



Rapport sommaire

Évaluation de l'aide accordée aux Philippines à la suite d'une catastrophe naturelle 2013-2014 à 2018-2019

Pourquoi est-ce important?

L'augmentation de la fréquence et de la gravité des catastrophes naturelles représente une menace réelle pour les moyens de subsistance et la vie des habitants des pays les plus à risque comme les Philippines. Cette situation touche les personnes les plus démunies et les plus vulnérables de façon disproportionnée. L'intervention d'Affaires mondiales Canada après le passage du typhon Haiyan représente un exemple à suivre en matière d'aide d'urgence, de redressement et de reconstruction. En outre, le programme du Canada pour les Philippines montre bien l'influence que peuvent avoir les risques de catastrophe sur la conception, la mise en œuvre et la viabilité des programmes d'aide internationale.

- **Période d'évaluation** : de 2013-2014 à 2018-2019
- **Total des décaissements au titre de l'aide internationale** : 163 millions de dollars. Si l'on ne tient pas compte de l'intervention du Canada après le passage du typhon Haiyan, la moyenne annuelle des décaissements a représenté environ 13 millions de dollars.
- **Méthodes de collecte des données** :
 - Entrevues avec les intervenants clés (138 entrevues);
 - Visites sur place de 6 projets;
 - Groupes de discussion (14) et entrevues individuelles (21) auxquels ont participé 226 personnes (144 femmes et 82 hommes);
 - Évaluation des projets (19);
 - Analyse financière des projets;
 - Examen des documents et de la documentation.
- **Fin de l'évaluation** : juillet 2019

Aspects évalués

Les programmes d'aide internationale d'Affaires mondiales Canada aux Philippines entre 2013-2014 et 2018-2019, en mettant l'accent sur les projets de construction commencés après le passage du typhon et soutenus par le programme de développement bilatéral, ainsi que sur un échantillon de projets appuyés par les programmes de partenariat (KFM) et les programmes régionaux (OGM).

Questions posées dans le cadre de l'évaluation

Pertinence

- En considérant les éléments suivants, dans quelle mesure a-t-il été pertinent pour Affaires mondiales Canada de financer les projets de reconstruction aux Philippines après la catastrophe?
 - Investissements des gouvernements, des organismes multilatéraux (comme ANASE) et des donateurs;
 - Dommages provoqués par le typhon Haiyan et besoins de la communauté;
 - Mandat, priorités et expertise du Canada.

Résultats

- Dans quelle mesure les projets de reconstruction ont-ils contribué à l'atteinte des résultats escomptés, en particulier ceux visant les femmes et les filles?
- En quoi les activités et les résultats de ces projets de reconstruction diffèrent-ils de ceux d'autres projets de développement de nature semblable?
- Dans le cas des projets d'aide internationale dont la conception tenait compte des risques liés aux catastrophes naturelles ou aux changements climatiques, dans quelle mesure les stratégies d'atténuation ou d'adaptation ont-elles été efficaces, en plus de favoriser l'obtention de résultats?

Résilience (durabilité et efficacité)

- Quels facteurs de résilience ont contribué à la durabilité des résultats, en particulier pour les femmes et les filles?
- La mise en œuvre d'une stratégie d'atténuation des risques liés aux catastrophes et aux changements climatiques a-t-elle eu une incidence sur l'efficacité du projet?



Conclusions de l'évaluation

Pertinence

- Le programme de reconstruction a permis au Canada d'adopter une démarche progressive en matière d'intervention à la suite d'une catastrophe naturelle;
- Le Canada a harmonisé son aide au plan de relance économique du gouvernement philippin;
- Le programme de reconstruction s'ajoute aux programmes économiques et aux formations régionales du Canada sur la manière de réagir lors d'une catastrophe naturelle;
- Les collectivités touchées par le typhon devaient rétablir leurs sources de revenus. Le Canada a réagi;
- Le programme de reconstruction n'a pas répondu à l'ensemble des besoins. Il y a eu des lacunes en matière de rapidité d'intervention.
- Les activités de programme étaient conformes aux principes clés du soutien d'un pays à revenu moyen.

Résultats

- Une démarche mûrement réfléchie a été adoptée dans le cadre du programme de reconstruction pour réduire les risques de catastrophe et promouvoir l'égalité des sexes en vue d'améliorer les moyens de subsistance. Les partenaires locaux de mise en œuvre ont trouvé cette démarche novatrice;
- La conception du programme de reconstruction était conforme à un certain nombre de principes à observer pour un soutien efficace et responsable à la reconstruction;
- Le programme de reconstruction a permis aux participants de développer leurs compétences en affaires, entraînant une amélioration des opérations et des produits;
- Le programme de reconstruction a également facilité l'accès aux services aux entreprises, quoique dans une moindre mesure;
- Le programme de reconstruction a aidé les femmes et les hommes touchés par le typhon à rétablir leur source de revenus, voire à les augmenter;
- Le programme a donné lieu au renouvellement et à l'amélioration des activités économiques des femmes, leur permettant d'acquérir une indépendance financière ainsi qu'une confiance accrue;
- Grâce à de la formation au sujet de l'égalité entre les sexes, plus d'hommes ont encouragé leur femme à participer à la vie économique par le partage des responsabilités domestiques. Les gouvernements locaux sont désormais plus sensibles à la question de la spécificité des sexes;
- Les quatre difficultés clés suivantes devront être prises en considération afin de tirer des leçons pour les programmes futurs : i) Les partenaires ont eu de la difficulté à mobiliser les participants; ii) les partenaires mettaient l'accent sur le nombre de personnes touchées plutôt que sur les effets que le programme pourrait avoir sur les individus; iii) il n'y avait aucun lien entre les projets de reconstruction et; iv) bien que les partenaires visaient les mêmes résultats, ils n'ont pas tous mesuré l'amélioration financière de la même façon, empêchant ainsi toute forme de comparaison;
- Des pratiques exemplaires ont été adoptées dans le cadre du programme de reconstruction pour la réussite des projets d'aide internationale;
- L'établissement de partenariats avec le milieu universitaire et la promotion auprès des gouvernements locaux d'une prise d'action en matière d'environnement et de catastrophes naturelles ont donné lieu à des innovations;
- Il y avait un besoin continu d'étendre la portée des programmes tenant compte des catastrophes afin de favoriser l'obtention de résultats et la réalisation d'économie globales;
- À l'échelle du Ministère, Affaires mondiales Canada a réduit au cours de la période a réduit son niveau d'analyse stratégique des risques liés à l'environnement et aux changements climatiques;
- La « réduction des risques de catastrophe » était considérée un dossier orphelin à Affaires mondiales Canada. Faute de leadership, les directrices étaient confuses et ne se rapportaient qu'à l'aide humanitaire directe.

Conclusions de l'évaluation

Résilience (durabilité et efficacité)

- Les participants avaient confiance en la pérennité de leurs petites entreprises;
- Des menaces persistantes ont continué de peser sur la durabilité des résultats;
- Il était essentiel d'établir des partenariats avec le secteur public afin d'offrir un soutien continu aux collectivités susceptibles d'être touchées par un typhon;
- Les projets de reconstruction ont principalement servi à assurer la sécurité financière des individus en plus de les aider à se préparer en prévision de futures catastrophes naturelles — ce que l'on appelle également la « résilience financière »;
- Le programme pour les Philippines pourrait voir son incidence réduite si l'on élargit son mandat alors même que les ressources provenant de l'aide internationale diminuent.

Sommaire des recommandations et des réponses de la direction

Recommandation 1

Étudier avec les partenaires les options pour tenter de résoudre les problèmes de durabilité afin que les projets s'achèvent et que les partenaires se retirent de façon responsable. Examiner les risques au chapitre de la viabilité avec les partenaires de la reconstruction lors de la soumission des rapports finaux. Consigner les leçons apprises et les possibilités de renforcer les futurs processus de planification et de surveillance de la durabilité.

Acceptée : Les responsables du programme pour les Philippines rencontreront une dernière fois les partenaires pour discuter des problèmes de viabilité, alors que l'ambassade du Canada aux Philippines MANIL et la Direction de l'Asie du Sud-Est d'Affaires mondiales Canada (OSD) tiendront une discussion d'équipe afin de fournir de la rétroaction, notamment sur les questions de viabilité, dans les commentaires du rapport final. MANIL et SOD entreprendront un exercice de planification conjoint pour intégrer les leçons retenues dans la conception de nouvelles initiatives relatives aux oléoducs. Les responsables du programme étudieront la possibilité qu'une université canadienne s'associe au centre de soutien aux petites et moyennes entreprises de l'Eastern Visayas State University à Tacloban afin de fournir de l'aide supplémentaire dans ce secteur. Ils mesureront également l'intérêt des entreprises canadiennes à utiliser leurs fonds destinés à la responsabilité sociale pour soutenir des activités économiques et des projets communautaires dans le cadre du programme de reconstruction.

Recommandation 2

Pour les nouveaux programmes, offrir des mesures incitatives aux partenaires afin qu'ils trouvent des façons concrètes de travailler ensemble et de partager les ressources.

Acceptée : Les responsables du programme pour les Philippines collaboreront avec un partenaire à un nouveau projet de défense et de promotion des droits des femmes. Ils discuteront avec le partenaire proposé – Philippine Business for Social Progress (PBSP) – des approches précises prévues pour le Women's Rights, Action and Advocacy Project (WRAAP), qui visent à réunir des sous-partenaires du projet (plus de 60) afin d'accroître l'efficacité et les économies. Ils s'associeront afin d'élaborer une stratégie de collaboration dans le cadre du plan de mise en œuvre du projet (PMOP).

Recommandation 3

Assurer la continuité des programmes en démontrant comment le nouveau programme d'aide internationale féministe table sur les réussites précédentes en matière de réduction des risques de catastrophe et de croissance économique durable tout en respectant les principes qui régissent le travail dans les pays à revenu intermédiaire.

Acceptée : Les responsables du programme pour les Philippines apporteront leur soutien aux activités de partage de connaissances. Ils collaboreront avec la Direction de l'évaluation de l'aide internationale (PRA) afin de mettre en place de nouveaux outils comme des vidéos, des fiches d'information ou des activités de partage de connaissances. Ces outils faciliteront la conception de deux nouvelles initiatives du plan d'investissement (PI). Dans la mesure du possible, les nouvelles activités du projet et les nouveaux cadres de mesure du rendement (CMR) tiendront compte des pratiques exemplaires en matière de résilience et de reconstruction.

Sommaire des recommandations et des réponses de la direction

Recommandation 4

Compte tenu du volume élevé de programmes dans les régions considérées à haut risque et vulnérables aux catastrophes naturelles, le département devrait définir son approche officielle et ses messages sur la réduction des risques de catastrophe, et ce que cela signifierait de mettre en place dans ces pays une aide internationale sensible aux catastrophes.

Acceptée : La Direction générale de la sécurité alimentaire et de l'environnement (MSD) et la Direction générale des politiques d'aide internationale (PVD), en consultation avec la Direction générale de l'assistance humanitaire (MHD), dégageront des options pour favoriser la réduction des risques de catastrophe. Les options peuvent aller du statu quo à l'établissement d'un solide centre d'expertise. Elles seront présentées au Comité des programmes des directeurs généraux (CPDG) et au Comité des programmes en vue d'obtenir les conseils et directives de ces derniers. L'option recommandée sera présentée au Comité exécutif (CE), qui prendra une décision.

Les sous-ministres adjoints (SMA) des politiques stratégiques (PFM) et des enjeux mondiaux et du développement (MFM) ont accepté de soulever la question auprès du sous-ministre délégué des Affaires étrangères (DMA) à l'occasion d'une rencontre de synthèse afin d'exposer les options possibles.

Aspects à prendre en considération pour les programmes futurs

Possibilités d'innovation

1) Le Canada pourrait être responsable d'élaborer les lignes directrices en matière de communication et de collaboration pour la communauté des donateurs internationaux lors des interventions humanitaires. Ces lignes directrices viseraient à mieux intégrer les gouvernements des États touchés dans le processus ainsi qu'à encourager les programmes consécutifs fournissant des approvisionnements de secours, un redressement rapide, de l'aide à la reconstruction, une réduction des risques de catastrophe et des mesures d'adaptation aux changements climatiques.

2) Affaires mondiales Canada pourrait définir les paramètres et les orientations pour l'élaboration d'une « stratégie de sortie » en vue de réduire progressivement l'aide internationale dans les pays à revenu intermédiaire.

Programmes tenant compte des catastrophes

1) Grâce au programme pour les Philippines, il a été démontré que les agents de projets doivent travailler activement à créer des projets tenant compte des catastrophes en intégrant des pratiques exemplaires en matière de réduction de risque et d'adaptation aux changements climatiques en vue mieux aider leurs participants à composer avec des risques environnementaux dynamiques.

Recours à des spécialistes

- 2) Les spécialistes locaux en matière d'environnement comprenaient les lois locales et les stratégies pertinentes, tandis que les experts ministériels s'assuraient que les normes environnementales canadiennes étaient suffisamment élevées. Ces experts étaient souvent intégrés trop tard dans la conception du projet. Les agents de projet doivent s'assurer la participation des spécialistes tôt dans le processus afin d'aider les partenaires à revoir la conception des projets — s'il y a lieu — avant le début de la mise en œuvre.
- 3) Les universités locales ont été d'importants partenaires pour les projets aux Philippines. Ces établissements ont offert de la recherche de pointe et ont aidé à mettre en place de nouvelles technologies et d'autres solutions novatrices à l'échelle locale. Les universités auraient aimé collaborer avec les établissements d'enseignement canadiens. Il faudrait, dans le cadre des projets futurs, cerner les possibilités de partenariats académiques locaux et canadiens.

Cohérence des programmes

- 4) Bien que les projets de reconstruction aient été conçus pour être un programme, la collaboration entre les partenaires était limitée, ce qui a entraîné un dédoublement des efforts. Les agents de projets devront fournir des résultats attendus communs ainsi que des mesures incitatives aux partenaires afin d'encourager le partage et la collaboration.
- 5) Les programmes de reconstruction se sont ajoutés aux programmes régionaux, qui cadraient bien avec le désir grandissant d'établir une coopération Sud-Sud et de faire jouer un rôle plus important aux organisations régionales. Une telle harmonisation des programmes peut renforcer la participation du Canada tout en renforçant les capacités au sein de ces organisations.

Durabilité accrue

6) Bien qu'on ait prévu des objectifs en matière de durabilité des résultats dès le début des projets, le plan n'a pas toujours été pris en compte — ou alors a été oublié — lors de sa mise en œuvre. Les projets devraient mobiliser le secteur public dès le début du processus et cadrer avec les priorités du gouvernement afin d'accroître les chances d'un transfert réussi. Le suivi régulier des projets devrait mettre davantage l'accent sur les menaces émergentes à la durabilité.