



# Évaluation de l'aide à la reconstruction en cas de catastrophe naturelle aux Philippines

2013-14 to 2018-19

Direction de l'évaluation de l'aide internationale  
(PRA)

Affaires mondiales Canada

Le 21 octobre 2019



# Table des matières

i

---

Sommaire

---

1

---

Contexte

---

2

---

Pertinence

---

6

---

Définition de  
l'aide à la  
reconstruction

---

7

---

Concordance avec  
les bonnes  
pratiques en  
matière de  
reconstruction

---

8

---

Résultats

---

13

---

Conception de  
programmes  
adaptés aux  
catastrophes

---

16

---

Perspectives de  
durabilité

---

20

---

Recommandations

---

21

---

Aspects à prendre  
en considération  
pour les  
programmes  
futurs

---

22

---

Annexes

---

## Résumé des recommandations

1. **Relever les défis immédiats à la viabilité des programmes.**
2. **Offrir des incitatifs à la collaboration entre partenaires.**
3. **Assurer la continuité des programmes.**
4. **Le département devrait définir son approche officielle et ses messages sur la réduction des risques de catastrophe.**

L'évaluation a porté sur le programme de reconstruction de 20,5 millions de dollars mis en œuvre *suite* au typhon Haiyan. *De plus*, un échantillon d'autres projets d'assistance internationale a été inclus afin d'examiner les impacts des catastrophes naturelles *à travers une* gamme de programmation d'assistance internationale.

Même si les programmes de reconstruction auraient pu être plus opportuns et ont ciblé moins de personnes, le programme pour les Philippines a finalement permis de répondre aux besoins à court et à long terme des personnes touchées par le typhon. Les programmes consécutifs après Haiyan ont également eu une incidence positive sur le Canada en tant que pays donateur, car le soutien s'est poursuivi bien après la réponse humanitaire immédiate. En outre, le programme a été axé sur les priorités du gouvernement des Philippines et a servi de complément à d'autres programmes dans la région.

Le programme de reconstruction se composait de quatre projets distincts qui étaient uniques en leur genre, car ils ne visaient pas seulement à **améliorer le bien-être économique des gens**, mais aussi à **promouvoir l'égalité des sexes** et l'**état de préparation en cas de catastrophes**. En particulier, le programme a aidé les participants à améliorer leurs compétences en affaires, à accéder à des capitaux et à assurer leur entreprise. En fin de compte, ces mesures ont permis d'augmenter leurs revenus et leur état de préparation. Le programme a également favorisé l'égalité entre les sexes, ce qui a donné aux femmes plus d'influence au sein de la famille et leur a permis d'entrer sur le marché du travail.

En examinant l'échantillon plus large de projets d'assistance internationale, l'évaluation a révélé que les Philippines étaient un bon exemple de la façon dont les programmes peuvent réduire les répercussions des catastrophes naturelles et des changements climatiques. Cependant, elle a également montré la nécessité d'une meilleure analyse de l'environnement et des changements climatiques, non seulement dans le cadre du programme des Philippines, mais à l'échelle d'Affaires mondiales Canada. Malheureusement, la « réduction des risques de catastrophe » était un dossier orphelin sans leadership clair, ce qui a mis en péril les investissements dans les zones vulnérables et à haut risque.

Le programme a favorisé la résilience financière des collectivités, et les participants ont exprimé leur confiance dans la viabilité de leurs entreprises. Les partenariats avec le secteur public ont été essentiels pour appuyer ces communautés après le projet, surtout étant donné que le nombre et la gravité des catastrophes naturelles devraient augmenter.

À mesure que les priorités ministérielles changeaient, le programme s'est étendu à de nouveaux domaines. Pour assurer la continuité, il devrait s'appuyer sur les succès antérieurs, mais aussi continuer à s'aligner sur les principes du travail dans un pays à revenu intermédiaire.

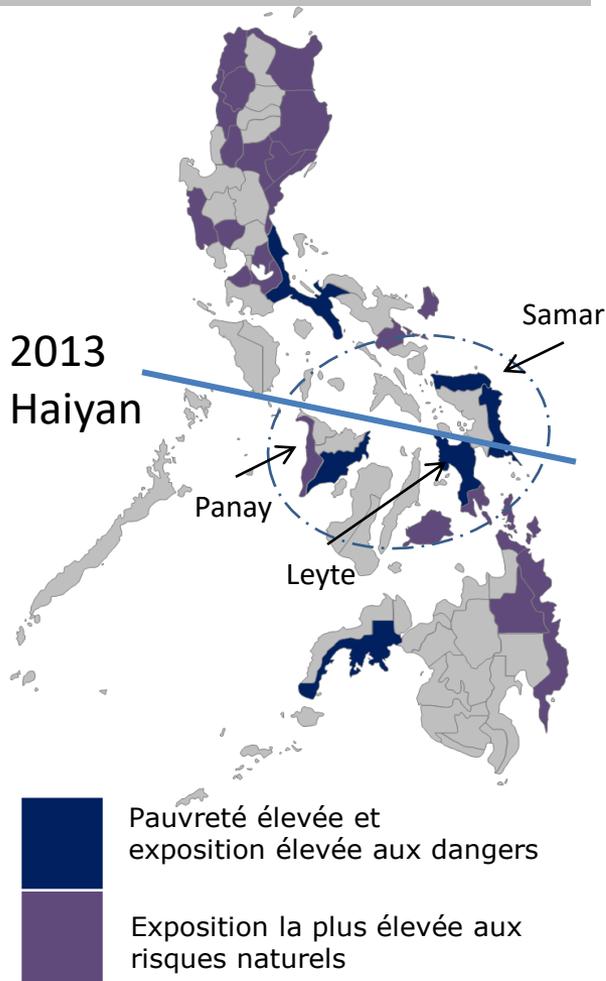
# Contexte



# Contexte

## Typhon Haiyan

**Les Philippines se classent au troisième rang de tous les pays du monde en matière d'exposition à des risques de catastrophes naturelles.**



Les Philippines sont situées dans la « ceinture de feu », une zone qui longe l'océan Pacifique et se caractérise par la présence de nombreux volcans actifs et par une forte activité sismique. Ce pays est donc très exposé aux catastrophes naturelles. Au cours de la période visée par la présente évaluation, des pertes et des dommages ont été causés par deux tremblements de terre importants, 49 typhons, ainsi que par d'autres catastrophes naturelles, ce qui a causé des dommages se chiffrant à environ 8 milliards de dollars par année. Selon les experts, les changements climatiques augmenteront le nombre et la gravité des catastrophes naturelles dans cette région.

Le Canada entretient des relations étroites et solides avec les Philippines. Il a notamment participé à des forums régionaux, en particulier à l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), dont il s'est engagé en 2016 à soutenir la vision tournée vers la résistance aux catastrophes et la sécurité des populations.

Le Canada a offert aux Philippines une aide publique au développement d'environ 13 millions de dollars par année jusqu'en 2013, lorsque le typhon Haiyan a frappé. Le typhon Haiyan (localement connu sous le nom de Yolanda) a touché terre le 8 novembre 2013 sous la forme d'une tempête de catégorie 5. Avec des vents de plus de 240 km/h, ce super typhon a été l'un des plus puissants de l'histoire. Il a tué plus de 6 000 personnes, perturbé les moyens de subsistance de 14 millions de personnes et coûté environ 15 milliards de dollars. Un an plus tard, le typhon Hagupit, une tempête de catégorie 2 (localement connu sous le nom de Ruby) a frappé le Samar oriental. Les habitants de la région l'ont perçue comme une tempête envoyée pour dévaster ceux que Yolanda avait épargnés.

L'Équipe d'intervention en cas de catastrophe (EICC) du Canada a été dépêchée pour appuyer les opérations de secours immédiatement après le passage d'Haiyan. Le gouvernement du Canada a fourni 90,5 millions de dollars en réponse à la crise, dont 43 millions de dollars donnés par le public canadien à travers le Fonds de contrepartie. Les efforts d'intervention étaient axés sur les abris d'urgence, la santé, l'assainissement, l'aide internationale et le rétablissement financier des particuliers.

Haiyan a dévasté les îles dans les régions des Visayas (voir la carte en surbrillance). Ces îles ont connu des catastrophes dévastatrices, notamment des typhons annuels et des inondations. Elles faisaient également partie des régions les plus pauvres du pays. Le programme de reconstruction a concentré ses efforts à cet endroit.

Grâce aux efforts humanitaires et de reconstruction, l'aide internationale du Canada aux Philippines a augmenté considérablement. De 2013-2014 à 2017-2018, le Canada a versé 163 millions de dollars.

# Constatations

SARILI

MARUNONG  
MAKISAMA

PAMILYA

ECONOMICALLY  
EMPOWER

LOVE

PRINSIPYO

SAKRIPISYO

PURSIGIDO

Kasama ang  
komunidad

FINANCIAL  
SUPPORT

PRAYER

... ipadayon ...  
... panginahanglan ...  
... mag-kamay ...  
... paglaban ...

Aina  
Last 2018 ng...  
... bulad...  
... CECI-...  
... pagpakabahi...  
... kamayda...  
... bulad ngan...  
... dama...  
... anak.

Strong

Disom-ate  
An ama pag-asawa damo na pag...  
... atabang...  
... han gino...  
... ngato nining kamat...  
... pagpakabahi na mabuligan ko...  
... it akan n-

SA Kable ng mga pagsubok  
Patuloy dinikap na ibangon ang  
negosyo, dahil sa may sapat akong  
kaalaman et may tiwala sa awit  
et sa dijas. PAH...  
Minimalis na may sapat  
na kaalaman ay diyang kapangya  
an rahan.

... Hina Tanggus an iya  
pagnegosyo at pero yana  
it iya dako nga problema  
nga solaron ha iya pag  
panginahanglan nga makabuhay  
hiya hin permit para ha  
iya negosyo. Nga mabagal.

Edna

# Pertinence

Les principes clés de la reconstruction comprenaient notamment ce qui suit :

- **Utiliser des partenaires déjà actifs dans le pays.**
- **Se concentrer sur les secteurs où le Canada a une solide expérience.**
- **Exiger que toutes les initiatives financées visent le même objectif de rétablissement des sources de revenu des particuliers.**
- **Préparer les participants aux catastrophes futures.**

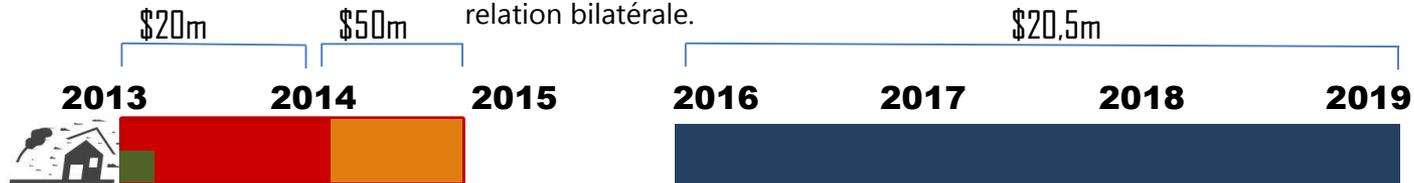
## Le programme de reconstruction a permis au Canada d'adopter une approche par étapes pour répondre à une catastrophe naturelle.

Lorsque le gouvernement des Philippines a officiellement mis fin à la phase humanitaire en juillet 2014, il restait au Canada 20,5 millions de dollars à verser dans le Fonds de contrepartie.

Pour s'assurer que les fonds soient été dépensés de façon responsable, un appel de propositions pour un programme de reconstruction a été conçu sur la base des pratiques exemplaires et des leçons tirées des interventions antérieures du Canada lors de catastrophes naturelles (p. ex., le tremblement de terre de 2010 en Haïti ou le tsunami de 2004 dans l'océan Indien).

**Cette approche en trois étapes, axée d'abord sur les secours, puis sur le redressement rapide et la reconstruction, a démontré l'engagement du Canada à relever les défis à long terme** auxquels les communautés sont confrontées lorsqu'elles se remettent d'une catastrophe naturelle. Cette approche de financement des trois phases s'harmonisait bien avec les opinions d'experts et a été reconnue par les collectivités et les représentants du gouvernement.

Le Canada a acquis auprès des responsables des gouvernements locaux et nationaux, des partenaires locaux et des communautés une réputation de donateur ayant tenu parole en fournissant des fonds pour des interventions de secours, de rétablissement et de reconstruction. Des rencontres formelles et informelles régulières entre des fonctionnaires gouvernementaux au sujet de l'assistance canadienne ont supporté l'établissement d'une relation bilatérale.



**ICCC :** Le militaires ont fourni de l'eau potable et des soins médicaux, procédé à des évacuations et nettoyé les débris.

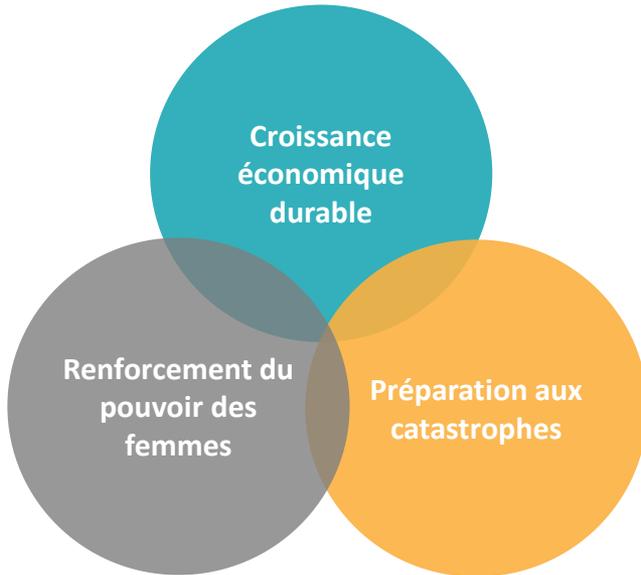
**Secours :** De la nourriture, de l'eau potable, des abris, des soins de santé et un soutien psychologique ont été fournis.

**Rétablissement rapide :** De l'argent a été fourni pour démarrer de petites activités génératrices de revenus.

**Reconstruction :** Des partenaires ont fourni de la formation pour améliorer les petites entreprises dans le cadre de certaines initiatives; ils ont également offert des programmes de financement, d'assurance et d'épargne.

# Pertinence

3 domaines  
prioritaires clés pour  
les programmes



**Définition de la réduction des risques de catastrophe :** Politiques et stratégies visant à prévenir, à réduire et à gérer les risques posés par les catastrophes naturelles. Sur la base du *Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030*.

## Le Canada a axé son soutien sur le plan de relance économique du gouvernement des Philippines.

Le gouvernement des Philippines a élaboré un plan national de réhabilitation et de rétablissement, le plan Yolanda, pour gérer les investissements après le passage du typhon Haiyan. Ce plan devait coûter environ 4 milliards de dollars, dont 3 milliards provenant de donateurs. Le Canada a comblé l'écart de financement en axant ses programmes sur les priorités du gouvernement des Philippines, à savoir « rétablir les moyens de subsistance des populations » et « accroître la résilience et les capacités des collectivités à faire face aux catastrophes futures ».

Bien que le Canada fût un donateur relativement petit, l'aide de 90,5 millions de dollars a permis au pays de répondre à chaque phase. Le programme de reconstruction de 20,5 millions de dollars a permis à quatre partenaires de travailler sur trois îles, **joignant un total de 44 600 femmes et hommes touchés par le typhon Haiyan**.

## Le programme de reconstruction s'est ajouté aux programmes économiques existants du Canada ainsi qu'à la formation régionale sur la façon d'intervenir en cas de catastrophe naturelle.

Les projets de reconstruction sont venus s'ajouter aux programmes antérieurs de croissance économique durable du Canada en mettant l'accent sur **l'amélioration du bien-être économique des femmes et des hommes** touchés par le typhon. Avant le typhon, les programmes canadiens comprenaient déjà une formation sur la sensibilisation à l'égalité des sexes et sur la façon de se préparer aux catastrophes naturelles et d'en gérer les répercussions. En dehors des programmes humanitaires et de reconstruction, le financement était principalement axé sur la croissance économique sur le plan national, notamment avec la Banque asiatique de développement, la Société financière internationale et la Commission des femmes des Philippines.

Sur le plan régional, **l'approfondissement des relations avec l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) était une priorité essentielle**. Le Canada a financé pour les pays membres la formation et la recherche sur la façon d'améliorer la réduction des risques de catastrophe et les interventions d'urgence.

# Pertinence

On estime qu'un million de Philippins ont été plongés dans la pauvreté après le passage du typhon Haiyan.



Besoin principal  
=  
**Capital**

Les membres de la collectivité ont confirmé que leur besoin le plus pressant après le typhon était de rétablir leurs sources de revenus.

**Les collectivités touchées par le typhon devaient rétablir leurs sources de revenus. Le Canada est intervenu.**

Les **projets** de reconstruction canadiens **ont ciblé certaines des régions les plus vulnérables, ainsi que les femmes qui ont été touchées de façon disproportionnée.**

Dans les collectivités touchées, les projets ont ciblé certaines des personnes les plus vulnérables sur le plan économique, notamment les agriculteurs et les pêcheurs, dont les moyens de subsistance avaient été fortement perturbés. Cependant, les propriétaires de petits dépanneurs (magasins appelés « sari sari » en tagalog) devaient, pour obtenir de l'aide, démontrer qu'ils disposaient déjà d'une entreprise durable.

Les projets ont fourni le soutien que les participants recherchaient. Ils ont fourni les intrants nécessaires tels que les semences et les marchandises, et ont restauré les biens endommagés, y compris les magasins et les champs. Les participants voulaient également avoir accès au microfinancement et aux liens avec les fournisseurs et les marchés, ce que certaines initiatives leur ont fourni.

Cependant, des manques d'efficacité ont été constatés. Les activités de reconstruction menées par le gouvernement philippin et ces partenaires financés se chevauchaient dans certains domaines. Elles ont fourni une formation et des fournitures semblables aux producteurs agricoles et aux petits dépanneurs.

**Les programmes de reconstruction n'ont pas répondu à l'ensemble des besoins. Il y a eu des lacunes dans la rapidité de l'intervention.**

Dans certaines régions, les participants ont déclaré que leurs **besoins étaient beaucoup plus grands que ce que les projets étaient en mesure de fournir.** Le capital fourni par le programme était généralement plafonné à environ 260 dollars par personne, et la formation était l'objectif principal. Pour bon nombre de ces personnes, il ne s'agissait pas d'un financement suffisant pour reconstruire et faire croître leur entreprise, et les options de prêt étaient limitées ou inexistantes. Bien que certains projets aient fourni un microfinancement, celui-ci n'était pas accessible à tous les participants.

Les projets de reconstruction ont été officiellement lancés en 2015, mais la réalisation des activités n'a commencé qu'en 2016, c'est-à-dire trois ans après le passage du typhon Haiyan. **La majorité des participants à deux projets ne les ont rejoints qu'en 2018, soit cinq ans après le passage du typhon.** Les participants voulaient retrouver leur indépendance financière immédiatement après la catastrophe.

# Pertinence

Les activités du programme étaient conformes aux principes clés du soutien à un pays à revenu intermédiaire.

Cinq principes pour travailler dans un pays à revenu intermédiaire ont été définis grâce à des publications didactiques, les réponses d'experts en réduction des risques de catastrophe et les participants aux projets.

## Travailler avec le

**gouvernement** (ou faire pression) pour atteindre les plus vulnérables et les plus marginalisés, puisque la pauvreté et l'inégalité persistent.

1. Les projets se sont concentrés sur les collectivités appauvries et dévastées par le typhon, conformément au plan de reconstruction du gouvernement. Des programmes à plus large portée visaient à renforcer les capacités nationales.

## Travailler à soutenir les

**partenariats** avec l'ensemble du gouvernement, les organisations non gouvernementales, le milieu universitaire et le secteur privé.

2. Les partenaires de mise en œuvre ont mis en relation les autorités locales, le milieu universitaire et les compagnies d'assurance pour obtenir des résultats.

**Accorder des prêts** au lieu de subventions pour réduire la dépendance et promouvoir la croissance.

3. Le programme a reconnu la nécessité d'accorder des prêts, comme d'autres donateurs. Certaines initiatives ont fourni des microprêts. Des programmes ont appuyé les partenariats public-privé par l'intermédiaire de la Banque asiatique de développement, qui accordait des prêts. Mais l'octroi de prêts directs à l'échelle nationale n'était pas possible. Des efforts ministériels étaient en cours en vue de créer cette capacité pour les programmes.

**Communiquer l'appui des donateurs avec prudence**, car les gouvernements des pays à revenu intermédiaire veulent être considérés comme des partenaires compétents.

4. Des représentants du gouvernement des Philippines ont noté de nombreux échanges positifs avec les représentants canadiens. Bien que le Canada jouisse d'une réputation positive, les Philippines ont exprimé un certain mécontentement quant aux communications de la communauté internationale concernant son appui pendant l'intervention qui a suivi le passage du typhon Haiyan. Les responsables philippins ont eu l'impression que leur intervention nationale avait été ignorée et éclipsée. En conséquence, le gouvernement des Philippines a introduit des mécanismes de surveillance plus poussés relativement à l'aide humanitaire future.

Créer les conditions d'une **relation de partage** où les idées, la technologie et les approches novatrices proviennent des deux pays.

5. On a tenté d'inclure les établissements universitaires canadiens, mais ces efforts n'ont pas donné de résultats tangibles. Les communautés agricoles voulaient davantage de transferts de technologie en provenance du Canada. Les universités des Philippines voulaient s'associer à des établissements d'enseignement canadiens.

# Définition de l'aide à la reconstruction

« Un projet de réduction des risques de catastrophe [RRC], lorsque comparé à un projet agricole, ne devrait pas nécessairement être *différent*; nous devons considérer la RRC comme partie intégrante du développement. »

- Balfour Spence, Institut de développement rural de l'Université de Brandon

**Bien que la réduction des risques de catastrophe ait été un thème commun à d'autres projets, le programme de reconstruction a adopté une approche plus délibérée pour intégrer la réduction des risques de catastrophe et l'égalité des sexes en vue d'améliorer les moyens de subsistance. Les partenaires locaux de mise en œuvre ont vu cela comme une innovation.**

Dans son évaluation environnementale stratégique du programme des Philippines, Affaires mondiales Canada a défini les catastrophes naturelles comme le facteur de risque le plus important dans ce pays ainsi qu'un obstacle majeur à son développement. Par conséquent, les activités des programmes et les résultats en dehors du programme de reconstruction comprenaient également l'élaboration de plans de réduction des risques de catastrophe, l'amélioration de la capacité du gouvernement à planifier et à se préparer aux catastrophes, la diversification des moyens de subsistance des participants et l'acquisition de connaissances sur la préparation aux catastrophes.

Le programme de reconstruction s'est concentré à l'échelle communautaire. Le programme des Philippines s'est généralement engagé dans des efforts de renforcement des capacités avec le gouvernement national, les administrations locales et le secteur privé. Cette approche cadrerait bien avec les principes du travail dans un pays à revenu intermédiaire. Le programme de reconstruction consistait en des interventions sur les moyens de subsistance directement auprès des communautés touchées par le typhon, ce qui cadrerait avec les principes du soutien aux efforts de reconstruction.

Le programme de reconstruction différait du programme habituel d'Affaires mondiales Canada axé sur la croissance économique durable en ce qu'il comprenait une formation visant à préparer les particuliers et leurs entreprises aux catastrophes futures. Les responsables locaux de la mise en œuvre ont estimé que cette approche globale des moyens de subsistance, de l'égalité des sexes et de la réduction des risques de catastrophe dans le cadre d'un même projet était un **moyen novateur d'appuyer la reconstruction après une catastrophe.**

# Concordance avec les bonnes pratiques en matière de reconstruction

La conception du programme de reconstruction était conforme à un certain nombre de principes pour un soutien efficace et responsable de la reconstruction.

Des experts en réduction des risques de catastrophe, les publications didactiques et les participants aux projets ont défini les bons principes de reconstruction. Les éléments de conception du programme de reconstruction ont ensuite été comparés à ces principes afin de cerner les bonnes pratiques existantes et les domaines sur lesquels les éventuels programmes futurs devraient se concentrer.



## Promouvoir l'inclusion et l'équité dans les activités de reconstruction pour lutter contre la marginalisation

L'égalité des sexes a été intégrée dans le programme de reconstruction en tant que thème transversal, avec des modules de formation particulier pour promouvoir l'égalité des sexes.



## Intégrer une approche de « reconstruction en mieux » pour briser le cycle de dépendance à l'aide d'urgence

Le programme était axé sur la création de moyens de subsistance plus durables, protégés par l'assurance et l'épargne.



## Favoriser un sentiment de préparation

Le programme a formé les participants sur la façon d'intervenir en cas de catastrophe. Les gouvernements locaux ont été soutenus par des exercices et des systèmes d'alerte précoce.



## Favoriser la participation active de la collectivité à la conception et à la mise en œuvre

Les objectifs du programme ont été choisis par le personnel du Ministère en consultation avec le gouvernement des Philippines. Les partenaires ont conçu des interventions fondées sur leurs propres évaluations des besoins.



## Ne pas retarder la reconstruction

Le programme n'était pas conforme aux échéanciers locaux de reconstruction.

## Planifier la reconstruction avant qu'une catastrophe se produise

Ce programme a mis l'accent sur la planification de la continuité des activités et sur la préparation aux catastrophes afin que les participants puissent réfléchir à la façon dont ils pourraient reconstruire leur entreprise en cas de catastrophe.

## Mettre l'accent sur le niveau communautaire

Le programme a choisi de se concentrer sur les besoins des régions des Visayas occidentales et orientales.

## Soutenir la diversification des sources de revenu

Le programme a aidé les participants à diversifier leurs cultures ou leurs produits.

## S'assurer que l'échéancier cadre avec les objectifs

Une courte période de mise en œuvre pour de nombreux participants n'a pas laissé suffisamment de temps pour un changement de comportement.

## Assurer un abri sûr pour réduire l'exposition aux risques naturels

La plupart des participants sont demeurés dans des refuges temporaires. Bien qu'essentiel, ce rôle n'est pas toujours celui du Canada.

# Résultats

## Il y a eu des écarts dans les résultats de certains secteurs.

Les producteurs d'algues, d'herbes et de riz ont rencontré des problèmes liés au climat (p. ex. l'élévation de la température de la mer) qui ont considérablement limité leurs récoltes. Les riziculteurs et les producteurs de noix de coco ont également été confrontés à la volatilité des marchés, nombre d'entre eux n'ayant pu vendre leurs récoltes.

## Les résultats n'étaient pas significatifs dans ces domaines.

Tous les participants n'ont pas été en mesure d'accéder au capital nécessaire à la reconstruction, ou le capital fourni n'était pas suffisant. On s'inquiétait de savoir si les participants allaient continuer à adopter les nouveaux produits de microassurance après le projet.

**Le programme de reconstruction a permis aux participants d'améliorer leurs compétences en affaires, ce qui s'est traduit par une amélioration de leurs opérations et de leurs produits.**

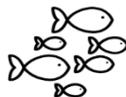
**Résultat intermédiaire attendu : Participation accrue des femmes et des hommes touchés par le typhon Haiyan à des activités économiques durables et résilientes.**



Les participants au projet ont amélioré leurs compétences en affaires (p. ex. littératie financière, techniques d'épargne, gestion des affaires), ce qui a amélioré leurs activités commerciales.



La valeur des produits agricoles (manioc, abaca, etc.) a augmenté grâce à la recherche, à de nouveaux partenariats et à une meilleure connaissance des marchés disponibles.



Les stocks de poissons ont été protégés, ce qui a permis d'accroître l'approvisionnement en poisson des pêcheurs.



Les petits dépanneurs (magasins « sari sari ») vendent de plus en plus de produits différents (p. ex. location de machines à karaoké).



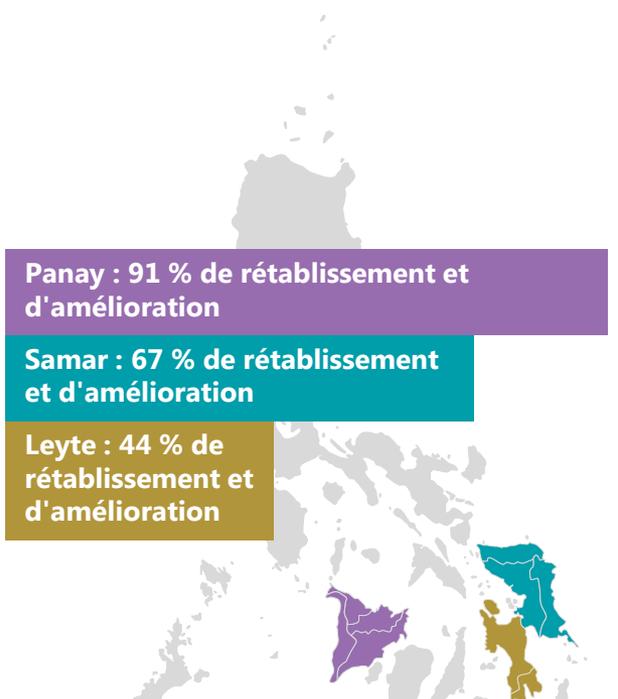
Les petites entreprises gérées par des femmes (p. ex. paniers tissés, poisson séché) ont amélioré la qualité et la quantité de leurs produits.

**Le programme de reconstruction a amélioré l'accès aux services aux entreprises, mais dans une mesure moindre que ce qui était souhaité.**

**Résultat intermédiaire attendu : Amélioration de l'accès aux services financiers et aux services de développement des entreprises pour les microentreprises ciblées touchées par le typhon Haiyan, en particulier celles qui appartiennent à des femmes ou sont exploitées par elles.**

- Les participants ont eu accès à des capitaux pour rouvrir, rénover ou faire croître leur entreprise.
- Les collectivités ont mis en place des plans d'épargne collectifs.
- Des forfaits d'assurance sur mesure ont été élaborés pour les petits dépanneurs. Certains participants y ont été inscrits.
- Les agriculteurs se sont inscrits à des régimes d'assurance offerts par le gouvernement.

# Résultats



Panay : 91 % de rétablissement et d'amélioration

Samar : 67 % de rétablissement et d'amélioration

Leyte : 44 % de rétablissement et d'amélioration

## Note sur la méthodologie

Pour évaluer les améliorations du bien-être économique résultant du programme de reconstruction de 20,5 millions de dollars, les évaluateurs ont examiné les rapports annuels sur les résultats du projet, mené des entretiens avec des partenaires opérationnels (y compris leurs représentants chargés de l'évaluation), des fonctionnaires des gouvernements canadien et philippin, et plus particulièrement, a animé des ateliers participatifs avec l'appui de consultants en évaluation locaux dans les trois îles ciblées. Un échantillon de 266 participants a fourni des données quantitatives et qualitatives sur leur parcours de récupération et l'impact des projets.

**Le programme de reconstruction a aidé les femmes et les hommes touchés par le typhon à se rétablir et, pour beaucoup, à améliorer leurs sources de revenus.**

**Résultat final attendu : Amélioration du bien-être économique des femmes et des hommes touchés par le typhon Haiyan.**

On a demandé à un échantillon de participants d'évaluer dans quelle mesure le projet leur avait permis de retrouver leurs moyens de subsistance. Autrement dit, on leur a demandé s'ils avaient obtenu des sources de revenus plus importantes et plus constantes.

**100 %** des participants sélectionnés avaient rétabli leurs moyens de subsistance

**73 %** des participants sélectionnés avaient rétabli et même amélioré leurs moyens de subsistance

Il y avait des différences régionales dans les résultats lorsqu'on a demandé aux participants si le projet les avait aidés non seulement à se rétablir, mais aussi à améliorer leurs sources de revenu.

**Voici certains facteurs qui ont conduit à des niveaux de succès plus faibles :**

- Travailler dans des zones plus fortement dévastées par le typhon.
- Travailler dans des régions où la pauvreté était plus répandue.
- Travailler là où d'autres donateurs avaient déjà apporté leur soutien.
- Travailler avec des personnes pendant une période plus courte.
- Cibler trop de personnes compte tenu des ressources disponibles.

De nombreux participants à Leyte et Samar venaient de commencer le projet en 2018. Il était trop tôt pour dire si leurs entreprises allaient se développer.

# Résultats

## Genre

« En tant que femmes entrepreneures, notre groupe nous a vraiment aidées à avoir un revenu en plus de celui de nos maris. Le projet nous a beaucoup aidées, non pas parce que nous gagnions plus, mais parce qu'avant, notre seul rôle était de prendre soin des enfants à la maison. Maintenant, nous ne dépendons plus de nos maris. »

- Une participante au programme au Samar oriental



Des femmes emballent leurs « croustillants de calmar » dans leur exploitation entièrement féminine dans la partie nord d'Iloilo, sur l'île de Panay

**Les femmes ont poursuivi des activités économiques nouvelles ou améliorées qui ont conduit à l'indépendance financière et à une plus grande confiance en soi.**

Les participants et participantes ont réfléchi positivement sur les occasions offertes par tous les projets pour discuter des rôles liés au sexe. Les femmes les plus marginalisées de ce groupe étaient particulièrement enthousiastes. **L'autonomisation financière a transformé la vie des femmes qui s'engageaient pour la première fois dans des activités économiques à l'extérieur du foyer.**

Les participantes ont dit avoir acquis une grande confiance en elles grâce à leur participation à la formation, ainsi qu'à l'encouragement qu'elles ont reçu dans le cadre des projets visant à faire entrer les femmes dans l'économie et à faire croître leur entreprise. Les participantes se considéraient pour la première fois comme des femmes d'affaires. La formation de groupes de femmes a également permis la création de nouveaux réseaux de soutien. Pour certaines initiatives, les femmes ont assumé de nouveaux rôles à titre de présidentes d'associations d'agriculteurs, de responsables de groupements et de formatrices sur les pratiques agricoles mieux adaptées au climat.

**La formation à l'égalité des sexes a permis à un plus grand nombre de maris de soutenir la participation économique de leur épouse en partageant les responsabilités familiales. Les administrations locales sont devenues plus sensibles à la spécificité des sexes.**

Les femmes ont indiqué que leur **mari les aidait davantage** dans les tâches ménagères, ce qui leur permettait de s'occuper de leur petite entreprise. Les relations entre les maris et les épouses ont été renforcées grâce à des discussions honnêtes sur leur rôle au sein de la famille.

Lorsque les projets se faisaient conjointement avec les gouvernements locaux, ils ont obtenu des résultats comme la prolongation des heures de garderie, la formation de leur propre personnel et l'amélioration de la couverture d'assurance maladie pour les femmes.

Grâce à la formation, il y a également eu des exemples de **plans officiels de réduction des risques de catastrophe qui ont pris en compte les différents besoins des hommes et des femmes** lors des évacuations. Une administration locale a adopté un programme de formation sur l'égalité des sexes et en a fait un cours obligatoire de consultation matrimoniale pour les couples qui vont se marier.

# Résultats

## Défis

Pour un partenaire, les agriculteurs ont en moyenne augmenté leur production de récoltes de 930 \$ à 1 560 \$. Cependant, en 2018, une famille de cinq personnes avait besoin de 3 234 \$ par année pour répondre à ses besoins de base.



Il est à noter que les particuliers comptaient sur un certain nombre de sources de revenu.

## Il y avait quatre défis clés pour lesquels des leçons devraient être tirées en vue des programmes futurs :

### 1. Les partenaires ont éprouvé des difficultés à mobiliser les participants.

Les partenaires ont mentionné la portée trop ambitieuse de leurs projets et les défis qu'ils ont dû relever pour trouver des participants disposés à y participer. L'un des partenaires a connu des taux d'abandon élevés.

### 2. Les partenaires se sont concentrés sur le nombre de personnes touchées plutôt que sur les répercussions sur la vie des personnes.

Les partenaires ont ressenti des pressions pour démontrer des résultats élevés et une grande portée au début du projet. La situation était particulièrement difficile dans les régions où les partenaires n'étaient pas certains de la meilleure approche à adopter. De même, pour un partenaire, son modèle consistait à mobiliser le plus grand nombre possible de participants, ce qui signifiait qu'il a dû étendre la portée de son projet et fournir un soutien minimal par personne.

Bien que la majorité des participants aient amélioré leurs revenus grâce aux projets, des personnes vivaient encore dans la pauvreté.

### 3. Les projets de reconstruction n'étaient pas liés.

Bien que l'intervention de reconstruction ait été conçue sous la forme d'un « programme », elle a été mise en œuvre sous la forme d'un **ensemble de quatre projets distincts dans différentes zones géographiques avec des échanges limités entre les partenaires**. Les projets étaient semblables en ce que chacun offrait une formation axée sur l'amélioration des compétences financières, la sensibilisation à l'égalité des sexes et la préparation à une catastrophe naturelle. Malgré les efforts déployés pour réunir les partenaires, ceux-ci ont estimé que dans la pratique, ils n'étaient pas encouragés à travailler ensemble. La diminution des fonds des donateurs a également entraîné une hésitation à conclure des partenariats.

Toutefois, deux bénévoles canadiens placés chez des partenaires différents ont trouvé quelques petites occasions de mettre en contact les participants aux projets avec des partenaires différents et d'organiser des activités communes.

### 4. Bien que les partenaires aient obtenu les mêmes résultats attendus, ils ont mesuré différemment l'amélioration financière, ce qui empêche toute comparaison.

Un seul partenaire a mesuré l'amélioration du revenu moyen.

# Résultats

## Facteurs de réussite

« ...la coordination et la collaboration entre les donateurs, les organisations non gouvernementales et les autorités

gouvernementales sont nécessaires pour que tous les besoins soient couverts. Mais les gouvernements locaux, étant plus proches de la population, peuvent faciliter la mise en œuvre... surtout dans les régions les plus pauvres d'un pays. »

- Un partenaire canadien de la reconstruction

## Le programme de reconstruction a mis en œuvre de bonnes pratiques pour la réussite d'un projet d'aide internationale.

Voici des exemples de bonnes pratiques notables :

- Favoriser la connaissance du contexte (p. ex. étude de marché).
- Mettre l'accent sur le renforcement des capacités (p. ex. modèles de formation des formateurs).
- Trouver le bon moment pour les participants (p. ex. déplacer la formation à l'été pour les pêcheurs).
- Fournir du capital et de l'équipement pour accompagner la formation (p. ex. prêts à faible taux d'intérêt, tracteurs).
- Susciter une mobilisation et un enthousiasme plus vastes dans la collectivité (p. ex. la « tournée » sur la microassurance).

## Les partenariats avec le milieu universitaire et la promotion de mesures sur les questions environnementales et les catastrophes auprès des administrations locales ont mené à l'innovation.

Tous les partenaires ont collaboré avec le milieu universitaire pour assurer la réussite. **Des universités locales ont été en mesure de fournir un soutien innovateur et adapté à la collectivité**, y compris la mise au point de pesticides naturels, la conception de pratiques agricoles mieux adaptées au climat et le choix des produits agricoles à cultiver dans une région. Un partenaire a contribué à la réalisation d'un centre de traitement pour les moyennes entreprises situé sur le campus. Ce centre d'innovation avait pour but de fournir aux entrepreneurs un soutien holistique, depuis la normalisation des produits jusqu'à l'emballage et à la commercialisation.

Trois partenaires ont fortement mobilisé les autorités locales. Il s'agissait notamment d'obtenir leur soutien pour les activités du projet et de les encourager à adopter des activités éprouvées après le projet. Avec deux partenaires, les plaidoyers ont conduit au développement d'aires marines protégées, une innovation nécessaire à la protection des stocks de poisson. Ces efforts de mobilisation ont également **aidé les responsables des gouvernements locaux à améliorer leurs propres plans de réduction des risques de catastrophe** et à travailler plus étroitement avec les membres de la collectivité.

# Conception de programmes adaptés aux catastrophes

**1 \$ pour la prévention =  
7 \$ en reconstruction**

**Des experts ont fait valoir qu'il était plus coûteux de reconstruire que de se protéger contre les risques, soulignant la nécessité de créer des programmes adaptés aux catastrophes.**

**Il était toujours nécessaire d'élargir les programmes « adaptés aux catastrophes » pour favoriser l'obtention de résultats et la réalisation d'économies globales.**

L'évaluation a porté sur un échantillon de 15 projets en plus du programme de reconstruction. Plus de la moitié de ces projets ont été touchés par des catastrophes, y compris les typhons qui ont suivi et la hausse des températures de la mer. Il y avait aussi des exemples d'entreprises gérées par des femmes qui ont été appuyées par le Canada précédemment et qui ont été anéanties par le typhon Haiyan.

Bien que le programme bilatéral soit très conscient des risques de catastrophes naturelles et s'efforce d'améliorer la préparation des collectivités aux catastrophes, il y a encore eu des cas où les partenaires ont dû réagir et se démener pour faire face à des catastrophes ultérieures. Un partenaire a acheté des bacs de stockage pour protéger les marchandises des participants; des centres de rétablissement des entreprises ont été créés; l'aide humanitaire a de nouveau été fournie et certaines activités de projet ont dû être reportées ou annulées.

Les participants aux projets qui ont mis en œuvre leurs nouvelles connaissances sur la façon de se préparer, y compris l'achat d'assurance, ont pu mieux faire face aux typhons subséquents. Cependant, **les partenaires et les participants avaient tendance à externaliser les risques de catastrophes naturelles et à s'attendre à ce que le soutien vienne d'ailleurs.** Les participants aux projets qui n'étaient pas préparés et qui ont ensuite été touchés par les catastrophes ont été découragés et ont perdu leurs gains financiers. Dans le cas des producteurs d'algues marines qui ont été victimes d'une maladie des cultures, ces personnes ont abandonné le projet.

**Adapté aux catastrophes :** Un programme qui tient compte à la fois des risques des activités de projet pour l'environnement et de la façon dont les risques naturels peuvent nuire à l'atteinte de résultats. Les risques sont cernés rapidement et des mesures sont prises pour atténuer les pertes.

# Conception de programmes adaptés aux catastrophes

« L'environnement n'est pas souvent à l'avant-plan [...] lorsque l'agent a compris les aspects financiers et de gouvernance d'un projet, des mois s'écoulent avant qu'il examine les aspects environnementaux. »

- Une employé d'Affaires mondiales Canada

Du côté du Ministère, Affaires mondiales Canada réduisait son niveau d'analyse stratégique des risques liés à l'environnement et aux changements climatiques pour les nouveaux programmes au cours de la période.

La modification répétée des processus de planification et d'établissement de rapports pendant la période d'évaluation a laissé les agents de projet ministériels dans l'incertitude quant au niveau de rigueur prévu pour l'analyse environnementale à l'avenir; ils avaient besoin de plus de directives.

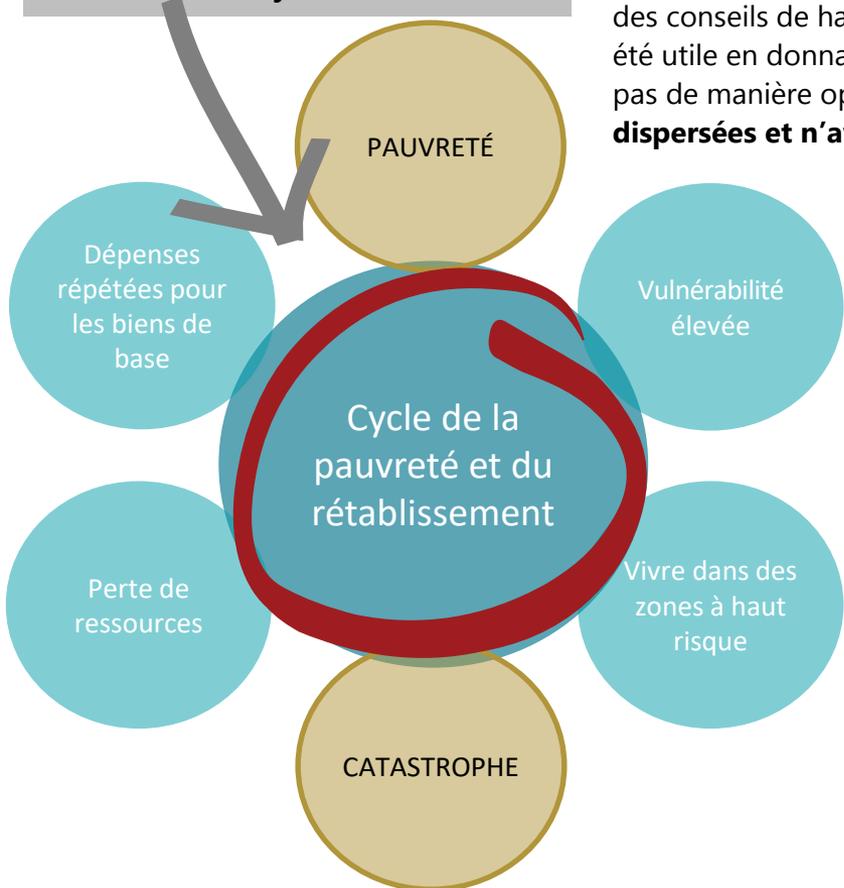
Dans le cas du programme des Philippines, l'intégration de la réduction des risques de catastrophe s'est articulée autour de trois processus d'analyse déterminants : la stratégie du programme-pays, l'évaluation environnementale stratégique et le plan d'action environnemental. Toutefois, ces documents n'ont jamais été officiellement approuvés par la haute direction et devaient expirer en 2019. Il était peu probable qu'ils soient renouvelés compte tenu de l'existence de nouveaux outils, notamment Strategia (un outil électronique de planification), ainsi que de documents de vision et des plans d'investissement nationaux. Toutefois, dans ces outils de substitution, l'analyse environnementale était limitée et faible, et seuls des renseignements de base étaient fournis. En conséquence, les experts ont craint que les programmes adaptés aux catastrophes diminuent. Un processus officiel a été mis en place en 2014 pour appuyer l'analyse environnementale : le processus d'intégration de l'environnement (PIE). Toutefois, ce processus s'est limité à l'examen des risques et des possibilités propres à un projet. Il ne permettait pas de concevoir un portefeuille stratégique adapté aux catastrophes.

Un **rapport de l'exercice d'apprentissage par les pairs de l'OCDE en 2019 a confirmé les défis du Ministère en matière d'analyse environnementale stratégique**, indiquant que l'intégration environnementale était une réflexion après coup pour bon nombre des partenaires. Des partenaires (et des agents) n'avaient pas l'expertise technique dans ce domaine, et les évaluations environnementales stratégiques (EES) étaient réduites dans les programmes bilatéraux. Le rapport contient des suggestions visant à mieux intégrer l'analyse environnementale et à assurer un suivi efficace. Par exemple, utiliser les spécialistes existants pour favoriser la cohérence; réintroduire les EES avec suivi; assurer l'accès du personnel à l'appui technique dont il a besoin; renforcer les liens entre les domaines politiques, notamment l'aide humanitaire, la santé, la paix et la sécurité; et créer un service d'aide au sein du ministère.



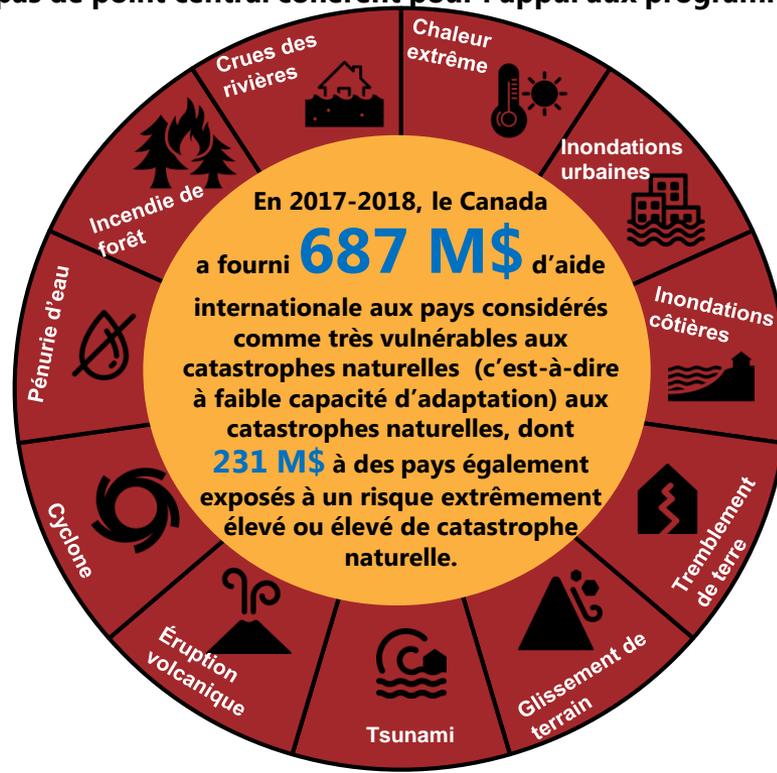
# Conception de programmes adaptés aux catastrophes

Dans les zones à risque élevé, les gens sont piégés dans un cycle de pauvreté et de rétablissement. Un soutien plus global est nécessaire pour briser ce cycle.



La « réduction des risques de catastrophe » était un dossier orphelin au sein d’Affaires mondiales Canada. En l’absence d’un responsable, les directives étaient dispersées et limitées à l’aide humanitaire immédiate.

Plus de la moitié des 19 projets philippins échantillonnés ont subi des pertes du fait de catastrophes. La responsabilité de la réduction des risques de catastrophe n’a pas été revendiquée au Ministère. La *Politique d’aide internationale féministe* mentionne la réduction des risques de catastrophe et l’adaptation aux changements climatiques, mais uniquement dans le cadre de certains piliers stratégiques. La Direction de l’aide humanitaire internationale et des interventions lors de catastrophe naturelle du Ministère offrait une formation sur l’intervention en cas de catastrophe naturelle, mais celle-ci se limitait à l’intervention humanitaire et ne couvrait pas les phases subséquentes, soit le redressement rapide et la reconstruction, ni la préparation à d’autres catastrophes éventuelles. Les spécialistes de l’environnement à l’administration centrale ont offert des conseils de haut niveau au programme des Philippines, et le consultant local aux Philippines a été utile en donnant des conseils pratiques aux partenaires de mise en œuvre, même si ce n’était pas de manière opportune. Dans l’ensemble, **la gouvernance et l’expertise sur le sujet étaient dispersées et n’avaient pas de point central cohérent pour l’appui aux programmes.**



# Perspectives de durabilité

## Les participants étaient confiants dans la viabilité à long terme de leur petite entreprise.

Les projets de reconstruction ont mis en œuvre de bonnes pratiques pour favoriser la durabilité des résultats, notamment **en mettant l'accent sur la formation et en soutenant la formation de collectifs**.

Quant à la formation, les participants ont estimé que leurs compétences désormais renforcées leur permettraient de continuer à améliorer leurs moyens de subsistance. Les projets de reconstruction ont intégré une approche de « formation des formateurs » et des sites de démonstration d'agriculture adaptée au climat pour favoriser une adoption plus large.

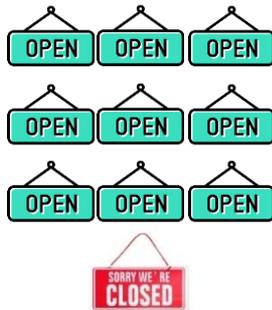
Des projets ont appuyé la formation de coopératives, d'associations et de groupes d'épargne et de prêts communautaires pour permettre aux propriétaires de petites entreprises d'accéder à de meilleures ressources et à de meilleurs profits. Les participants étaient raisonnablement sûrs que ces groupes appuieraient l'amélioration continue de leurs moyens de subsistance.

## Des menaces persistent quant à la durabilité des résultats.

Au moment de l'évaluation, les projets se préparaient à être clôturés malgré un certain nombre de défis à relever pour assurer leur durabilité immédiate :

- Les **prochaines élections** et la politique locale menaçaient le succès de certaines associations communautaires ainsi que l'expansion d'une aire marine protégée.
- Pour un partenaire, la mise en œuvre d'un système d'irrigation était essentielle, mais il fallait **plus de temps et de ressources** pour accomplir cette tâche.
- Les groupes communautaires ont admis qu'ils **ne disposaient pas des économies nécessaires** pour entretenir l'équipement fourni, p. ex. le tracteur partagé (remarque : l'équipement était souvent fourni par le gouvernement national).
- Des **catastrophes naturelles** subséquentes ont anéanti les récoltes soutenues par un projet (p. ex. algues marines) et des pépinières de mangroves qui n'ont pas été remplacées.
- Des propriétaires de petits dépanneurs étaient **découragés** après avoir participé à une foire commerciale avec des fournisseurs qui ne souhaitaient pas leur vendre.

Plus de 90 % des participants à l'atelier d'évaluation ont exprimé leur confiance dans la viabilité à long terme de leur entreprise.



### Résultats imprévus

Les projets ont généré des possibilités d'emploi indirectes qui n'étaient pas durables. Par exemple, une auberge a été créée pour accueillir du personnel international, des services de restauration et des services de location de chaises soutenaient des ateliers de formation sur les projets, et du personnel local a été embauché pour soutenir la mise en œuvre des projets. Ces entreprises n'avaient pas de perspectives d'avenir.

# Perspectives de durabilité

## Les partenariats avec le secteur public étaient essentiels pour continuer à soutenir les collectivités vulnérables aux typhons.

Lorsque les partenaires **se sont impliqués de manière précoce et soutenue avec le secteur public, les organismes gouvernementaux nationaux et locaux se sont montrés intéressés par l'adoption de certaines initiatives des projets.** Par exemple, les collectivités locales ont investi dans des « routes de la ferme au marché » pour permettre aux participants de mieux transporter leurs produits agricoles. L'Autorité de l'enseignement technique et du développement des compétences a également pris en charge le programme d'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle d'un partenaire. Plusieurs gouvernements locaux ont adopté des ordonnances pour soutenir l'agriculture biologique, la bonne gestion des déchets et la protection marine.

De nombreux participants au programme ont bénéficié de l'appui de partenaires qui les ont aidés à s'inscrire au régime national de la Société d'assurance-récolte du gouvernement philippin.

Toutefois, les administrations locales des régions ciblées ont indiqué qu'elles disposaient de ressources limitées pour poursuivre leurs activités ou pour faire appliquer les lois. Par exemple, le succès de l'aire marine protégée du Samar oriental dépendait de l'adhésion d'autres districts aux lois et de l'accès des maires au financement pour le salaire des agents de l'autorité formés, ce qui ne semblait pas prometteur au moment de l'évaluation.

Pour l'un des partenaires, l'administration locale n'a été que très peu impliquée, car on estimait que la bureaucratie aurait ralenti les activités du programme. Cependant, ce partenaire avait du mal à créer un plan de durabilité au cours des derniers mois de la mise en œuvre de son projet et était confronté à l'apathie du gouvernement. Par conséquent, il était probable que le cours de formation en gestion financière élaboré grâce au financement du programme ne serait plus disponible.



Une installation de services partagés cofinancée pour le soutien aux petites entreprises à Tacloban, sur l'île de Leyte



Un manuel de formation à l'autonomie fonctionnelle élaboré par le programme de reconstruction

# Perspectives de durabilité

## Résilience financière

**Nous devons éviter de confondre la « survie » et la capacité de rétablissement avec la résilience des citoyens. Nous ne voulons pas verser dans le romantisme au sujet de la résilience simplement parce que les gens sont capables de supporter les épreuves ».**

- Yvonne Su, Université de Guelph

Les experts ont noté que le concept de résilience a souvent été utilisé afin d'insister sur la nécessité pour les personnes vulnérables d'assurer leur propre survie sans soutien extérieur, en confiant la responsabilité du redressement à ceux qui disposent des moyens les plus limités pour y parvenir.

Ces experts ont préconisé des changements significatifs pour réduire l'exposition aux dangers, plutôt que de maintenir un statu quo qui est intrinsèquement risqué.

**Les projets de reconstruction ont principalement soutenu l'amélioration de la sécurité financière des individus et la planification des catastrophes naturelles futures, également connues sous le nom de « résilience financière ».**

Compte tenu de l'exposition élevée des collectivités ciblées aux risques naturels, le renforcement de la résilience est nécessaire à la durabilité à long terme des résultats de la reconstruction. La résilience a longtemps été définie comme la capacité des personnes ou des systèmes à se remettre d'un choc externe. Avec les catastrophes naturelles, la résilience peut signifier la capacité de réagir et de se rétablir rapidement, et elle est étroitement liée à la réduction des risques de catastrophe.

Le programme de reconstruction a permis de renforcer la résilience financière des individus par les moyens suivants :

- Créer des coopératives communautaires
- Améliorer l'épargne personnelle et collective
- Améliorer l'accès aux produits d'assurance
- Soutenir la diversification des moyens de subsistance
- Promouvoir la planification de la continuité des opérations
- Accroître les connaissances sur les services aux entreprises et les services financiers

Ces mesures s'harmonisaient bien avec la compréhension de la résilience parmi les participants. Ceux-ci ont indiqué que la diversification de leurs sources de revenu et leur protection par des mesures d'assurance, d'épargne et de préparation leur ont donné la confiance nécessaire pour faire face à de futures catastrophes. **Près de 80 % des participants aux groupes de discussion ont déclaré qu'ils étaient « très confiants » dans leur capacité d'affronter avec succès les risques naturels futurs et de s'en remettre.**

Cependant, malgré la confiance qu'ils ont exprimée, **beaucoup vivaient encore dans la pauvreté, dans des abris temporaires qui étaient devenus leurs foyers permanents, et dans des zones à haut risque** le long du littoral. Il y avait de fortes chances qu'une autre catastrophe les replonge dans le cycle de rétablissement. En outre, les projets de reconstruction étaient principalement axés sur l'agriculture. Avec les changements climatiques, on s'attendait à ce que ce secteur devienne de plus en plus difficile à soutenir dans les zones cibles.

# Perspectives de durabilité

## Réflexion prospective

« La durabilité globale des résultats sectoriels pourrait subir l'effet négatif de l'évolution des priorités ministérielles, car on a accordé moins d'importance à ce type de programmes thématiques, qui ont été progressivement éliminés ».

- Évaluation formative de 2017 de l'aide canadienne au développement pour l'industrie extractive et le développement durable

**Le programme des Philippines pourrait être à risque de diminuer son impact à cause de l'expansion du programme dans de nouveaux domaines alors que les ressources de l'aide internationale diminuaient.**

Depuis 2005, l'aide officielle du Canada aux Philippines a diminué de 50 pour cent (n'incluant pas la réponse au typhon Haiyan). Elle n'a augmenté que brièvement après le typhon Haiyan. Cette baisse régulière est due au fait que **l'économie des Philippines était en pleine croissance et que le pays devenait un pays à revenu intermédiaire supérieur.**

Malgré les programmes ciblés et les gains du programme des Philippines en matière d'autonomisation financière des femmes, qui s'harmonisent bien avec les objectifs de la nouvelle *Politique d'aide internationale féministe*, le **programme n'a été en mesure d'obtenir du financement que pour de nouveaux domaines prioritaires.** Les programmes étaient détournés de la croissance économique durable et de la préparation aux catastrophes au profit de la santé et des droits en matière de sexualité et de procréation, et de la voix et du leadership des femmes. Ce changement rappelle les conclusions de l'*Évaluation formative de 2017 de l'aide au développement du Canada dans le secteur de l'extraction et du développement durable*, selon laquelle les programmes d'extraction étaient abandonnés, malgré les résultats positifs et le fait que l'expertise avait été acquise pour de nouvelles priorités.

Pour le programme des Philippines, ce changement signifiait la fin des relations de financement avec les partenaires qui espéraient intensifier leurs initiatives en matière d'économie et de préparation aux catastrophes. De même, le personnel devait consacrer beaucoup de temps et de ressources à l'acquisition de nouvelles compétences et à l'établissement de nouveaux partenariats.

Les évaluateurs ont également visité un projet pilote sur la santé maternelle et la planification familiale afin d'en tirer des enseignements pour les nouveaux programmes axés sur la santé et les droits en matière de sexualité et de reproduction. Le projet pilote a démontré qu'investir dans la santé maternelle et la planification familiale pouvait limiter les grossesses non planifiées après une catastrophe naturelle. Cela pourrait accroître la participation des femmes à l'économie et soutenir le redressement.

Le fait de mettre l'accent sur ces nouveaux domaines pourrait appuyer la vision à long terme du programme, mais il faudrait le faire d'une manière qui **assure la continuité du programme et la concordance avec les principes du travail dans un pays à revenu intermédiaire.**

# Recommendations



# Recommandations

## Programme des Philippines:

- 1) Explorer les options avec les partenaires pour tenter de régler les derniers problèmes liés à la durabilité afin que les projets se terminent et que les partenaires partent de façon responsable. Examiner les risques liés à la durabilité avec les partenaires de la reconstruction lorsque les rapports finaux sont soumis. Documenter les leçons apprises et les possibilités de renforcer les processus futurs de planification et de surveillance de la durabilité.
- 2) Pour les nouveaux programmes, inciter les partenaires à trouver des moyens pratiques de travailler ensemble et de partager les ressources.
- 3) Assurer la continuité des programmes en démontrant comment les nouveaux programmes *d'aide internationale féministe* s'appuient sur les succès antérieurs en matière de réduction des risques de catastrophe et de croissance économique durable tout en concordant avec les principes du travail dans un pays à revenu intermédiaire.

## Ministère:

- 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.

# Aspects à prendre en considération pour les programmes futurs



# Aspects à prendre en considération pour les programmes futurs

## Possibilités d'innovation :

1) Le Canada pourrait diriger l'élaboration de lignes directrices en matière de communication et de collaboration à l'intention de la communauté internationale des donateurs lors d'interventions humanitaires. Les lignes directrices viseraient à inclure de manière plus significative le gouvernement de l'État touché ainsi qu'à encourager les programmes consécutifs de secours, de redressement rapide, de reconstruction, de réduction des risques de catastrophe et 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 adaptés aux catastrophes

1) Le programme des Philippines a démontré que les agents de projet doivent créer activement des projets adaptés aux catastrophes en intégrant les bonnes pratiques en matière de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation aux changements climatiques afin de mieux aider leurs participants à vivre avec des risques environnementaux dynamiques.

## Recours à des experts

- 2) Les experts locaux en matière d'environnement comprenaient les lois locales et les stratégies appropriées, tandis que les experts ministériels veillaient à ce que les normes environnementales canadiennes soient élevées. Ces experts ont souvent été engagés trop tard dans la conception du projet. Les agents de projet doivent faire participer les experts dès le début pour aider les partenaires à reconcevoir les projets avant le début de la mise en œuvre.
- 3) Les universités locales ont été des partenaires précieux pour les projets philippins. Ces institutions ont fourni des recherches de pointe et ont aidé à introduire de nouvelles technologies ou d'autres solutions locales créatives. Les universités auraient aimé collaborer avec des établissements d'enseignement canadiens. Les projets devraient cerner les possibilités de partenariats universitaires locaux et canadiens.

## Programmes cohérents

- 4) Bien que les projets de reconstruction aient été conçus sous la forme d'un programme, la collaboration entre les partenaires a été limitée, ce qui a entraîné une duplication des efforts. Les agents de projet devront fournir des résultats attendus communs et offrir des incitatifs aux partenaires pour qu'ils collaborent et communiquent entre eux.
- 5) Les programmes de reconstruction ont servi de complément aux programmes régionaux qui s'harmonisaient bien avec l'appétit croissant pour une coopération Sud-Sud et la volonté des organismes régionaux de jouer un rôle plus important. L'harmonisation des programmes de cette façon peut renforcer l'engagement du Canada tout en renforçant les capacités au sein de ces organismes régionaux.

## Durabilité accrue

6) Bien que la durabilité des résultats ait été prévue dès le début des projets, ces plans n'ont pas toujours été suivis, ou ont été oubliés, pendant la mise en œuvre. Les projets devraient faire appel au secteur public dès leur lancement et être axés sur les priorités du gouvernement afin d'accroître les chances de réussite du transfert. Le suivi régulier des projets doit permettre de s'attaquer plus activement aux nouvelles menaces qui pèsent sur la durabilité.

# Annexes

**Annexe I : Portée de l'évaluation**

**Annexe II : Méthodologie**

**Annexe III : Limites**

**Annexe IV : Modèle logique (Programme de reconstruction)**

**Annexe V : Affaires mondiales Canada – vue d'ensemble des programmes aux Philippines**



- Couvrait le programme de reconstruction de 20,5 millions de dollars de la période allant de l'exercice 2013-2014 à l'exercice 2018-2019.
- Axée sur les programmes bilatéraux liés à la reconstruction en cas de catastrophe naturelle et à la promotion de la résilience des collectivités face aux catastrophes naturelles (OGM et KFM).
- Les documents de projet de MFM n'ont fait l'objet que d'un examen succinct en raison de l'évaluation simultanée de l'aide humanitaire.
- Les projets d'IFM ont été abandonnés en raison d'un investissement minimal d'IFM et des récents travaux d'évaluation (évaluation de la Colombie, examen de l'état d'avancement du Programme pour la stabilisation et les opérations de paix).

### But de l'évaluation

- Contribuer à la prise de décisions éclairées, appuyer l'amélioration des politiques et des programmes et faire progresser l'apprentissage horizontal ministériel.
- Fournir une évaluation neutre et fondée sur des preuves de l'aide internationale aux Philippines afin d'informer les Canadiens, les parlementaires, les ministres, les organismes centraux, la direction d'Affaires mondiales Canada, les partenaires et les bénéficiaires.

### Adaptation au sexe?

#### Pertinence

1. Dans quelle mesure a-t-il été pertinent pour Affaires mondiales Canada de financer des projets de reconstruction après une catastrophe aux Philippines, à la lumière des éléments suivants :
  - Investissements des gouvernements, des organismes multilatéraux (par exemple l'ANASE) et des donateurs.
  - Répercussions du typhon Haiyan et besoins de la collectivité.
  - Mandat, priorités et expertise du Canada.

#### Résultats

2. Dans quelle mesure les projets de reconstruction ont-ils contribué aux résultats attendus, en particulier ceux concernant les femmes et les filles?
3. En quoi les activités et les résultats des projets de reconstruction ont-ils été différents de ceux d'autres projets de développement semblables?
4. 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 et capables de favoriser l'obtention des résultats?

#### Résilience (durabilité et efficacité)

5. Quels sont les facteurs de résilience qui ont soutenu la durabilité des résultats, en particulier pour les femmes et les filles?
6. La présence 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?

# Annexe II : Méthodologie

## Examen de documents

n= 47 documents



Examen de documents internes d’Affaires mondiales Canada, notamment :

- Documents de politique
- Documents de planification et de stratégie
- Notes d’information et notes de service
- Rapports publics
- Évaluations, audits, examens
- Rapports du Fonds de contrepartie pour le typhon Haiyan, y compris le suivi et l’évaluation
- Plans de gestion de l’environnement et processus d’intégration environnementale

## Analyse documentaire

n= 119 livres et articles



Examen de publications spécialisées et de sources secondaires

- Milieu universitaire : aide internationale dans un pays à revenu intermédiaire, réduction des risques de catastrophes différenciée selon le genre, adaptation aux changements climatiques, meilleure résilience communautaire
- Gouvernement philippin : philosophie et pratiques pour « reconstruire en mieux »
- Organisations internationales, p. ex. Stratégie internationale des Nations Unies pour la prévention des catastrophes ; pratiques exemplaires, modèles éprouvés

## Entrevues avec des intervenants clés

n= 138 (61 hommes, 77 femmes)

Entrevues semi-structurées avec :

- Membres de la direction et du personnel d’Affaires mondiales Canada (passés et actuels)
- Autres donateurs
- Organismes de mise en œuvre et partenaires locaux
- Gouvernement des Philippines
- Banque asiatique de développement
- Organisations de la société civile
- Experts en la matière

## Examen des projets : Examen de la résilience aux catastrophes naturelles de la planification à la mise en œuvre

n=19\*



1<sup>er</sup> examen des projets : Analyse comparative des quatre projets de reconstruction afin de cerner les éléments suivants :

- Les résultats, les défis, les facteurs de réussite et les résultats imprévus du projet qui ont été signalés.
- L’efficacité des méthodes de renforcement de la résilience dans les micro, petites et moyennes entreprises.
- Les principaux apprentissages en matière de réduction des risques de catastrophes tenant compte de la différence entre les sexes dans les activités de subsistance.
- Les bonnes pratiques pour la reconstruction en cas de catastrophe.

2<sup>e</sup> examen des projets : Examen des documents de 15\* projets d’OGM et de KFM sélectionnés pour déterminer les éléments suivants :

- Mesure dans laquelle les projets ont permis de cerner les risques et les stratégies d’atténuation en matière de catastrophes et de changements climatiques.
- Analyse des orientations données par les experts ministériels dans le cadre des projets, de l’efficacité des stratégies d’atténuation et de la résilience des efforts déployés, en relevant toute adaptation ou modification des dépenses.
- Mesure dans laquelle les projets ont été touchés par les risques naturels en termes de pertes d’efficacité ou de menaces pour la durabilité des résultats

\*le cas échéant, plusieurs phases ont été analysées comme un seul projet

## Visites sur place

Groupes de discussion et entrevues avec des participants  
N=266 (82 hommes, 144 femmes)

Visites sur les lieux de tous les projets de reconstruction et d’un échantillon d’autres projets mis en œuvre par OGM et KFM sur les îles touchées par le typhon Haiyan (n=6 projets).

Les visites sur place ont servi à valider les résultats des projets, à évaluer la durabilité des résultats et à mettre à l’essai des méthodes novatrices de mobilisation communautaire participative afin de recueillir l’opinion des collectivités sur la forme que devraient prendre les programmes de reconstruction après une catastrophe et les programmes résistants aux catastrophes.

# Annexe III : Limites

## Limites



Le taux de réponse aux demandes d'entrevue a été faible ainsi que la mémoire institutionnelle du personnel, en particulier pour ce qui est d'intégrer dans les projets l'atténuation des risques de catastrophe.

L'accès à la documentation des projets a été retardé pour les raisons suivantes :

- o Gestion des documents incomplète ou incohérente;
- o Accès limité à un système partagé de stockage de documents.

Pendant la mission sur le terrain, la communication avec certains participants s'est heurtée à une barrière linguistique.

Malgré le fait que les quatre partenaires de reconstruction devaient utiliser le même modèle logique, ils ont mesuré les résultats de leurs projets de manière différente, ce qui a rendu impossible la comptabilisation ou la comparaison de leurs résultats respectifs

Les projets ont limité leur engagement en faveur de l'égalité des sexes au thème de la dynamique du pouvoir dans le cadre d'une relation entre mari et femme. Certains participants étaient de toute évidence des personnes handicapées, mais les projets ne comportaient pas d'approche à l'intention des personnes les plus vulnérables.

## Stratégies d'atténuation



Les évaluateurs ont mené des entrevues détaillées avec des experts clés du Ministère, y compris ceux qui ont changé de poste. Les agents ont été encouragés à participer même lorsqu'ils estimaient que la réduction des risques de catastrophe n'était pas une priorité pour leurs projets.

Les évaluateurs ont demandé des documents précis à la mission de Manille et aux agents des projets. Les évaluateurs ont également consacré beaucoup de temps et d'efforts pour localiser et rassembler les documents.

Des consultants locaux ont été embauchés pour faciliter la traduction. La feuille de travail du groupe de discussion a été traduite en trois langues locales pour faciliter la compréhension des participants.

Les évaluateurs se sont fiés aux données d'un partenaire pour démontrer l'amélioration du revenu moyen. Pour déterminer si les revenus ont augmenté de manière générale, les évaluateurs se sont fiés aux participants échantillonnés et aux études de cas des partenaires.

L'évaluation a limité son examen des résultats en matière d'égalité des sexes et d'inclusion aux résultats de la formation sur l'égalité entre les sexes offerte par le programme.

# Annexe IV : Modèle logique (Programme de reconstruction)

Résultat final	Amélioration du bien-être économique des femmes et des hommes touchés par le typhon Haiyan.				
<b>Résultats intermédiaires</b>	Participation accrue des femmes et des hommes touchés par le typhon Haiyan à des activités économiques durables et résilientes.		Accès amélioré à des services financiers et de développement d'entreprises pour les microentreprises et les petites et moyennes entreprises touchées par le typhon Haiyan, en particulier celles appartenant à des femmes ou exploitées par des femmes.		
<b>Résultats immédiats : Partenaire A</b>	Accès accru et égal des femmes et des hommes aux connaissances, aux compétences et aux services nécessaires pour s'engager dans des activités économiques durables, résilientes et adaptées à la RRC.	Amélioration de la capacité des femmes et des hommes entrepreneurs à participer davantage à la gouvernance et aux relations interentreprises des chaînes de valeur.	Capacité améliorée des fournisseurs de services de développement des entreprises et de services financiers à fournir des produits et services adaptés aux besoins des hommes et des femmes, mieux adaptés au climat et facilement accessibles aux entreprises détenues par des hommes et des femmes.	Capacité renforcée des structures gouvernementales locales à soutenir efficacement et de manière transparente les entreprises locales, en particulier les entreprises dirigées par des femmes.	
<b>Résultats immédiats : Partenaire B</b>	Augmentation de la durabilité, de la résilience et de la rentabilité/des possibilités économiques pour les femmes et les hommes actifs dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche.	Accès accru des femmes, des hommes et des jeunes au perfectionnement des compétences, en tenant compte de la demande du marché du travail et de la situation particulière des femmes.	Augmentation du nombre de PME appartenant à des femmes ou exploitées par elles qui sont habilitées à solliciter des services financiers et des services de développement des entreprises	Nombre accru de produits répondant aux besoins particuliers des PME dirigées par des femmes qui sont offerts par les services financiers et de développement des entreprises existants.	
<b>Résultats immédiats : Partenaire C</b>	Accroissement des connaissances et des compétences en matière d'activités économiques durables et adaptatives parmi les femmes et les hommes agriculteurs et pêcheurs et les unités gouvernementales locales (UGL) ciblées.	Capacité accrue de restaurer les actifs productifs de manière durable parmi les femmes et les hommes agriculteurs et pêcheurs ciblés dans les organisations communautaires.	Amélioration des connaissances et des compétences des agents canadiens (AC) et des UGL ciblés pour faire face aux catastrophes et protéger les moyens de subsistance des communautés.	Amélioration de la capacité organisationnelle des organisations communautaires et des UGL à répondre aux besoins en financement et en services de développement des entreprises des ménages et des entreprises communautaires ciblés d'une manière sensible au genre.	Capacité accrue pour les microentreprises ciblées d'accéder aux possibilités du marché, en particulier les femmes entrepreneures, avec l'appui des UGL et du secteur privé.
<b>Résultats immédiats : Partenaire D</b>	Amélioration chez les femmes et les hommes propriétaires de magasins de sari sari des compétences en affaires et en gestion, ainsi que des connaissances techniques et de l'équipement nécessaires pour offrir des produits diversifiés à leurs clients.	Normalisation et développement des micro-économies locales et réduction des risques associés aux futures catastrophes naturelles grâce aux magasins de sari sari rénovés et améliorés.		Nombre accru de produits de microassurance (p. ex. assurance des biens, assurance contre les pertes d'exploitation) qui augmentent la résilience aux catastrophes.	Amélioration de la réglementation des produits d'assurance contre les sinistres et des connaissances en matière d'assurance publique.

# Annexe V : Affaires mondiales Canada – vue d’ensemble des programmes aux Philippines



**MFM: Enjeux Mondiaux et du développement**

- Axé sur l’aide humanitaire en réponse aux typhons et aux tremblements de terre

**OGM: Secteur de l’Asie-Pacifique**

- Les priorités du programme bilatéral comprenaient l’amélioration de la capacité de gouvernance locale, la croissance économique durable ainsi que les enfants et les jeunes.
- Le Programme Croissance par l’investissement et le commerce en Asie a appuyé le développement économique régional, y compris le soutien aux petites et moyennes entreprises et l’amélioration des infrastructures.

**KFM: Partenariats pour l’innovation dans le développement**

- Les priorités comprenaient les droits et services sexuels et génésiques pour les femmes et les filles, la croissance économique durable et la capacité de gouvernance, généralement dans le cadre de projets multinationaux plus vastes

**IFM: Sécurité internationale**

- Parmi les priorités figuraient le renforcement des capacités nationales d’intervention en cas d’épidémies, la capacité du gouvernement de lutter contre le passage de clandestins et l’application de la loi à l’échelle locale.