions et autour de certains thèmes »[142]. L'Agence a élaboré son *Plan d'action*

[140] Rapport sur les plans et les priorités pour la période se terminant le 31 mars 2011, ACDI, p. 2.
[141] Ibid., p. 2-3.
[142] *Plan d'action pour accroître l'efficacité de l'aide*, http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/fra/FRA-825105226-KFT.

pour accroître l'efficacité de l'aide en 2009 (assorti de cibles pour l'efficacité de l'aide) et a décidé de concentrer l'aide dans 20 pays ciblés (dont quatre États fragiles)[143]. Dans ce plan, l'ACDI s'engageait à concentrer, d'ici 2010-2011, 80 % du financement total pour les programmes géographiques dans ces 20 pays. Les 20 % restants seraient répartis entre 21 autres pays (dits pays où l'ACDI assure une présence modeste). De fait, à l'été 2011 et selon les données préliminaires recueillies par l'ACDI, en 2010-2011, 88 % de l'aide aux programmes géographiques ont été concentrés dans les 20 pays ciblés (voir la pièce 5.5). De plus, selon les estimations, le nombre de programmes-pays a reculé, passant de 89 en 2000-2001 à 49 en 2010-2011, autre preuve de la concentration de la programmation.

À la concentration géographique s'ajoute la concentration thématique, l'ACDI ayant retenu trois priorités thématiques :

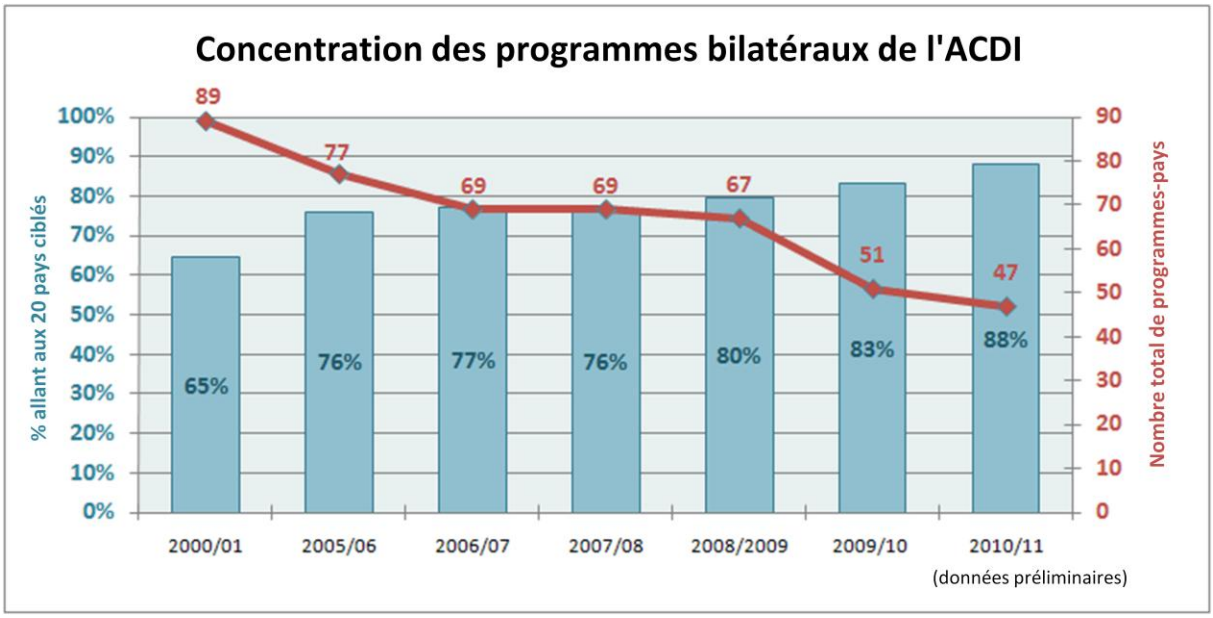
- accroître la sécurité alimentaire;
- favoriser une croissance économique durable;
- assurer l'avenir des enfants et des jeunes.

Certes, ces priorités sont relativement générales, ce qui permet de diversifier les investissements, mais elles donnent à l'ACDI la latitude nécessaire pour aligner sa programmation sur celle de ses pays partenaires et d'autres donateurs.

[143] Les vingt pays ciblés ont été sélectionnés en fonction des critères suivants : les besoins du pays, la capacité de tirer parti de l'aide canadienne et l'alignement sur la politique étrangère canadienne.

Pièce 5.5 : Concentration des programmes bilatéraux de l'ACDI

Source : Statistiques de la Direction générale du dirigeant principal des finances, ACDI, août 2011.



5.3 Changements aux niveaux de l'organisation, des opérations et de la direction à l'ACDI

L'établissement d'une orientation plus claire et plus stable pour l'Agence a également été favorisé par des changements dans le contexte organisationnel. Le Bureau du vérificateur général avait exprimé des préoccupations à propos des priorités changeantes et du roulement élevé des cadres supérieurs à l'ACDI. En présentant ses engagements et en révisant ses approches de programmation et les processus connexes (comme dans le *Plan d'action pour accroître l'efficacité de l'aide*), l'ACDI officialise son orientation et réduit les chances de bouleversements imprévus.

Changements dans les activités bilatérales

En 2008-2009, l'ACDI a réuni les différentes directions générales de programmes géographiques en une seule, la Direction générale des programmes géographiques (DGPG), qui fait fonction de centre de coordination pour les activités dans les pays. Cette mesure a aidé à clarifier l'orientation des programmes géographiques et a facilité l'intégration des divers systèmes de planification de programme et d'établissement de rapports. Elle a permis à la DGPG de consolider l'équipe de spécialistes et de concevoir un nouveau modèle opérationnel. De plus, la DGPG a réalisé une analyse des lacunes et a mis en œuvre un plan de gestion des ressources humaines, y compris des stratégies de maintien, de formation et de recrutement du personnel afin de combler les lacunes relevées.

Pour renforcer la planification au niveau des pays, l'ACDI a établi une stratégie-pays pour chaque pays ciblé et pour les pays où elle assure une présence modeste. Par ailleurs, elle a revu des cadres de programmation-pays (CPP) ou en a élaborés[144]. Ce travail a été réalisé en même temps que

[144] L'ACDI établissait des cadres de programmation-pays depuis un certain nombre d'années, mais, comme l'a

l'élaboration des stratégies-pays, d'où certaines disparités entre les deux documents. Toutefois, ce problème sera résolu lors des rondes subséquentes d'élaboration de stratégies-pays et de CPP. Les stratégies-pays seront passées en revue chaque année pour évaluer tout changement important dans le contexte de développement du pays ou dans le rendement du programme. De plus, l'ACDI produit maintenant des rapports annuels sur les pays, qui reposent sur une auto-évaluation de la mesure dans laquelle le programme-pays atteint ses objectifs et ses cibles.

Changements dans les activités multilatérales

L'ACDI a également lancé des initiatives afin de bien cibler sa programmation multilatérale. La Direction générale des programmes multilatéraux et mondiaux (DGPMM), qui fait fonction de point de contact pour les relations entre l'ACDI et les organisations multilatérales, a établi des *stratégies d'engagement 2010-2013* pour ses 18 principaux partenaires multilatéraux : la Banque africaine de développement (BAfD), la Banque asiatique de développement (BAsD), la Banque de développement des Caraïbes (BDC), la Banque interaméricaine de développement (BID), la Banque mondiale, le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI), le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), le Fonds international de développement agricole (FIDA), le Commonwealth, la *Francophonie*, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Programme alimentaire mondial (PAM), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA (ONUSIDA), et le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMLSTP).

Les *stratégies d'engagement 2010-2013* ont été approuvées par la ministre de la Coopération internationale en novembre 2010 et communiquées aux bureaux géographiques concernés de l'Agence. Ces stratégies décrivent plus particulièrement la relation entre le Canada et les institutions multilatérales et les contributions particulières apportées aux institutions. Elles donnent un aperçu de la pertinence du mandat, des objectifs et des activités de l'organisation par rapport aux objectifs de développement et aux priorités stratégiques de l'ACDI et examinent l'efficacité institutionnelle et l'obtention de gains en matière de développement, en plus de présenter les objectifs stratégiques et les mesures complémentaires liés à l'engagement de l'ACDI envers les institutions.

Les stratégies sont fondées sur la *Stratégie sur l'efficacité de l'aide multilatérale 2010-2013* de l'ACDI, qui permet de garantir une approche cohérente à l'égard des engagements pris, et ce, pour faire progresser les priorités de l'ACDI au chapitre de l'aide internationale et fournir l'aide, y compris l'aide humanitaire. La *Stratégie sur l'efficacité de l'aide multilatérale* présente également les orientations stratégiques de l'ACDI en vue d'obtenir des résultats de développement par l'intermédiaire des organisations multilatérales et mondiales. Elle donne aussi un aperçu des objectifs généraux relatifs à l'accroissement de l'efficacité de l'engagement multilatéral de l'Agence et présente les orientations stratégiques que l'Agence adoptera pour les atteindre.

Changements dans les activités de partenariat

Des changements sont également survenus à la direction générale qui gère les programmes de

---

indiqué le Bureau du vérificateur général dans son rapport, certains CPP étaient expirés et n'avaient pas été mis à jour ou renouvelés.

partenariat de l'ACDI avec les partenaires canadiens. Ces changements vont plus loin qu'un changement de nom – de Direction générale du partenariat canadien (DGPC) à Direction générale des partenariats avec les Canadiens (DGPC). La nouvelle DGPC a pour mandat :

- de servir de point de liaison pour les relations avec les organisations canadiennes;
- d'appuyer des initiatives proposées par des Canadiens qui cadrent avec les priorités de développement du gouvernement et d'obtenir de solides résultats de développement;
- d'appuyer les approches-programmes multi-pays ou multirégionales;
- de permettre aux Canadiens de participer au développement international, en soutenant des programmes de développement solides qui mettent à contribution des volontaires ou des stagiaires canadiens.

Ces changements témoignent d'une nouvelle approche en matière de conception des projets avec les organisations partenaires canadiennes. Dans le passé, l'ACDI favorisait l'exécution continue de projets – les projets qui répondaient aux critères de la DGPC étaient financés dans les limites des fonds disponibles. Dans le cadre de la nouvelle approche, la programmation est plus directive, et ce, afin de mieux cadrer avec les priorités de l'ACDI, et est divisée en deux programmes axés sur les résultats : Programme des partenaires pour le développement et Programme Citoyens du monde.

L'ACDI lance maintenant des appels de propositions pour choisir les meilleurs partenaires et projets et faire en sorte que la relation de partenariat soit dynamique et que sa continuation ne soit pas garantie si les priorités du partenaire ou de l'ACDI changent. Un nouveau cadre de décision a été mis en place pour simplifier et uniformiser le processus d'évaluation. Il est fondé sur les cinq principes du partenariat : la bonne gouvernance, l'appui des Canadiens, la pertinence par rapport au mandat de l'ACDI et la cohérence entre le projet et la politique du gouvernement du Canada, les résultats et l'efficacité du développement.

Ces changements devraient inciter davantage les Canadiens à participer au développement international, permettre de concentrer davantage l'attention sur les résultats en matière de réduction de la pauvreté sur le terrain, clarifier les attentes à l'égard de l'ACDI et des partenaires canadiens, permettre de mettre davantage l'accent sur le partenariat entre les partenaires locaux et canadiens, et améliorer la création et la diffusion des connaissances.

Thèmes transversaux

L'Agence a confirmé les trois thèmes transversaux (égalité entre les sexes, renforcement des institutions de gouvernance et durabilité de l'environnement) et a investi considérablement dans ces trois thèmes au cours d'une période de trois à cinq ans (voir la pièce 5.6). Le document intitulé *Égalité entre les sexes — Politique et outils – Politique de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes*, prévoit que l'égalité entre les sexes doit être intégrée explicitement et systématiquement à l'ensemble des projets, des programmes et des politiques de l'Agence[145]. Toutefois, comme on l'indique à la section 2.2 du présent document, les investissements liés à l'égalité entre les sexes ne sont pas toujours correctement consignés. Par conséquent, les investissements de l'ACDI dans le domaine de l'égalité entre les sexes (pièce 5.2) peuvent être sous-estimés. L'ACDI continuera de mettre en œuvre les thèmes transversaux dans le cadre de tous ses projets.

[145] Égalité entre les sexes - Politique et outils : Politique de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes, ACDI, 2010.

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

Pièce 5.6 : Pourcentage des décaissements de l'ACDI par thème transversal, de 2005-2006 à 2010-2011

	2005-2006	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**
Égalité entre les sexes*	54 %	48 %	54 %	55 %	64 %	65 %
Durabilité de l'environnement (thème transversal)				11 %	21 %	23 %t
Développement participatif et bonne gouvernance				28 %	30 %	35 %

* Source : Base de données statistiques, préparé par Analyses et rapports statistiques, Direction générale du dirigeant principal des finances.

Notez :

(1) Égalité entre les sexes inclut les « Résultats propres à l'ES », l'« Intégration de l'ES » et l'« Intégration restreinte »
(2) Le codage des marqueurs Durabilité de l'environnement et Développement participatif et bonne gouvernance politiques est obligatoire depuis seulement 2008-2009 pour tous les nouveaux projets enregistrés dans le SAP; par conséquent, ce ne sont pas tous les projets pour lesquels les décaissements figurent dans le tableau qui ont fait l'objet du codage obligatoire de ces marqueurs. Sont inclus les décaissements importants ou principaux dans le cadre des projets. Les définitions des marqueurs politiques sont présentées dans le Guide de codage des investissements de l'ACDI, Unité du suivi stratégique, Division de la planification stratégique, 10 août 2011.

5.4 Efficience accrue à l'ACDI

L'ACDI a mis en œuvre un certain nombre d'initiatives pour accroître l'efficience de son aide. Elle a donné suite aux recommandations du BVG concernant l'amélioration de ses processus de planification à long terme, ses mécanismes de gestion du risque et la clarification des exigences relatives à l'utilisation des approches-programmes. Elle est également en train de délier son aide et de mettre en œuvre un Projet de modernisation des opérations (PMO), qui prévoit la décentralisation du personnel de programme.

En 2009, l'ACDI a annoncé ses trois priorités thématiques : accroître la sécurité alimentaire, favoriser une croissance économique durable et assurer l'avenir des enfants et des jeunes. La même année, elle a lancé son *Plan d'action en matière d'efficacité de l'aide*. Pour renforcer sa planification par pays, conformément à son plan d'action, l'ACDI a élaboré des stratégies-pays pour chaque pays ciblé ainsi que pour les pays où elle assure une présence modeste. Par ailleurs, l'Agence a revu les cadres de programmation-pays (CPP) ou en a établis.

L'évaluation quantitative de l'efficacité a permis de constater que l'un des indicateurs les moins bien cotés en ce qui concerne la gestion de programme était « la prise de mesures correctives au besoin ». Cet élément serait un problème récurrent dans le domaine de la gestion du risque à l'ACDI. On signalait dans un rapport du BVG publié en 1999 que l'ACDI évaluait bien les risques, mais qu'elle ne

réussissait pas à apporter les changements nécessaires pour les gérer[146]. Ce problème pourrait nuire à l'atteinte des résultats de développement à long terme. En 2011, l'ACDI a introduit un Outil d'évaluation du risque fiduciaire (OERF) afin d'atténuer l'aversion au risque et de progresser vers la gestion du risque. L'OERF uniformise l'évaluation du risque fiduciaire dans l'ensemble de l'Agence et permet d'assurer le suivi du risque au fil du temps. On s'attend à ce qu'il permette de renforcer la mémoire organisationnelle et de promouvoir la collaboration et à ce qu'il contribue, au bout du compte, à favoriser la responsabilisation et l'efficacité de l'aide.

Également en 2009, l'Agence a établi une politique relative aux approches-programmes qui précise les circonstances où le recours à ces approches est justifié pour accroître l'efficacité de son aide. On y énonce clairement l'engagement de l'ACDI à renforcer l'efficacité de son aide grâce à la mise en œuvre des principes suivants : la prise en charge locale; l'alignement; l'harmonisation et la coordination de l'aide des donateurs; la gestion axée sur les résultats; la responsabilité mutuelle.

La décision du Canada de délier l'aide est conforme aux engagements pris dans la Déclaration de Paris. L'ACDI a déjà délié la totalité de son aide alimentaire. En 2007, 87 % de l'APD bilatérale de l'ACDI était déliée; cependant, le plus récent rapport mondial sur les progrès au regard de l'application des principes de la Déclaration de Paris indique qu'en 2009, la totalité de l'aide bilatérale du Canada était déliée[147], ce qui excède largement le pourcentage moyen des pays donateurs, soit 88 %. Les autres pays dont la totalité de l'aide bilatérale était déliée en 2009 sont l'Australie, l'Irlande, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède et le Royaume-Uni[148].

L'Agence met actuellement en œuvre un Projet de modernisation des opérations qui devrait simplifier ses processus, et ce, pour appuyer son plan d'action pour accroître l'efficacité de l'aide. Ce projet compte quatre grands volets : l'accent mis sur l'efficacité de l'aide (établissement des priorités thématiques et des pays ciblés ainsi que des stratégies thématiques et de pays); la réingénierie des processus opérationnels (y compris l'élaboration des stratégies de programme et le processus décisionnel relatif aux investissements); la gestion du personnel; la décentralisation.

La décentralisation inclut le transfert du personnel de l'ACDI sur le terrain. Le rapport du BVG indiquait que seulement 132 employés canadiens étaient affectés sur le terrain, alors qu'on comptait 1 852 employés à l'administration centrale. Le CAD a également signalé que l'ACDI avait été un chef de file de la décentralisation des opérations jusqu'en 2002, année où des compressions budgétaires ont mis fin à cette pratique[149].

Conformément à l'orientation énoncée dans le Budget de 2007[150], l'ACDI est en train de décentraliser le personnel et les fonctions vers les bureaux sur le terrain et de transférer les pouvoirs aux équipes dans les pays ciblés (à l'exception des États fragiles), et ce, pour permettre à l'organisation de mieux s'adapter aux conditions locales et de mieux répondre aux besoins des partenaires locaux. Dans les pays ciblés, il y aura une mission centrale offrant tous les services qui sera dirigée par des directeurs de programme; dans les pays où l'ACDI assure une présence modeste, il y aura de plus petits bureaux

---

[146] *Rapport de novembre 1999 du vérificateur général du Canada*, chapitre 28 — Agence canadienne de développement international — Les contrôles financiers des projets.
[147] OCDE-CAD, Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide. Efficacité de l'aide 2005-2010 : progrès accomplis dans la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris, p. 166.
[148] Ibid.
[149] Comité d'aide au développement (CAD) – Examen par les pairs – Canada, p. 52, 55.
[150] Canada, ministère des Finances, *Plan budgétaire* (le budget de 2007), chapitre 6, p. 285.

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

satellites qui seront gérés par les missions centrales. En outre, il y aura des centres régionaux de services qui fourniront un soutien administratif et financier et un savoir-faire technique aux bureaux décentralisés. Les rôles et responsabilités seront structurés et le personnel recevra une formation de manière qu'il puisse mettre en œuvre efficacement la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra. En février 2010, la ministre a approuvé la décentralisation de cinq programmes-pays/région (le Bangladesh, les Caraïbes, le Ghana, la Tanzanie et l'Ukraine), dont la mise en œuvre était prévue pour l'été 2011[151]. La décentralisation vers les bureaux dans les autres pays (à l'exception des États fragiles) est en cours.

5.5 Renforcer la responsabilisation à l'ACDI

L'ACDI a été poussée par des facteurs externes et internes à mettre en œuvre un certain nombre de mesures pour renforcer sa responsabilisation. Parmi les facteurs externes à retenir, mentionnons l'adoption de la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle,* qui est entrée en vigueur en juin 2008. Selon la Loi, les dépenses d'APD doivent contribuer à réduire la pauvreté, en tenant compte des points de vue des pauvres, et être conformes aux normes internationales en matière de droits de la personne. La Loi retient également trois groupes (gouvernements, organisations internationales et organisations de la société civile canadienne) qui doivent être consultés au moins une fois tous les deux ans dans le cadre du processus décisionnel touchant les dépenses d'APD. Elle précise également que les ministres responsables de l'APD (dont l'ACDI) doivent préparer un rapport annuel au Parlement pour faire état des résultats de l'APD – sous forme du rapport intitulé *Le Développement axé sur les résultats*. Le premier rapport de l'ACDI a été élaboré en 2009.[152]

Tel que mentionné, on accorde davantage d'importance à la clarté des résultats dans la nouvelle AAP de l'ACDI et on s'engage à assurer un suivi régulier des nouvelles stratégies-pays et à en rendre compte. En outre, des lignes directrices sur la responsabilisation et le suivi ont été conçues aux fins du Plan d'action de l'ACDI en matière d'efficacité de l'aide.[153] Ces lignes directrices définissent des mesures, des cibles, des responsabilités et des résultats précis pour les pays ciblés, dans les domaines suivants : concentration, efficience, responsabilisation, prévisibilité, alignement, partenariats inclusifs et États fragiles.

Une évaluation des approches-programmes de l'ACDI a été effectuée en 2010. De plus, la nouvelle politique de l'Agence sur les approches-programmes prévoit la conduite périodique de vérifications et d'évaluations pour les programmes-pays associés à des approches-programmes, de même que l'utilisation des leçons tirées de ces évaluations pour améliorer la gestion des approches-programmes en cours et influer sur la contribution de l'ACDI aux approches-programmes à venir.[154]

Selon l'examen à mi-parcours effectué par le CAD, l'ACDI a renforcé sa responsabilisation en consolidant certaines de ses procédures internes de gestion axée sur les résultats et de présentation de rapports, ce qui simplifie le travail pour le personnel de projet et de programme. Par exemple, la longueur des rapports annuels sur le suivi des projets a été réduite en moyenne des deux tiers depuis 2007 en raison d'une plus grande harmonisation des exigences et des processus en matière

[151] Plan de mise en œuvre de la décentralisation, ACDI, mai 2010.
[152] Le Développement axé sur les résultats, 2009, ACDI
[153] Plan d'action de l'ACDI en matière d'efficacité de l'aide (2009-2012), Lignes directrices sur la responsabilisation et le suivi
[154] Politique sur les approches-programmes, ACDI, 2009, p. 7

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

d'information.[155]

L'ACDI a également harmonisé ses mesures de l'efficacité des organisations multilatérales en participant à des activités conjointes comme le Réseau d'évaluation du rendement des organisations multilatérales (MOPAN). Selon la mise à jour de l'examen par les pairs effectué par le CAD pour le Canada, bien que l'ACDI ait effectué en 2009 sa propre évaluation bilatérale des organisations multilatérales, elle a proposé depuis de concevoir une approche conjointe pour les donateurs, afin d'évaluer l'efficacité des organisations multilatérales – exprimant ainsi sa volonté de travailler de concert avec d'autres donateurs à l'avenir. Des membres du Réseau d'évaluation du CAD étudient actuellement cette proposition. Le travail au sujet de la participation de l'ACDI aux évaluations conjointes des organisations multilatérales s'est poursuivi. On trouve plus de détails à la section 5.6.

De plus, l'ACDI a procédé au renforcement de sa fonction d'évaluation. Elle maintient des fonctions centralisée et décentralisée distinctes, car elle continue de croire que les deux fonctions se complètent et qu'elles contribuent toutes deux à évaluer l'efficacité de l'aide – d'une part, la fonction centralisée fournit un aperçu stratégique de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, et d'autre part, la fonction décentralisée fournit des évaluations détaillées et recense les leçons apprises afin d'appuyer les prises de décisions qui touchent les programmes et les projets.

L'ACDI revoit également sa politique sur l'évaluation pour qu'elle soit conforme à la nouvelle Politique du SCT sur l'évaluation. Elle a par ailleurs établi un plan d'évaluation quinquennal continu.[156] Ce plan présente les facteurs contextuels qui influent sur l'évaluation, tant au Canada qu'à l'étranger; un aperçu des réalisations pour la période antérieure; la stratégie qui a mené à l'élaboration des activités prévues; l'objet du plan d'évaluation, les ressources et les défis à relever; de même que les activités d'évaluation précises qui sont prévues pour la période allant de 2010-2011 à 2014-2015. Une activité, entre autres, qui devrait contribuer à améliorer la responsabilisation de l'ACDI à l'égard de l'efficacité de l'aide, est la création d'un nouveau comité d'évaluation formé d'une majorité de membres venant de l'extérieur. Ce comité dirige et surveille la fonction d'évaluation et conseille la présidente (qui préside également le comité) sur les questions d'évaluation.

Pendant la période antérieure, la Direction de l'évaluation a également élaboré des cadres de référence normalisés pour les évaluations des programmes-pays. Ces cadres de référence sont conformes à la nouvelle Politique du SCT sur l'évaluation et ils uniformisent l'exécution de ces évaluations. Ils sont également axés sur la mesure des résultats. L'ACDI doit utiliser une démarche d'évaluation uniforme si elle veut mesurer l'efficacité globale de son aide. Elle doit s'assurer que les évaluations menées par la Direction de l'évaluation et par les directions générales le sont de façon à faciliter une méta-analyse des évaluations et le recensement des leçons tirées de l'expérience.

La Direction de l'évaluation surveille la qualité et l'utilisation des évaluations de l'ACDI en examinant périodiquement la qualité des évaluations menées par les directions générales et en surveillant l'application des recommandations issues de ces évaluations. La plus récente méta-analyse des évaluations décentralisées a été entreprise en juin 2008.[157] On a conclu que les évaluations menées par les directions générales sont bien ancrées à l'ACDI; elles sont uniformes et la qualité des

---

[155] *Examen à mi-parcours du Canada par le CAD* : Lettre de Richard Care, 25 novembre 2009, p. 3-4
[156] *Plan de travail quinquennal continu en matière d'évaluation de l'AF 2010/2011 à l'AF 2014/2015*, Direction de l'évaluation, Direction générale des politiques stratégiques et du rendement, ACDI, mars 2010
[157] Meta Evaluation: An Evaluation of the Quality of Decentralized (branch-led) Evaluations, Final Report, juin 2008, Hay Management Consulting

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

évaluations dans l'échantillon s'est améliorée.[158] L'ACDI présente une bonne fiche pour ce qui est de mettre en œuvre les recommandations. En effet, presque toutes les recommandations issues des rapports de 2007-2008, de même que les recommandations en cours qui sont issues des rapports de 2004-2006, ont été mises en œuvre.[159]

Enfin, en réponse à la Politique du Conseil du Trésor de 2006 en matière de vérification interne, l'Agence a créé le Bureau du dirigeant principal de la vérification (BDPV), ainsi qu'un Comité de vérification indépendant, dont les membres ne viennent pas de la fonction publique, à l'exception de la présidente. Le dirigeant principal de la vérification relève directement de la présidente, et il fait partie du Conseil de gestion de l'ACDI. Les vérifications qu'effectue le BDPV sont étayées par un plan pluriannuel de vérification axé sur les risques. Les rapports de vérification correspondants sont présentés au Comité de vérification dont le rôle principal est de conseiller la présidente, qui préside le Comité, au sujet des pratiques de gestion des risques, de contrôle et de gouvernance à l'Agence.

5.6 Renforcer la responsabilisation des organisations multilatérales

Selon *l'Examen de 2009 de l'efficacité du mécanisme multilatéral de prestation de l'aide de l'ACDI*, quatre des organisations multilatérales en étaient rendues à des étapes très importantes dans la conception de leurs systèmes de gestion de l'efficacité du développement; en outre, un suivi était justifié. Selon l'examen de suivi, même si les progrès ont été plus lents que prévu, il existe une volonté de renforcer la responsabilisation. Les quatre organisations multilatérales ont continué d'investir dans la mise en place de systèmes améliorés de suivi et de présentation de rapports. Il importe cependant de continuer de soutenir la responsabilisation de ces organisations. Aussi l'ACDI poursuit-elle ses efforts pour renforcer la responsabilisation dans le cadre des mécanismes multilatéraux. Ces efforts comportent deux objectifs :

- renforcer les organisations mêmes, et plus particulièrement leur capacité de surveiller et d'évaluer l'efficacité de l'aide au développement et d'en rendre compte;
- améliorer le système d'évaluations externes de l'efficacité des organisations multilatérales.

5.6.1 Renforcer les systèmes d'évaluation de l'efficacité de l'aide au développement au sein des organisations multilatérales

L'ACDI a appuyé trois mesures qui visent à renforcer la capacité des organisations multilatérales d'évaluer l'efficacité de l'aide au développement. Elle a aidé ces organisations à améliorer leurs systèmes de GAR et à accroître leur capacité de mener des évaluations décentralisées, et elle a veillé à ce que les organisations donnent suite aux évaluations menées en leur sein et à ce que les leçons tirées de l'expérience soient intégrées dans les programmes à venir.

[158] Meta Evaluation: An Evaluation of the Quality of Decentralized (branch-led) Evaluations, Final Report, juin 2008, Hay Management Consulting

[159] *CIDA's Evaluations Monitoring Report – Part II*, Direction de l'évaluation, Direction générale des politiques stratégiques et du rendement, ACDI, 17 mai 2010, p. 12

Promouvoir des systèmes améliorés de gestion de l'efficacité de l'aide au développement au sein des organisations multilatérales

Les stratégies d'engagement de l'ACDI auprès des organisations multilatérales prévoient un soutien à l'efficacité organisationnelle et des activités qui visent, comme grandes priorités, à améliorer la gestion axée sur les résultats, la présentation de rapports et la diffusion des leçons apprises. Ces mesures comprennent un engagement périodique auprès des organisations pour renforcer leur capacité de surveiller les résultats, d'en rendre compte à leur Conseil d'administration et de favoriser l'intégration des constatations des évaluations dans les politiques, les programmes et la planification (voir l'exemple dans l'encadré).

Exemple de la contribution du Canada au renforcement des activités de suivi et de présentation de rapports des organisations multilatérales

Depuis 2005, le Canada (par l'entremise de l'ACDI), la Suède et le Royaume-Uni travaillent ensemble et de concert avec l'UNICEF, par l'intermédiaire de l'approche institutionnelle conjointe (AIC), pour favoriser l'avancement des stratégies transversales de l'organisation et sa capacité de mise en oeuvre, dans le but de consolider l'obtention des résultats énoncés dans le plan stratégique de l'UNICEF. L'AIC avait pour but de contribuer à la réduction des coûts de transaction et de favoriser l'harmonisation chez les trois partenaires donateurs.

L'ACDI encourage aussi l'intégration des principes et des pratiques de l'égalité entre les sexes dans les politiques et les programmes des institutions multilatérales. Cela comprend la conduite d'évaluations institutionnelles sur l'égalité entre les sexes (EIES) pour déterminer dans quelle mesure les institutions qui reçoivent un financement de base de l'ACDI planifient en fonction de résultats sur l'égalité entre les sexes, obtiennent de tels résultats et en rendent compte, dans le cadre du processus continu de suivi institutionnel. Ces principes et pratiques forment également la base sur laquelle améliorer le dialogue sur les politiques avec les partenaires de l'ACDI, dans le cadre d'un effort plus vaste visant à garantir l'obtention de résultats en matière d'égalité entre les sexes dans le cadre des investissements de l'ACDI.

Les EIES suivantes ont été effectuées : la BAfD, la Société financière internationale (SFI) et le Groupe de la Banque mondiale en 2008; l'ONUSIDA et le BCAH en 2009; le FNUAP et le HCR en 2010; le Secrétariat du Commonwealth en 2011; la plupart des autres institutions multilatérales seront évaluées d'ici 2013, tel que prévu dans les *Stratégies d'engagement 2010-2013*.

L'ACDI demeure un membre actif du MOPAN. Avec d'autres donateurs, elle participe aux évaluations d'organisations multilatérales. Cet engagement est exprimé dans les *Stratégies d'engagement 2010-2013* correspondantes. Ces évaluations visent à déterminer si les organisations multilatérales disposent des mécanismes (processus et systèmes) nécessaires pour garantir leur efficacité dans quatre domaines – capacités de gestion stratégique, opérationnelle et relationnelle, et gestion des connaissances.

En 2009, l'ACDI a pris les rênes de l'évaluation institutionnelle de l'UNICEF et joué un rôle catalytique au Pérou et au Guatemala en dirigeant le processus d'évaluation dans ces pays. En 2010, elle a joué un rôle dans les évaluations de l'OMS et du FIDA (voir pièce 5.7).

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

Pièce 5.7 : Évaluations menées par le MOPAN

Année	Organisations multilatérales évaluées	Pays visés
2010	OMS, FIDA, FNUAP et BAsD	Afghanistan, Bénin, Colombie, Indonésie, Kenya, Nicaragua, Rwanda, Sri Lanka, Vietnam et Zambie
2009	BAfD, PNUD, UNICEF, Banque mondiale	Éthiopie, Guatemala, Mozambique, Pakistan, Pérou, Sénégal, Serbie, Thaïlande et Ouganda
2008	FNUAP, Banque mondiale, Commission européenne	Albanie, Bangladesh, Bolivie, Bosnie-Herzégovine, Burkina Faso, Cambodge, Népal, Soudan, Tanzanie, Vietnam

L'ACDI a contribué grandement à l'avancement du MOPAN dans le cadre de son rôle de président du Groupe de travail technique du MOPAN, qui supervise l'approfondissement et l'élargissement de la méthode et des outils de l'approche commune du MOPAN (voir la section 4.2.2). L'ACDI se sert des constatations de ces évaluations comme source d'information, à des fins décisionnelles.

Renforcer les évaluations décentralisées menées par les organisations multilatérales

Les *Stratégies d'engagement 2010-2013* pour le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF présentent des mesures qui visent à accroître la qualité et la portée des évaluations et, s'il y a lieu, à renforcer les activités d'évaluation des organisations multilatérales au niveau des pays et des régions (voir l'exemple dans l'encadré).

Exemple de la contribution du Canada au renforcement des activités d'évaluation des organisations multilatérales

Le *rapport annuel sur la fonction d'évaluation au sein de l'UNICEF* a été présenté à la réunion du Conseil d'administration de l'organisation en septembre 2010. Il contient de l'information sur la progression générale de l'évaluation au sein de l'UNICEF. Il comporte aussi un sommaire de certaines évaluations majeures des programmes de l'organisation. Le rapport montre que pour 2009 seulement, l'UNICEF a effectué 209 évaluations. Le Canada s'est servi des constatations pour s'acquitter de son mandat de membre du Conseil d'administration. Le représentant canadien a fait une déclaration au nom du Canada, du Danemark, de la Finlande, de l'Islande, de la Suède et de la Norvège et a fait l'éloge des efforts continus qui sont faits pour mieux comprendre les retombées des programmes, tout en suggérant d'établir de meilleurs liens entre les constatations et la gestion des connaissances, la planification et les décisions. Le Conseil a réaffirmé le rôle critique que joue la fonction d'évaluation de l'UNICEF et a encouragé celui-ci à continuer de renforcer sa capacité d'évaluation, particulièrement dans les bureaux nationaux et régionaux.
(www.unicef.org/french/about/execboard/index.html)

Dans sa *Stratégie d'engagement* avec le PNUD, l'ACDI a promis de mieux surveiller les résultats des activités conjointes de coordination et de programmes, surtout le projet pilote « Unis dans l'action », et d'encourager le PNUD à appliquer les leçons tirées de l'évaluation du projet pilote à tous les pays qui adoptent la nouvelle approche. L'ACDI a versé 300 000 $ au Département des affaires économiques et sociales (DAES) des États-Unis pour une évaluation indépendante (2011) du projet pilote « Unis dans

l'action ». L'Agence demandera également au PNUD d'accroître la qualité des évaluations décentralisées dans ses bureaux nationaux et régionaux, en insistant pour que l'élaboration des nouveaux documents sur les programmes-pays des Nations Unies repose sur la collecte de données internes et sur de solides rapports sur les résultats, et qu'elle tienne compte des recommandations issues des évaluations des programmes antérieurs.

Importance accordée aux principaux facteurs favorisant l'atteinte des objectifs

Selon l'examen de 2009, l'ACDI pourrait aider les organisations multilatérales à atteindre davantage leurs objectifs si elle mettait constamment l'accent sur les éléments d'une programmation efficace, tels qu'ils ressortent des nombreuses évaluations visées par l'examen.

Dans le cas où l'ACDI fournit un financement de base à des organisations multilatérales, la DGPMM travaille avec ses représentants au sein des conseils d'administration pour que les organisations multilatérales assurent le suivi de leurs évaluations et que les leçons retenues soient prises en compte dans les programmes à venir. En outre, nos évaluations des organisations et d'objectifs stratégiques pour ces dernières ont éclairé les stratégies institutionnelles de l'ACDI.

Dans le cas où l'ACDI fournit un financement pour des initiatives particulières, la DGPMM évalue les programmes non humanitaires liés à des initiatives particulières en fonction de critères d'efficacité de l'aide, y compris le développement des capacités et le recours à des analyses coûts-avantages. Par exemple, le coût d'une initiative, selon le nombre de vies sauvées ou de maladies évitées, est un principe directeur pour des programmes de santé liés à une initiative particulière.

Souvent, les interventions liées à des initiatives particulières qui sont menées dans d'autres secteurs ciblent précisément le développement des capacités (p. ex. l'aide au commerce, la réforme du secteur financier). L'efficacité par rapport aux coûts est également un critère utilisé pour évaluer les interventions humanitaires. Le Comité de surveillance de la Direction générale, qui examine les nouvelles propositions de programmes ou les nouvelles phases de programmes existants, utilise d'autres critères comme les constatations issues des évaluations et la façon dont elles ont été prises en compte dans les plans de programmes.

5.6.2 Renforcer l'évaluation externe du rendement des organisations multilatérales

L'ACDI a fait preuve de leadership dans le cadre de deux activités internationales visant à améliorer la responsabilisation à l'égard de l'efficacité des organisations multilatérales – une activité est axée sur l'efficacité organisationnelle, et l'autre, sur l'efficacité de l'aide au développement.

Renforcer le Réseau d'évaluation du rendement des organisations multilatérales

Le Réseau d'évaluation du rendement des organisations multilatérales (MOPAN) a été créé en 2002 dans le but d'harmoniser les approches bilatérales utilisées par les donateurs pour évaluer l'efficacité des organisations multilatérales. La création du réseau répondait également au besoin reconnu d'un système global d'évaluation des organisations multilatérales. Les membres du MOPAN sont l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Irlande, les Pays-Bas, la République de Corée, l'Espagne, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni. Le Canada, qui est un membre fondateur du MOPAN, continue de jouer un rôle de premier plan dans l'expansion de ce dernier et dans les évaluations institutionnelles annuelles.

Chaque année, le MOPAN évalue le rendement d'un certain nombre d'organisations multilatérales,

dans plusieurs pays. Les données sont recueillies au moyen d'un sondage auprès des représentants membres du réseau dans les bureaux principaux et dans les bureaux de pays, et auprès des partenaires directs des organisations visées par l'évaluation. Un examen des documents publiés par les organisations multilatérales est également effectué.

Les constatations servent de base au dialogue sur l'efficacité organisationnelle engagé avec ces partenaires clés : pour faciliter la discussion entre les gouvernements partenaires des pays en développement, les donateurs bilatéraux et les organisations multilatérales; pour appuyer l'orientation de la structure de gouvernance des organisations multilatérales et la participation à cette structure (par exemple, à une réunion du conseil d'administration ou d'un organe directeur); et comme source contribuant au processus décisionnel. On trouve les rapports du MOPAN et les réponses de la direction à l'adresse suivante : www.mopanonline.org/.

Depuis sa création en 2002, le MOPAN a procédé à un sondage annuel basé sur les perceptions, pour saisir l'information sur l'efficacité des organisations multilatérales au niveau des pays. Le sondage permet d'évaluer des organisations multilatérales dans une diversité de pays en développement; il repose sur une seule source de données : les perceptions des représentants des ambassades ou des bureaux de pays membres du MOPAN.

En 2009, le MOPAN a adopté une nouvelle méthodologie – l'approche commune, qui permet d'examiner de façon systématique l'efficacité des systèmes et des processus internes. Les organisations multilatérales sont désormais évaluées en fonction de quatre aspects de l'efficacité organisationnelle : les capacités de gestion stratégique, opérationnelle et relationnelle, et la gestion des connaissances. Le sondage annuel a par ailleurs été élargi pour tenir compte des points de vue des partenaires nationaux des organisations multilatérales dans les pays (comme les ministères, les organisations non gouvernementales, les sociétés du secteur privé) et des membres du MOPAN dans les bureaux principaux.

En 2010, l'approche commune a été élargie pour englober un examen des documents publiés par les organisations multilatérales ciblées, afin d'obtenir plus de renseignements sur l'efficacité organisationnelle et garantir la saisie d'une diversité de perceptions et de données factuelles. Grâce à l'ajout de nouvelles sources d'information, ces avancées méthodologiques ont permis de valider l'information et d'accroître la qualité des données, de même que la solidité et la crédibilité des constatations du MOPAN.

En 2010, en tant que présidente du Groupe de travail technique du MOPAN, l'ACDI a dirigé l'initiative visant à concevoir des outils pour évaluer de nouveaux types d'organisations à compter de 2011 (organisations d'aide humanitaire) et à faire un premier essai de ces outils, dans le but d'évaluer, dans les années à venir, l'efficacité organisationnelle de fonds mondiaux. En 2011, le Groupe de travail technique répond au souhait formulé par les membres du MOPAN, soit élargir l'approche commune dans le but d'intégrer l'efficacité de l'aide au développement dans les évaluations.

Renforcer l'efficacité de l'aide au développement des organisations multilatérales

Après la publication du rapport de *l'Examen de 2009 de l'efficacité du mécanisme multilatéral de prestation de l'aide de l'ACDI*, la Direction de l'évaluation de l'Agence a vu une occasion d'utiliser la méthode de base de cet examen (une méta-évaluation des études des évaluations de programmes menées par des organisations multilatérales et à leur sujet) pour évaluer l'efficacité de l'aide au développement de ces organisations. Cette méthode miserait sur l'évaluation du rendement organisationnel effectuée par le MOPAN et renforcerait systématiquement l'information mise à la

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

disposition de tous les donateurs bilatéraux.

Au milieu de 2009, la Direction de l'évaluation a présenté une proposition au Réseau du CAD sur l'évaluation du développement, l'organe de coordination le plus approprié pour une initiative conjointe de ce genre. Le CAD a ensuite créé un groupe de travail chargé d'examiner et de peaufiner les mesures proposées pour évaluer l'efficacité de l'aide au développement des organisations multilatérales. Après s'est réuni à Ottawa en octobre 2009 pour discuter plus à fond de l'initiative, le groupe de travail formé de 16 membres a convenu de créer un groupe de gestion plus restreint, composé de représentants de l'ACDI, du ministère du Département international (DFID) du Royaume-Uni, de l'Agence suédoise de l'évaluation du développement (SADEV), de l'Agence américaine pour le développement international (USAID), de la Banque mondiale et du Groupe d'évaluation des Nations Unies (UNEG), pour orienter le travail.

Une proposition révisée, préparée par l'ACDI avec l'aide du groupe de gestion, a été soumise pour discussion lors de la réunion de février 2010 du Réseau d'évaluation. Les participants se sont entendus sur une phase d'essai à mener en 2010, et ont demandé à l'ACDI de coordonner le travail, en étroite collaboration avec le MOPAN, pour éviter tout chevauchement des activités. Le groupe de gestion s'est réuni à Ottawa en avril 2010 pour mettre la dernière main à la proposition; il a convenu de mettre à l'essai l'approche au sein de la Banque asiatique de développement (BAsD) et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), deux des organisations visées par le sondage du MOPAN en 2010.

L'essai a eu lieu de juin à octobre 2010; les résultats ont été présentés à la réunion du Réseau d'évaluation en novembre. L'essai a permis de conclure que l'approche proposée était réalisable et qu'elle dressait un portrait raisonnable de l'efficacité de l'aide au développement des organisations multilatérales. Ce portrait pouvait être obtenu dans un laps de temps raisonnable de six à huit mois, selon une enveloppe de ressources d'environ 125 000 $, et représentait peu de fardeau pour l'organisation multilatérale à l'étude. Étayée par les renseignements sur l'efficacité organisationnelle obtenus par le MOPAN, l'approche est une solution de rechange viable aux évaluations conjointes sporadiques qui sont menées par les actionnaires des organisations multilatérales (p. ex. le PAM et le FIDA), évaluations qui peuvent prendre de deux ans à deux ans et demi, coûter plus de 1 million de dollars américains et constituer un fardeau pour l'organisation multilatérale.

L'essai a aussi révélé que l'approche proposée fonctionne bien lorsque la fonction d'évaluation d'une organisation multilatérale produit une quantité de rapports d'évaluation de qualité raisonnable sur une période de trois à quatre ans et que ces rapports couvrent une portion importante des investissements de l'organisation. Dans le cas où l'organisation multilatérale n'a pas produit un nombre suffisant de rapports d'évaluation dans le laps de temps de trois à quatre ans prévu pour l'examen, et dans le cas où il n'existe pas de données sur la portée des évaluations et des programmes, l'approche demeure réalisable et permet quand même d'obtenir de précieux renseignements sur l'efficacité de l'aide au développement. Cependant, les constatations ne reflètent pas forcément, avec un niveau de certitude raisonnable, le rendement de l'organisation multilatérale. Cette approche vient quand même étayer les données obtenues à la suite d'autres exercices et offre des renseignements qui peuvent servir au dialogue qui a lieu entre l'organisation multilatérale et ses actionnaires, dans le cadre des mécanismes de communication habituels.

L'essai a révélé qu'il existait d'autres possibilités de peaufiner et d'améliorer la méthodologie et d'intégrer ces améliorations dans les lignes directrices mises à jour. L'équipe chargée de l'essai s'est réunie en février 2011 pour discuter des améliorations précises issues du rapport d'essai et examiner les autres suggestions des membres de l'équipe. Les résultats de l'atelier de février ont été pris en compte dans une méthodologie et des lignes directrices révisées. Le Réseau d'évaluation a approuvé la

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

mise de l'avant de l'initiative à sa réunion de juin 2011. La nouvelle approche sera mise en oeuvre à partir de 2011.

Au fur et à mesure qu'elle sera mise en œuvre, la nouvelle approche devrait devenir un outil plus efficient, opportun et mieux coordonné pour déterminer dans quelle mesure les organisations multilatérales atteignent leurs objectifs de développement. En outre, l'initiative est dans le droit fil des principes de la Déclaration de Paris, du fait qu'elle permet d'harmoniser les exigences de nombreux organismes donateurs et de réduire le fardeau imposé aux organisations multilatérales et à leurs partenaires. Les résultats de la première ronde d'examens menés dans le cadre de cette initiative se trouvent à la section 4.2.2.

Pendant ce temps, l'ACDI a continué de surveiller les développements relatifs à d'autres systèmes et processus d'évaluation du rendement des organisations multilatérales, comme l'Examen de l'aide multilatérale (EAM) effectué par le DFID,[160] ainsi que les efforts constants qui sont faits pour renforcer le Système commun d'évaluation des performances (COMPAS) et les systèmes du Réseau d'évaluation du rendement des organisations multilatérales (MOPAN). L'objet de l'Examen de l'aide multilatérale mené en 2010-2011 par le DFID est semblable à celui de l'initiative de l'ACDI. Cette dernière vient compléter l'initiative du DFID et, si elle avait été en cours pendant trois ou quatre ans avant l'achèvement de l'examen, on aurait pu espérer qu'elle contribue de façon importante à cet exercice.

L'Agence a usé de prudence au moment de recourir à des mécanismes de consultation qui incluaient des organisations tant bilatérales que multilatérales. Le résultat direct devrait être un élargissement (un nombre plus important d'organisations que l'ACDI pourrait examiner par elle-même) et un approfondissement (en étayant les données du MOPAN au moyen des données sur l'efficacité de l'aide au développement tirées des évaluations) des renseignements utilisés pour évaluer l'efficacité. En utilisant une approche et un cadre communs pour évaluer les investissements au sein de chaque organisation multilatérale, on peut générer de précieux renseignements sur le rendement de l'organisation en fonction des critères de base sur l'efficacité de l'aide au développement, comme la pertinence des investissements, les résultats obtenus, la durabilité des résultats et la contribution aux objectifs des pays partenaires.

5.7 Maintien de l'innovation avec les partenaires canadiens

Tel que mentionné à la section 5.3, l'ACDI a adopté une approche différente à l'égard des programmes mis en œuvre par l'intermédiaire de partenaires canadiens. Elle oriente désormais ses programmes sur les priorités du Canada et sollicite des propositions appropriées de la part des partenaires. La Direction générale des partenariats avec les Canadiens, nouvellement remaniée, élabore elle aussi une approche novatrice pour l'évaluation; elle délaisse les évaluations de projets au profit des évaluations thématiques, en ciblant l'apprentissage et l'amélioration au profit de l'ACDI et de ses partenaires.

[160] *Multilateral Aid Review: Ensuring maximum value for money for UK aid through multilateral organizations*, ministère du Développement international (DFID), Royaume-Uni, mars 2011 www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/mar/multilateral_aid_review.pdf

6. CONCLUSIONS

Cette section présente les conclusions tirées des différentes sources de données, en ce qui concerne l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI qui sont versées par l'entremise de ses mécanismes bilatéraux, multilatéraux et de partenariat. Elle indique également certains des principaux domaines qui méritent une attention continue de l'ACDI, alors qu'elle procède à des réformes en vue d'accroître l'efficacité de l'aide.

6.1 Conclusions

Le domaine du développement est exigeant. On sait cependant ce qui rend l'aide efficace, entre autres l'importance accordée aux besoins des bénéfciaires et à l'obtention de résultats durables, en fonction des plans précis et des priorités thématiques des pays ciblés. Une aide au développement efficace repose également sur la participation d'une multitude de partenaires (dont les pays partenaires, la société civile, d'autres donateurs bilatéraux et multilatéraux et le secteur privé), chacun œuvrant dans sa sphère d'influence et fournissant le soutien nécessaire, dans un esprit de collaboration. Pour une organisation d'aide bilatérale comme l'ACDI, cela signifie que l'efficacité de l'aide repose sur une évaluation claire des besoins réels, l'atteinte d'objectifs réalistes et réalisables et une mise en œuvre efficiente des projets et des programmes dans le but d'atteindre les objectifs escomptés. Pour que les résultats soient durables, l'aide doit être fournie de façon à ne pas nuire au travail d'autres partenaires ou aux générations futures.

L'examen quantitatif et qualitatif des subventions et des contributions de l'ACDI a porté sur trois grands critères d'évaluation de l'efficacité de l'aide : l'atteinte des objectifs, la pertinence et la durabilité. La méthode d'évaluation différait selon les mécanismes de programmation de l'ACDI, mais dans l'ensemble, les constatations révèlent que le rendement de l'Agence peut être jugé solide, lorsqu'on tient compte des défis que pose le contexte du développement. Le rendement de l'ACDI depuis l'examen de 2006 sur les subventions et les contributions semble s'être amélioré.

Mécanismes bilatéraux et de partenariat

Résultats

L'examen quantitatif des mécanismes bilatéraux et de partenariat rendait compte des résultats positifs qui sont ressortis de la méta-analyse que l'ACDI a effectuée pour ses évaluations. Les subventions et les contributions de l'Agence ont été efficaces pour ce qui est des trois critères (atteinte des objectifs, pertinence, durabilité) dans le cas des programmes bilatéraux et de partenariat. Dans l'ensemble, les projets ou programmes ont mérité les cotes « Bon » ou « Très bon » pour tous les critères et indicateurs.

Les cotes pour l'atteinte des objectifs étaient généralement bonnes. Cependant, pour la plupart des évaluations, on a rendu compte des résultats aux niveaux des extrants et des effets; quelques-unes ont rendu compte des résultats au niveau de l'impact. Dans l'ensemble, l'atteinte des objectifs du programme était le plus souvent réalisée lorsqu'il existait un ferme engagement et un bon dialogue sur les politiques avec les partenaires, de même que des énoncés clairs sur les résultats escomptés et les risques à gérer (une approche basée sur les résultats et les risques).

Pertinence

Tous les programmes ont été jugés pertinents. On note cependant que les projets/programmes sont plus susceptibles d'être alignés sur les besoins des bénéficiaires (y compris les gouvernements et les institutions des pays partenaires) et sur les politiques et l'orientation de l'Agence que sur la réduction de la pauvreté. Toutefois, ce peut être un phénomène qui résulte des calendriers d'exécution des programmes visés par les évaluations. Parmi les leçons retenues, mentionnons l'importance de conserver une approche équilibrée, y compris une diversité de mécanismes de programmation, pour garantir la pertinence et l'atteinte des objectifs.

Durabilité

La durabilité a été cotée de bonne à moyenne dans l'ensemble, les cotes étant quelque peu inférieures à celles qui ont été attribuées pour l'atteinte des objectifs ou la pertinence. La durabilité était le plus souvent réalisée si elle était planifiée et si des ressources financières et humaines adéquates étaient investies. C'était le cas tant pour les programmes bilatéraux que pour les programmes de partenariat. L'ACDI a récemment entrepris d'apporter des changements organisationnels qui touchent autant ses programmes bilatéraux que ses programmes de partenariat. Ces changements visent à garantir une bonne combinaison de capacités et de compétences chez ses spécialistes. Dernièrement, on a procédé à une analyse des lacunes en matière de ressources humaines, ce qui a mené à l'élaboration d'un plan de gestion des ressources humaines, dont des stratégies de recrutement et de formation.

Modalités d'aide

Tous les instruments de l'aide internationale peuvent être utilisés de manière efficace, mais les instruments choisis doivent être évalués et utilisés en fonction du contexte et des résultats à obtenir. Pour obtenir les résultats de développement escomptés, il peut être préférable d'utiliser une combinaison de modalités d'aide plutôt qu'une seule modalité.

Les évaluations ont révélé qu'une combinaison d'interventions est importante; elle doit inclure à la fois de nouvelles modalités d'aide et de nouveaux projets. Selon les évaluations bilatérales et les évaluations thématiques d'approches-programmes, il importe de continuer d'appuyer les projets, de même que les approches-programmes. Comme en témoignent les leçons retenues, les projets contribuent directement à l'obtention de résultats pour les bénéficiaires; ils font en sorte que l'ACDI dispose des compétences techniques appropriées sur le terrain et qu'elle contribue à la conception de produits du savoir.

L'ACDI a désormais davantage recours aux nouvelles modalités de l'aide pour obtenir des résultats de développement. Son expérience de l'amélioration des approches-programmes est récente et, bien qu'il soit trop tôt pour tirer des conclusions définitives ou constater les retombées à long terme de ces modalités, les premiers signes sont prometteurs. L'examen des approches-programmes révèle que, compte tenu de la complexité des activités de développement, les approches-programmes constituent un volet important de la trousse d'outils sur les programmes de développement lorsqu'elles sont appliquées avec diligence et soutenues par le financement de projet. L'ACDI exerce en effet cette diligence au moment d'évaluer et, tel que requis, de modifier son utilisation des approches-programmes dans différents contextes. Pour rendre ces modalités de l'aide plus efficaces, l'ACDI a fixé des cibles de rendement claires dans le cadre de son *Plan d'action pour accroître l'efficacité de l'aide*. Elle a également renforcé ses processus d'engagement dans les pays partenaires, en élaborant des stratégies-pays et en améliorant ses cadres de programmation-pays.

Programmes de partenariat

La plupart des constatations issues de l'examen s'appliquent également aux programmes bilatéraux et de partenariat. Cependant, l'une des constatations était propre aux programmes de partenariat. Plusieurs évaluations ont fait état de la difficulté de respecter les priorités de l'ACDI lorsque les programmes sont mis en œuvre par l'entremise d'organisations partenaires et basés sur une série de projets répartis partout dans le monde. Même si, avec la participation voulue des autorités locales, le programme est considéré comme pertinent par rapport aux besoins locaux, il est plus difficile de s'assurer qu'il correspond aux priorités de l'ACDI. Cette dernière a récemment modifié son approche à l'égard des programmes de partenariat. Les programmes sont désormais regroupés sous deux nouveaux programmes axés sur les résultats et basés sur les cinq principes du partenariat. On applique ces principes pour faire en sorte que les programmes soient alignés sur le mandat de l'ACDI, qu'ils soient plus conformes à la politique du gouvernement du Canada et qu'ils soient axés sur les résultats et l'efficacité de l'aide au développement.

Mécanismes multilatéraux

Les résultats des activités d'évaluation menées depuis 2009 continuent d'appuyer les constatations issues de l'examen de 2009, selon lesquelles les organisations multilatérales (et, partant, leurs programmes) atteignent leurs objectifs d'aide au développement et d'aide humanitaire les deux tiers du temps. Comme ces programmes s'attaquent souvent à des problèmes mondiaux très importants, aux niveaux national et local, on peut considérer qu'il s'agit d'un niveau d'atteinte acceptable.

Le présent examen a permis d'actualiser les résultats de l'examen des mécanismes multilatéraux de 2009 et de faire état du rendement du mécanisme d'aide multilatérale, ainsi que des efforts constants que fait l'ACDI pour accroître l'efficacité des organisations multilatérales. L'ACDI a mis en œuvre les recommandations issues de l'examen de 2009, surtout en ce qui a trait à l'élaboration et à l'application de stratégies organisationnelles pour les 18 plus importantes organisations multilatérales qui reçoivent un soutien de l'ACDI. Le dialogue que l'Agence entretient avec ces organisations est devenu plus stratégique; il est axé sur les facteurs qui contribuent manifestement à accroître l'efficacité de l'aide, de même que sur un engagement continu à renforcer et à élargir les efforts mondiaux qui sont faits pour mesurer l'efficacité des organisations multilatérales.

6.2 Domaines nécessitant une attention soutenue

Le contexte dans lequel œuvre l'ACDI évolue rapidement. Cette dernière s'est beaucoup efforcée d'améliorer l'efficacité de l'aide ces cinq dernières années. Elle doit continuer de s'adapter au nouveau contexte canadien et international. Tel que mentionné, l'examen porte sur des programmes qui sont antérieurs aux nombreux et récents changements qui ont été apportés à la programmation et à la gestion. Il a été impossible de mesurer intégralement les répercussions de tous ces changements récents à l'ACDI. Les leçons tirées de l'examen font état de certains des principaux domaines sur lesquels la direction doit se concentrer pendant qu'elle continue de mettre en œuvre et de consolider ses réformes : garantir la qualité à l'entrée, s'adapter aux nouvelles modalités de l'aide, choisir une combinaison appropriée d'investissements, gérer la décentralisation et la délégation des pouvoirs, et continuer de recourir aux activités de suivi et d'évaluation comme outils d'apprentissage et d'amélioration, tous mécanismes confondus.

Garantir la qualité à l'entrée

L'ACDI demeure confrontée à une difficulté : le plan du projet et la façon dont ce plan correspond aux besoins du pays et à la stratégie-pays dans son ensemble. Les entrevues et les leçons tirées des évaluations menées par la Direction de l'évaluation ont confirmé cet état de fait. Il importe toujours d'accorder plus d'attention à la « qualité à l'entrée » dans le cas de certaines interventions. Les problèmes semblent liés à la qualité de l'évaluation locale des besoins et à la détermination de la problématique. Par ailleurs, on a encore tendance à concevoir des interventions qui sont assorties d'objectifs beaucoup trop ambitieux, ce qui nuit à l'efficacité de l'aide. Les évaluations ont souligné l'importance d'une meilleure planification, au moyen d'analyses et d'études de base.

S'adapter aux nouvelles modalités de l'aide

Selon l'évaluation des approches-programmes, l'ACDI analyse et gère les risques en ce qui a trait à ces nouvelles approches de programmation. La planification, les analyses et les études de base sont particulièrement importantes dans ce contexte qui nécessite une meilleure connaissance du secteur, dont les capacités des gouvernements et des institutions des pays partenaires, et d'autres donateurs. Il importe ensuite d'intégrer les résultats dans des cadres mieux structurés, qui comportent des objectifs mieux définis et réalistes, et des stratégies explicites pour favoriser la durabilité.

Des efforts ont été faits pour réexaminer la situation et corriger les problèmes de « qualité à l'entrée » qu'éprouvent certains programmes qui ont adopté l'approche-programme. On s'attend à ce que les cadres de programmation soient renforcés à l'avenir grâce à l'élaboration améliorée et à la modification des stratégies-pays et des cadres de programmation-pays.

Choisir la combinaison d'outils

L'introduction de nouvelles modalités de l'aide a fait ressortir la tension qui existe entre le financement de projets à court terme qui fournissent des services directs aux bénéficiaires, et les initiatives à plus long terme qui visent à renforcer les capacités institutionnelles, initiatives qui sont susceptibles de favoriser une plus grande durabilité. Cependant, une importance est accordée à l'harmonisation avec les intervenants externes, le défi étant toujours d'assurer la complémentarité au sein des mécanismes d'aide bilatéraux, multilatéraux et de partenariat de l'ACDI, et entre ces mécanismes.

Gérer la décentralisation et la délégation de pouvoirs

Beaucoup de travail a été fait ces deux dernières années pour renforcer les méthodes de gestion de l'ACDI. Selon la méta-analyse, même si la gestion de programme est généralement satisfaisante, il y a place à l'amélioration, entre autres prendre des décisions en temps plus opportun, garantir une bonne combinaison de compétences sectorielles et techniques sur le terrain, et continuer d'améliorer la gestion axée sur les résultats.

L'ACDI ayant récemment décidé de concentrer son aide dans des pays ciblés, elle est bien placée pour garantir une planification adéquate et l'harmonisation avec les gouvernements des pays partenaires et d'autres donateurs, et ainsi choisir la meilleure combinaison possible de programmes dans ces pays. Les principes de la Déclaration de Paris et les exigences relatives aux nouvelles modalités de l'aide posent également un problème pour ce qui est de choisir la combinaison voulue de compétences à l'administration centrale et sur le terrain. On note un besoin plus grand pour des employés qui seraient affectés plus près des partenaires du développement sur le terrain et qui posséderaient les compétences et les pouvoirs requis sur le plan du dialogue sur les politiques, de la consultation et de l'analyse des

finances du secteur public.

Il faudra du temps pour améliorer la gestion de programme, mais cela est essentiel au succès de la décentralisation à l'ACDI. Le Projet actuel de modernisation des opérations établit un lien entre la décentralisation et d'autres activités qui visent à améliorer la gestion de programme, entre autres l'orientation des programmes, des effectifs et de la gestion du changement, de même que l'amélioration des communications et l'élaboration d'un guide sur les procédures de l'ACDI pour que les gestionnaires disposent des outils dont ils ont besoin.

Utiliser les outils de suivi et d'évaluation pour apprendre et s'améliorer, tous mécanismes confondus

Les préoccupations concernant la qualité à l'entrée et pendant la mise en œuvre sont également liées à des lacunes possibles dans l'utilisation des résultats d'évaluation. Selon l'examen, même si un fort pourcentage des recommandations issues des évaluations sont mises en œuvre, et même si l'Agence est prête à prendre des mesures correctives dans le cadre de certains projets/programmes, la prise de mesures correctives opportunes basées sur des évaluations et des rapports est inégale. En outre, l'Agence n'a pas systématiquement saisi, et diffusé, les leçons tirées des nombreuses activités d'évaluation menées par la Direction de l'évaluation ou les directions générales de programmes.

Pour accroître encore plus l'efficacité de l'aide, et pour améliorer la disponibilité des données sur le rendement des organisations multilatérales, il importe de poursuivre le travail par l'entremise de l'initiative du MOPAN et du Réseau d'évaluation du CAD.

Pour améliorer davantage ses programmes, l'ACDI doit trouver des moyens novateurs d'évaluer les investissements faits par l'entremise de la DGPC, en s'attardant aux enseignements qu'elle peut tirer pour elle-même et pour ses partenaires.

ANNEXE A : APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE

1. Mécanismes bilatéraux et de partenariat

L'évaluation des subventions et des contributions relatives aux mécanismes bilatéraux et de partenariat était basée sur un examen de 41 évaluations et examens effectués entre 2005-2006 et 2010-2011, dont 25 étaient menés par la Direction de l'évaluation, et 16 par les directions générales.[161] Parmi les évaluations menées par la Direction de l'évaluation, notons :

- 16 évaluations de programmes géographiques;
- 4 évaluations de programmes de partenariat;
- 1 évaluation de programmes interministériels;
- 1 évaluation de programmes multilatéraux;
- 4 évaluations organisationnelles/thématiques pour l'ensemble de l'Agence.

Différentes approches ont toutefois été employées pour les examens des évaluations menées par la Direction de l'évaluation et par les directions générales. Ces approches étaient à la fois quantitatives et qualitatives :

- une méta-analyse quantitative a été appliquée à 15 évaluations de programmes géographiques menées par la Direction de l'évaluation (programmes bilatéraux), de même qu'à deux évaluations menées par la Direction de l'évaluation et à 16 évaluations menées par les directions générales à l'égard de projets ou de programmes de partenariat;[162]
- un examen qualitatif des leçons tirées des évaluations menées par la Direction de l'évaluation, y compris quatre évaluations organisationnelles/thématiques, l'évaluation de programmes multilatéraux et l'évaluation de programmes interministériels.

La pièce 1 résume la façon dont chaque évaluation visée par l'examen a été examinée.

Pièce 1 : Évaluations visées par l'examen, selon le type d'analyse

	Évaluations de programmes bilatéraux menées par la Direction de l'évaluation	Méta-analyse quantitative	Examen qualitatif des leçons apprises
1	Évaluation du programme pour la Bolivie	Oui	Oui
2	Évaluation du programme de coopération Canada-Cameroun	Oui	Oui

[161] La liste complète des évaluations examinées se trouve à l'Annexe B.

[162] Compte tenu des changements apportés à l'organisation des programmes de partenariat de l'ACDI ces dernières années, la Direction de l'évaluation n'avait effectué que quelques évaluations de programmes de partenariat pendant la période visée par l'examen. Par conséquent, aux fins du présent examen, les évaluations des programmes de partenariat menées par les directions générales sont venues étayer les évaluations menées par la Direction de l'évaluation.

	Évaluations de programmes bilatéraux menées par la Direction de l'évaluation	**Méta-analyse quantitative**	**Examen qualitatif des leçons apprises**
3	Évaluation du programme de l'ACDI au Malawi	Oui	Oui
4	Évaluation du programme de l'ACDI au Pakistan	Oui	Oui
5	Évaluation du programme pour l'Éthiopie	Oui	Oui
6	Évaluation des investissements de l'ACDI au Vietnam	Oui	Oui
7	Évaluation du programme de l'ACDI au Bangladesh, 2003-2008	Oui	Oui
8	Évaluation du programme de l'ACDI au Ghana, 1999-2005	Oui	Oui
9	Rapport à l'intention des cadres au sujet de l'évaluation du programme de coopération Canada-Mali	Oui	Oui
10	Évaluation du programme pour le Mozambique	Oui	Oui
11	Évaluation (prospective) du programme de l'ACDI en Égypte (2001-2011) et évaluation prospective	Oui	Oui
12	Examen du programme pour l'Afghanistan	Oui	Oui
13	Programme de reconstruction et de relèvement après le tsunami	Oui	Oui
14	Évaluation du programme de l'ACDI au Sénégal, 2001-2010	Oui	Oui
15	Évaluation sommative du Fonds canadien pour l'Afrique	Oui	Oui

	Évaluations organisationnelles/thématiques menées par la Direction de l'évaluation	**Méta-analyse quantitative**	**Examen qualitatif des leçons apprises**
16	Revue des approches-programmes à l'ACDI		✓
17	Évaluation du soutien budgétaire général : rapport de synthèse		✓

	Évaluations organisationnelles/thématiques menées par la Direction de l'évaluation	Méta-analyse quantitative	Examen qualitatif des leçons apprises
18	Évaluation de la mise en œuvre par l'ACDI de sa Politique en matière d'égalité entre les sexes		Oui
19	Évaluation interministérielle du Fonds canadien contre les mines terrestres, Phase II		Oui
20	Évaluation multidonateurs du soutien aux activités de prévention des conflits et de consolidation de la paix au Soudan du Sud : rapport de synthèse au Comité d'évaluation de l'ACDI163		Oui
21	Examen des programmes de gouvernance de l'ACDI : rapport de synthèse		Oui

	Évaluations de programmes de partenariat menées par la Direction de l'évaluation	Méta-analyse quantitative	Examen qualitatif des leçons apprises
22	Rapport à l'intention des cadres au sujet de l'évaluation du Programme de coopération industrielle de l'ACDI (dirigée par la Direction de l'évaluation)	Oui	Oui
23	Évaluation du Programme de partenariats universitaires en coopération et développement (dirigée par la Direction de l'évaluation)	Oui	Oui
24	Évaluation du Programme Cyberjeunes Canada International	Oui	Oui
25	Évaluation du Programme de partenariats universitaires du Corps canadien) et du Programme Étudiants pour le développement (en partenariat avec l'AUCC)	Oui	Oui

[163] Évaluation multidonateurs effectuée par six organisations de développement et neuf donateurs (dont les Pays-Bas, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Allemagne, la Norvège, la Suède, le Royaume-Uni et les États-Unis). Le Canada faisait partie du comité directeur de l'évaluation et du groupe de référence sur l'évaluation interministérielle présidé par l'ACDI et censé réunir les intervenants canadiens oeuvrant au Soudan (l'ACDI, le MAECI, le MDN et la GRC). L'évaluation visait entre autres les investissements du Canada au Soudan.

	Évaluations de programmes de partenariat menées par les directions générales	**Méta-analyse quantitative**	**Examen qualitatif des leçons apprises**
26	Évaluation de programme 2001-2006 : Code	Oui	
27	Alternative - Relever les défis du nouveau millénaire, programme 2006-2009	Oui	
28	Évaluation institutionnelle et de programme : Comité Rotary canadien pour la collaboration au développement international	Oui	
29	Évaluation du programme de la CHF intitulé « Building Capacity for Sustainable Livelihoods in Vulnerable Communities »	Oui	
30	Évaluation du programme ACDI-CARE Canada, S-62409	Oui	
31	Accès des collectivités aux services essentiels grâce à l'autonomisation locale	Oui	
32	L'éducation au service de la démocratie et de la prospérité : un programme du Coady International Institute	Oui	
33	Évaluation à mi-parcours : la finance au service des pauvres	Oui	
34	Évaluation du programme de développement de World Accord	Oui	
35	Rapport final : évaluation du Christian Reformed World Relief Committee	Oui	
36	Évaluation institutionnelle et de programme : Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI)	Oui	
37	La finance au service des pauvres, projet mis en œuvre par Développement international Desjardins	Oui	
38	Évaluation organisationnelle et de programme : Seva Canada	Oui	
39	Évaluation du programme axé sur les résultats de World Literacy of Canada	Oui	
40	Évaluation institutionnelle : Aide à l'enfance Canada	Oui	

Évaluations de programmes de partenariat menées par les directions générales		Méta-analyse quantitative	Examen qualitatif des leçons apprises
41	Version finale du mandat d'évaluation de deux projets de la Centrale des syndicats du Québec (CSQ)	Oui	

1.1 Méta-analyse des évaluations menées par la Direction de l'évaluation et les directions générales

La crédibilité de l'examen repose sur trois facteurs :

- l'examen doit couvrir un nombre adéquat d'évaluations des investissements de l'ACDI (c.-à-dire viser une proportion importante des investissements de l'Agence), pour que l'échantillon d'évaluations soit représentatif et valide;
- l'évaluation visée par l'examen doit être de qualité élevée;
- l'examen doit être effectué de manière uniforme et rigoureuse.

Portée

Les investissements évalués entre 2005-2006 et 2010-2011 et visés par l'examen représentent une portion importante des investissements généraux de l'ACDI, tant sur le plan des contributions financières que sur celui de l'architecture des activités de programmes (AAP) de l'Agence[164] :

- des programmes géographiques à hauteur de 4,4 milliards de dollars évalués par la Direction de l'évaluation – 49 % des investissements de l'ACDI dans des programmes bilatéraux sur la période de six ans allant de 2005-2006 à 2010-2011;[165]
- des programmes de partenariat à hauteur de 663 millions de dollars évalués par la Direction de l'évaluation – 45 % du total des investissements dans des programmes de partenariat sur la période de six ans;
- des programmes de partenariats à hauteur de 191 millions de dollars évalués par la Direction générale des partenariats avec les Canadiens – 13 % du total des investissements dans des programmes de partenariat sur la période de six ans.

Les évaluations menées par la Direction de l'évaluation couvraient une portion importante de l'architecture des activités de programmes (AAP) de l'ACDI :

- 12 des 20 pays ciblés par l'ACDI (Afghanistan, Bangladesh, Bolivie, Éthiopie, Ghana, Indonésie,[166] Mali, Mozambique, Pakistan, Sénégal, Soudan, Vietnam);

[164] Les coûts des programmes visés par les évaluations n'ont pas nécessairement été encourus pendant la période de cinq ans ciblée par le présent examen. Cependant, ce montant donne un aperçu général du volume de la programmation de l'ACDI faisant l'objet de l'examen.
[165] Les évaluations des programmes-pays n'ont pas nécessairement examiné en profondeur tous les investissements liés à ceux-ci. Les constatations issues des évaluations ne fournissent pas un aperçu détaillé de la valeur totale des programmes visés.
[166] Selon une évaluation de la réponse de l'ACDI au tsunami de 2004.

- trois anciens pays ciblés qui sont maintenant des pays à présence modeste, et une évaluation de programmes régionaux (Cameroun, Égypte, Malawi);
- un programme régional – pays à faible revenu (Fonds canadien pour l'Afrique).

En outre, les évaluations de programmes de partenariat menées par la Direction de l'évaluation portaient sur une autre composante de l'AAP :

- Mobilisation des Canadiens – Croissance économique et durabilité de l'environnement (Programme de coopération industrielle de l'ACDI), engagement du public et formation au Canada (évaluation du Programme de partenariats universitaires en coopération et développement), et stages internationaux pour les jeunes (Programme Cyberjeunes Canada International, Programme de partenariats universitaires du Corps canadien [PPUCC] et Programme Étudiants pour le développement [EPD]).

Au cours de la période visée par l'examen, les évaluations menées par la Direction de l'évaluation ont porté sur une portion importante de l'AAP de l'ACDI. Les évaluations menées par les directions générales ont étayé celles de la Direction de l'évaluation en ce qui concerne la Direction générale des partenariats avec les Canadiens (DGPC), pour laquelle la portée des évaluations de la Direction de l'évaluation était restreinte. À noter cependant que compte tenu de la nature prospective de l'évaluation, nombre des investissements évalués ont été prévus avant la période visée par l'examen. Ces investissements ne donneraient pas un aperçu des initiatives que l'ACDI a mises en œuvre pour renforcer l'efficacité de l'aide pendant la période d'examen et depuis celle-ci.

Qualité des évaluations

La qualité des évaluations est assurée par des processus d'examen systématique à l'ACDI. Cette dernière effectue des évaluations à deux niveaux : des évaluations centralisées effectuées par la Direction de l'évaluation, et des évaluations décentralisées effectuées par les directions générales. À ces deux niveaux, il existe des processus formels qui garantissent la qualité des évaluations. En plus d'être conformes aux critères de qualité des méta-évaluations de l'ACDI, lesquelles sont basées sur la Politique et les directives sur l'évaluation du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et sur les Normes internationales sur la qualité des évaluations du Réseau d'évaluation du CAD, les évaluations menées par la Direction de l'évaluation sont examinées par un Comité d'évaluation, dont la majorité des membres viennent de l'extérieur,[167] et sont approuvées par des cadres supérieurs de l'Agence. De plus, l'ACDI a obtenu, dans son cadre de responsabilisation de gestion, une note élevée du SCT pour son utilisation des évaluations et pour la qualité de celles-ci ces cinq dernières années.[168]

La Direction de l'évaluation surveille également la qualité et l'utilisation des évaluations de l'ACDI au moyen d'un examen périodique portant sur la qualité des évaluations menées par les directions générales et un suivi de la mise en œuvre des recommandations issues des évaluations menées par la Direction de l'évaluation. La plus récente méta-analyse d'évaluations décentralisées a été entreprise en juin 2008.[169] Elle comportait un examen de 63 évaluations menées par les directions générales sur un

[167] Même si le Comité compte des membres de l'extérieur depuis quelques années, ce n'est que depuis cette année que la majorité d'entre eux proviennent de l'extérieur.
[168] *Cadre de responsabilisation de gestion; Résultats du CRG 2009-2010*, www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/assessments-evaluations/2009/ida/ida-fra.asp, juin 2011
[169] Meta Evaluation: An Evaluation of the Quality of Decentralized (branch-led) Evaluations Final Report, Hay Management Consulting, juin 2008.

total de 211 évaluations.[170] Selon les principales constatations, les évaluations menées par les directions générales sont bien ancrées à l'ACDI, de manière uniforme pour toutes les directions générales. En outre, depuis l'examen antérieur mené en 2003, la cote moyenne des évaluations dans l'échantillon a augmenté pour passer de « Moyen/Bon » à « Bon/Très bon ».[171]

Examen systématique des évaluations

On a employé différentes approches, tant quantitatives que qualitatives, pour examiner les évaluations menées par la Direction de l'évaluation et par les directions générales :

- une méta-analyse quantitative a été appliquée à 15 évaluations de programmes-pays (programmes bilatéraux) menées par la Direction de l'évaluation, de même qu'à quatre évaluations menées par cette dernière et à 16 évaluations menées par les directions générales au sujet de projets ou de programmes de partenariat;[172]
- un examen qualitatif des leçons tirées des évaluations menées par la Direction de l'évaluation, y compris quatre évaluations organisationnelles/thématiques, l'évaluation de programmes multilatéraux et l'évaluation de programmes interministériels.

Les méta-analyses ont été effectuées par une équipe de l'ACDI formée de trois personnes, sous la direction d'un évaluateur principal de la Direction de l'évaluation. Toutes les évaluations menées par la Direction de l'évaluation ont été cotées par deux examinateurs; on a calculé une moyenne pour les notes afin d'obtenir une note pour chaque variable.[173] Les évaluations menées par les directions générales ont été cotées par un seul examinateur. De fréquentes consultations internes ont eu lieu auprès du chef d'équipe pendant le processus d'examen.

Les méta-analyses ont porté surtout sur ce que l'échantillon d'évaluations révélait au sujet de l'efficacité des projets et des programmes de l'ACDI. Chaque rapport d'évaluation portait sur les trois principales variables (principaux critères) :

- l'atteinte des objectifs/résultats;
- la pertinence du programme;

---

[170] L'examen visait entre autres : la structure/lisibilité du rapport; le contexte et les objectifs de l'évaluation; la description et le contexte du programme ou du projet; l'objet ou la portée de l'évaluation; la pertinence ou la crédibilité du plan de recherche; la pertinence ou la crédibilité de la méthode d'échantillonnage et des méthodes de collecte et d'analyse des données; les limites et les contraintes de l'exécution de l'évaluation; la validité et l'intégralité des conclusions; la validité et la pertinence des recommandations. L'intervalle de confiance de cet échantillon est de plus ou moins 10,4 %. Cela signifie que si cet exercice avait été mené un nombre infini de fois, 95 % du temps, les résultats se situeraient dans la note moyenne calculée pour les évaluations effectuées entre le 1er avril 2003 et le 31 mars 2006.

[171] Meta Evaluation: An Evaluation of the Quality of Decentralized (branch-led) Evaluations Final Report, Hay Management Consulting, juin 2008

[172] Compte tenu des changements apportés à l'organisation des programmes de partenariat de l'ACDI ces dernières années, la Direction de l'évaluation n'avait effectué que quelques évaluations de ces programmes pendant la période visée par l'examen. Ainsi, aux fins du présent examen, les évaluations des programmes de partenariat menées par les directions générales sont venues étayer les évaluations menées par la Direction de l'évaluation.

[173] Les quelques évaluations qui ont été ajoutées à la liste vers la fin du processus de méta-analyse n'ont été examinées que par un seul examinateur.

- la durabilité des résultats/bienfaits.[174]

La pertinence et la durabilité ont été cotées au moyen d'une évaluation des facteurs qui influent sur ces critères, à partir de la moyenne établie pour les indicateurs précis suivants :

Pertinence : la pertinence par rapport aux besoins des bénéficiaires, en tenant compte de la réduction de la pauvreté s'il y a lieu,[175] et des politiques et de l'orientation de l'Agence;

Durabilité : la prise en charge, par le pays, des objectifs du programme, le financement garanti pour les opérations à venir, l'adéquation de la technologie ou de l'approche, la capacité de l'institution de maintenir les résultats ou le programme, et la mesure dans laquelle le contexte stratégique est propice.

De plus, on a coté deux critères liés aux facteurs qui ont contribué à l'efficacité des programmes ou qui lui ont nui. Ce sont :

- la portée et la nature du partenariat;
- la gestion des projets/programmes.

Selon l'étude d'évaluation, le rendement du programme par rapport à chaque critère et indicateur a été coté selon l'échelle suivante :

- Très bon = 4
- Bon = 3
- Moyen = 2
- Faible = 1
- Donnée manquante = N/D (non disponible)

À noter que la note « Moyen » traduit des résultats variables – certains positifs, certains négatifs. Voir l'Annexe C pour les définitions finales et la notation des critères d'examen et des indicateurs.

Pour les critères auxquels correspondaient des indicateurs précis, on a calculé la moyenne des notes des indicateurs afin d'obtenir une note pour chaque critère. Ensuite, pour les évaluations menées par la Direction de l'évaluation, qui avaient été cotées par deux examinateurs, on a calculé la moyenne des notes correspondant à chaque critère et indicateur pour obtenir une note pour chacun. Les notes moyennes ont ensuite été interprétées comme suit :

- 3,501 – 4 = Très bon
- 2,501 – 3,5 = Bon
- 1,501 – 2,5 = Moyen
- 1 – 1,5 = Faible

N/D (non disponible) = donnée manquante

---

[174] On trouve à l'Annexe B les indicateurs précis qui ont été utilisés pour évaluer chaque critère.
[175] Le résultat stratégique de l'ACDI est la réduction de la pauvreté pour les populations qui vivent dans les pays où l'Agence met en œuvre des activités de développement international. Certaines formes d'aide de l'ACDI, comme une formation à la gestion financière pour les fonctionnaires dans les pays en développement, contribuent à l'objectif de réduction de la pauvreté.

Même si l'échelle paraît peu équilibrée (les cotes « Très bon » et « Faible » n'équivalent qu'à une fourchette d'un demi-point), c'est l'approche la plus équilibrée pour interpréter les constatations, car elle ne présente aucun biais, positif ou négatif. En raison de l'absence potentielle de facteurs explicatifs, les facteurs décrits à l'Annexe F ne peuvent être directement regroupés en fonction des cotes attribuées aux critères.

Une équipe d'examen distincte a analysé les leçons apprises décrites dans les rapports de synthèse (ou rapports à l'intention des cadres) pour toutes les évaluations menées par la Direction de l'évaluation (évaluations de programmes bilatéraux et évaluations de programmes de partenariat).

1.2 Examen de documents et entrevues

Outre la méta-analyse des évaluations, le présent examen est également étayé par des preuves concrètes que l'on retrouve dans d'importants documents. Il s'agit :

- de documents qui traduisent le contexte international pour la gestion de l'aide et les questions touchant l'efficacité de l'aide, du point de vue d'autres donateurs;
- de documents sur les priorités de l'aide, les processus de planification et les structures de l'ACDI;
- de documents sur le rendement de l'Agence, y compris les rapports de celle-ci au Parlement;
- de documents liés aux examens externes du rendement de l'ACDI, y compris les rapports du Bureau du vérificateur général, du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, et d'un comité du Sénat;
- de documents liés à des évaluations de l'ACDI, dont les politiques et les plans d'évaluation, les rapports d'évaluation thématiques, les examens de la qualité des évaluations décentralisées et les sommaires du suivi des recommandations effectué par l'ACDI à la suite des évaluations.

On trouve à l'Annexe D la liste de tous les documents qui ont été consultés.

Des entrevues ont aussi été menées auprès de six cadres de l'ACDI pour examiner les trois points suivants :

- les perceptions au sujet de l'efficacité de l'aide de l'ACDI;
- les facteurs qui nuisent à la capacité de l'ACDI de fournir une aide efficace;
- la capacité de l'ACDI de mesurer l'efficacité de l'aide et d'en rendre compte.

On trouve à l'Annexe E la liste de toutes les personnes interviewées.

1.3 Comparaison entre les examens de 2006 et de 2011

Au départ, les résultats de l'examen mené en 2006 devaient servir de base pour évaluer l'efficacité de l'aide de l'ACDI en 2010. Cependant, la démarche utilisée pour l'examen des évaluations en 2011 diffère de celle qui a été utilisée en 2006. Voir la pièce 2 pour connaître les principales différences.

Pièce 2 : Différences entre les méthodes utilisées pour les examens de 2006 et de 2011

	Examen de 2006	**Examen de 2011**
Échantillon de projets	Comprenait : • les 25 évaluations dirigées par la	Comprenait : • 25 évaluations menées par la

	Examen de 2006	**Examen de 2011**
	Direction de l'évaluation qui ont été menées pendant la période d'examen, sans distinction entre les évaluations de programmes bilatéraux et de programmes de partenariat; • un échantillon aléatoire d'évaluations menées par les directions générales pour des programmes bilatéraux et des programmes de partenariat. L'échantillon d'évaluations menées par les directions générales faisait en sorte qu'aucun projet ou programme visé également par les évaluations menées par la Direction de l'évaluation ne faisait partie de l'échantillon. Toutes les évaluations ont été réunies en un ensemble de données.	Direction de l'évaluation – réparties en deux groupes : 15 évaluations de programmes bilatéraux, une évaluation de programmes régionaux, et quatre évaluations de programmes de partenariat; • 16 évaluations de programmes de partenariat menées par les directions générales. Les évaluations menées par les directions générales ont été choisies pour faire en sorte qu'aucun projet ou programme visé par des évaluations menées par la Direction de l'évaluation ne fasse partie de l'échantillon. Les évaluations ont été analysées séparément, en deux ensembles de données distincts pour les programmes bilatéraux et les programmes de partenariat.
Critères	Comportaient : • l'atteinte des objectifs; • la pertinence; • la rentabilité; • les chances de durabilité; • l'efficacité de l'aide au développement (moyenne combinée pour tous les critères).	• Il y avait trois critères identiques (atteinte des objectifs/résultats, pertinence et durabilité). • Il n'y avait pas assez de données sur la rentabilité pour procéder à l'analyse. • On a décidé de ne pas procéder à un calcul pour le critère global d'efficacité de l'aide au développement, car une telle moyenne repose sur l'hypothèse, non raisonnable, selon laquelle les critères sont mutuellement exclusifs et d'une valeur égale.
Échelles	Échelle sur 5 points • Excellent • Très satisfaisant • Satisfaisant • Insatisfaisant • Très insatisfaisant	Échelle sur 4 points • Très bon • Bon • Moyen • Faible

Compte tenu de ces différences, il est difficile de comparer les constatations issues des deux examens.

1.4 Limites de l'examen

Malgré les efforts faits pour réduire au minimum la subjectivité et optimiser l'exactitude, certains facteurs limitent la mesure dans laquelle l'examen rend compte, avec exactitude, de l'efficacité de l'aide de l'ACDI.

Non-concordance entre les périodes de programmation et les périodes d'évaluation

L'examen repose sur les évaluations effectuées de 2005-2006 à 2010-2011. Cependant, ces évaluations portent sur des programmes qui ont été réalisés il y a au moins dix ans. Le contexte du développement, et la réaction de l'ACDI à celui-ci, ont beaucoup changé au cours de cette période. Aussi les constatations de l'examen ne traduisent-elles pas l'approche de programmation actuelle de l'ACDI. Même si l'examen porte sur les efforts que fait l'ACDI pour accroître l'efficacité de ses programmes, les résultats des programmes peuvent ne pas refléter encore ces efforts.

Subjectivité des résultats des méta-analyses

Un certain degré de subjectivité est associé à la conduite de méta-analyses au moyen de la cotation de rapports d'évaluation par des employés de l'ACDI. S'ajoutent les changements apportés aux définitions des cotes pendant la réalisation de l'examen. Toutefois, des mesures ont été prises pour accroître le coefficient d'objectivité : un modèle a été conçu pour guider les examens, des examens pilotes ont été effectués et débattus; chaque évaluation (à l'exception des évaluations décentralisées) a été cotée, le plus souvent, par deux examinateurs, lesquels pouvaient consulter régulièrement le chef du projet. Cependant, il existe toujours un risque d'inexactitude et de manque d'uniformité dans la façon dont les données sont évaluées et codées.

Nombre restreint d'évaluations

Cet examen reflète les résultats de 41 évaluations de programmes de l'ACDI. Cependant, l'univers intégral des projets ou programmes de l'ACDI qui ont été mis en œuvre pendant la période de cinq ans visée par l'examen n'est pas aisément disponible. L'équipe ne sait donc pas dans quelle mesure les évaluations examinées sont représentatives de l'ensemble de la programmation de l'Agence pour cette période. Toutefois, les évaluations menées par la Direction de l'évaluation couvrent une bonne partie de l'AAP actuelle de l'ACDI.

Compte tenu du nombre restreint d'évaluations, l'emploi de pourcentages pourrait donner une importance indue aux constatations d'une évaluation donnée – surtout pour les critères ou les indicateurs non visés par certaines évaluations. Par conséquent, le rapport ne reflète que le nombre d'évaluations qui ont reçu la cote « Très bon », « Bon », etc. pour chaque critère ou indicateur.

Nouvelles définitions

Les définitions des effets et des extrants ont changé à l'ACDI en 2009 – à mi-chemin de la période visée par l'examen. Cela signifie que certains programmes ont été réalisés ou évalués en fonction des définitions antérieures, et d'autres, en fonction des nouvelles définitions, ce qui peut entraîner un manque d'uniformité dans les données.

Données manquantes

Les rapports d'évaluation n'ont pas toujours visé tous les critères et indicateurs qui permettent d'évaluer l'efficacité des programmes. Cependant, pour les évaluations menées par la Direction de l'évaluation et par les directions générales, cela s'est limité à certains critères et indicateurs, surtout pour :

- l'évaluation de l'atteinte des objectifs au niveau de l'impact et des résultats imprévus;
- l'évaluation d'un indicateur de la gestion de programme (dynamisme organisationnel, y compris la motivation, le leadership et les ressources humaines).

Interprétation des notes dont on a fait la moyenne

Chaque évaluation a été examinée par deux examinateurs. Lorsque ces derniers ne s'entendaient pas sur une note à attribuer à un critère ou à un indicateur, et lorsqu'on faisait la moyenne des notes, cela donnait des chiffres non entiers (ex. 2,67, 3,13). Il fallait donc établir des règles pour déterminer comment les fractions s'inscrivaient dans les notes qualitatives « Très bon », « Bon », etc. L'équipe de l'examen a établi l'échelle suivante :

- 3,501 – 4 = Très bon
- 2,501 – 3,5 = Bon
- 1,501 – 2,5 = Moyen
- 1 – 1,5 = Faible
- N/D (non disponible) = donnée manquante

Cela signifie que la gamme de valeurs correspondant à un projet ou à un programme ayant la cote « Très bon » ou « Faible » est inférieure à celle qui est associée aux deux autres cotes. Cependant, cette approche est la plus équilibrée pour interpréter les constatations, car elle ne crée pas de biais positif ou négatif.

Comparabilité limitée avec les résultats de l'examen de 2006

Les résultats présentés à l'issue de l'examen de 2006 devaient servir de base aux évaluations futures du rendement de l'Agence. Toutefois, ce ne peut être le cas, car l'approche utilisée pour l'examen de 2010 diffère considérablement sur les points suivants :

- l'échantillon d'évaluations visés par l'examen – séparer les évaluations menées par l'Agence et par les directions générales des évaluations des programmes bilatéraux et de partenariat;
- l'échelle utilisée (passer d'une échelle bipolaire à cinq points à une échelle unidimensionnelle à quatre points);
- les changements dans les critères de rendement (variables) en fonction desquels il fallait examiner chaque évaluation, y compris ne pas établir, pour les données de 2011, une note moyenne pour l'efficacité de l'aide au développement.

2. Mécanisme multilatéral de prestation de l'aide

2.1 Examen de 2009 de l'efficacité du mécanisme multilatéral de prestation de l'aide

En mars 2009, l'Agence a présenté au Secrétariat du Conseil du Trésor le rapport intitulé *Examen de*

l'efficacité du mécanisme multilatéral de prestation de l'aide de l'ACDI. Trois principales méthodes ont été employées pour effectuer l'examen : un examen systématique des évaluations publiées et portant sur des organisations multilatérales et leurs programmes; des entrevues auprès d'employés de l'ACDI et de plus d'une vingtaine d'organisations multilatérales partenaires clés; un examen de documents stratégiques et de rapports liés à la gestion axée sur l'efficacité de l'aide au développement et de l'aide humanitaire.

L'examen visait un échantillon représentatif de 117 rapports d'évaluation publiés entre avril 2004 et avril 2008, dont 34 évaluations d'institutions financières internationales (IFI) et de leurs programmes, 66 évaluations d'organisations onusiennes et de leurs programmes, et 17 évaluations de programmes d'autres organisations, comme les Sociétés de la Croix-Rouge. Le rapport est disponible à l'adresse suivante : http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/fra/MAR-618103446-K4T.

L'équipe de l'examen a également procédé à des entrevues auprès de 21 organisations multilatérales comptant pour plus de 87 % des 7,6 milliards de dollars que l'ACDI a investis au moyen du mécanisme bilatéral de prestation de l'aide entre 2001-2002 et 2006-2007. À ces entrevues s'ajoute une analyse des documents de chaque organisation portant sur la GAR, les évaluations et les rapports sur l'efficacité. Les entrevues et l'examen des documents ont également servi à documenter le rôle et l'apport de l'ACDI pour ce qui est d'amener les organisations multilatérales à accroître l'efficacité de leurs programmes d'aide au développement et d'aide humanitaire.

Sur la base d'une mesure agrégée (la moyenne des notes pour l'atteinte des objectifs, la pertinence, la rentabilité et la durabilité), l'examen de 2009 a révélé ce qui suit :

- 69 % des programmes d'organisations multilatérales qui ont été évalués ont été jugés « Très satisfaisants » (3 %) ou « Satisfaisants » (66 %) pour l'efficacité de l'aide au développement et de l'aide humanitaire;
- 30 % des programmes multilatéraux évalués ont été jugés « Insatisfaisants »;
- 1 % ont obtenu la cote « Très insatisfaisant » (voir la pièce 3).

Pièce 3 : Répartition des initiatives évaluées, selon la cote de rendement : examen de 2009 de l'efficacité du mécanisme multilatéral de prestation de l'aide

Critères	Nombre d'observations	% Très insatisfaisant	% Insatisfaisant	% Satisfaisant	%Très Satisfaisant	Total %
Atteinte des objectifs	114	1 %	28 %	67,5 %	3,5 %	100
Pertinence	113	0 %	12 %	83 %	5 %	100
Rentabilité	67	0 %	43 %	54 %	3 %	100
Chances de durabilité	106	3 %	39 %	59 %	0 %	100
Efficacité de l'aide au développe		1 %	30 %	66 %	3 %	100

Un examen des données sur l'efficacité des subventions et des contributions de l'ACDI

Critères	**Nombre d'observations**	**% Très insatisfaisant**	**% Insatisfaisant**	**% Satisfaisant**	**%Très Satisfaisant**	**Total %**
ment et de l'aide humanitaire						

Pour la plupart des critères pris en compte dans l'examen, chez les organisations onusiennes et les IFI, le pourcentage d'évaluations cotant les programmes « Satisfaisant » ou mieux était relativement semblable. Pour la pertinence, on obtient 82 % pour les programmes d'IFI, et 92 % pour les programmes d'organisations onusiennes. S'agissant de l'atteinte des objectifs, le rendement est « Satisfaisant » ou mieux pour 70 % des programmes d'IFI, et 67 % des programmes d'organisations onusiennes. En ce qui concerne la durabilité, les résultats étaient plus souvent satisfaisants pour les programmes d'organisations onusiennes (56 %) que pour les programmes d'IFI (49 %).

2.2 Examen actuel du mécanisme multilatéral de prestation de l'aide

L'examen actuel de l'efficacité du mécanisme multilatéral de prestation de l'aide a été effectué par une équipe composée de deux personnes, soit un employé de la Direction de l'évaluation de l'ACDI et un consultant externe. L'équipe s'est acquittée des tâches suivantes :

- à partir des renseignements fournis par la DGPMM, elle a élaboré un profil du soutien de l'ACDI au mécanisme multilatéral de prestation de l'aide;
- à partir des entrevues et de l'examen des documents, elle a :
    - cerné les réponses de l'ACDI aux constatations et aux recommandations issues de l'examen de 2009;
    - dégagé une description et un rapport d'étape pour l'initiative de l'ACDI visant à améliorer le Réseau d'évaluation du rendement des organisations multilatérales, et à concevoir, à tester et à appliquer une approche améliorée pour mesurer l'efficacité de l'aide au développement d'organisations multilatérales;
- elle a examiné six des plus importantes publications portant sur l'efficacité de l'aide des organisations multilatérales mises à la disposition de l'ACDI depuis mars 2009;
- à partir des entrevues et de l'examen des documents, elle a élaboré une évaluation des efforts faits récemment par les organisations multilatérales partenaires clés de l'ACDI pour améliorer les rapports sur les résultats.

ANNEXE B : ÉVALUATIONS EXAMINÉES

1. Évaluations examinées lors de la méta-analyse des évaluations de programmes bilatéraux menées par la Direction de l'évaluation

	Titre du projet	Budget du projet	Date de début du projet	Date de fin du projet	Date du rapport d'évaluation
1	Évaluation du programme pour la Bolivie	213 000 000 $	1995	2005	2007/11
2	Évaluation du programme de coopération Canada-Cameroun	60 490 856 $	2001	2006	2008/03
3	Évaluation du programme de l'ACDI au Malawi	216 000 000 $	1998	2008	2010/02
4	Évaluation du programme de l'ACDI au Pakistan	253 400 000 $	2001	2006	2006/10
5	Évaluation du programme pour l'Éthiopie	532 956 062 $	2003	2009	2010/01
6	Évaluation des investissements de l'ACDI au Vietnam	257 000 000 $	2004	2008	2010/02
7	Évaluation du programme de l'ACDI au Bangladesh, 2003-2008	318 516 644 $	2003	2008	2009/01
8	Évaluation du programme de l'ACDI au Ghana, 1999-2005	215 001 739 $	1999	2005	2008/06
9	Évaluation du rapport à l'intention des cadres sur le programme de coopération Canada-Mali	326 000 000 $	2000	2010	2007/12
10	Évaluation du programme pour le Mozambique	323 958 892 $	2004	2009	2010/02
11	Évaluation (prospective) du programme de l'ACDI en Égypte (2001-2011) et évaluation prospective	119 693 509 $	37257	39448	39819
12	Examen du programme pour	285 000 000 $	2004/04	2007/01	2007/05

Titre du projet		Budget du projet	Date de début du projet	Date de fin du projet	Date du rapport d'évaluation
	l'Afghanistan				
13	Programme de reconstruction et de relèvement après le tsunami	425 000 000 $	2004/12	2009/03	2009/04
14	Évaluation du programme de l'ACDI au Sénégal, 2001-2010	350 000 000 $	2001/1	2011/12	2011/2
15	Évaluation sommative du Fonds canadien pour l'Afrique	500 000 000 $	2002/1	2007/12	2011/1

2. Évaluations examinées lors de la méta-analyse des évaluations de programmes de partenariat menées par la Direction de l'évaluation et par les directions générales

Titre du projet		Budget du projet	Date de début du projet	Date de fin du projet	Date du rapport d'évaluation
1	Rapport à l'intention des cadres sur l'évaluation du Programme de coopération industrielle de l'ACDI (dirigée par la Direction de l'évaluation)	482 834 000 $	1995/01	2005/12	2007/12
2	Évaluation du Programme de partenariats universitaires en coopération et développement (dirigée par la Direction de l'évaluation)	151 000 000 $	1993	2007	2007/02
3	Évaluation du Programme Cyberjeunes Canada International (dirigée par la Direction de l'évaluation)	25 000 000 $	1997	2006	2007/05
4	Évaluation du Programme de partenariats universitaires du Corps canadien (PPUCC) et du Programme Étudiants pour le développement (EPD) (partenariat avec l'AUCC) (dirigée par la Direction de l'évaluation)	4 000 000 $	2005/01	2007/05	2007/05

	Titre du projet	Budget du projet	Date de début du projet	Date de fin du projet	Date du rapport d'évaluation
5	Évaluation du programme 2001-2006 : Organisation canadienne pour l'éducation au service du développement (CODE)	8 380 000 $	2001	2006	2006/02
6	Alternative - Relever les défis du nouveau millénaire, programme 2006-2009	2 025 000 $	2006	2014	2008/10
7	Évaluation institutionnelle et de programme : Comité Rotary canadien pour le développement international	2 800 000 $	2001	2005	2005/03
8	Évaluation du programme de CHF intitulé « Building Capacity for Sustainable Livelihoods in Vulnerable Communities »	4 556 235 $	2006	2009	2009/06
9	Évaluation de l'accord de programme entre l'ACDI et CARE Canada, S-62409	13 649 250 $	2003	2006	2007/02
10	Accès des collectivités aux services essentiels au moyen de l'autonomisation locale	3 790 655 $	2004	2007	2007/05
11	L'éducation au service de la démocratie, de la prospérité et de la paix : un programme du Coady International Institute	3 000 000 $	2003	2006	2006/03
12	Évaluation à mi-parcours : la finance au service des pauvres	21 622 565 $	2002/10	2007/03	2005/02
13	Évaluation du programme de développement de World Accord	861 146 $	2004	2007	2007/03
14	Évaluation du Christian Reformed World Relief Committee : rapport final	3 372 000 $	2004/07	2007/06	2007/01
15	Évaluation institutionnelle et de programme : Conseil canadien pour la coopération internationale	94 740 000 $	2001	2007	2006/05

	Titre du projet	Budget du projet	Date de début du projet	Date de fin du projet	Date du rapport d'évaluation
	(CCCI)				
16	La finance au service des pauvres, projet mis en œuvre par Développement international Desjardins	19 878 052 $	2002/10	2007/03	2005/02
17	Évaluation organisationnelle et de programme : Seva Canada	562 050 $	2007	2010	2010/02
18	Évaluation du programme axé sur les résultats de World Literacy of Canada	579 000 $	2004	2007	2006/12
19	Évaluation institutionnelle : Aide à l'enfance Canada	11 479 183 $	2002	2005	2005/09
20	Version finale du mandat d'évaluation de deux projets de la Centrale des syndicats du Québec (CSQ)	3 900 000 $	2006-06 et 2008-09	2008-10 et 2011-09	2009/08

3. Évaluations examinées lors de l'examen qualitatif des leçons apprises

	Titre du projet	Budget du projet	Date de début du projet	Date de fin du projet	Date du rapport d'évaluation
1	Revue des approches-programmes par l'ACDI	1 732 000 000 $[176]	2006/07	2008/09	2010/03
2	Évaluation du soutien budgétaire général : rapport de synthèse	4 000 000 000 $	1994/01	2004/12	2006/05
3	Évaluation de la mise en œuvre, par l'ACDI, de sa Politique en matière d'égalité entre les sexes	792 800 000 $	1999/01	2006/12	2008/04
4	Évaluation interministérielle du Fonds canadien contre les mines	72 000 000 $	2003/1	2008/1	2010/1

[176] Comprend les dépenses pour la période allant de 2006-2007 à 2008-2009.

	Titre du projet	Budget du projet	Date de début du projet	Date de fin du projet	Date du rapport d'évaluation
	terrestres, Phase II				
5	Évaluation multidonateurs du soutien aux activités de prévention des conflits et de consolidation de la paix au Soudan du Sud : rapport de synthèse au Comité d'évaluation de l'ACDI[177]	647 000 000 $[178]	2005	2010	2011/1
6	Examen des programmes de l'ACDI sur la gouvernance : rapport de synthèse	3 800 000 [179] $	1995/1996	2004/2005	2008/4

[177] Évaluation multidonateurs effectuée par six organisations de développement et neuf donateurs (dont les Pays-Bas, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Allemagne, la Norvège, la Suède, le Royaume-Uni et les États-Unis). Le Canada faisait partie du comité directeur de l'évaluation et du groupe de référence sur l'évaluation interministérielle présidé par l'ACDI et censé réunir les intervenants canadiens oeuvrant au Soudan (l'ACDI, le MAECI, le MDN et la GRC). L'évaluation visait entre autres les investissements du Canada au Soudan.

[178] Comprend les investissements de l'ACDI, du MAECI et de la GRC, ainsi que d'autres dépenses, pour le Darfour et le Soudan du Sud. Entre 2005 et 2009, l'aide canadienne au Soudan du Sud a totalisé 230 millions de dollars américains, dont 69 % ont été décaissés, selon les données.

[179] Entre 1994-1995 et 2004-2005, l'Agence a décaissé 3,8 millions de dollars pour plus de 3 000 initiatives codées, selon le système de l'ACDI, comme étant des initiatives sur la « gouvernance ».

ANNEXE C : CRITÈRES DE LA MÉTA-ANALYSE, INDICATEURS CONNEXES ET SYSTÈME DE NOTATION

EFFICACITÉ DES PROGRAMMES : CRITÈRES ET INDICATEURS CONNEXES

Critères	**Indicateurs (s'il y a lieu)**
Niveau d'atteinte énoncé par rapport aux objectifs définis	• Preuves de la déclaration de résultats au niveau de l'impact et niveau d'atteinte des résultats • Preuves de la déclaration de résultats au niveau des effets et niveau d'atteinte des résultats • Preuves de la déclaration de résultats au niveau des extrants et niveau d'atteinte des résultats • Preuves de la déclaration de résultats imprévus et niveau d'atteinte des résultats
Pertinence	• Pertinence par rapport aux besoins des bénéficiaires (partenaires/institutions) • Pertinence par rapport à la réduction de la pauvreté, s'il y a lieu • Pertinence par rapport aux politiques et à l'orientation de l'Agence
Durabilité	• Prise en charge des objectifs de programme par le pays • Financement garanti pour les opérations à venir • Adéquation de la technologie/de l'approche • Capacité de l'institution de maintenir les résultats/le programme • Mesure dans laquelle le contexte stratégique est propice
Portée et nature du partenariat	• Portée de l'engagement et du dialogue sur les politiques avec les partenaires • Mise à profit des possibilités de travailler avec d'autres donateurs
Gestion des projets/programmes	• Rôles et responsabilités clairement définis • Résultats escomptés et risques à gérer clairement définis (approche axée sur les résultats et les risques) • Preuves d'une surveillance appropriée de la gestion de l'initiative • Preuves que des mesures correctives et opportunes ont été prises, au besoin (p. ex. à la suite de rapports de suivi, d'évaluations à mi-parcours) • Dynamisme organisationnel (motivation, leadership, ressources humaines) • Preuves d'activités de coordination et d'harmonisation avec d'autres donateurs

SYSTÈME DE NOTATION POUR LA MÉTA-ANALYSE

Critère 1 : Atteinte des objectifs/résultats

Très bon (4)	Tous les objectifs du programme/projet indiqués dans chaque rapport d'évaluation sont atteints et même dépassés.
Bon (3)	Tous les objectifs du programme/projet indiqués dans chaque rapport d'évaluation sont atteints.
Moyen (2)	Certains des objectifs du programme/projet indiqués dans chaque rapport d'évaluation sont atteints.
Faible (1)	Quelques-uns des objectifs du programme/projet indiqués dans chaque rapport d'évaluation sont atteints.
Non démontré (0)	On ne peut dire, d'après le rapport d'évaluation, de quelle façon les objectifs ont contribué à l'atteinte du but général du projet.

Critère 1a : Preuves de la déclaration de résultats au niveau de l'impact et niveau d'atteinte des résultats

Très bon (4)	Le programme/projet a atteint ou dépassé les priorités et les objectifs énoncés au niveau de l'impact, y compris la réduction de la pauvreté, s'il y a lieu.
Bon (3)	Le programme/projet était aligné sur les priorités et les objectifs énoncés au niveau de l'impact, y compris la réduction de la pauvreté, s'il y a lieu.
Moyen (2)	Le programme/projet était plutôt aligné sur les priorités et les objectifs énoncés au niveau de l'impact, y compris la réduction de la pauvreté, s'il y a lieu.
Faible (1)	Le programme/projet était peu aligné sur les priorités et les objectifs énoncés au niveau de l'impact, y compris la réduction de la pauvreté, s'il y a lieu.
Non démontré (0)	On ne peut dire, d'après le rapport d'évaluation, si des objectifs ont été atteints au niveau de l'impact.

Critère 1b : Preuves de la déclaration de résultats au niveau des effets et niveau d'atteinte des résultats

Très bon (4)	Le programme/projet a atteint ou dépassé les priorités et les objectifs énoncés au niveau des effets, y compris la réduction de la pauvreté, s'il y a lieu.
Bon (3)	Le programme/projet était aligné sur les priorités et les objectifs énoncés au niveau des effets, y compris la réduction de la pauvreté, s'il y a lieu.
Moyen (2)	Le programme/projet était plutôt aligné sur les priorités et les objectifs énoncés au niveau des effets, y compris la réduction de la pauvreté, s'il y a lieu.
Faible (1)	Le programme/projet était peu aligné sur les priorités et les objectifs énoncés au

	niveau des effets, y compris la réduction de la pauvreté, s'il y a lieu.
Non démontré (0)	On ne peut dire, d'après le rapport d'évaluation, si des objectifs ont été atteints au niveau des effets.

Critère 1c : Preuve de la déclaration de résultats au niveau des extrants et niveau d'atteinte des résultats

Très bon (4)	Le programme/projet a atteint ou dépassé les priorités et les objectifs énoncés au niveau des extrants, y compris la réduction de la pauvreté, s'il y a lieu.
Bon (3)	Le programme/projet était aligné sur les priorités et les objectifs énoncés au niveau des extrants, y compris la réduction de la pauvreté, s'il y a lieu.
Moyen (2)	Le programme/projet était plutôt aligné sur les priorités et les objectifs énoncés au niveau des extrants, y compris la réduction de la pauvreté, s'il y a lieu.
Faible (1)	Le programme/projet était peu aligné sur les priorités et les objectifs énoncés au niveau des extrants, y compris la réduction de la pauvreté, s'il y a lieu.
Non démontré (0)	On ne peut dire, d'après le rapport d'évaluation, si des objectifs ont été atteints au niveau des extrants.

Critère 1d : Preuves de la déclaration de résultats imprévus et niveau d'atteinte des résultats

Très bon (4)	Le programme/projet a dépassé des résultats non énoncés.
Bon (3)	Le programme/projet a atteint des résultats non énoncés.
Moyen (2)	Le programme/projet a plutôt atteint des résultats non énoncés.
Faible (1)	Le programme/projet a peu atteint des résultats non énoncés.
Non démontré (0)	Aucun résultat imprévu n'était énoncé dans le rapport.

Critère 3 : Facteurs influant sur la pertinence (note calculée)

Très bon (4)	Le programme/projet a atteint ou dépassé le critère de pertinence par rapport aux priorités des bénéficiaires ciblés, dont les stratégies de réduction de la pauvreté s'il y a lieu, et aux priorités et stratégies de réduction de la pauvreté de l'ACDI.
Bon (3)	Le programme/projet était pertinent par rapport aux priorités des bénéficiaires ciblés, dont les stratégies de réduction de la pauvreté s'il y a lieu, et aux priorités et stratégies de réduction de la pauvreté de l'ACDI.
Moyen (2)	Le programme/projet était plutôt pertinent par rapport aux priorités des bénéficiaires ciblés, dont les stratégies de réduction de la pauvreté s'il y a lieu, et aux priorités et stratégies de réduction de la pauvreté de l'ACDI.

Faible (1)	Le programme/projet était peu pertinent par rapport aux priorités des bénéficiaires ciblés, dont les stratégies de réduction de la pauvreté s'il y a lieu, et aux priorités et stratégies de réduction de la pauvreté de l'ACDI.
Non démontré (0)	On ne peut dire, d'après le rapport d'évaluation, si la question de la pertinence a été prise en compte.

Critère 3a : Facteurs influant sur la pertinence : pertinence par rapport aux besoins des bénéficiaires (partenaires/institutions)

Très bon (4)	Le programme/projet a atteint ou dépassé le critère de pertinence par rapport aux priorités des bénéficiaires ciblés.
Bon (3)	Le programme/projet était pertinent par rapport aux priorités des bénéficiaires ciblés.
Moyen (2)	Le programme/projet était plutôt pertinent par rapport aux priorités des bénéficiaires ciblés.
Faible (1)	Le programme/projet était peu pertinent par rapport aux priorités des bénéficiaires ciblés.
Non démontré (0)	On ne peut dire, d'après le rapport d'évaluation, si la question de la pertinence par rapport aux priorités des bénéficiaires a été prise en compte.

Critère 3b : Facteurs influant sur la pertinence : pertinence par rapport à la réduction de la pauvreté, s'il y a lieu

Très bon (4)	Le programme/projet a atteint ou dépassé le critère de pertinence par rapport aux priorités et aux stratégies des bénéficiaires en matière de réduction de la pauvreté.
Bon (3)	Le programme/projet était pertinent par rapport aux priorités et aux stratégies des bénéficiaires en matière de réduction de la pauvreté.
Moyen (2)	Le programme/projet était plutôt pertinent par rapport aux priorités et aux stratégies des bénéficiaires en matière de réduction de la pauvreté.
Faible (1)	Le programme/projet était peu pertinent par rapport aux priorités et aux stratégies des bénéficiaires en matière de réduction de la pauvreté.
Non démontré (0)	On ne peut dire, d'après le rapport d'évaluation, si la question de la pertinence par rapport aux stratégies des bénéficiaires en matière de réduction de la pauvreté a été prise en compte.

Critère 3c : Facteurs influant sur la pertinence : pertinence par rapport aux politiques et à l'orientation de l'Agence

Très bon (4)	Le programme/projet a atteint ou dépassé le critère de pertinence par rapport aux priorités et aux stratégies de l'ACDI en matière de réduction de la pauvreté.

Bon (3)	Le programme/projet était pertinent par rapport aux priorités et aux stratégies de l'ACDI en matière de réduction de la pauvreté.
Moyen (2)	Le programme/projet était plutôt pertinent par rapport aux priorités et aux stratégies de l'ACDI en matière de réduction de la pauvreté.
Faible (1)	Le programme/projet était peu pertinent par rapport aux priorités et aux stratégies de l'ACDI en matière de réduction de la pauvreté.
Non démontré (0)	On ne peut dire, d'après le rapport d'évaluation, si la question de la pertinence par rapport aux priorités et aux stratégies de l'ACDI en matière de réduction de la pauvreté a été prise en compte.

Critère 7 : Facteurs influant sur la durabilité (note calculée)

Très bon (4)	Le programme/projet a atteint et dépassé les attentes en matière de résultats durables après la fin de la participation de l'ACDI à ce programme/projet.
Bon (3)	Le programme/projet a atteint les attentes en matière de résultats durables après la fin de la participation de l'ACDI à ce programme/projet.
Moyen (2)	Le programme/projet a plutôt atteint les attentes en matière de résultats durables après la fin de la participation de l'ACDI à ce programme/projet.
Faible (1)	Le programme/projet a peu atteint les attentes en matière de résultats durables après la fin de la participation de l'ACDI à ce programme/projet.
Non démontré (0)	On ne peut dire, d'après le rapport d'évaluation, si les résultats de l'intervention seront durables.

Critère 7a : Prise en charge des objectifs du programme par le pays

Très bon (4)	Les objectifs du programme/projet sont énoncés en tant que priorités et objectifs clés dans le budget national ou dans d'autres documents importants sur les priorités, comme le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté.
Bon (3)	Les objectifs du programme/projet sont énoncés en tant que priorités et objectifs dans le budget national ou dans d'autres documents importants sur les priorités, comme le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté.
Moyen (2)	Les objectifs du programme/projet sont énoncés en tant qu'objectifs dans le budget national ou dans d'autres documents importants sur les priorités, comme le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté.
Faible (1)	Les objectifs du programme/projet ne sont énoncés que dans un protocole d'entente conclu avec le gouvernement national ou l'organisation hôte, sans mention de documents nationaux importants.
Non démontré (0)	On ne peut dire, d'après le rapport d'évaluation, si la prise en charge des objectifs du programme/projet par le pays s'est concrétisée.

Critère 7b : Financement garanti pour les opérations à venir

Très bon (4)	Soit qu'aucun financement futur n'est requis pour les opérations quotidiennes nécessaires au maintien des bienfaits du programme/projet, soit que le gouvernement ou l'organisation hôte a doté les responsables du programme/projet de suffisamment de ressources pour mener à bien les opérations quotidiennes sur une période prolongée, une fois que la contribution de l'ACDI a pris fin.
Bon (3)	Il n'y a pas de dotation en tant que telle, mais il existe un solide engagement de fonds pour les opérations quotidiennes à venir, engagement crédible en raison du bon rendement antérieur dans le cas d'engagements semblables.
Moyen (2)	Il existe un solide engagement de fonds pour les opérations quotidiennes à venir, mais il n'est pas tout à fait crédible en raison d'un rendement antérieur variable dans le cas d'engagements semblables.
Faible (1)	Il existe un solide engagement de fonds pour les opérations quotidiennes à venir, mais il est douteux en raison du rendement antérieur généralement faible dans le cas d'engagements semblables.
Non démontré (0)	On ne peut dire, d'après le rapport d'évaluation, s'il y avait un engagement de fonds pour les opérations quotidiennes à venir.

Critère 7c : Adéquation de la technologie/l'approche

Très bon (4)	Le concept et l'approche du programme/projet étaient extrêmement appropriés et basés sur une solide compréhension du contexte local et international.
Bon (3)	Le concept et l'approche du programme/projet étaient appropriés et basés sur une compréhension du contexte local et international.
Moyen (2)	Le concept et l'approche du programme/projet étaient plutôt appropriés et basés sur une certaine compréhension du contexte local et international.
Faible (1)	Le concept et l'approche du programme/projet étaient très inappropriés et peu basés sur une compréhension du contexte local et international.
Non démontré (0)	On ne peut dire, d'après le rapport d'évaluation, si l'approche et le concept utilisés étaient appropriés et basés sur une compréhension du contexte local et international.

Critère 7d : Capacité de l'institution de maintenir les résultats/le programme

Très bon (4)	Le programme/projet comportait un plan de renforcement des capacités, et un investissement majeur dans cette activité. Le plan était crédible et il a été mis en œuvre avec succès.
Bon (3)	Le concept du programme/projet comportait un plan de renforcement des capacités, et un investissement majeur dans cette activité. Le plan était crédible

	et il a été mis en œuvre avec succès en général, sauf quelques exceptions mineures.
Moyen (2)	Le concept du programme/projet comportait un plan de renforcement des capacités, et un investissement modeste dans cette activité. Le plan était largement crédible et il a été mis en œuvre avec succès en général, sauf quelques exceptions mineures.
Faible (1)	Le concept du programme/projet ne comportait pas de plan de renforcement des capacités. Il y avait quelques activités de renforcement des capacités, mais elles ne constituaient pas un volet important du projet ou leur mise en œuvre n'a pas été un succès.
Non démontré (0)	On ne peut dire, d'après le rapport d'évaluation, si le renforcement des capacités constituait un volet important du programme/projet ou si la mise en œuvre a été un succès.

Critère 7e : Mesure dans laquelle le contexte stratégique est propice

Très bon (4)	Le contexte stratégique contribue pleinement au succès du programme/projet. Ce dernier a permis de consolider fermement les aspects positifs de ce contexte.
Bon (3)	Le contexte stratégique contribue généralement au succès du programme/projet. Ce dernier a contribué, de façon très positive, à créer un contexte stratégique positif.
Moyen (2)	Le contexte stratégique contribue au succès du programme/projet dans une mesure raisonnable. Ce dernier a contribué, de façon modeste, à consolider les aspects positifs de ce contexte.
Faible (1)	Le contexte stratégique contribue au succès du programme/projet dans une faible mesure. Ce dernier a contribué quelque peu à consolider les aspects positifs de ce contexte.
Non démontré (0)	On ne peut dire, d'après le rapport d'évaluation, si le contexte stratégique appuie le programme/projet ou si le ce dernier a beaucoup contribué à créer un contexte stratégique positif.

Critère 8 : Portée et nature du partenariat

Très bon (4)	Le programme/projet était doté d'un plan clairement défini pour l'engagement et le dialogue sur les politiques avec les partenaires, et il a exercé une grande influence grâce à l'exécution réussie de ce plan. Toutes les possibilités ont été saisies de travailler avec d'autres donateurs et ces collaborations ont été un succès.
Bon (3)	Le programme/projet était doté d'un plan clairement défini pour l'engagement et le dialogue sur les politiques avec les partenaires, et il a exercé une certaine influence grâce à l'exécution réussie de ce plan. Toutes les possibilités ont été saisies de travailler avec d'autres donateurs et ces collaborations ont presque

	toutes été un succès.
Moyen (2)	Le programme/projet était doté d'un plan clairement défini pour l'engagement et le dialogue sur les politiques avec les partenaires, et il a exercé une influence modeste mais importante grâce à l'exécution réussie de ce plan. La plupart des possibilités ont été saisies de travailler avec d'autres donateurs et ces collaborations ont presque toutes été un succès.
Faible (1)	Le programme/projet n'était pas doté d'un plan clairement défini pour l'engagement et le dialogue sur les politiques avec les partenaires, et il a exercé très peu d'influence sur les partenaires. Quelques possibilités ont été saisies de travailler avec d'autres donateurs et il y a eu peu de collaboration.
Non démontré (0)	On ne peut dire, d'après le rapport d'évaluation, si le programme/projet était doté d'un plan clairement défini pour l'engagement et le dialogue sur les politiques avec les partenaires, s'il a exercé de l'influence grâce à l'exécution réussie de ce plan, si des possibilités ont été saisies de travailler avec d'autres donateurs ou si ces collaborations ont été un succès.

Critère 8a : Portée de l'engagement et du dialogue sur les politiques avec les partenaires

Très bon (4)	Le programme/projet était doté d'un plan clairement défini pour l'engagement et le dialogue sur les politiques avec les partenaires, et il a exercé une grande influence grâce à l'exécution réussie de ce plan.
Bon (3)	Le programme/projet était doté d'un plan clairement défini pour l'engagement et le dialogue sur les politiques avec les partenaires, et il a exercé une certaine influence grâce à l'exécution réussie de ce plan.
Moyen (2)	Le programme/projet était doté d'un plan clairement défini pour l'engagement et le dialogue sur les politiques avec les partenaires, et il a exercé une influence modeste mais importante grâce à l'exécution réussie de ce plan.
Faible (1)	Le programme/projet n'était pas doté d'un plan clairement défini pour l'engagement et le dialogue sur les politiques avec les partenaires, et il a exercé très peu d'influence sur les partenaires.
Non démontré (0).	On ne peut dire, d'après le rapport d'évaluation, si le programme/projet était doté d'un plan clairement défini pour l'engagement et le dialogue sur les politiques avec les partenaires, ou s'il a exercé de l'influence grâce à l'exécution réussie du plan.

Critère 8b : Mise à profit des possibilités de travailler avec d'autres donateurs

Très bon (4)	Le programme/projet a saisi toutes les possibilités de travailler avec d'autres donateurs et ces collaborations ont été un succès.
Bon (3)	Le programme/projet a saisi toutes les possibilités de travailler avec d'autres donateurs et ces collaborations ont presque toutes été un succès.

Moyen (2)	Le programme/projet a saisi la plupart des possibilités de travailler avec d'autres donateurs et ces collaborations ont presque toutes été un succès.
Faible (1)	Le programme/projet a saisi peu de possibilités de travailler avec d'autres donateurs et il y a eu peu de collaboration.
Non démontré (0)	On ne peut dire, d'après le rapport d'évaluation, si le programme/projet a saisi les possibilités de travailler avec d'autres donateurs ou si ces collaborations ont été un succès.

Critère 9 : Gestion du programme/projet

Critère 9a : Rôles et responsabilités clairement définis

Très bon (4)	Les pouvoirs et les responsabilités étaient très bien définis et tous les contrats et accords liés au programme/projet étaient axés sur le rendement (établissement de liens clairs entre les extrants et les paiements).
Bon (3)	Les pouvoirs et les responsabilités étaient bien définis et tous les contrats et accords liés au programme/projet étaient axés sur le rendement (établissement de liens clairs entre les extrants et les paiements).
Moyen (2)	Les pouvoirs et les responsabilités étaient adéquatement définis, sauf quelques exceptions, et la plupart des contrats et des accords liés au programme/projet étaient axés sur le rendement (établissement de liens clairs entre les extrants et les paiements).
Faible (1)	D'importants pouvoirs et d'importantes responsabilités n'étaient pas définis et de nombreux contrats et accords liés au programme/projet n'étaient pas axés sur le rendement (établissement de liens clairs entre les extrants et les paiements).
Non démontré (0)	On ne peut dire, d'après le rapport d'évaluation, si les rôles et les responsabilités étaient clairement définis.

Critère 9b : Preuves d'une surveillance appropriée de la gestion de l'initiative

Très bon (4)	Une surveillance extrêmement appropriée de la gestion a été exercée tout au long des étapes de conception, de mise en œuvre et de clôture du programme/projet.
Bon (3)	Une surveillance appropriée de la gestion a été exercée tout au long des étapes de conception, de mise en œuvre et de clôture du programme/projet.
Moyen (2)	Une surveillance plutôt appropriée de la gestion a été exercée tout au long des étapes de conception, de mise en œuvre et de clôture du programme/projet.
Faible (1)	Une surveillance peu appropriée de la gestion a été exercée tout au long des étapes de conception, de mise en œuvre et de clôture du programme/projet.
Non démontré (0)	On ne peut dire, d'après le rapport d'évaluation, si une surveillance de la

gestion a été exercée tout au long des étapes de conception, de mise en œuvre et de clôture du programme/projet.

Critère 9c : Preuves que des mesures correctives et opportunes ont été prises, au besoin (p. ex. à la suite de rapports de suivi, d'évaluations à mi-parcours)

Très bon (4)	Pendant la durée du programme/projet, des mesures correctives et opportunes ont été prises immédiatement et elles convenaient extrêmement bien à la situation.
Bon (3)	Pendant la durée du programme/projet, des mesures correctives et opportunes ont été prises et elles convenaient à la situation.
Moyen (2)	Pendant la durée du programme/projet, des mesures plutôt correctives et opportunes ont été prises et elles convenaient plutôt à la situation.
Faible (1)	Pendant la durée du programme/projet, des mesures correctives ont été prises tardivement et elles convenaient peu à la situation.
Non démontré (0)	On ne peut dire, d'après le rapport d'évaluation, si des mesures correctives étaient nécessaires ou si elles convenaient à la situation.

Critère 9d : Dynamisme organisationnel (motivation, leadership, ressources humaines)

Très bon (4)	Il y a des preuves d'un très grand dynamisme organisationnel sur le plan de la motivation d'équipe, du leadership et des ressources humaines.
Bon (3)	Il y a des preuves d'un dynamisme organisationnel sur le plan de la motivation d'équipe, du leadership et des ressources humaines.
Moyen (2)	Il y a des preuves d'un certain dynamisme organisationnel sur le plan de la motivation d'équipe, du leadership et des ressources humaines.
Faible (1)	Il y a des preuves de peu de dynamisme organisationnel sur le plan de la motivation, du leadership et des ressources humaines.
Non démontré (0)	On ne peut dire, d'après le rapport d'évaluation, s'il existe un dynamisme organisationnel sur le plan de la motivation d'équipe, du leadership et des ressources humaines.

Critère 9e : Preuves d'activités de coordination et d'harmonisation avec d'autres donateurs

Très bon (4)	Il y a des preuves d'activités extrêmement réussies de coordination et d'harmonisation avec d'autres donateurs.
Bon (3)	Il y a des preuves d'activités réussies de coordination et d'harmonisation avec d'autres donateurs.
Moyen (2)	Il y a des preuves d'activités plutôt réussies de coordination et d'harmonisation avec d'autres donateurs.

Faible (1)	Il y a des preuves d'activités très peu réussies de coordination et d'harmonisation avec d'autres donateurs.
Non démontré (0)	On ne peut dire s'il y a eu des activités de coordination et d'harmonisation avec d'autres donateurs.

ANNEXE D : BIBLIOGRAPHIE

Banque mondiale. Operations Policy and Country Services. *Following Up On Accra: A World Bank Action Plan On Aid Effectiveness.* Washington, DC, Banque mondiale, 2009.

Bytown Consulting et C.A.C. International *Évaluation de la mise en oeuvre de la Politique de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes*. Gatineau, Agence canadienne de développement international, 2008.

Canada. Ministère des Finances. *Plan budgétaire* (le budget de 2007), chapitre 6, p. 285. www.budget.gc.ca/2007/pdf/bp2007f.pdf

Canada. Agence canadienne de développement international. Direction de l'évaluation. Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances. *Rapport exécutif sur le suivi des recommandations pour la période 2004-06* (en anglais). Gatineau, le Ministère, 2008.

Canada. Agence canadienne de développement international. Direction de l'évaluation. Direction générale des politiques stratégiques et du rendement. *Politique de l'évaluation de l'ACDI* (ébauche aux fins de consultation). Gatineau, 2010.

Canada. Agence canadienne de développement international. Direction de l'évaluation. Direction générale des politiques stratégiques et du rendement. *CIDA Evaluations Monitoring Report - Part II*. Gatineau, le Ministère, 2010.

Canada. Agence canadienne de développement international. Direction de l'évaluation. Direction générale des politiques stratégiques et du rendement. *Cadre de référence générique pour l'évaluation de programme-pays (Version 4)*. Gatineau, 2010.

Canada. Agence canadienne de développement international. Direction de l'évaluation. Direction générale des politiques stratégiques et du rendement. *Plan de travail quinquennal continu en matière d'évaluation de l'AF 2010/2011 à l'AF 2014/2015*. Gatineau, le Ministère, 2010.

Canada. Agence canadienne de développement international. Direction de la gestion du rendement. Direction générale des politiques stratégiques et du rendement. *La gestion axée sur les résultats – Énoncé de principe 2008*. Gatineau, le Ministère, 2008.

Canada. Agence canadienne de développement international. Le Canada contribue à un monde meilleur : Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace. Gatineau, le Ministère, 2002.

Canada. Agence canadienne de développement international. *Le développement axé sur les résultats 2009*. Gatineau, le Ministère, 2010.

Canada. Agence canadienne de développement international. Plan d'action pour accroître l'efficacité de l'aide. *Plan d'action pour accroître l'efficacité de l'aide*. : www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/fra/FRA-825105226-KFT.

Canada. Agence canadienne de développement international. *Plan d'action de l'ACDI en matière d'efficacité de l'aide (2009-2012)*. www.acdi-cida.gc.ca/ INET/IMAGES.NSF/ vLUImages/About_CIDA/$file/PLANDACTION_EFFICACITEAIDE_2009-12-f.pdf.

Canada. Agence canadienne de développement international. *Plan de mise en œuvre de la décentralisation*. 31 mai 2010.

Canada. Agence canadienne de développement international. *Rapport sur les plans et les priorités : pour la période se terminant le 31 mars 2011*. Gatineau, le Ministère, 2011.

Canada. Agence canadienne de développement international. *Rapport statistique sur l'aide internationale : année financière 2008-2009*. Gatineau, le Ministère, 2010.

Canada. Agence canadienne de développement international. *Rapport statistique sur l'aide internationale : année financière 2007-2008*. Gatineau, le Ministère, 2010.

Canada. Agence canadienne de développement international. *Rapport statistique sur l'aide internationale : année financière 2006-2007*. Gatineau, le Ministère, 2009.

Canada. Agence canadienne de développement international. *Rapport statistique sur l'aide publique au développement : année financière 2005-2006*. Gatineau, le Ministère, 2008.

Canada. Agence canadienne de développement international. *Rapport statistique sur l'aide publique au développement : année financière 2004-2005*. Gatineau, le Ministère, 2006.

Canada. Agence canadienne de développement international. *Rapport synthèse : Revue des approches-programmes à l'ACDI*. Gatineau, le Ministère, 2010.

Canada. Bureau du vérificateur général du Canada. *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes : chapitre 8 : L'amélioration de l'efficacité de l'aide – Agence canadienne de développement international*. Ottawa, Bureau du vérificateur général, 2009.

Canada. Le Sénat. Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international. *Surmonter 40 ans d'échec : nouvelle feuille de route pour l'Afrique subsaharienne*. Ottawa, Sénat du Canada, 2007.

Conseil économique et social des Nations Unies. *Development Cooperation Forum*.

Hay Management Consulting. *Meta Evaluation: An Evaluation of the Quality of Decentralized (Branch-led) Evaluations Final Report.* Gatineau, Agence canadienne de développement international, 2008.

Nations Unies. *Objectifs du Millénaire pour le développement : rapport 2010*. New York, Nations Unies, 2010.

OCDE. *L'aide au développement a augmenté en 2009 et la plupart des donneurs atteindront les objectifs d'aide pour 2010*. 14 avril 2010. www.oecd.org/document/11/0,3746,fr_2649_34487_44995507_1_1_1_1,00.html (consulté le 30 décembre 2010).

OCDE-CAD, Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide. *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Effective Aid by 2010? What Will It Take? Vol. 1 Overview*. Paris, OCDE, 2008.

OCDE-CAD. *2010. Rapport sur la prévisibilité de l'aide : Enquête sur les plans de dépenses indicatifs 2010-2012*. Paris, OCDE, 2010.

OCDE-CAD. *Canada – Comité d'aide au développement (CAD) – Examen par les pairs*. Paris, OCDE, 2007.

OCDE-CAD. *Coopération pour le développement - Rapport 2010*. Paris, OCDE, 2010.

OCDE-CAD. *Examens par les pairs des membres du CAD. Direction de la coopération pour le développement* (DCD-CAD).

www.oecd.org/department/0,3355,fr_2649_34603_1_1_1_1_1,00.html (consulté le 21 décembre 2010).

OCDE-CAD. *La gestion de l'aide : pratiques des pays membres du CAD*. Paris, OCDE, 2011.

OCDE-CAD. *Lettre datée du 25 septembre 2009 rédigée par Richard Care, directeur, CAD de l'OCDE, DAC Mid-term Review of Canada*, 2009.

OCDE-CAD. *Vue d'ensemble de la notification statistique au CAD des organismes multilatéraux et des donneurs non membres du CAD*. Paris, OCDE, 2010.
www.un.org/en/ecosoc/newfunct/develop.shtml (consulté le 10 janvier 2011).

ANNEXE E : PERSONNES INTERVIEWÉES

Direction générale des politiques stratégiques et du rendement

Tobias Nussbaum

Directeur général, Direction des politiques stratégiques, Direction générale des politiques stratégiques et du rendement

Caroline Leclerc

Directrice générale, Direction de la planification stratégique et des rapports sur le rendement

Goberdhan Singh

Directeur général, Direction de l'évaluation, Direction générale des politiques stratégiques et du rendement

Direction générale des programmes géographiques

Nadia Kostiuk

Vice-présidente/i, Programmes pangéographiques, Direction générale des programmes géographiques

Julia Hill

Directrice générale, Direction de la planification géographique, des résultats et des spécialistes, Direction générale des programmes géographiques

Direction générale des partenariats avec les Canadiens

Naresh Singh (avec Nalini Perera)

Directeur général, Direction de la planification stratégique et des opérations, Direction générale des partenariats avec les Canadiens

ANNEXE F : TABLES POUR L'ÉVALUATION QUANTITATIVE DES MÉCANISMES BILATÉRAUX ET DE PARTENARIAT

Figure F.1 : Cotes des critères : évaluations de programmes bilatéraux

Atteinte des objectifs/résultats	**Nombre d'évaluations classées :Très bon**	**Nombre d'évaluations classées :Bon**	**Nombre d'évaluations classées : Moyen**	**Nombre d'évaluations classées : Faible**	**n =**
Niveau d'atteinte énoncé par rapport aux objectifs définis	2	12	1	0	15
Preuves de la déclaration de résultats au niveau de l'impact et niveau d'atteinte des résultats	0	1	0	0	1
Preuves de la déclaration de résultats au niveau des effets et niveau d'atteinte des résultats	3	11	1	0	15
Preuves de la déclaration de résultats au niveau des extrants et niveau d'atteinte des résultats	2	10	1	0	13
Preuves de la déclaration de résultats imprévus et niveau d'atteinte des résultats	0	1	0	0	1

Pertinence	**Nombre d'évaluations classées : Très bon**	**Nombre d'évaluations classées : Bon**	**Nombre d'évaluations classées : Moyen**	**Nombre d'évaluations classées : Faible**	**n =**
Facteurs influant sur la pertinence (cotés par l'équipe de l'examen –	4	11	0	0	15

Pertinence	**Nombre d'évaluations classées : Très bon**	**Nombre d'évaluations classées : Bon**	**Nombre d'évaluations classées : Moyen**	**Nombre d'évaluations classées : Faible**	**n =**
note calculée)					
Pertinence par rapport aux besoins des bénéficiaires (partenaires/institutions)	3	12	0	0	15
Pertinence par rapport à la réduction de la pauvreté, s'il y a lieu	5	9	1	0	15
Pertinence par rapport aux politiques et à l'orientation de l'Agence	3	11	1	0	15

Durabilité	**Nombre d'évaluations classées : Très bon**	**Nombre d'évaluations classées : Bon**	**Nombre d'évaluations classées : Moyen**	**Nombre d'évaluations classées : Faible**	**n =**
Facteurs influant sur la durabilité (cotés par l'équipe de l'examen – note calculée)	0	8	7	0	15
Prise en charge des objectifs du programme par le pays	1	9	5	0	15
Financement garanti pour les opérations à venir	2	6	6	1	15
Adéquation de la technologie/l'approche	0	8	7	0	15
Capacité de l'institution de maintenir les résultats/le programme	0	3	12	0	15

Durabilité	**Nombre d'évaluations classées : Très bon**	**Nombre d'évaluations classées : Bon**	**Nombre d'évaluations classées : Moyen**	**Nombre d'évaluations classées : Faible**	**n =**
Mesure dans laquelle le contexte stratégique est propice	1	3	11	0	15

n = nombre d'évaluations pour lesquelles une cote a été fournie

Figure F.2 : Cotes des variables explicatives : programmes bilatéraux

Portée et nature du partenariat	**Nombre d'évaluations classées : Très bon**	**Nombre d'évaluations classées : Bon**	**Nombre d'évaluations classées : Moyen**	**Nombre d'évaluations classées : Faible**	**n =**
Portée et nature du partenariat	3	12	0	0	15
Portée de l'engagement et du dialogue sur les politiques avec les partenaires	4	11	0	0	15
Mise à profit des possibilités de travailler avec d'autres donateurs	1	12	2	0	15

Gestion des programmes	**Nombre d'évaluations classées : Très bon**	**Nombre d'évaluations classées : Bon**	**Nombre d'évaluations classées : Moyen**	**Nombre d'évaluations classées : Faible**	**n =**
Gestion des programmes	0	11	4	0	15
Rôles et responsabilités clairement définis	0	7	8	0	15
Résultats escomptés et risques à gérer clairement définis	1	10	4	0	15
Preuves d'une surveillance appropriée de la gestion	2	6	6	1	15
Preuves que des mesures correctives et opportunes ont été prises, au besoin (p. ex. à la suite de rapports de suivi, d'évaluations à mi-parcours)	0	8	5	0	13
Dynamisme organisationnel (motivation, leadership, ressources humaines)	2	1	1	0	4

Gestion des programmes	**Nombre d'évaluations classées : Très bon**	**Nombre d'évaluations classées : Bon**	**Nombre d'évaluations classées : Moyen**	**Nombre d'évaluations classées : Faible**	**n =**
Preuves d'activités de coordination et d'harmonisation avec d'autres donateurs	0	12	3	0	15

n = nombre d'évaluations pour lesquelles une cote a été fournie

Figure F.3 : Cotes des critères : évaluations des programmes de partenariat

Atteinte des objectifs/résultats	**Nombre d'évaluations classées : Très bon**	**Nombre d'évaluations classées : Bon**	**Nombre d'évaluations classées : Moyen**	**Nombre d'évaluations classées : Faible**	**n =**
Niveau d'atteinte énoncé par rapport aux objectifs définis	0	19	1	0	20
Preuves de la déclaration de résultats au niveau de l'impact et niveau d'atteinte des résultats	0	2	0	0	2
Preuves de la déclaration de résultats au niveau des effets et niveau d'atteinte des résultats	1	17	2	0	20
Preuves de la déclaration de résultats au niveau des extrants et niveau d'atteinte des résultats	2	18	0	0	20
Preuves de la déclaration de résultats imprévus et niveau d'atteinte des résultats	0	8	0	0	8

Pertinence	**Nombre d'évaluations classées : Très bon**	**Nombre d'évaluations classées : Bon**	**Nombre d'évaluations classées : Moyen**	**Nombre d'évaluations classées : Faible**	**n =**

Pertinence	**Nombre d'évaluations classées : Très bon**	**Nombre d'évaluations classées : Bon**	**Nombre d'évaluations classées : Moyen**	**Nombre d'évaluations classées : Faible**	**n =**
Facteurs influant sur la pertinence (cotés par l'équipe de l'examen – note calculée)	0	19	1	0	20
Pertinence par rapport aux besoins des bénéficiaires (partenaires/institutions)	1	17	2	0	20
Pertinence par rapport à la réduction de la pauvreté, s'il y a lieu	0	18	1	0	19
Pertinence par rapport aux politiques et à l'orientation de l'Agence	2	15	3	0	20

Durabilité	**Nombre d'évaluations classées : Très bon**	**Nombre d'évaluations classées : Bon**	**Nombre d'évaluations classées : Moyen**	**Nombre d'évaluations classées : Faible**	**n =**
Facteurs influant sur la durabilité (cotés par l'équipe de l'examen – note calculée)	1	14	5	0	20
Prise en charge des objectifs du programme par le pays	1	13	6	0	20
Financement garanti pour les opérations à venir	1	7	11	1	20
Adéquation de la technologie/l'approche	1	11	8	0	20
Capacité de l'institution de	0	13	7	0	20

Durabilité	**Nombre d'évaluations classées : Très bon**	**Nombre d'évaluations classées : Bon**	**Nombre d'évaluations classées : Moyen**	**Nombre d'évaluations classées : Faible**	**n =**
maintenir les résultats/le programme					
Mesure dans laquelle le contexte stratégique est propice	1	15	4	0	20

n = nombre d'évaluations pour lesquelles une cote a été fournie

Figure F.4 : Cotes des variables explicatives : programmes de partenariat

Portée et nature du partenariat	**Nombre d'évaluations classées :Très bon**	**Nombre d'évaluations classées :Bon**	**Nombre d'évaluations classées : Moyen**	**Nombre d'évaluations classées : Faible**	**n =**
Portée et nature du partenariat	0	15	5	0	20
Portée de l'engagement et du dialogue sur les politiques avec les partenaires	2	17	1	0	20
Mise à profit des possibilités de travailler avec d'autres donateurs	0	14	6	0	20

Gestion de programmes	**Nombre d'évaluations classées :Très bon**	**Nombre d'évaluations classées :Bon**	**Nombre d'évaluations classées : Moyen**	**Nombre d'évaluations classées : Faible**	**n =**
Gestion des programmes	0	13	7	0	20
Rôles et responsabilités clairement définis	1	10	9	0	20
Résultats escomptés et risques à gérer clairement définis	0	7	13	0	20

Gestion de programmes	**Nombre d'évaluations classées :Très bon**	**Nombre d'évaluations classées :Bon**	**Nombre d'évaluations classées : Moyen**	**Nombre d'évaluations classées : Faible**	**n =**
Preuves d'une surveillance appropriée de la gestion	0	9	11	0	20
Preuves que des mesures correctives et opportunes ont été prises au besoin (p. ex. à la suite de rapports de suivi, d'évaluations à mi-parcours)	1	5	12	0	18
Dynamisme organisationnel (motivation, leadership, ressources humaines)	1	6	0	0	7
Preuves d'activités de coordination et d'harmonisation avec d'autres donateurs	1	17	2	0	20

n = nombre d'évaluations pour lesquelles une cote a été fournie

Voir l'Annexe A pour plus de détails sur la méthode de regroupement des critères secondaires sous le critère principal.

ANNEXE G : SOMMAIRES DES ÉVALUATIONS ORGANISATIONNELLES/THÉMATIQUES

1. Examen, par l'ACDI, des approches-programmes

En 2010, l'ACDI a mené à bien un examen des approches-programmes,[180] lequel était dicté en partie par l'engagement de l'Agence à évaluer ses approches-programmes lorsque le Conseil du Trésor a approuvé, la dernière fois, les Modalités et conditions régissant ses subventions et contributions. L'examen a également porté sur le soutien budgétaire et les systèmes d'exécution de rechange. Il a aussi permis de saisir les leçons tirées de l'expérience des approches-programmes au niveau international. S'inspirant d'une méthode basée sur les critères d'évaluation du CAD de l'OCDE et sur ceux de l'ACDI, l'équipe de l'évaluation s'est penchée sur les programmes mis en œuvre dans cinq pays.

L'examen a consisté en des évaluations des programmes de cinq pays, et en un examen des évaluations multidonateurs, des documents de programmes et de projets de l'Agence, et des données financières.

Dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, les approches-programmes sont décrites comme « un moyen de prendre part à la coopération au développement en s'appuyant sur les principes du soutien coordonné de programmes de développement pris en charge localement ». Les approches-programmes peuvent prendre différentes formes – le soutien budgétaire général, le soutien budgétaire sectoriel et le financement commun.

Depuis que le Canada a entériné la Déclaration de Paris en 2005, il a investi considérablement dans les approches-programmes. Entre 1999 et 2009, l'ACDI a versé plus de 2,6 milliards de dollars canadiens pour de telles approches, les deux tiers de ces fonds ayant été décaissés entre 2006 et 2009.[181] Selon l'enquête de suivi de la Déclaration de Paris menée en 2008, les dépenses du Canada la même année au titre des approches-programmes ont représenté 56 % de son APD, une augmentation de 4 % par rapport à l'enquête précédente menée en 2005, ce qui place le Canada au-dessus de la moyenne de 46 % parmi les pays et les organisations qui ont fourni des données. L'usage abondant que l'ACDI fait des approches-programmes est dans le droit fil de la Déclaration de Paris et des principes du Plan d'action d'Accra que sont l'harmonisation, la prise en charge locale et le renforcement des capacités. Dans le cadre d'approches-programmes, les pays donateurs ont recours aux systèmes locaux pour la conception et l'exécution des programmes, et répondent habituellement aux besoins et aux priorités des pays partenaires.

L'examen effectué par l'ACDI a révélé que les approches-programmes correspondaient très bien aux besoins des pays partenaires. Cependant, même si elles sont pertinentes, leur efficacité varie d'un pays à l'autre. Entre autres limites :

- les résultats escomptés ne sont pas atteints en raison d'attentes trop grandes, de la portée et de la complexité des projets et des capacités locales limitées;
- le problème constant que pose la durabilité des résultats;

[180] Rapport de synthèse – Revue des approches-programmes à l'ACDI, Direction de l'évaluation de l'ACDI, mars 2010
[181] *Ibid.*, p. 2

- la difficulté d'intégrer les thèmes transversaux, comme l'égalité entre les sexes et l'environnement, dans les approches-programmes;
- les coûts de transactions, qui devraient diminuer avec les approches-programmes, mais qui semblent avoir été sous-estimés.[182]

L'examen a révélé que du point de vue opérationnel, les gestionnaires de l'ACDI avaient exercé une diligence raisonnable axée sur les risques au moment d'évaluer l'utilisation à faire des approches-programmes (quand les utiliser, quel type utiliser). Il est également ressorti que l'Agence a apporté des modifications tout au long de la période d'investissement, lorsque la situation de risque augmentait. Lorsque les risques associés au travail avec les gouvernements de pays partenaires étaient trop élevés, l'ACDI a eu recours à des tierces parties, comme des institutions multilatérales ou des ONG internationales. La participation de l'ACDI aux mécanismes locaux de coordination et d'examen permet également de gérer les risques que posent les approches-programmes. Même si certains mécanismes ne fonctionnent pas aussi bien qu'ils le devraient, ils permettent de collaborer avec les gouvernements de pays partenaires et d'autres donateurs dans le but d'améliorer la coordination et la responsabilisation relatives aux approches-programmes.

Comme l'ACDI n'a intensifié que récemment son utilisation des approches-programmes, il n'y a pas suffisamment de preuves pour déterminer si ces dernières contribuent à la réduction de la pauvreté. Cependant, il y a lieu de croire que ces approches, combinées à d'autres modes d'exécution, devraient donner de meilleurs résultats de développement et favoriser l'efficacité de l'aide.[183] Cette constatation était conforme aux constatations issues d'autres examens portant sur les approches-programmes.

2. Évaluation du soutien budgétaire général

Le but du soutien budgétaire général (SBG) est d'améliorer l'efficacité de l'aide en décaissant des fonds par l'entremise du système de gestion financière du pays partenaire, conformément aux principes de la Déclaration de Paris. L'évaluation conjointe du soutien budgétaire général a porté surtout sur le soutien budgétaire général en partenariat (SBGP) consenti par un groupe de donateurs bilatéraux et multilatéraux, dont le Canada. Le SBGP est un mécanisme qui comprend non seulement l'aide financière fournie, mais aussi les conditions, le dialogue, l'assistance technique, l'harmonisation et l'alignement associés à l'exécution.[184] Le but de l'évaluation était d'examiner la pertinence, la rentabilité et l'efficacité du SBGP relativement à la réduction de la pauvreté et à la croissance, dans sept pays bénéficiaires.[185]

Au total, près de 4 milliards de dollars américains ont été transférés de pays donateurs aux pays visés par l'examen. L'Ouganda a reçu environ la moitié de ces fonds.[186] Le rapport examiné ne comportait pas de ventilation de la contribution de chaque donateur. En outre, l'évaluation a porté sur l'incidence globale du SBGP plutôt que sur l'incidence de chacun des donateurs.

L'examen a révélé que l'utilisation du SBGP variait d'un pays à l'autre, en partie en raison des différentes dates de début du financement. Dans l'ensemble cependant, l'équipe de l'évaluation a trouvé que les résultats du SBGP étaient positifs, en grande partie en raison du temps et de l'énergie

[182] *Ibid.*, p. 3-4
[183] *Ibid.*, p. 4-5
[184] Évaluation de l'appui budgétaire général : rapport de synthèse, IDD and Associates, mai 2006, p. S1
[185] *Ibid.*, p. S1
[186] *Ibid.*, p. S2

consacrés par les donateurs aux analyses-pays qui devaient leur permettre de comprendre les conditions locales, dont l'efficacité des systèmes de gestion des finances publiques et les risques politiques.[187] De plus, selon le rapport, même si des améliorations ont été observées sur le plan de l'harmonisation des activités d'aide, les accords de décaissement et la subdivision du financement en plusieurs tranches posaient toujours un problème.[188] Entre autres domaines où le SBGP a eu des effets positifs, mentionnons le renforcement des systèmes de gestion des finances publiques, l'accroissement des dépenses, et la capacité du pays partenaire d'élargir l'accès aux services de base. S'agissant des effets sur la réduction de la pauvreté, l'équipe n'a pu établir de liens réels entre les retombées du SBGP et les niveaux de pauvreté, en partie en raison de la disponibilité des données, des décalages et d'autres modalités d'aide dans les pays.[189]

En tant que modalité d'aide, le SBGP présente des avantages, dont sa capacité inhérente de favoriser l'harmonisation et l'alignement, sa concentration sur l'amélioration des capacités des gouvernements, l'appui aux stratégies de réduction de la pauvreté des pays, et son objectif qui est d'améliorer l'efficacité de l'aide.[190] Cependant, le succès du SBGP repose en partie sur le fait de s'engager à long terme à l'égard de son utilisation, et à ne pas créer d'attentes irréalistes.[191]

Les effets du SBGP s'étendent à d'autres modalités d'aide, car cette démarche peut influer sur l'harmonisation et l'alignement généraux de l'aide, améliorer l'efficience du budget et des opérations, accroître la cohérence entre les secteurs et favoriser le dialogue.[192] Malgré certains risques, comme la corruption et les faux-fuyants politiques, le recours au SBGP est, selon le contexte local, une modalité que les pays donateurs devraient continuer de prendre en compte comme mécanisme de prestation de l'aide.

3. Évaluation multidonateurs du soutien aux activités de prévention des conflits et de consolidation de la paix au Soudan du Sud

En 2010, l'évaluation multidonateurs du soutien aux activités de prévention des conflits et de consolidation de la paix au Soudan du Sud a été menée pour mesurer les effets des interventions des donateurs dans cette région depuis la signature de l'Accord de paix global en janvier 2005. À l'instar de six organismes de développement et de neuf autres pays donateurs, le Canada a participé à l'évaluation multidonateurs qui était axée sur les résultats collectifs des interventions au Soudan plutôt que sur le rendement de chaque donateur.

Au total, le Canada a versé environ 647 millions de dollars canadiens sous forme d'aide au Soudan. L'aide provenait de différents ministères et organismes, dont l'ACDI, le MAECI, le MDN et la GRC.[193] Sur ce montant, 250 millions de dollars américains, consacrés à des activités de programmes multidonateurs, représentaient 5,7 % des fonds communs des différents donateurs.[194] Les activités de prévention des conflits et de consolidation de la paix (PCCP) comprenaient des activités liées au

[187] Ibid., p. S3
[188] Ibid., p. S4
[189] Ibid., p. S7
[190] Ibid., p. S4 et S9
[191] Ibid., p. S10
[192] Ibid., p. S12
[193] Évaluation multidonateurs du soutien aux activités de prévention des conflits et de consolidation de la paix au Soudan du Sud : rapport de synthèse au Comité d'évaluation de l'ACDI (en anglais), 2010, p. 26
[194] Ibid., p. v

développement socioéconomique, à la gouvernance, à la justice et à la consolidation de la paix.[195] Les fonds destinés au Soudan du Sud ont été acheminés par l'entremise d'intervenants comme les Nations Unies, des ONG, des fonds communs, des entrepreneurs et le gouvernement.[196]

Les activités de PCCP sont jugées essentielles à la réduction de la violence au Soudan du Sud, et à l'établissement d'un climat durable de paix et de développement. Cela dit, l'équipe de l'évaluation a trouvé que de nombreuses activités ne correspondaient pas tout à fait au contexte dans lequel elles étaient mises en œuvre; en effet, dans un cas, le pays était considéré comme étant encore « en situation de conflit ». Cela était en partie attribuable à la difficulté d'analyser et de comprendre le contexte, et notamment de déterminer si le Soudan du Sud constitue un « État » et de cerner les causes du conflit. Lorsqu'elle a évalué l'efficacité des activités de PCCP, l'équipe a constaté que les interventions bilatérales étaient les plus efficaces, car elles permettaient d'établir des liens entre les objectifs de différents secteurs. Les problèmes d'efficience étaient attribuables au fait que les donateurs omettaient d'utiliser le système de mise en commun des fonds et de programmation multilatérale et choisissaient plutôt d'offrir une aide bilatérale. Lorsque la mise en commun demeurait l'approche privilégiée, les coûts de transition et les retards dans les décaissements de fonds nuisaient à l'atteinte des objectifs. L'équipe a également relevé des problèmes au niveau de la cohérence des activités entre les donateurs, car ces derniers mettaient de l'avant leurs propres objectifs. On a constaté que la viabilité des projets était plutôt fragile, à défaut d'inclure suffisamment les différents ordres de gouvernement. En fin de compte, l'équipe a déterminé que même si les activités de PCCP généraient certains résultats positifs, dans l'ensemble, le conflit perdure malgré les tentatives faites pour réduire la violence.[197]

Parmi les recommandations plus urgentes faites par l'équipe de l'évaluation, mentionnons la nécessité de procéder à une analyse du conflit avant de mettre en œuvre ou de modifier des programmes. Une telle analyse permettra de mieux comprendre les tensions politiques qui existent dans le secteur visé, ainsi que les causes du conflit et de l'instabilité. L'analyse doit faire partie du cycle complet de programmation afin d'aider les donateurs à mieux réagir aux circonstances changeantes et aux contextes locaux.[198] En ce qui concerne les mécanismes de financement, l'évaluation a révélé que les engagements pluriannuels, même s'ils sont bénéfiques, peuvent également restreindre les programmes réactifs. Les donateurs devraient donc plutôt assurer un suivi continu de la situation et utiliser des mécanismes souples qui leur permettront de répondre aux besoins des bénéficiaires ciblés.[199] Enfin, les donateurs devraient s'engager à renforcer les capacités et à fournir un soutien aux différents ordres de gouvernement, afin de favoriser la bonne gouvernance et de mettre en place des programmes durables.

4. Examen des programmes de gouvernance à l'ACDI

En 2008, l'ACDI a publié son rapport de synthèse sur les programmes de gouvernance.[200] Elle a adopté sa Politique sur les droits de la personne, la démocratisation et la bonne gouvernance (DPDBG) en 1996. En 2005, un examen de l'évaluabilité a révélé qu'il serait difficile de mener une évaluation complète de la Politique en raison du manque de données fiables. À partir de cette évaluation, on a toutefois pu déterminer qu'un examen de la gestion produirait une analyse utile de la mise en œuvre de

[195] Ibid., p. v
[196] Ibid., p. 24
[197] Ibid., p. 18-20
[198] Ibid., p. 20-21
[199] Ibid., p. 21
[200] *Examen des programmes de gouvernance de l'ACDI : rapport de synthèse*, Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances, ACDI, avril 2008

la Politique sur les DPDBG à l'ACDI. Deux analyses de portefeuille, qui accompagnaient l'examen de la Politique, ont permis d'obtenir des renseignements sur les résultats et les leçons retenues.

La Politique sur les DPDBG fait état de l'engagement du Canada à promouvoir ces trois enjeux dans le monde. Elle comprend des définitions de mots clés et des conseils sur la mise en œuvre de la Politique, le suivi et l'évaluation. Au moment où la Politique a été adoptée, un mouvement mondial prenait forme pour que l'on intègre plus rigoureusement la bonne gouvernance dans les programmes de développement, dès le début des années 1990. Le CAD de l'OCDE publiait alors des documents sur la question.

De 1995-1996 à 2004-2005, l'ACDI a versé entre 3,4 milliards de dollars et 3,8 milliards de dollars pour soutenir la mise en œuvre de la Politique sur les DPDBG; entre 450 millions de dollars et 500 millions de dollars ont été décaissés au cours de l'exercice 2004-2005.[201] La majorité des fonds provenaient de la Direction générale du partenariat canadien de l'époque, ce qui représentait de 23 % à 25 % de la contribution totale.[202] Parmi les pays qui ont reçu les montants les plus élevés, mentionnons l'Afghanistan, Haïti et le Ghana.[203] Les initiatives sur la réforme du secteur public et la démocratisation représentent environ 80 % du financement.[204]

L'examen de la Politique sur les droits de la personne, la démocratisation et la bonne gouvernance a révélé que la gestion et l'exécution des programmes de gouvernance n'étaient pas efficaces. En outre, à l'ACDI, on a omis de modifier les méthodes opérationnelles et de gestion en fonction de la situation actuelle sur les droits de la personne, la démocratisation et la bonne gouvernance, et de fournir un soutien minimal pour bâtir les capacités internes requises pour appuyer la Politique. Au moment de rédiger la Politique, on jugeait qu'elle était novatrice et qu'elle reflétait non seulement l'approche de développement du Canada à l'égard de l'inclusion de programmes sur les droits de la personne et la bonne gouvernance, mais aussi l'approche de la communauté de la coopération internationale en général, au sein de laquelle le Canada est vu comme un membre influent dans ces dossiers. Depuis, toutefois, cette perspective a changé; en outre, l'examen a révélé une coupure entre la Politique et sa mise en œuvre. Parmi les raisons majeures qui expliquent cette coupure, mentionnons celles qui sont liées à la coordination, à la cohérence et à la communication à l'Agence; entre autres :

- une culture organisationnelle qui favorise le cloisonnement et entraîne des problèmes de communications, ce qui réduit l'efficacité et l'efficience de la Politique;
- un manque d'investissement initial pour mieux comprendre le contexte dans lequel les programmes sont mis en œuvre et pour éclairer la prise de décisions;
- la difficulté que posent le suivi et l'évaluation en raison de l'insuffisance des systèmes de données, de la mauvaise répartition de la responsabilisation à l'Agence et de l'incapacité d'évaluer les effets et les résultats au niveau d'une politique.

Outre le manque de leadership de haut niveau en ce qui concerne la Politique, il n'existe pas à l'Agence d'unité de coordination responsable de la gouvernance, ce qui oblige les directions générales à agir chacun de leur côté dans ces dossiers. La situation est aggravée par le manque de compétences

[201] Ibid., p. 3 – Le montant exact du financement n'est pas connu en raison des différences au niveau du codage à l'ACDI.
[202] Ibid., p.4 – La différence dans les pourcentages s'explique par le fait qu'on a utilisé un code de secteur ou un code de priorité.
[203] Ibid., p. 4 – Les montants consignés que chaque pays a reçus dépendaient du fait qu'on ait utilisé un code de secteur ou un code de priorité.
[204] Ibid., p. 1-2

techniques en matière de gouvernance. L'Agence doit donc compter sur quelques personnes pour fournir le soutien nécessaire aux politiques et aux programmes. Les recommandations issues de l'examen tiennent directement compte de ces problèmes, notamment consolider le leadership, se pencher sur les problèmes de responsabilisation et de coordination, accroître les capacités et les compétences internes et faire en sorte que les gestionnaires puissent opérationnaliser la Politique, c'est-à-dire disposer des ressources et des outils nécessaires pour intégrer la gouvernance dans la programmation.

5. Évaluation de la mise en œuvre, par l'ACDI, de sa Politique sur l'égalité entre les sexes

En 2008, l'ACDI a procédé à une évaluation de la mise en œuvre de sa Politique sur l'égalité entre les sexes.[205] L'Agence cherche depuis longtemps à garantir la participation pleine et équitable de toutes les personnes au développement durable, quel que soit leur sexe. En 1999, elle a rendu publique sa Politique sur l'égalité entre les sexes et réaffirmé ainsi son engagement à faire avancer l'égalité des femmes. L'égalité entre les femmes et les hommes est un thème transversal de tous les projets d'aide au développement du Canada. Aussi l'avancement de cette problématique doit-il être prise en compte, dans une certaine mesure, dans tous les investissements de l'ACDI.

L'évaluation a porté sur l'engagement, les résultats porteurs et l'efficacité, les résultats de développement et la pertinence des activités de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes. Elle comportait un sondage auprès des employés de l'Agence, un examen des dossiers et des documents, des entrevues et des missions dans sept pays. Pendant l'évaluation, l'équipe a connu des problèmes en raison de la piètre qualité des sources de données et de documents organisationnels, et de l'insuffisance des renseignements offerts pour l'examen des dossiers et des documents. Compte tenu des limites posées par le système de codage des projets de l'ACDI, l'équipe n'a pu rendre compte du total des décaissements en matière d'égalité entre les sexes. Bien qu'il s'agisse probablement d'une sous-estimation du total des investissements en la matière, entre 1998-1999 et 2005-2006, l'ACDI a déclaré avoir décaissé 793 millions de dollars (5 % de l'APD canadienne) pour des programmes sur l'égalité entre les sexes.

L'équipe de l'évaluation a pu rendre compte des résultats de développement générés par les investissements visant expressément l'égalité entre les sexes et les investissements visant expressément d'autres questions, en fonction des trois objectifs de la Politique sur l'égalité entre les sexes :

- réduire les inégalités entre les sexes au niveau de l'accès aux ressources et aux bienfaits du développement, et du contrôle de ces ressources et bienfaits;
- favoriser la participation égale des femmes aux décisions;
- favoriser la réalisation des droits fondamentaux des femmes et des filles.

Selon l'évaluation, les résultats les plus documentés portaient sur l'élargissement de l'accès des femmes aux ressources et aux bienfaits du développement. Cela s'explique par le fait que les femmes occupent une place importante parmi les bénéficiaires des projets de l'ACDI dans certains secteurs stratégiques. Viennent ensuite les résultats sur l'accroissement de la participation des femmes aux prises de décisions, grâce à des investissements ayant pour but de sensibiliser les gens à la

[205] Évaluation de la mise en oeuvre par l'ACDI de sa Politique en matière d'égalité entre les sexes, Bytown Consulting and C.A.C. International, 2 avril 2008

problématique et de susciter l'action, de développer les capacités organisationnelles et de renforcer la société civile. Moins de résultats avaient été consignés dans le domaine du renforcement des droits fondamentaux des femmes et des filles. (À noter cependant que ces résultats ne seraient probablement consignés que pour les investissements visant expressément l'égalité entre les sexes.)

Des résultats similaires ont été observés pour les investissements de l'ACDI en matière de financement de base et de soutien institutionnel (même s'ils sont basés sur un nombre limité d'investissements). L'évaluation a révélé qu'il y avait moins de résultats consignés sur l'égalité entre les sexes pour les investissements injectés dans le financement de base d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'institutions multilatérales.

Les missions sur le terrain ont révélé l'existence de résultats en matière d'égalité entre les sexes dans certains des pays visés par la méta-analyse des rapports d'évaluation des programmes-pays. Parmi ces résultats :

- d'importants investissements, visant expressément ou non les femmes, en matière de soutien socioéconomique aux plus démunis au Bangladesh où le Canada joue un rôle de premier plan, et de soutien à des ONG bangladaises vouées à la réadaptation physique et émotionnelle et à la réintégration des victimes d'attaques à l'acide, au châtiment des auteurs de ces attaques et aux mesures de prévention, ce qui constitue une histoire de réussite reconnue pour le Canada;
- d'importants résultats obtenus par le Canada pour la promotion de la participation des femmes à la gestion des ressources en eau, aux systèmes d'assainissement et aux pratiques d'hygiène au Ghana;
- la réussite, par le Canada, de l'intégration de l'égalité entre les sexes dans les cours de formation des futurs dirigeants politiques et fonctionnaires responsables de l'application de la loi en la matière au Vietnam.

Selon l'évaluation, des hauts représentants de l'ACDI et des employés des organisations partenaires de mise en œuvre et d'autres organismes donateurs estimaient que les résultats en matière d'égalité entre les sexes étaient fragiles. Si les investissements dans ce domaine ne sont pas maintenus à long terme, les résultats positifs issus des investissements antérieurs seront éphémères.

Les recommandations issues de l'évaluation sur l'égalité entre les sexes reflètent certains des thèmes qui ressortent ailleurs dans le présent rapport :

- l'engagement solide et soutenu de l'ACDI à l'égard de l'égalité entre les sexes doit être réorienté si l'on veut obtenir des résultats mieux ciblés et plus uniformes;
- il importe de favoriser des résultats porteurs pour soutenir les différents éléments de la Politique sur l'égalité entre les sexes qui n'ont pas été correctement pris en compte en raison d'un manque d'orientation claire et de responsabilisation;
- l'ACDI doit renforcer sa reddition de comptes et sa présentation de rapports sur les résultats en matière d'égalité entre les sexes;
- comme la Politique sur l'égalité entre les sexes entre toujours en ligne de compte dans les investissements de l'ACDI, celle-ci doit élaborer une approche stratégique pour tenir compte des nouvelles modalités de l'aide.

La principale constatation issue de l'évaluation est que même si la Politique a été adoptée par l'ensemble de l'Agence, des problèmes ont été observés au niveau du suivi des résultats en matière d'égalité entre les sexes et de la présentation de rapports sur ces résultats, surtout chez les ONG. Il est donc difficile de savoir si l'égalité entre les sexes a réellement été appliquée comme thème transversal

dans le cadre des programmes et des projets.

6. Évaluation interministérielle : Fonds canadien contre les mines terrestres, phase II

L'évaluation interministérielle du Fonds canadien contre les mines terrestres (FCMT II) portait sur les activités qui ont été mises en œuvre entre 2003 et 2008, à l'issue de la phase I qui s'est échelonnée de 1997 à 2002. La phase II comportait cinq volets : ratification et universalisation du Traité d'Ottawa; défense d'une cause : recherche, élaboration de politiques, partenariat, sensibilisation; promotion des techniques nationales et internationales de lutte contre les mines; aide humanitaire contre les mines, y compris le déminage, la sensibilisation aux dangers des mines et l'assistance aux victimes; soutien à la recherche et au développement de techniques de lutte contre les mines.[206] Les deux phases du FCMT appelaient la participation de trois organismes et ministères canadiens : l'ACDI, le MAECI et le MDN. L'Unité d'action contre les mines (UAM) de l'ACDI a assumé la responsabilité pour les activités touchant le déminage, la sensibilisation aux dangers des mines et l'assistance aux victimes. Le MAECI s'est vu confier la responsabilité pour les activités diplomatiques, comme la promotion du Traité sur l'interdiction des mines et le travail auprès de la société civile au sujet des activités de défense d'une cause. Le MDN s'est attaqué aux recherches portant sur les mines terrestres.[207]

Le financement destiné aux activités de l'ACDI a totalisé 34 millions de dollars sur un montant total de 72 millions de dollars prévu au budget par le gouvernement du Canada pour la phase II du FCMT. Ce montant est inférieur au montant de la phase précédente, au cours de laquelle l'ACDI a reçu 50 millions de dollars sur un montant prévu au budget de 100 millions de dollars. De façon générale, le Canada a contribué largement aux activités d'action antimines, le financement ayant été acheminé non seulement par l'entremise du FCMT, mais aussi par celui des bureaux bilatéraux de l'ACDI, de la Direction générale des partenariats avec les Canadiens, de la Direction de l'assistance humanitaire internationale et du Fonds pour la paix et la sécurité mondiales du MAECI.[208]

Pour ce qui est de l'ACDI proprement dit, l'équipe de l'évaluation a constaté que les activités de l'Agence étaient une réussite dans l'ensemble. Entre autres, l'ACDI s'est assurée que les ONG participaient pleinement aux activités liées au Traité, dont la défense d'une cause, la sensibilisation aux dangers des mines et l'assistance aux victimes, et que les activités de déminage étaient alignées sur le développement à long terme dans les pays touchés. L'équipe a constaté qu'il était difficile de mesurer les retombées du financement du Canada pour les activités de déminage, en raison de la nature du mécanisme de mise en commun des fonds utilisé avec d'autres pays donateurs. Cela dit, ces activités demeurent toujours aussi pertinentes, car elles font partie intégrante du Traité sur l'interdiction des mines. Le rapport ne mentionne pas, cependant, la nécessité pour les trois ministères de cibler davantage leurs efforts sur le renforcement des capacités dans les pays touchés, afin de régler les problèmes attribuables aux mines.

L'équipe de l'évaluation s'est également penchée sur la coordination générale de la phase II du FCMT. Elle a déterminé qu'il était possible d'améliorer la coordination et la cohérence entre les trois ministères afin qu'ils collaborent plus étroitement aux activités relatives au Traité. Chaque ministère possède sa propre culture et ses propres méthodes de gestion. Ainsi, compte tenu de l'approche

---

[206] *Évaluation interministérielle du Fonds canadien contre les mines terrestres, phase II : rapport à l'intention des cadres*, Direction de l'évaluation de l'ACDI, Division de l'évaluation du MAECI, et Direction de l'évaluation du MND; gouvernement du Canada, janvier 2010, p. 3-4

[207] Ibid., p. 4

[208] Ibid., p. 5

pangouvernementale adoptée à l'égard du FCMT, il aurait été utile de créer un organe administratif chargé de surveiller la coordination des activités et d'améliorer la planification et le suivi de ces activités, ainsi que la présentation des rapports.[209] En outre, l'élaboration d'un plan stratégique quinquennal ou d'un plan de gestion détaillé aurait permis d'améliorer la collaboration. Une méthode de gestion coordonnée aurait également fait en sorte que l'objectif, c'est-à-dire sauver des vies et favoriser le développement, soit au centre des activités des trois ministères plutôt qu'un objectif de l'ACDI seulement.

[209] Ibid., p. 32