



Évaluation de l'engagement d'Affaires mondiales Canada dans les environnements complexes en Afrique subsaharienne, 2018-2023



Rapport d'évaluation

Préparé par la Direction de l'évaluation

Affaires mondiales Canada

Février 2025



Table des matières

3	Acronymes et abréviations
4	Sommaire exécutif
5	Contexte
11	Portée et objectifs de l'évaluation
12	Considérations stratégiques
13	Questions d'évaluation

14	Méthodologie
15	Limitations et mesures d'atténuation
16	Constats
36	Conclusions
38	Recommandations

Acronymes et abréviations

ACS Plus Analyse comparative entre les genres plus

AMC Affaires mondiales Canada

APD Aide publique au développement

ATMIS Mission de transition de l'Union africaine en Somalie

BVG Bureau du vérificateur général du Mali

CCISD Centre de coopération internationale en matière de santé et de développement

CDM Chef ou cheffe de mission

ERP Employés recrutés sur place

FMH Formation sur les milieux hostiles

FMI Fonds monétaire international

FRELIMO Front de libération du Mozambique

GE Égalité entre les genres

IDG Indice de développement du genre

IDH Indice de développement humain

IEF Indice de fragilité des États

MINUSMA Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali

OCDE Organisation de coopération et de développement économiques

OMS Organisation mondiale de la Santé

ONUMOZ Opérations des Nations unies au Mozambique

PAIF Politique d'aide internationale féministe du Canada

PAM Programme alimentaire mondial

PDI Personnes déplacées à l'intérieur de leur pays

PNUD Programme des Nations unies pour le développement

PSAT Projets de services d'appui sur le terrain

PSOP Programme pour la stabilisation et les opérations de paix

RENAMO Mouvement de résistance nationale du Mozambique

RSG+ Rapport sommaire de gestion de projet

SDC Service des délégués commerciaux

SDSR Santé et droits sexuels et reproductifs

SPED Service de politique étrangère et de diplomatie

UNFPA Fonds des Nations unies pour la population

UNICEF Fonds des Nations unies pour l'enfance

Sommaire exécutif

L'évaluation de l'engagement d'Affaires mondiales Canada (AMC) dans les environnements complexes en Afrique subsaharienne a examiné les programmes et les activités d'engagement du Ministère dans ces environnements pour la période de 2018 à 2023. L'évaluation s'est concentrée sur le travail de différentes filières d'engagement, y compris l'aide internationale, la diplomatie et le commerce, dans quatre pays étudiés : le Mali, le Mozambique, le Nigéria et la Somalie. Les objectifs étaient d'évaluer la pertinence, l'efficacité et les résultats des programmes et activités d'AMC dans ces environnements, et de tirer des leçons pour formuler des recommandations visant à améliorer l'engagement du Canada dans ces contextes de manière plus générale.

L'évaluation a montré que les engagements d'AMC répondaient aux besoins locaux et apportaient une valeur ajoutée grâce à l'utilisation d'analyses contextuelles et de projets de services de soutien sur le terrain (PSAT). Bien que les programmes et les activités soient alignés sur les priorités du Ministère, l'absence ou le manque d'orientations stratégiques claires pour l'engagement du Canada dans chaque pays a limité l'efficacité et la cohérence de ces activités. Les contraintes de sécurité et de ressources ont créé des écarts entre le niveau des ambitions d'AMC et les réalités sur le terrain, réduisant ainsi l'efficacité de l'engagement. Les processus d'approbation des projets et de modification des accords de financement de la filière de développement n'avaient pas l'adaptabilité nécessaire pour fonctionner efficacement dans des environnements complexes, ce qui a entraîné des retards significatifs et des impacts négatifs sur les projets. Malgré ces défis, les mesures d'adaptation réussies ont fourni des leçons précieuses qui devraient guider les futurs processus de financement dans ces environnements. L'évaluation a également effectué une analyse sommaire de la résilience du personnel dans ces environnements complexes, constatant que la majorité du personnel des missions les pays étudiés ne se sentait pas suffisamment équipée pour fonctionner efficacement en raison d'un manque de formation spécifique, de conseils adaptés et de restrictions de déplacement au sein des pays en raison de contraintes de sécurité et financières.

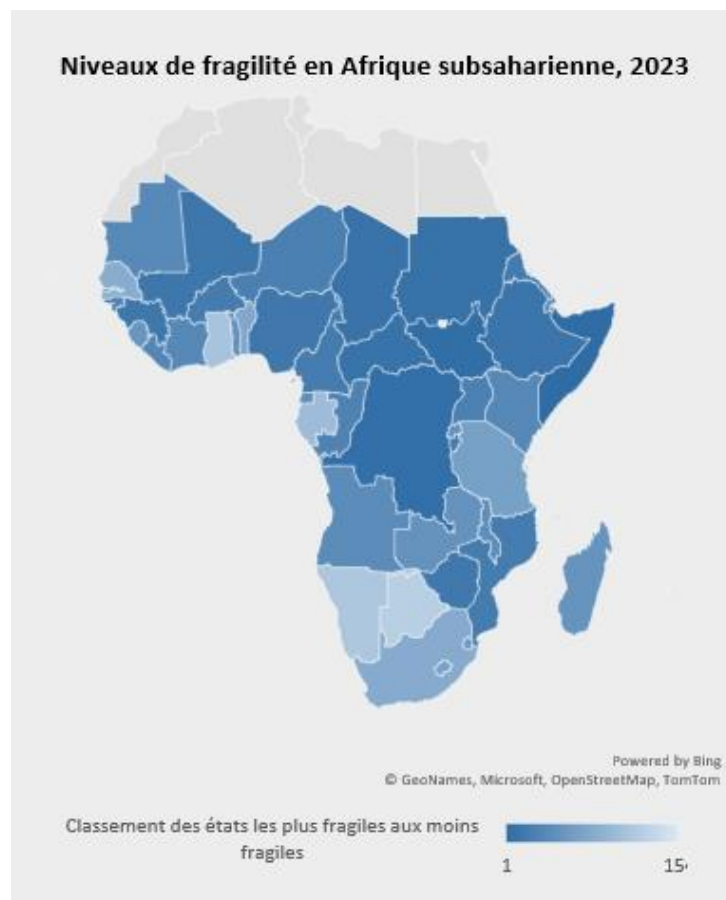
Pour mieux comprendre les résultats que le Canada a pu obtenir dans des environnements complexes et en tirer des enseignements, l'évaluation a analysé les résultats des programmes d'aide internationale d'AMC dans les secteurs de la santé, de la gouvernance, de la paix et sécurité. AMC a obtenu des résultats notables dans la promotion de la santé et des droits sexuels et reproductifs, la promotion des principes démocratiques et le soutien aux processus de paix. L'approche du Canada visant à intégrer la promotion de l'égalité des genres dans tous ses engagements a produit des résultats remarquables, positionnant le pays comme un leader dans ce domaine; cependant, des engagements à long terme seront nécessaires pour maintenir ces résultats. Le Service de politique étrangère et de diplomatie a réussi à naviguer dans des relations complexes tout en faisant progresser les discussions sur la protection des droits de la personne et la promotion de la bonne gouvernance. Les engagements commerciaux ont obtenu des résultats notables dans les secteurs minier et éducatif. Pour continuer à promouvoir les intérêts commerciaux du Canada, il a été recommandé qu'AMC renforce sa capacité analytique afin d'évaluer les prévisions économiques et les opportunités commerciales dans ces environnements complexes.

Sommaire des recommandations

- 1) Explorer et mettre à l'essai une nouvelle approche pour soutenir la planification stratégique intégrée par pays afin de fournir une stratégie globale d'engagement et de communication permettant au Canada d'opérer efficacement dans des environnements complexes (c'est-à-dire des pays classés dans les catégories de difficulté 4 ou 5). Les plans qui en résulteront devraient aligner les objectifs, les activités et les programmes de la mission, de l'administration centrale et des autres ministères du gouvernement.
- 2) Soutenir les projets dans les états fragiles et touchés par des conflits (EFTC) pour demeurer pertinents en rationalisant les processus d'approbation des projets et en renforçant la flexibilité des accords de financement pour répondre à des crises inattendues.
- 3) Renforcer la sélection du personnel, la préparation avant l'affectation et le soutien aux EC et aux ERP pour les affectations dans les catégories de difficulté 4 et 5 afin d'améliorer les capacités et la résilience du personnel

Veuillez noter que les conclusions de cette évaluation et les recommandations qui en découlent ne portent que sur la période de 2018 à 2023. La Stratégie du Canada pour l'Afrique : un partenariat pour une prospérité et une sécurité partagées, lancée en mars 2025, n'est donc pas incluse dans la portée de l'évaluation. Toutefois, certaines des considérations soulevées dans le présent rapport ont été prises en compte dans la stratégie.

Contexte



Source: Indice de fragilité des États (IFE), 2023

Environnements complexes et facteurs de fragilité

Le monde est dans une ère caractérisée par une succession de crises, tant sur les plans climatique, sanitaire, sécuritaire, politique que socioéconomique (OCDE, États de fragilité, 2023). Au niveau étatique, ces crises sont souvent amplifiées par leur complexité et fragilité.

La complexité est définie comme un système d'interconnexions englobant les divers liens, vulnérabilités et risques économiques, environnementaux, humains, politiques et sécuritaires ainsi que l'intensité de ces interconnexions.

La fragilité, quant à elle, désigne la vulnérabilité d'un État ou d'un système sociétal ainsi que leur capacité à s'adapter au changement et à rebondir après une crise.

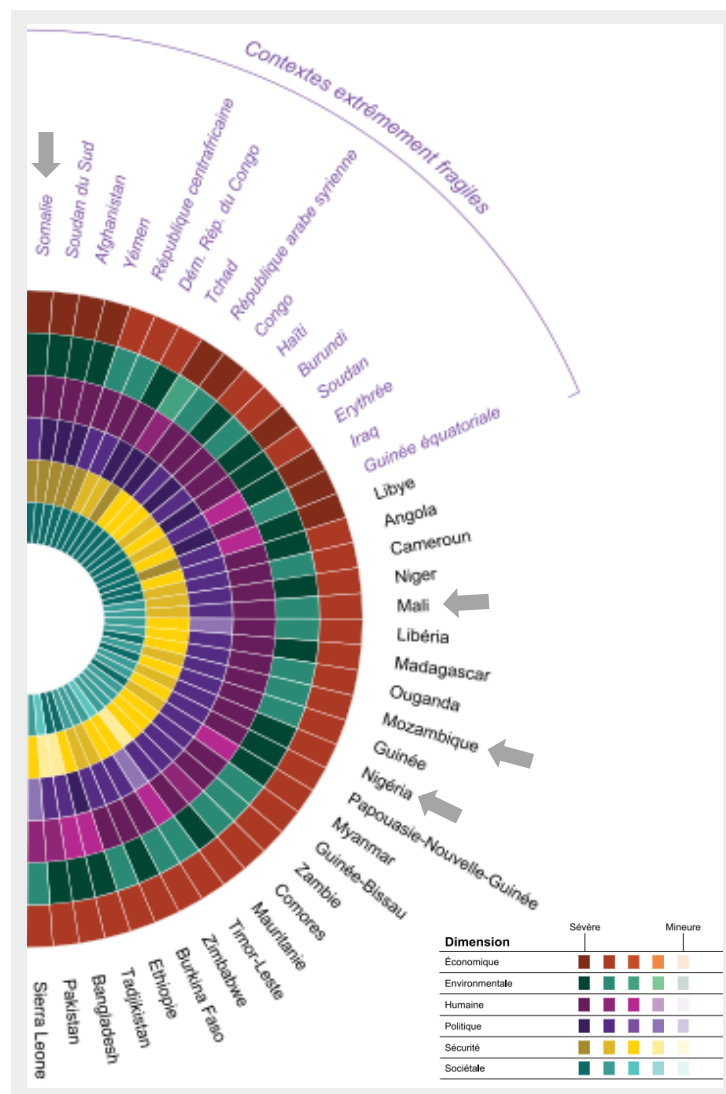
Affaires mondiales Canada (AMC) œuvre pour un monde plus pacifique, plus prospère et plus durable en menant des actions qui visent à protéger et à promouvoir les intérêts du Canada dans un environnement mondial complexe. Cela requiert qu'AMC s'adapte aux situations complexes et de fragilité. Cette évaluation visait à permettre de comprendre comment AMC a agi dans ces conditions difficiles et à tirer des leçons de ses engagements diplomatiques, commerciaux et de développement en Afrique subsaharienne. Il est important de souligner que cette évaluation n'était ni une évaluation de programme ou de l'aide internationale. En revanche, un cadre et des méthodes d'évaluation ont été appliqués pour examiner la pertinence et l'efficacité des différentes facettes de l'engagement canadien dans ces environnements complexes, en réalisant quatre études de cas pays en Afrique subsaharienne.

Le Canada en Afrique sub-saharienne

L'engagement du Canada en Afrique subsaharienne s'est traduit par des relations de longue date, qui se sont manifestées par la présence de 26 missions dans cette région. De plus, la région a reçu plus de 13,2 milliards de dollars de 2018 à 2023, soit 45 % du total des investissements de l'aide internationale (bilatérale et multilatérale) d'Affaires mondiales Canada. Bien que les pays de la région aient connu des niveaux de croissance économique variables au cours de la période d'évaluation, leurs situations se sont aggravées dans la plupart des cas. Ces dernières années ont été marquées par la résurgence de conflits et des coups d'État, même dans des pays démocratiques ayant connu plusieurs transitions pacifiques du pouvoir au cours des 30 dernières années. Sur les 49 pays d'Afrique subsaharienne, seulement 2 pays étaient considérés comme stables, selon l'indice de fragilité des États de 2024 du *Fund for Peace*.

C'était dans cette optique que la région de l'Afrique subsaharienne a été choisie comme opportunité d'apprentissage sur la manière dont Affaires mondiales Canada s'est engagé dans ces environnements complexes. Considérant le grand nombre de défis auxquels la région a fait face, une compréhension accrue des environnements complexes présentant plusieurs facteurs de fragilité a donné à Affaires mondiales Canada la possibilité de mieux y opérer et d'identifier des leçons apprises pour un meilleur positionnement stratégique. Cela inclut l'identification des leçons apprises pour améliorer le positionnement stratégique du Canada tout en mettant en œuvre la Politique d'aide internationale féministe (PAIF) et en respectant les principes de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour les États fragiles.

Contexte

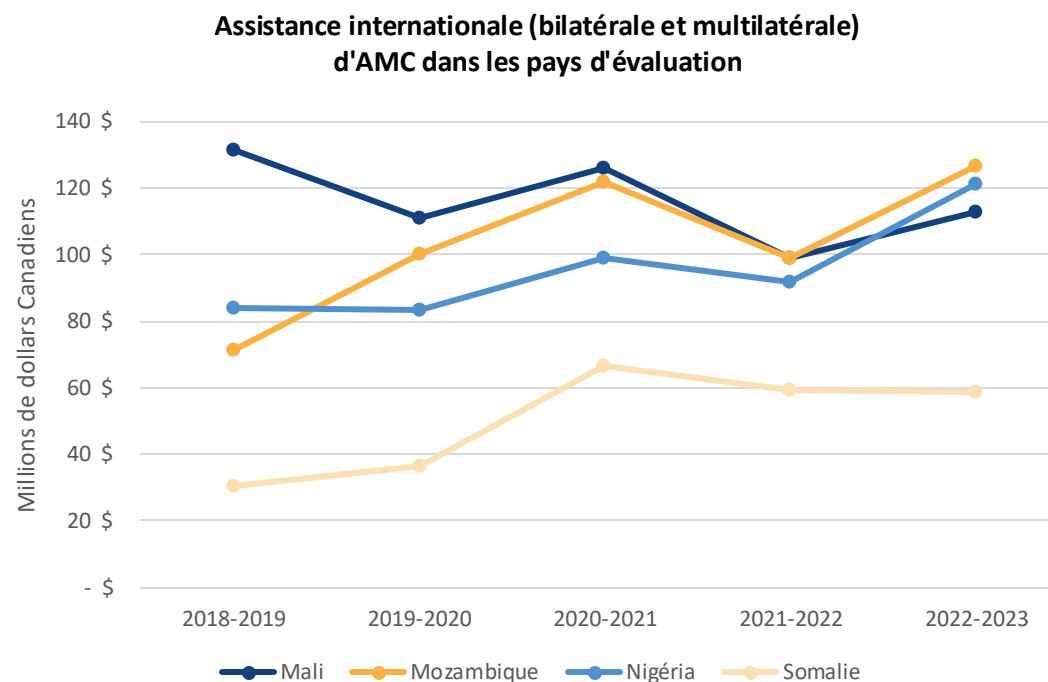


Source: Le Cadre multidimensionnel de l'OCDE sur la fragilité, 2022.

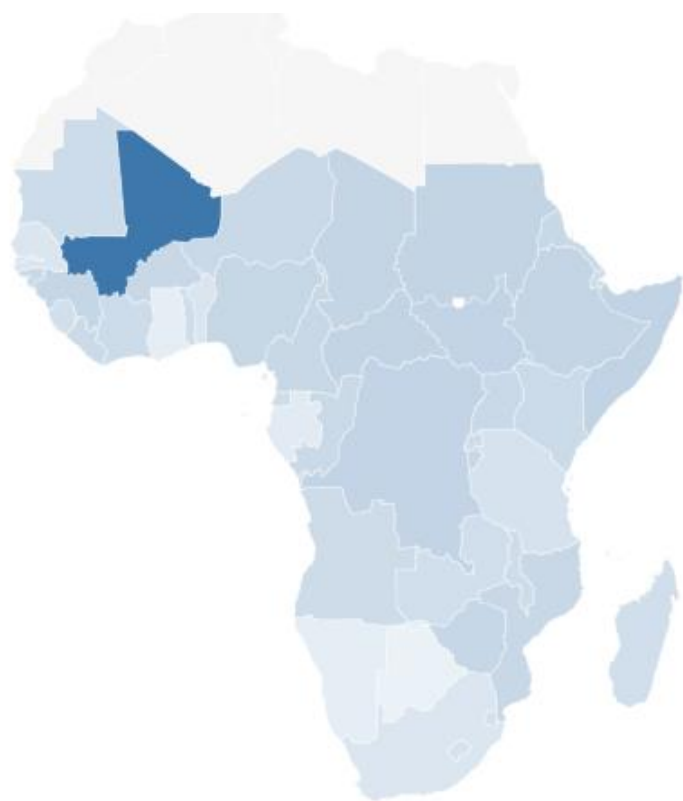
Investissements et engagement dans des contextes complexes en Afrique subsaharienne

L'évaluation s'était concentrée sur 4 pays d'étude de cas possédant des caractéristiques d'engagement et de programmations distinctes et des missions ayant des modèles opérationnels différents. Le Mali, le Mozambique, la Somalie et le Nigéria avaient été choisis pour leurs différents facteurs de complexité. Cette approche visait à accroître la diversité des possibilités d'apprentissage et la possibilité d'appliquer les leçons apprises à d'autres contextes complexes similaires.

Portrait de l'engagement et de la complexité dans les 4 pays d'étude de cas durant la période d'évaluation



Contexte - Mali



Le Mali, avec une population de 21,3 millions de personnes, dont 47 % avaient moins de 14 ans, a fait face à de nombreux défis. Le taux de pauvreté était de 44,4 %, et le pays s'est classé 188e sur 193 pays selon l'indice du développement humain (IDH). En 2023, la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) comptait 15 779 effectifs. L'indice de fragilité des États (IFE) du Mali était classé 13e en 2023.

Sélection du Mali

Il était le troisième plus important bénéficiaire de l'aide internationale (bilatérale et multilatérale) d'Affaires mondiales Canada en Afrique subsaharienne ayant reçu 580,9 millions de dollars (données de 2018-2023). Compte tenu de l'ampleur du soutien canadien au fil du temps, le choix du Mali pour une étude de cas représente une occasion d'en apprendre davantage sur les résultats à long terme de la programmation et d'observer la capacité d'adaptation de l'engagement à des changements rapides tels que ceux découlant d'un changement de gouvernement soudain. L'inclusion du Mali dans l'étude a également été bénéfique considérant les investissements commerciaux canadiens dans les secteurs miniers essentiels et des liens établis grâce au travail d'éducation internationale avec la population malienne détenant un diplôme canadien.

Portrait de l'engagement pour la période 2018-2023

Affaires mondiales Canada a contribué considérablement au développement du Mali pendant la période d'évaluation, à hauteur de 335 millions de dollars d'aide internationale, soutenant les systèmes de santé et d'éducation, la sécurité alimentaire, et la gouvernance. L'aide humanitaire de 51,8 millions de dollars était destinée à renforcer l'accès des services d'assainissement et de santé, et à lutter contre la malnutrition ainsi que la violence sexuelle et sexiste envers les personnes déplacées et leurs communautés d'accueil. La valeur moyenne des exportations canadiennes a atteint 31,6 millions de dollars pendant la période d'évaluation, culminant à 50,2 millions de dollars en 2021. AMC a facilité le dialogue entre le gouvernement et les investisseurs, principalement dans le secteur minier et a surveillé la responsabilité sociale des entreprises. Les programmes de paix et sécurité (69,3 millions de dollars) ont porté sur la prévention des conflits, la réconciliation et la participation des femmes aux efforts de paix. Les actions diplomatiques ont soutenu, entres autres, le plaidoyer pour l'égalité des genres. Selon les données de l'OCDE, en 2023, le Canada se classait troisième en matière d'aide publique au développement (bilatérale et multilatérale), précédé par les États-Unis et l'Allemagne. En 2022-2023, les principaux partenaires de la mise en œuvre des projets financés par le Canada comprenaient le Programme alimentaire mondial (PAM), la KfW Banque de développement et la Société allemande pour la coopération internationale. Le Mali était le pays d'étude de cas qui avait un modèle classique, avec une mission dirigée par un ou une chef de mission (CDM) et deux directions bilatérales à l'administration centrale qui gèreraient le développement, le commerce et la diplomatie.

Complexité et fragilité au Mali

Pendant la période d'évaluation, le pays a traversé des moments de grande instabilité politique et sociale. Voici un résumé de la situation :

- 1. Multiples coups d'État et élections retardées** : le pays a récemment connu deux coups d'État successifs ce qui a entraîné des retards dans les élections et une incertitude politique persistante.
- 2. Instabilité politique chronique et faiblesse des institutions** : les institutions maliennes étaient fragiles, ce qui a contribué à un instabilité politique chronique.
- 3. Insécurité et attaques terroristes** : le nord et le centre du Mali ont été particulièrement touchés par des attaques terroristes fréquentes, exacerbant l'insécurité dans la région.
- 4. Inégalité des genres** : les femmes au Mali continuaient de faire face à des inégalités considérables dans divers aspects de la vie sociale, économique et politique.
- 5. Dégradation environnementale** : le pays était également confronté à des défis environnementaux, notamment la dégradation des terres et la désertification, qui ont affecté les moyens de subsistance des populations locales.

Contexte - Mozambique



Le Mozambique, avec une population de 32,5 millions de personnes, dont 45 % avaient moins de 14 ans, a fait face à de nombreux défis. Le pays s'était classé 183e sur 193 pays selon l'indice du développement humain (IDH) et avait un taux de pauvreté de 46,1 %. Depuis la fin de la Mission de l'ONU au Mozambique (ONUMOZ), en 1995, le pays avait connu une fragilité institutionnelle et un recul en matière de démocratie.

Sélection du Mozambique

Il avait été le cinquième plus grand bénéficiaire de l'aide internationale (bilatérale et multilatérale) d'Affaires mondiales Canada en Afrique subsaharienne, ayant reçu 518 millions de dollars (données de 2018-2023).

L'étude de cas du Mozambique avait permis d'observer l'adaptation de la programmation canadienne à la fragilité liée au changement climatique et à un contexte de conflit. Avec cette étude de cas, l'évaluation avait pu observer la portée de la programmation en matière de santé et de droits sexuels et reproductifs (SDSR) dans ce type de contexte et donner un aperçu de l'interaction entre les activités diplomatiques et les activités de développement. Étant donné que le Mozambique avait établi un groupe de travail unique pour aligner les programmes de développement, de sécurité et humanitaires, cette étude de cas avait offert l'occasion de passer en revue les leçons tirées des décisions de programmation du « nexus ».

Portrait de l'engagement pour la période 2018-2023

AMC avait été un acteur clé du développement pendant la période d'évaluation, investissant 413 millions de dollars d'aide internationale pour améliorer la santé et la santé sexuelle et reproductive, l'éducation de qualité et la gouvernance. L'aide humanitaire de 31 millions de dollars avait été déployée pour les catastrophes climatiques et les conflits. Le montant consacré à l'action pour la paix et la sécurité avait totalisé 8,8 millions de dollars, et l'on avait mis l'accent sur la réduction des tensions dans le nord du pays. La valeur moyenne des exportations avait atteint 65,6 millions de dollars, principalement en agriculture. De plus, les exportations avaient connu une hausse de 76 % entre 2022 et 2023. Le programme commercial avait favorisé des occasions dans les domaines des technologies propres, de l'infrastructure, du pétrole, du gaz et de l'éducation. Les efforts diplomatiques avaient soutenu la stabilisation dans le nord et la défense des droits de la personne. Selon les données de l'OCDE, en 2023, le Canada se classait en cinquième position des donateurs en matière d'aide publique au développement (bilatérale et multilatérale). Les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne et le Japon étaient les principaux donateurs. En 2022-2023, l'UNICEF, le Ministère de l'Éducation et de la Culture du Gouvernement du Mozambique, et la Banque mondiale avaient fait partie des principaux partenaires de mise en œuvre d'AMC.

Le Mozambique avait suivi un modèle de responsabilité du ou de la chef de mission, ce qui signifiait que le ou la chef de mission était également le directeur du programme de développement bilatéral avec deux chefs de coopération qui divisaient la programmation par thèmes. Cette approche était conforme à l'engagement du Canada, qui se concentrait principalement sur la mise en place de programmes de développement.

Complexité et fragilité au Mozambique

Le Mozambique a connu une guerre civile entre 1977 et 1992, opposant le Front de Libération du Mozambique (FRELIMO) au Mouvement de Résistance Nationale du Mozambique (RENAMO), qui a entraîné la mort de près d'un million de personnes et le déplacement de cinq millions d'autres. Un long processus de paix dans lequel le Canada a joué un rôle important a finalement abouti en 2023. Toutefois, le nord du pays était toujours marqué par du terrorisme et une insurrection. En outre, le Mozambique était particulièrement vulnérable aux catastrophes naturelles induites par les changements climatiques, telles que les tempêtes tropicales et les cyclones. Enfin, l'indice de fragilité des États (IFE) a classé le Mozambique à la 21e position en 2023, soulignant les nombreux défis auxquels le pays était confronté.

Contexte – Nigéria



Le Nigeria, avec une population de 230,8 millions de personnes, dont 40,7 % avaient moins de 14 ans, a fait face à de nombreux défis d'ordre à la fois socio-économique et sécuritaire. Le taux de pauvreté y était de 40,1 %, et le pays s'était classé 161e sur 193 pays selon l'indice du développement humain (IDH).

Sélection du Nigéria

Il était le sixième plus grand bénéficiaire de l'aide internationale (bilatérale et multilatérale) d'Affaires mondiales Canada en Afrique subsaharienne ayant reçu 479,4 millions de dollars (données de 2018-2023).

Le choix du Nigéria pour l'étude de cas a permis d'évaluer les décisions de développement, le travail humanitaire et l'engagement dans un contexte économique plus favorable que d'autres, mais qui était néanmoins en proie à des poches d'insécurité et d'inégalité. En tant que puissance économique, le Nigéria était le premier partenaire commercial du Canada dans la région en 2023. Il est également un centre de sécurité pour la région du Sahel et permet de comprendre le lien entre les questions de sécurité et les occasions commerciales.

Portrait de l'engagement pour la période 2018-2023

AMC a investi 267 millions de dollars dans l'aide internationale au Nigéria pendant la période d'évaluation, en mettant l'accent sur l'amélioration de l'accès aux services de santé sexuelle et reproductive, sur la gouvernance, ainsi que sur les entreprises dirigées par des femmes. La valeur moyenne des exportations canadiennes a atteint 569 millions de dollars et celles-ci ont connu une augmentation de 4 % en 2023 grâce aux secteurs de l'agriculture et de l'automobile. Les priorités commerciales incluaient l'avancement d'un accord sur la protection des investissements étrangers et la finalisation d'un accord sur le transport aérien pour les investissements à long terme. Les efforts de plaidoyer se sont concentrés sur la responsabilité des gouvernements et la démocratie. Selon les données de l'OCDE, en 2023, le Canada était également le sixième donateur en matière d'aide publique au développement (bilatérale et multilatérale), les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne étant les 3 principaux donateurs. En 2022-2023, l'UNICEF, le PAM, et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) ont fait partie des partenaires principaux du Canada.

La mission d'Abuja s'est concentrée principalement sur le mandat de développement, le renforcement des relations diplomatiques et la livraison de l'aide humanitaire, tandis que la mission de Lagos s'est concentrée plus sur les intérêts commerciaux, en plus d'abriter les autres ministères canadiens. En matière de gouvernance, ce modèle est géré par un ou une chef de mission à partir d'Abuja et un chef de mission adjoint ou une cheffe de mission adjointe à partir de Lagos.

Complexité et fragilité au Nigéria

Le niveau d'inégalité entre les genres était élevé, ajoutant une couche de complexité aux défis socioéconomiques du pays. Selon l'Indice de Développement de Genre (IDG) de 2022, le Nigéria s'est classé dans le groupe 5 qui comprenait les pays avec les plus grandes inégalités de genre. L'exclusion économique et politique des femmes et la violence fondée sur le genre étaient courantes. Les indicateurs en matière de santé restent parmi les pires au monde, en particulier pour les femmes et les jeunes filles. Selon les données de l'UNICEF, en 2020, le Nigéria avait le troisième taux le plus élevé de mortalité maternelle et l'un des pires taux de mortalité infantile chez les enfants de moins de cinq ans. Le pays a été pris avec une insurrection islamiste dans le Nord-Est, un militantisme de longue date dans le delta du Niger, un accroissement du banditisme et des conflits communaux.

La corruption y était élevée, et le contrôle du gouvernement fut limité. Selon les indicateurs de la gouvernance de la Banque mondiale, le score du Nigéria en matière de contrôle de la corruption était 16,98 sur 100 en 2023, ce qui reflétait les défis persistants du pays en termes de transparence et de responsabilité. De plus, les élections présidentielles de 2019 et 2023 ont connu des retards en raison des défis liés aux logistiques et à l'insécurité. Parallèlement, l'inflation a augmenté et le pays a fait face à une pénurie de carburant et de ressources. Selon le FMI, le taux d'inflation au Nigéria était de 25 % en 2023. Ces défis ont été reflétés dans l'Indice de Fragilité des États (IFE), qui a classé le Nigéria à la 15e position, soulignant l'ampleur des problèmes auxquels le pays est confronté.

Contexte - Somalie



La Somalie, avec une population de 12,7 millions de personnes, dont 41,5 % avaient moins de 14 ans, a fait face à des défis considérables. Le taux de pauvreté y était extrêmement élevé, atteignant 73 %, et le pays se classait 193^e sur 193 pays selon l'indice du développement humain (IDH). Le pays était également confronté au terrorisme et à la violence intercommunautaire, ainsi qu'à des niveaux élevés d'inégalité entre les genres. Les catastrophes induites par les changements climatiques, telles que les sécheresses et les inondations, aggravaient la situation.

Sélection de la Somalie

Pendant la période d'évaluation, la Somalie avait reçu l'aide internationale (bilatérale et multilatérale) d'Affaires mondiales Canada à la hauteur de 251,8 millions de dollars, la majorité provenant de l'aide humanitaire (données de 2018-2023). La Somalie avait été choisie comme étude de cas parce qu'elle était l'État le plus fragile du monde et parce que ce pays n'avait commencé que récemment à recevoir l'aide canadienne au développement (aide publique au développement) de 250 millions de dollars entre 2018 et 2023. Il existait des liens importants entre le Canada et la Somalie, notamment avec l'importance de la diaspora somalie au Canada et les considérations liées à l'économie informelle que celle-ci entraînait. Ceux-ci pouvaient avoir une incidence sur les futures occasions commerciales et diplomatiques. Pendant la période d'évaluation, un nouveau programme de développement avait été mis en place et avait été géré à distance. L'évaluation avait permis d'avoir une vue d'ensemble des résultats de la programmation et offrait des possibilités de points d'entrée pour des décisions d'engagement futurs. L'étude de cas avait permis de tirer des enseignements de la gestion à distance, de la gestion des risques et de la diplomatie.

Portrait de l'engagement pour la période 2018-2023

AMC avait investi 60,7 millions de dollars d'aide internationale pour améliorer la santé et les droits sexuels et reproductifs, l'éducation et la gouvernance en Somalie pendant la période d'évaluation. L'aide humanitaire avait été cruciale; 166,7 millions de dollars avaient été consacrés à la sécurité alimentaire, à la lutte contre la malnutrition, à l'accès à l'eau, aux services d'assainissement et aux abris. L'objectif en paix et de sécurité avait visé la sécurité à long terme, dont le financement avait été de 1 million de dollars. La programmation du développement bilatéral avait repris en 2019, avec des décaissements de 23,4 millions de dollars servant à la santé et aux droits sexuels et reproductifs (SDSR), à l'éducation et à la gouvernance. Bien qu'il n'y ait pas eu de programme commercial spécifique, la valeur moyenne des exportations avait atteint 4,41 millions de dollars pendant la période d'évaluation, principalement pour l'industrie aéronautique. Cependant, les exportations avaient connu une baisse de 5 % entre 2022 et 2023. Les efforts de plaidoyer diplomatique s'étaient concentrés principalement sur le soutien pour l'égalité des genres, les droits de la personne, et sur la réconciliation entre les États et le gouvernement fédéral. Selon les données de l'OCDE, en 2023, le Canada se positionnait au septième rang en matière d'aide publique au développement (APD), et les États-Unis, l'Allemagne et le Royaume-Uni avaient été les principaux donateurs. Les principales organisations partenaires avaient été l'UNICEF, le PAM, et Care Canada.

L'engagement diplomatique du Canada se faisait principalement à distance, à partir de Nairobi, au Kenya, comme celui d'autres acteurs internationaux, en raison des défis de sécurité majeurs et de l'extrême fragilité de la Somalie. Bien que des restrictions de voyage vers la Somalie aient souvent été imposées pour assurer la sécurité du personnel, conformément aux responsabilités du Ministère en matière de devoir de diligence, il y avait des différences au sein de la communauté des donateurs. Certains donateurs avaient une présence diplomatique en Somalie, tandis que d'autres, basés au Kenya, se rendaient plus fréquemment en Somalie.

Complexité et fragilité en Somalie

La Mission de transition de l'Union africaine en Somalie (ATMIS) dont le mandat avait pris fin en décembre 2024 était présente pendant la période d'évaluation. Le gouvernement y exerçait un contrôle limité en dehors de la capitale, et les élections étaient souvent retardées. La corruption y était élevée, accompagnée de violations des droits de la personne. Selon les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale, la Somalie se classait dans le dernier percentile en matière de contrôle de la corruption avec un score de 0,94 sur 100 en 2023. Le score de la Somalie pour la fragilité liée aux droits de l'homme était de 9 sur 10 selon l'indice des États fragiles (IFE).

La complexité de la Somalie avait été reflétée dans l'Indice de Fragilité des États (IFE), qui l'avait classée à la première position, ce qui indiquait une fragilité extrême.

Portée et objectifs de l'évaluation

La théorie des systèmes dans l'évaluation

En raison de la diversité des contextes, des flux de travail complexes et des parties prenantes impliquées, le cadre de l'évaluation s'est reposé sur la **théorie des systèmes** et les techniques qui y sont associées. La théorie des systèmes prend en compte les interconnexions dans des contextes complexes afin de comprendre l'ensemble plutôt qu'un seul élément individuel pour refléter avec précision les situations du monde réel. Cette approche a permis de comprendre les environnements complexes en tant que systèmes à partir de 4 dimensions – interventions, parties prenantes et acteurs, systèmes externes et internes (Bamberger, 3^{ie} 2021). Les avantages de ce cadre théorique étaient les suivants :

- voir (davantage) l'ensemble de la situation
- déterminer les limites de ce qui est inclus
- s'adapter à des contextes changeants
- découvrir des liens inconnus, des résultats inattendus ou des conséquences involontaires
- considérer les défis et les occasions à partir de points de vue multiples et non traditionnels

Objectifs de l'évaluation

Les objectifs de cette évaluation étaient les suivants :

- examiner la **pertinence, l'efficacité et les résultats** des engagements d'Affaires mondiales Canada dans des environnements complexes
- tirer des enseignements et formuler des recommandations pour améliorer l'engagement du Canada dans ces contextes

Portée de l'évaluation

L'évaluation s'était concentrée sur les déboursments et les activités du Ministère dans les domaines du développement, de la diplomatie, du commerce, de la paix et de la stabilisation, ainsi que de l'assistance humanitaire au Mali, au Mozambique, au Nigéria et en Somalie pour la période 2018-2023. On y excluait le travail consulaire et les efforts des autres ministères fédéraux canadiens. Dans le contexte de cette évaluation, l'engagement faisait référence à la combinaison des déboursments et activités de ces filières dans chacun des pays. Les possibilités de collaboration et de cohérence entre chacune d'elles avaient également été évaluées. L'évaluation s'était appuyée sur les principes de l'OCDE relatifs aux États fragiles comme cadre pour comparer les engagements d'Affaires mondiales Canada dans ces contextes aux standards internationaux. L'exercice s'était appuyé sur une vision transversale du risque en tant qu'élément essentiel de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience dans les contextes fragiles, ainsi que de l'égalité des genres, y compris l'analyse comparative entre les sexes plus (ACS Plus), la considération pour les changements climatiques et la sensibilité aux conflits. De plus, dans le secteur de assistance internationale, 3 thématiques d'engagement avaient été étudiées : la santé, particulièrement la santé et les droits sexuels et reproductifs (SDSR), la gouvernance, ainsi que la paix et la stabilisation.

Approche de l'évaluation

L'évaluation a utilisé une approche mixte avec des méthodes quantitatives et qualitatives pour collecter des données primaires et secondaires, y compris des entretiens avec des informateurs clés, des études de cas thématiques et des analyses de la programmation et de la documentation stratégique, de la littérature académique et des projets qui ont été organisés en quatre études de cas par pays. L'équipe d'évaluation a utilisé une méthode d'échantillonnage non probabiliste combinant un échantillon raisonné (données collectées auprès de personnes ou de groupes spécifiques choisis dans un but précis) et un échantillon par quotas (données collectées auprès de différents groupes) pour sélectionner les projets et les principales parties prenantes.

La conception de l'évaluation s'est appuyée sur un certain nombre de considérations méthodologiques, à savoir :

Évaluation en grappe : La sélection de différents contextes opérationnels pour les études de cas a permis d'identifier efficacement les points communs et les différences entre les divers modèles de mission.

Axée sur l'utilisation : L'évaluation a été conçue pour être utile à ses principaux utilisateurs : les décideurs d'AMC.

Théorie des systèmes : L'évaluation visait à décomposer et à comprendre le fonctionnement individuel et global des différentes parties prenantes, programmes et activités, la cartographie des parties prenantes étant essentielle pour comprendre la complexité des engagements de l'AMC dans les pays étudiés.

Cartographie des résultats : Cette méthodologie a été utilisée pour recueillir des informations sur les changements de comportement, de relations, d'actions et d'activités des engagements de l'AMC dans les pays étudiés.

Analyse des conflits sensible aux genres : L'évaluation a comparé les normes internationales pour la conduite d'une analyse des conflits tenant compte des sexospécifiques aux engagements d'AMC afin de déterminer dans quelle mesure les engagements du Canada dans des environnements complexes étaient fondés sur une solide compréhension des causes profondes des conflits et de la manière dont ces conflits affectaient différemment les hommes et les femmes.

Considérations stratégiques

Différents niveaux d'apprentissage

L'évaluation a apporté des occasions d'apprentissage à Affaires mondiales Canada.

Niveau ministériel (macro) :

Les questions corporatives de cette évaluation ont souligné des enjeux nécessitant des améliorations ou des réflexions sur les choix d'engagement, les priorités, les outils, les processus et les ressources humaines pour mieux positionner le Ministère dans des environnements complexes et fragiles.

Niveau du secteur (méso) :

Au niveau de secteur de l'Afrique, cette évaluation a offert une occasion de réfléchir sur l'engagement stratégique de plus haut niveau quant à l'engagement d'AMC dans la sous-région. Elle a également offert la possibilité de tirer des leçons pour mieux positionner les efforts du Canada dans d'autres contextes complexes similaires.

Niveau du programme (micro) :

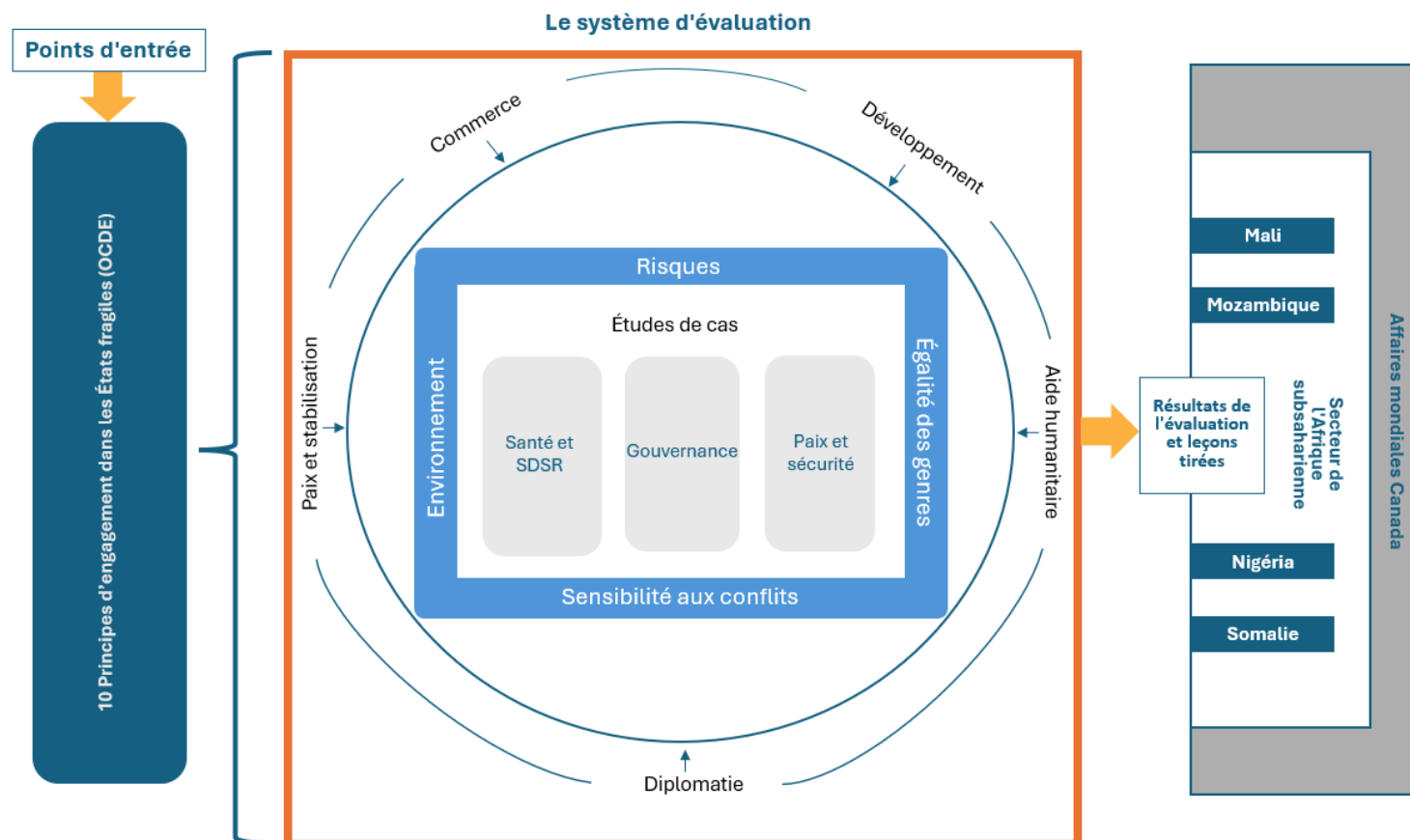
Au niveau des études de cas pays, elle a offert la possibilité de prendre en considération les contextes et les résultats spécifiques, et la cohérence entre les différentes filières ainsi qu'entre l'administration centrale et les missions. De plus, ce niveau a permis de tirer des leçons d'autres donateurs faisant face à des contextes semblables.

Il est à noter que le département a fait l'objet d'une restructuration au cours de l'évaluation. Étant donné que l'évaluation est à caractère rétrospectif, les noms des anciennes divisions et branches sont restés les mêmes dans le rapport, mais les recommandations s'adressent aux nouvelles structures.

Conduite de l'évaluation

L'évaluation a été menée par la Direction de l'évaluation et soutenue par 4 évaluateurs locaux spécialisés ainsi que par des étudiants de l'université d'Ottawa. Un expert en évaluation de la complexité a été engagé pour soutenir l'évaluation. L'équipe d'évaluation comprenait également un conseiller en application des connaissances chargé d'identifier les possibilités de maximiser l'impact de l'apprentissage pour les parties prenantes de l'évaluation.

Cadre de l'évaluation



Questions d'évaluation

Les questions ont évalué la **pertinence**, l'**efficacité** et les **résultats** du Ministère dans des environnements complexes. En examinant la manière dont le Ministère avait opéré dans ces contextes, l'évaluation visait à déterminer dans quelle mesure les stratégies et les actions de celui-ci avaient pris le contexte en considération, avaient répondu aux besoins évolutifs des situations opportunément, restaient adaptables aux changements et produisaient les résultats souhaités.

Aspects examinés	Questions
Pertinence	Q1. Dans quelle mesure l'engagement d'AMC a-t-il été adapté et a-t-il répondu aux besoins et aux réalités des environnements complexes en Afrique subsaharienne?
Efficacité et résultats	Q2. Dans quelle mesure l'engagement d'AMC dans des environnements complexes en Afrique subsaharienne a-t-il utilisé ses divers outils, approches et mandats opérationnels pour soutenir et poursuivre les objectifs canadiens?
	Q3. Dans quelle mesure la programmation et l'engagement d'AMC ont-ils permis d'atteindre les résultats attendus dans les secteurs suivants? • Santé et droits sexuels et reproductifs (SDSR) • Gouvernance • Paix et stabilisation • Diplomatie • Commerce • Égalité des genres

Méthodologie

Analyse administrative et révision documentaire

Examen de la documentation interne d’Affaires mondiales Canada :

- documents de politique générale tels que la PAIF, les notes d’orientation et les directives
- documents de planification et de stratégie
- notes d’information et mémos
- évaluations, audits et examens antérieurs
- données administratives et relatives aux ressources humaines
- outils de planification et de rapportage intégrés, y compris Strategia, My international, RSG+, etc.

Revue de la littérature

Examen de la littérature académique, des publications des pays partenaires et d’autres documents secondaires, dont :

- indices de fragilité
- rapports mondiaux
- documents de synthèse et recherches thématiques sur les meilleures pratiques

Cette analyse comprendra également une première analyse documentaire par le biais d’une évaluation rapide des éléments probants :

- examen d’ensembles de données à grande échelle sur des questions

Entrevue avec des informateurs et informatrices clés

Entretiens semi-structurés, individuels ou en petits groupes, intégraient des approches d’évaluation

Les personnes interrogées ont été :

- des gestionnaires et du personnel de programme actuellement et anciennement en poste
- des représentants et représentantes des organisations partenaires de mise en œuvre, de la société civile et des organisations multilatérales
- des représentants et représentantes des bénéficiaires du programme
- des responsables d’initiatives, d’organismes ou de groupes mondiaux auxquels le Canada participait.

Analyse des donateurs et des organisations multilatérales

Examen des approches d’un groupe de donateurs et d’organisations multilatérales afin de comprendre les modèles et méthodes d’engagement dans des environnements complexes.

Le modèle de chaque donateur a été étudié afin de s’en inspirer et d’en tirer de bonnes pratiques. L’analyse a compris une étude documentaire des informations accessibles et des entretiens de suivi avec des représentantes et représentants spécialisés dans les politiques et les programmes en Afrique subsaharienne.

Trois études de cas thématiques

Trois études de cas avaient été réalisées pour examiner les résultats obtenus et l’engagement d’AMC, où l’égalité des genres, les changements climatiques, les conflits et les risques étaient des thèmes transversaux. Ces études avaient porté sur les thèmes suivants :

- la santé et les droits sexuels et reproductifs
- la gouvernance
- la paix et la stabilisation

Cela avait impliqué des visites sur le terrain, des entretiens avec les parties prenantes, y compris les missions canadiennes, les représentants et représentantes du gouvernement, les partenaires et les bénéficiaires. Des méthodes participatives avaient été utilisées, telles que la cartographie des résultats, les discussions de groupe et les récits. Les études de cas avaient analysé la conception des projets, les stratégies de mise en œuvre et les calendriers d’engagement.

Analyse financière des décaissements

L’évaluation des données de décaissement provenant des systèmes de gestion financière du Ministère pour établir le profil des investissements de programmation au cours de la période d’évaluation a été effectuée.

Celle-ci avait tenu compte des éléments suivants :

- total des décaissements et nombre par secteur
- type d’agence d’exécution
- mécanismes de financement
- analyse du niveau d’intégration de la dimension de genre dans les projets
- mécanismes de sélection et d’approbation

Limites et mesures d'atténuation

Limites



La diversité et complexité d'une évaluation multi pays et multi-filières

Compte tenu de la nature atypique de cette évaluation, dans la mesure où elle avait inclus plusieurs filières d'engagement dans différents pays, observer la situation à travers la lentille de la complexité avait représenté un défi, notamment en matière de réconciliation des données pour tirer des enseignements pour l'ensemble. De plus, la taille des programmes, notamment ceux de développement (tant en subventions et contributions qu'en ressources humaines) avait varié considérablement entre les quatre pays d'évaluation, ajoutant une complexité supplémentaire.

Problèmes de sécurité et ligne de mire limitée

Chacun de ces quatre pays présentait des problèmes de fragilité liés à la sécurité. Dans certains cas, comme ceux du Mali et de la Somalie, il n'était pas possible d'effectuer des missions de collecte de données sur le terrain. Cela avait limité la capacité de l'équipe à mieux comprendre le contexte local. Cette contrainte avait entravé la capacité de l'équipe à saisir pleinement les nuances du terrain, ce qui avait pu avoir une incidence sur l'interprétation des résultats dans certaines situations complexes.

Accès aux répondants et aux répondantes clés

La rotation et la disponibilité du personnel, qu'il s'agisse de celui d'Affaires mondiales Canada, des partenaires de mise en œuvre, des participants et participantes aux projets, des gouvernements locaux ou d'autres donateurs, constituaient un problème constant dans des environnements difficiles et complexes. La perte de mémoire institutionnelle était un problème important, car pendant la période d'évaluation, de nouveaux employés et nouvelles employées entraient en poste et de nouveaux projets commençaient et se terminaient.



Mesures de mitigation

Pensée systémique et expertise en complexité

L'équipe d'évaluation avait reçu le soutien externe d'un expert en évaluation dans des contextes complexes afin de mieux cerner les systèmes (personnes, lieux, problèmes, situations et solutions) liés aux choix et à l'analyse de l'évaluation. L'équipe d'évaluation avait recruté également des évaluateurs locaux dans chaque pays évalué pour aider à recueillir des données et à analyser des dynamiques. Pour surmonter la variabilité de la taille des programmes et des équipes entre les quatre pays sélectionnés, cette évaluation n'avait pas adopté une méthodologie comparative, mais avait utilisé une méthodologie d'études de cas multiples pour illustrer différentes facettes de la complexité. Cette approche avait permis de mettre en lumière les divers aspects de la complexité socio-économique, sécuritaire, de gouvernance et de genre. En utilisant chaque pays comme une étude de cas distincte, l'évaluation avait pu tirer des leçons précieuses sans les biais introduits par des comparaisons directes, et mieux comprendre les multiples dimensions de la complexité auxquelles les programmes de développement devaient faire face.

Accepter et suivre les recommandations en matière de sécurité

L'équipe d'évaluation avait travaillé directement avec le personnel de la mission pour déterminer les limites et les besoins en matière de sécurité. Dans les cas où une mission de collecte de données était possible, l'équipe d'évaluation avait suivi tous les conseils pour assurer le succès de la mission tout en respectant les règles et normes de sécurité établies par les missions canadiennes. De plus, les évaluateurs locaux avaient réalisé les collectes sur le terrain dans le cas où l'équipe principale ne pouvait pas se rendre.

Engager les réseaux de parties prenantes

L'évaluation comprenait un exercice de cartographie des parties prenantes dans le contexte de l'analyse de conflit sensible au genre. Cette cartographie avait permis de cerner tous les acteurs clés du système. L'équipe d'évaluation s'était appuyée sur le personnel de suivi des projets d'Affaires mondiales Canada et sur les partenaires de mise en œuvre pour obtenir une liste de contacts représentant les principales parties prenantes. Les partenaires de mise en œuvre avaient facilité l'accès de l'équipe d'évaluation et des consultants locaux aux personnes participant au projet.

Constats : Pertinence

Pertinence

Compréhension du contexte

La valeur ajoutée des PSAT



Dans les environnements complexes, les services offerts par les Projets de services d'appui sur le terrain (PSAT), qui valorisaient l'emploi de consultants locaux et de consultantes locales ainsi que les connaissances issues du contexte, avaient représenté une grande valeur ajoutée pour comprendre les situations et aligner de manière optimale l'engagement d'AMC. Ils avaient été un soutien clé pour les partenaires de mise en œuvre. La reconnaissance de l'importance de ces services avait également été mentionnée dans des évaluations antérieures, comme celle de l'évaluation pays de la République démocratique du Congo (2020) et celle de l'Éthiopie (2020). Les services d'appui sur le terrain étaient offerts par des organisations de mise en œuvre tierces et étaient gérés localement. Ces organisations employaient des spécialistes qui ne faisaient pas partie du personnel employé par AMC. Ces personnes assuraient un soutien essentiel à la planification, à la livraison et au suivi de l'aide au développement international du Canada et étaient principalement présentes dans les pays où l'engagement en matière de développement était important. Ces services comprenaient des consultations relatives : 1) aux politiques socioéconomiques; 2) à l'analyse des problématiques, des besoins et des stratégies en matière de développement; 3) au soutien technique; 4) au suivi de projets; 5) à des services logistiques et administratifs.

C1 : Les engagements et la programmation d'Affaires mondiales Canada (AMC) avaient pris en compte la complexité, la fragilité et les conflits, tout en considérant les besoins locaux, cependant, des défis persistaient. Les analyses contextuelles et les services des Projets de services d'appui sur le terrain (PSAT) avaient ajouté une valeur considérable et avaient permis une meilleure compréhension des situations.

Les analyses contextuelles réalisées par AMC (à l'administration centrale et en mission) et ses partenaires ont permis d'obtenir un portrait fiable des environnements complexes où ils opèrent, malgré les limitations liées à la mobilité du personnel et aux ressources disponibles.

Pour la Somalie, l'accès difficile au pays et sa fragilité extrême avaient compliqué la prise en compte du contexte lors de la mise en œuvre de la programmation et de l'engagement diplomatique. Le personnel du Programme pour la stabilisation et les opérations de paix (PSOP) avait toutefois mené des analyses de conflit pour fournir des approches qui correspondaient aux conflits. En revanche, la programmation du Secteur des partenariats pour l'innovation dans le développement avait eu une compréhension moins approfondie du contexte étant donné que l'équipe était basée à l'administration centrale et avait peu d'occasions d'entrer en contact avec les parties prenantes locales et de la nature multipays de leurs projets.

Les équipes des services des PSAT, avec leurs connaissances locales et expertises sectorielles, avaient ajouté une valeur considérable à la compréhension des contextes complexes. Leur contribution avait inclus des analyses contextuelles et un soutien technique, comme le renforcement des capacités en matière d'égalité de genre au Mali. Ces services avaient montré leur pertinence dans des environnements complexes et qu'ils étaient essentiels pour l'alignement de l'engagement d'AMC.

En plus de mener des analyses contextuelles solides, la programmation canadienne avait pris en compte les priorités des autorités locales, en alignant les projets sur les plans de développement nationaux et sectoriels. Les échanges réguliers entre le personnel de la mission et les autorités locales avaient permis d'ajuster les projets en fonction des priorités des pays. On constatait aussi que le contexte politique et géopolitique avait influencé la définition des besoins des autorités locales, comme au Mali, où des ajustements avaient été nécessaires en raison de la situation géopolitique changeante et de la rupture de l'ordre constitutionnel.

Au niveau politique, les équipes canadiennes ont fait connaître les valeurs canadiennes et mené des actions de plaidoyer adaptées aux contextes locaux.

Les partenaires de mise en œuvre avaient tenu compte des besoins locaux dans la conception des projets en consultant diverses parties prenantes telles que les leaders communautaires, la société civile et les organisations locales. L'expérience situationnelle des partenaires, comme Plan International au Nigéria et Santé Monde au Mali, a été cruciale pour répondre aux besoins locaux. Ces consultations avaient été complétées par des données statistiques et des études sectorielles pour déterminer les priorités des populations. Cependant, les faibles systèmes statistiques nationaux dans des contextes complexes avaient limité la disponibilité et la fiabilité des données essentielles. Par exemple, en Somalie, le dernier recensement mené et publié par le gouvernement datait de 1974.

Pertinence

Cohérence

La **cohérence** au sein d'AMC est conçue comme un processus proactif visant à identifier et à exploiter les opportunités qui se présentent dans les filières de la diplomatie, du commerce et de l'aide internationale. Elle repose sur l'hypothèse qu'AMC deviendra plus efficace et plus efficient et aura un impact plus important sur la scène internationale. La cohérence repose sur trois piliers : la réflexion sur la cohérence, la collaboration et la coordination. [Source](#)

Les effets de levier font référence à la capacité d'utiliser les résultats et acquis d'une filière pour faire avancer l'obtention de résultats dans une autre filière ou encore pour atteindre des objectifs multifilières.

Le NEXUS : Le triple Nexus humanitaire-développement-paix fait référence aux liens entre les actions humanitaires, de développement et de paix, en particulier dans les contextes fragiles et touchés par des conflits. De plus, la référence aux liens entre le secteur du développement et du commerce est appelée NEXUS Développement-Commerce.



C1 (suite) : Les engagements et la programmation d'Affaires mondiales Canada (AMC) avaient pris en compte la complexité, la fragilité et les conflits, tout en considérant les besoins locaux. Cependant, des défis persistaient. Les analyses contextuelles et les services des Projets de services d'appui sur le terrain (PSAT) avaient ajouté une valeur considérable et avaient permis une meilleure compréhension des situations.

Le Service des délégués commerciaux (SDC) avait également pris en compte les besoins du marché local et des autorités dans la définition des besoins économiques, en lien avec les occasions d'affaires pour les entreprises canadiennes. Cela avait été particulièrement notable au Nigéria, un pays envers lequel le Canada avait des investissements directs considérables et où le SDC avait cerné des occasions dans les secteurs du pétrole, du gaz et des technologies. Afin de promouvoir davantage les intérêts canadiens, les répondants et répondantes avaient suggéré qu'une meilleure analyse macroéconomique et géopolitique soit menée, ce qui permettrait d'affiner les stratégies et d'optimiser les occasions commerciales pour les entreprises canadiennes.

En matière de cohérence interfilière, des progrès notables avaient été réalisés au Mozambique et en Somalie grâce à la collaboration entre les programmes bilatéraux, le secteur SPED et le PSOP, permettant d'obtenir des résultats et de l'engagement plus pertinents. Par exemple, au Mozambique, une analyse rapide à la suite de la dégradation de la situation sécuritaire à Cabo Delgado avait permis d'adapter les projets à la réalité locale. En Somalie, une série d'analyses (de l'économie politique et de la sécurité) avait conduit à des recommandations pratiques pour mieux tenir compte des enjeux de fragilité dans la planification stratégique. Cependant, des défis persistaient, notamment en Somalie, où la collaboration avec le secteur humanitaire restait insuffisante. Au Mali et au Nigéria, la collaboration interfilière avait été plus limitée, bien que des exemples de coopération aient émergé, comme au Nigéria, où des initiatives de plaidoyer avaient rapproché les engagements de développement des efforts diplomatiques.

Le succès de ces collaborations reposait souvent sur des structures officielles, comme le groupe d'intervention Cabo Delgado ou le Comité Sahel, facilitant la communication et la coordination des opérations. Cependant, ces structures dépendaient des individus en position de pouvoir, ce qui limitait leur durabilité. La gestion de crises prolongées mettait en relief la nécessité d'une approche systématique pour maintenir l'efficacité des collaborations.

En conclusion, bien que des progrès aient été réalisés en matière de coordination et de collaboration dans des environnements complexes, des défis subsistaient. Une approche de programmation « nexus » (c.-à-d. sécurité, aide humanitaire et développement) plus systématique ainsi qu'une amélioration de la cohérence interfilière pourraient renforcer l'efficacité de l'engagement d'AMC et mieux répondre aux besoins des populations, en plus d'accroître la cohérence entre les différentes filières d'engagement du Ministère.

Reconnaissant que l'engagement dans les contextes fragiles répondait à des réalités particulièrement différentes que dans les situations stables, le Canada, à l'instar des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), avait adopté en 2007 les Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires. Les évidences qui étaient ressorties des entrevues et des documents analysés montraient que plusieurs de ceux-ci étaient reflétés dans la programmation de développement du Canada au Mali, au Mozambique, au Nigéria et en Somalie. L'OCDE a créé un [guide](#) pour mieux opérer dans des environnements fragiles.

Pertinence

Orientations stratégiques

Leçons des autres donateurs

D'autres donateurs ayant déclaré être en mesure de gérer avec succès leurs engagements dans des contextes complexes avaient non seulement élaboré des plans, mais aussi des systèmes de planification qui avaient permis de comprendre en profondeur les spécificités du contexte et d'anticiper les problèmes potentiels. Ces systèmes comprenaient des examens allant de l'examen annuel à l'examen à mi-parcours (tous les cinq ans), ce qui permettait aux plans de rester pertinents en cas de changement de contexte ou de priorités.

Bonnes pratiques :

La France avait matérialisé ses efforts stratégiques dans son approche 3D pour le Sahel, développée conjointement par les secteurs de la défense, de la diplomatie et du développement. **D'autres donateurs** avaient également développé des stratégies quinquennales divisées en différents thèmes.

Le PNUD avait développé une stratégie nationale qui avait ensuite été traduite en un plan d'action. Ce plan avait ensuite été validé par un exercice qui s'était appuyé sur des scénarios probables et pessimistes, ce qui avait permis de l'affiner.

C2 : L'engagement canadien s'alignait sur les priorités du Ministère dans les environnements complexes, mais manquait d'orientations stratégiques claires, ce qui limitait son efficacité et sa cohérence.

Bien que l'engagement du Canada dans les environnements complexes s'alignât sur les priorités du Ministère, les évidences qui ressortaient de la revue de documents et des entrevues montraient une absence ou une faible présence d'orientations stratégiques pour guider cet engagement et gérer les changements efficacement.

Malgré la présence de domaines d'engagement prioritaires pour les différents pays étudiés, il y avait un décalage entre l'exercice de planification stratégique ministériel où certaines priorités avaient été identifiées par chaque secteur d'activité, et les perceptions et la compréhension des représentants d'AMC interrogés en mission et à l'administration centrale, à l'exception du Mozambique. Plusieurs personnes interrogées avaient exprimé un manque de confiance dans les processus de planification stratégique et avaient estimé qu'il n'y avait pas de compréhension cohérente de la vision globale du Canada pour ses engagements dans ces pays.

Une grande partie du personnel interrogé affirmait ne pas avoir eu suffisamment de direction pour guider l'engagement dans son pays d'affectation ou que celle-ci n'était pas offerte systématiquement. De plus, bien que des orientations plus précises eussent été constatées dans certaines filières, telles que celle du développement, le manque de vision holistique pour l'ensemble de l'engagement avait eu pour effet de réduire la cohérence et de limiter la compréhension de la raison d'être du Canada dans les pays visés. En temps de crise ou lors de changements majeurs liés à la situation sécuritaire, politique ou climatique, le manque d'orientation en temps opportun était ressorti comme un facteur limitant la capacité du personnel à opérer efficacement, particulièrement celui des missions. Cela avait été particulièrement le cas au Mali et dans le contexte des coups d'État survenus en 2020 et en 2021.

Bien que l'engagement bilatéral du Canada au Mozambique n'ait pas été officiellement qualifié de cadre de pays intégré dans tous les secteurs d'activité, un cadre stratégique global assorti de directives connexes pour la programmation et l'engagement du développement dans le pays avait été identifié comme un outil essentiel pour fournir une orientation stratégique qui minimise les problèmes mentionnés. Par conséquent, les activités spécifiquement liées au développement, principale force motrice de l'engagement du Canada dans le pays, avaient bénéficié d'un cadre stratégique clair et de multiples documents d'orientation, qui avaient permis de fournir un encadrement efficace. Cependant, certaines parties prenantes interrogées avaient également fait part de la nécessité de mieux intégrer les activités des différents volets afin de fournir un cadre global pour l'engagement global du Canada dans ce pays.

Constats : Efficacité

Efficacité

Ambitions diplomatiques et réalité sur le terrain

« Si nous décidons d’être ici, soyons-le réellement. »
Commentaire d’un membre du personnel d’AMC sur la nécessité d’aligner sur le contexte les objectifs et les ressources nécessaires pour y arriver.

Impact des ressources limitées dans les environnements complexes

Les évidences provenant des particularités relatives à la sécurité des pays étudiés révélaient que les ressources requises pour assurer correctement les déplacements du personnel des missions étaient limitées. Cela engendrait une réduction des déplacements ou l’utilisation de services externes dans des contextes très coûteux. Ce constat était également ressorti dans l’évaluation de l’enveloppe du Devoir de diligence de 2017-2023.

C3 : Les missions du Canada à l’étranger visaient à représenter et à défendre les intérêts du pays, mais des écarts entre les ambitions et les réalités sur le terrain, notamment en matière de sécurité et de ressources, limitaient l’efficacité de ces engagements.

Les missions du Canada à l’étranger avaient pour rôle de représenter et de faire avancer les intérêts du pays, tout en entretenant des relations pour favoriser ceux-ci. Le personnel diplomatique cherchait à agir comme intermédiaire avec les autorités locales et à assurer le suivi des investissements de programmations canadiennes. Cependant, dans les pays étudiés, des écarts entre les ambitions d’engagement et les réalités sur le terrain avaient été notés, et les ressources disponibles avaient été cernées.

Par exemple, en Somalie et au Mali, les mesures de sécurité qui ont été mises en place pour faire face à l’augmentation des risques avaient limité ou empêché les équipes de mener des missions de suivi-évaluation et affecté les efforts de représentation. Les personnes interrogées ont souligné le décalage entre le coût élevé des services de sécurité, qui dépassait souvent les ressources financières disponibles. En Somalie, les dialogues de plaidoyer pour faire avancer les priorités canadiennes en matière d’égalité des genres étaient entravés par les restrictions de sécurité, réduisant les interactions face à face essentielles pour établir des liens de confiance avec les parties prenantes gouvernementales.

Au Nigéria, le système fédéral avec un État central et 36 États ayant leurs propres gouvernements et juridictions, avait complexifié l’engagement bilatéral exhaustif. De plus, les chefferies traditionnelles, bien que n’ayant pas de pouvoir politique officiel, jouaient un rôle crucial dans l’aspect culturel de la société nigérienne. Les entrevues et les visites de terrain avaient démontré que les programmes d’AMC au Nigéria, notamment les filières de diplomatie et commerce, disposaient de capacités humaines et financières limitées pour prendre en compte l’ensemble de ces dynamiques de pouvoir et répondre à toutes les attentes en matière de niveau d’engagement. Les projets de développement financés par AMC avaient été mis en œuvre à l’échelle nationale, mais le fardeau bureaucratique, les ressources humaines limitées et les coûts élevés pour assurer la sécurité du personnel lors des déplacements ne permettaient pas d’engagement optimal avec les autorités locales pertinentes. Les autorités locales ont insisté sur cette limite lors des visites sur le terrain, soulignant leur volonté de s’impliquer également dans la relation bilatérale globale.

De plus, les exigences de rapportage axées sur les résultats auxquelles AMC adhérait n’étaient pas optimales pour démontrer les progrès dans les environnements complexes. Bien que cette approche fournît des informations sur les indicateurs des projets, elle ne permettait pas d’offrir une vision d’ensemble prenant en compte la complexité du contexte, et ne rendait souvent pas justice à l’ampleur du travail accompli ou à accomplir. En raison des difficultés d’accès, telles que les restrictions de voyage pour le suivi ou l’engagement diplomatique, ou les dégradations sécuritaires ou climatiques, plusieurs parties prenantes estimaient que le Ministère devait revoir ou mieux définir ses objectifs pour être mieux aligné sur les réalités du terrain et avoir des attentes d’engagement plus réalistes.

Efficacité

Processus et outils

C4 : Les processus d'approbation des projets et de modification des accords de financement de la filière de développement n'avaient pas la souplesse nécessaire pour fonctionner efficacement dans des environnements complexes, ce qui a entraîné des retards importants et des impacts négatifs sur les projets.

Les évidences relevées dans les études de cas pays et l'analyse des documents ainsi que les témoignages des partenaires de mise en œuvre avaient démontré que les processus d'approbation de projets et de modification de accords de financement ne permettaient pas la réactivité requise pour opérer optimalement dans les environnements complexes. En effet, une analyse de l'équipe de transformation des subventions et contributions démontrait qu'en moyenne, au sein d'AMC, 91 semaines séparaient l'approbation de l'appel de propositions et la signature finale d'un accord de contribution, et que la médiane était de 120 semaines. Ces délais occasionnés par les processus administratifs d'AMC avaient plusieurs fois eu des répercussions. Les projets ont connu des changements importants sur le terrain et entre la soumission de leurs notes conceptuelles et les phases de mise en œuvre, ce qui a parfois nécessité des modifications de leurs plans de mise en œuvre et parfois la nécessité de refaire des analyses contextuelles. Ces points touchaient l'ensemble du Ministère, mais les perturbations qu'ils créaient étaient plus percutantes dans les environnements complexes. Il existait un besoin permanent d'aligner les outils de financement et les processus de gestion de projet sur des environnements complexes et en évolution rapide.

De plus, des données anecdotiques provenant des partenaires de mise en œuvre et des responsables de projet d'AMC mettaient en évidence des délais importants lorsqu'il s'agissait de faire des modifications aux accords de contribution. Ces deux éléments étaient des points de contention pour plusieurs parties prenantes.

Dans certains cas, le personnel expérimenté a pu faire preuve de compétence et de créativité pour surmonter des processus administratifs fastidieux. D'autres services, comme le PSOP et l'aide humanitaire, se sont appuyés sur leurs propres processus d'approbation et d'accord de financement pour mieux s'adapter à des environnements complexes. De plus, la flexibilité exercée par le Ministère lors de la crise de la COVID-19 avait également été soulevée dans l'évaluation, bien que cette situation ne fût pas limitée aux environnements complexes. Des compléments budgétaires et flexibilités dans le rapportage ou dans la tenue d'activités de projet avaient été des moyens appréciés durant cette période.

Les personnes interrogées ont souligné que la flexibilité était essentielle pour garantir des engagements efficaces dans des environnements complexes, et qu'elle devait être considérée comme un élément central pour répondre aux attentes dans des environnements volatiles.

Effacité

Capacité d'adaptation

Les modificateurs de crise

Les modificateurs de crise étaient des outils de financement qui permettaient une action précoce et une réponse rapide aux besoins humanitaires ou de crises afin d'atténuer les répercussions d'une crise sur les projets de développement, en particulier dans un contexte vulnérable aux chocs comme celui de la Somalie.

Dans le contexte somalien, ils avaient été considérés comme une application innovante de l'approche nexus du développement, où les interventions humanitaires pouvaient être utiles aux initiatives de développement pour maintenir les gains à long terme des projets.

Notons toutefois que plusieurs itérations de ce type de flexibilité avaient déjà été utilisées dans le Ministère et qu'un travail était en cours afin de standardiser davantage ces processus. Les nouvelles options en la matière incluaient entre autres une clause de modificateurs de crise pour tous les accords de contributions afin de maintenir les acquis des projets en temps de crises, sans toutefois devenir de l'aide humanitaire.

C5 : Malgré des défis sur le plan des processus, des réponses d'adaptation réussies dans des contextes instables et changeants ont permis de tirer des enseignements pour opérer dans des contextes complexes, dont l'importance de la flexibilité du financement.

La volatilité du contexte dans les 4 pays visés par l'évaluation avait été exacerbée par plusieurs facteurs tels que la dégradation de la sécurité (c.-à-d. insurrections au Mozambique, au Mali et au Nigéria, ainsi que menace terroriste en Somalie), les évolutions politiques (c.-à-d. incertitudes électorales et coups d'État), la pandémie de COVID-19 et des épisodes climatiques importants. Ces événements avaient entraîné des ajustements dans les programmes de développement, principalement sous forme de changements mineurs dans les zones d'intervention, de ralentissements ou de modifications des composantes de projets pour mieux s'adapter aux réalités locales.

En dépit des problématiques administratives touchant le secteur du développement, certaines innovations sur le plan des processus avaient permis de faciliter la réactivité d'AMC. Le programme de développement en Somalie s'était particulièrement distingué par sa capacité d'adaptation, grâce à l'intégration de modificateurs de crise dans ses contrats avec les partenaires de mise en œuvre. Cette approche avait permis de répondre rapidement aux crises en cours, en offrant des réponses humanitaires tout en maintenant les objectifs de développement. Le projet *Améliorer l'éducation des filles en Somalie pour le renforcement de leur statut (CARE Canada, 2020 – 2023)* en avait été un exemple clé. Il avait inclus des mesures telles que des transferts d'argent directs et inconditionnels ainsi que des bourses d'études pour encourager les filles à poursuivre leur éducation, même en période de crise. Cette flexibilité avait été intégrée dans l'accord de contribution et avait été largement adoptée dans les projets suivants en Somalie. Au Mozambique, l'approbation de plus petits projets dans le nord du pays pour répondre à la crise avait été une mesure innovatrice. En effet, en choisissant seulement des projets dont le budget respectait le seuil d'autorisation de la chef de mission, les processus d'approbation avaient été plus rapides avec moins d'implication de l'administration centrale.

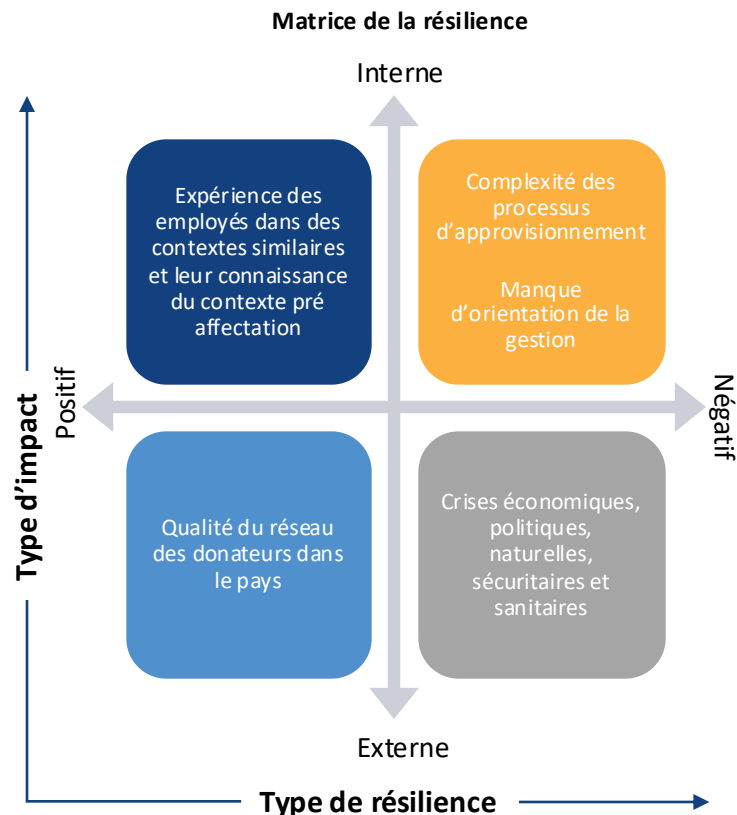
Au Mali, les coups d'État de 2020 et de 2021 avaient soulevé des questions sur le positionnement du Canada. Le manque d'orientation en temps utile de l'administration centrale avait limité la capacité du personnel à réagir efficacement et à ajuster la réponse stratégique du Canada à la crise, soulignant ainsi l'importance d'une direction claire et rapide dans de telles situations.

L'adaptabilité des projets avait été également influencée par le niveau d'engagement des communautés locales, l'expérience des partenaires de mise en œuvre, et l'utilisation de leurs réseaux sur le terrain. Cependant, des limitations externes, comme la complexité du contexte du pays, et internes, comme des processus administratifs lents, avaient parfois entravé cette capacité d'adaptation.

Des innovations avaient été introduites pour renforcer la réactivité des missions face aux crises, telles que la création de groupes de travail et de comités de coordination multisectoriels. Ces initiatives avaient permis une meilleure compréhension commune de l'environnement, l'échange de bonnes pratiques et une adaptation plus efficace de l'engagement. Le Comité Sahel était un exemple de ce type d'innovations, contribuant à une gestion plus cohérente des crises dans la région.

Efficacité

Résilience



Source : Entretiens avec le personnel d'AMC

C6 : Dans les pays étudiés, la majorité du personnel des missions ne se sentait pas suffisamment équipé pour opérer efficacement en raison d'un manque de formation adéquate et de conseils adaptés, ainsi que de restrictions de voyage et d'accès, ce qui, selon eux, réduisait leur efficacité et leur résilience.

Dans le contexte de cette évaluation, les parties prenantes ont été amenées à autoévaluer leur capacité de résilience en jugeant la mesure selon laquelle elles ont été aptes à rebondir quant à des changements importants, à des crises ou au niveau de complexité de leur affectation, à leur degré de préparation et à la présence d'orientation.

Dans les études de cas pays, le personnel ne se sentait pas suffisamment préparé pour travailler efficacement dans des environnements complexes et c'était particulièrement le cas pour les filières du développement et de la politique. Le personnel interrogé a souligné la nécessité d'une formation adaptée au contexte pour soutenir leur compréhension des différents degrés de complexité et de la manière dont cela affectait leur capacité à travailler. Le manque de conseils pour opérer dans ces contextes a eu un impact négatif sur le personnel. Les risques de sécurité et les restrictions d'accès, nécessaires pour protéger le personnel, ont limité la capacité du personnel à se déplacer. Ainsi la compréhension du contexte opérationnel a été diminuée ce qui, selon eux, a réduit leur efficacité. Ce constat était en accord avec la littérature académique qui suggère qu'il est nécessaire de trouver un équilibre entre les approches de sécurité et la capacité du personnel à développer des connaissances locales et des réseaux (Essex & Bowman, 2022).

Pendant la période d'évaluation, il existait au sein d'AMC des formations en lien avec les États fragiles et les situations de conflit. Toutefois, de nombreux répondants n'avaient pas pu suivre ces cours avant leurs affectations à l'étranger. L'absence de spécificité géographique, y compris les défis uniques du contexte de leur pays dans ces cours, a également été perçue comme ayant réduit l'utilité de la formation pour augmenter la résilience du personnel.

Dans plusieurs cas, notamment au Mali, des difficultés de recrutement de personnel canadien ont eu des conséquences sur le portrait des ressources humaines. En effet, les entretiens et les données sur les ressources humaines révèlent un grand nombre d'employés et d'employées soit non-permutants ou non-permutantes, soit en première affectation à l'étranger. Ces personnes ont mentionné ne pas avoir été suffisamment formées pour le niveau de complexité des contextes. Le niveau de difficulté élevé de la mission (niveau V), ainsi que les liés aux exigences de ce niveau, tels que les restrictions concernant les personnes à charge, ont contribué à rendre la mission à Bamako moins attrayante, notamment pour le personnel possédant une expérience plus accrue dans ce type d'environnement. En effet, plusieurs employés interrogés considèrent que les environnements complexes nécessitent un équilibre entre nouvelles recrues et personnel expérimenté, mais que les incitatifs pour ce dernier groupe sont insuffisants.

Dans les missions, des distinctions entre le personnel canadien et le personnel recruté sur place ont également affecté la résilience du personnel. Un des exemples ressortis a été les limitations d'accès à des séances d'informations telles que la formation sur les milieux hostiles (FMH) en présentiel pour les employés recrutés sur place (ERP). Cela conduit à des sentiments d'exclusion et à une minimisation de leurs préoccupations en matière de sécurité. En dépit du manque de formations, ces employés étaient néanmoins invités à se rendre dans des régions présentant des défis en matière de sécurité.

Le personnel interrogé qui estimait avoir un haut niveau de préparation et de résilience attribuait cette aisance à leur expérience et spécialisation dans des environnements fragiles, à leur connaissance du contexte avant leur affectation à l'étranger, à leur utilisation des réseaux, et à la clarté des directives pour opérer dans des contextes complexes.

Efficacité

Résilience

Défis de recrutement et de préparation du personnel

Le Mali se démarquait par les problèmes liés à la gestion des ressources humaines, notamment la difficulté de recrutement des membres du personnel permutants et la proportion des employés en poste intérimaire. Selon les données des ressources humaines, en moyenne, 57 % des membres du personnel canadien en poste à Bamako étaient non-permutants ou non permutantes pendant la période d'évaluation, c'est-à-dire qu'ils ne faisaient pas partie du bassin rotationnel des agents et agentes du service extérieur à qui les postes étaient initialement destinés. Les entrevues avec les membres du personnel ont révélé que les exigences du niveau de difficulté de la mission à Bamako (niveau V), telles que restrictions concernant les personnes à charge (époux, épouse et enfants), étaient associées avec le problème de recrutement des employés permutants. Le personnel interrogé a souligné que le problème ne concernait pas le type d'employés affectés à l'étranger, mais plutôt le fait que le personnel qui ne faisait pas partie des cohortes rotationnelles n'avait pas les mêmes opportunités de préparation avant l'affectation.

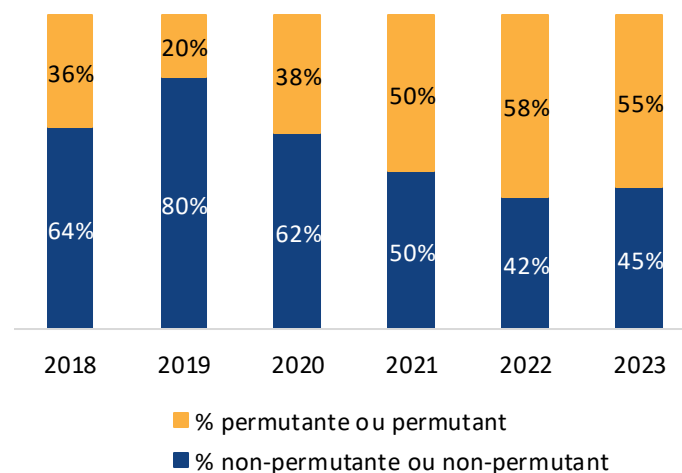
De plus, les données des ressources humaines démontrent également une proportion élevée des membres du personnel canadiens en poste intérimaire. En conséquence, plusieurs membres du personnel ayant peu d'expérience de gestion dans des contextes complexes ont assumé des rôles plus importants que prévu, surtout pendant des périodes critiques telles que les coups d'État de 2020 et 2021, lorsque le personnel avait besoin de conseils.

C6 (suite) : Dans les pays étudiés, la majorité du personnel des missions ne se sentait pas suffisamment équipé pour opérer efficacement en raison d'un manque de formation adéquate et de conseils adaptés, ainsi que de restrictions de voyage et d'accès, ce qui, selon eux, réduisait leur efficacité et leur résilience.

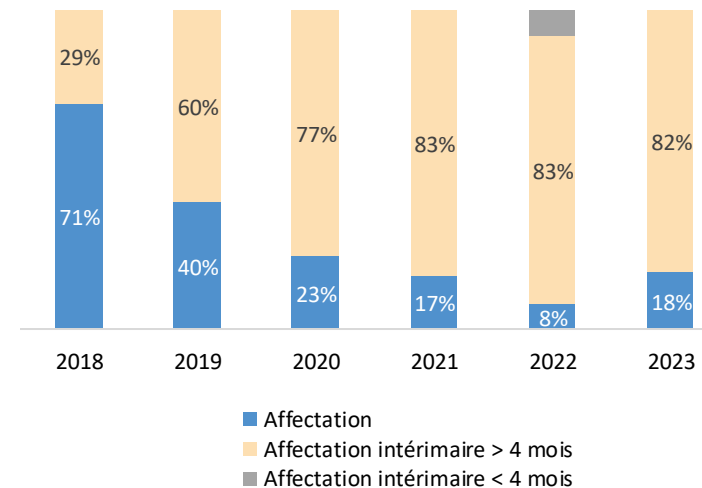
Les partenaires de mise en œuvre des projets d'aide internationale ont indiqué éprouver de la résilience et se sentir aptes à fournir des résultats. L'expérience accrue dans la région, la collaboration avec d'autres partenaires et des communautés locales, l'utilisation de réseaux et le soutien des spécialistes d'AMC ont été jugés comme étant des facteurs qui ont contribué à la résilience des partenaires de mise en œuvre.

Néanmoins, les partenaires interrogés ont souligné que les mécanismes administratifs d'AMC (voir la section C4 sur les processus), en particulier les difficultés liées aux modifications des accords de contribution, ont été perçus comme des facteurs limitant leur capacité d'adaptation.

Catégories d'employées canadiennes et d'employés canadiens à Bamako



Affectations intérimaires à Bamako



> 50 % des employés et des employées étaient non-permutants ou non-permutantes à Bamako entre 2018 et 2021.



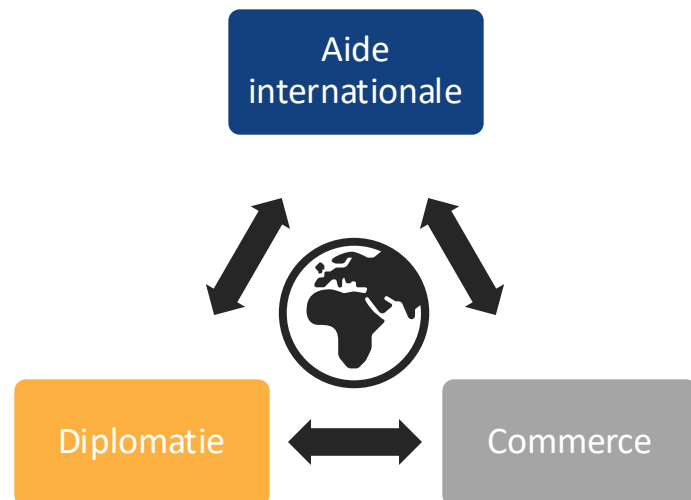
> 60 % des employés et employées étaient en affectation intérimaire entre 2019 et 2023.

Constats : Résultats

Résultats



Processus d'échantillonnage



Pour mieux comprendre les résultats que le Canada a été en mesure d'atteindre dans des environnements complexes et de tirer des leçons, l'évaluation a étudié en profondeur un échantillon de projets pour chacun des pays faisant l'objet d'une étude de cas. Ces échantillons, bien que non représentatifs, ont été sélectionnés en fonction des critères suivants et validés par les équipes des programmes :

- Niveau des décaissements
- Statut du projet (fermé, opérationnel)
- Couverture des thèmes prioritaires de l'évaluation (Santé et santé et droits sexuels et reproductifs, paix et sécurité et gouvernance)
- Type de partenaires de mise en œuvre
- Mécanisme de sélection
- Répartition géographique
- Secteurs d'AMC responsables du projet

L'évaluation a également pris en compte les résultats obtenus par les filières de la Politique étrangère et diplomatie, et du Commerce en identifiant des résultats notables malgré la fragilité et la complexité des pays étudiés. Cependant, l'évaluation s'est appuyée sur des données qualitatives limitées (c'est-à-dire des entretiens et des revues de documents) pour réfléchir à la manière dont les résultats ont été influencés par les complexités des environnements opérationnels. Ces conclusions doivent être interprétées comme des descriptions contextuelles et ne visent pas à fournir des conclusions définitives sur l'efficacité de ces engagements.

Résultats

Aide internationale : Santé et santé et droits sexuels et reproductifs (SDSR)

Le Canada et la SDSR

En 2023, le Canada a renoué son engagement existant avec les partenaires du milieu de la santé canadiens et internationaux pour défendre et promouvoir la SDSR lors de la conférence « Women Deliver ». Considérant la faiblesse des indicateurs de santé et de la SDSR dans les environnements complexes, cette thématique de programmation a été jugée nécessaire pour atteindre les engagements des Objectifs de Développement Durable (ODG) et a eu un impact positif direct et indirect sur les femmes, les filles et les populations vulnérables.



Crédit photo : Album photo officiel de la conférence « Women Deliver 2023 »

C7 : La programmation en santé et droits sexuels reproductifs (SDSR) était le secteur d'engagement ayant démontré le plus de résultats considérables dans les environnements complexes visés par l'évaluation. Ce constat reflète l'importance de ce type de programmation ainsi que l'ampleur des investissements réalisés par le Canada dans ce secteur.

La majorité des projets cernés ont atteint leurs objectifs en améliorant la santé des populations dans les zones ciblées. Les études de cas au Mozambique et au Mali ont obtenu les meilleurs résultats en santé et droits sexuels et reproductifs. Le Canada, l'un des principaux donateurs bilatéraux en SDSR, a contribué considérablement aux progrès dans ces pays pendant la période d'évaluation. Trois volets principaux se sont démarqués : amélioration de l'offre et de l'accès aux services, augmentation de la demande pour les services, et plaidoyer et coordination en santé.

Les projets échantillonnés ont atteint ou étaient en voie d'atteindre leurs objectifs, avec des indicateurs tels que l'augmentation du nombre de femmes et de jeunes filles utilisant des soins prénataux et postnataux, une plus grande utilisation et satisfaction des services de contraception, et le renforcement du pouvoir décisionnel des femmes et des filles.

Dans les 4 pays étudiés, la majorité des projets ont amélioré l'offre de services de qualité et l'accès à ceux-ci. Par exemple, au Mozambique, 67 % des projets échantillonnés ont renforcé les capacités des institutions et du personnel de santé, et des projets comme *Renforcement des services nationaux de santé sexuelle et reproductive au Mozambique (Banque mondiale, 2018 – 2024)* ont presque fait doubler le nombre de membres du personnel de santé primaire, passant de 11 970 en 2017 à 23 029 en 2022. Au Mali, 85 % des projets étaient axés sur l'augmentation de l'offre en ayant recours à la formation de plus de 1 500 membres du personnel de santé (médecins, infirmières et infirmiers et sages-femmes) dans des régions ciblées. Le projet *Améliorer la santé des mères, des nouveau-nés et des enfants dans des contextes complexes au Mali (Croix-Rouge canadienne, 2016 – 2022)* a mis en place plus de 243 systèmes de transport pour appuyer le système de référence-évacuation, ce qui a contribué à la réduction de la mortalité maternelle et infantile dans le pays.

En Somalie, le projet *Renforcement de la santé et des droits sexuels et reproductifs par le biais des sages-femmes (UNFPA, 2020 – 2025)* a amélioré la formation et la disponibilité des sages-femmes. Au Mali, l'Initiative Spotlight+ (UNFPA, 2019-2023) a recruté 43 nouvelles sages-femmes dans les régions de Ségou, Mopti, Gao et Tombouctou. Au Nigéria, les projets ont permis de former des infirmières et des sages-femmes dans 11 écoles et de sensibiliser 4 000 accoucheuses traditionnelles. Le nombre de femmes et de filles bénéficiant de services d'avortement sécurisé ou de soins post-avortement a augmenté de 45 % de 2017 à 2023 dans les régions ciblées.

Les projets ont également permis d'améliorer la planification familiale au Mozambique, avec une augmentation de l'utilisation de contraceptifs modernes allant de 10 % à 77 % pour les adolescentes participant au projet *Des filles et des femmes en santé dans la province de Nampula (Plan international, 2017 – 2023)*. Au Mali, le nombre d'utilisatrices des méthodes de contraception moderne a dépassé la cible de 35 000 personnes de l'Initiative Spotlight+ (UNFPA, 2019-2023) avec environ 944 000 bénéficiaires. Au Nigéria, près de 370 000 femmes et plus de 30 000 adolescents et adolescentes ont bénéficié de services de planification familiale grâce aux projets sélectionnés.

Des améliorations ont également été constatées dans les environnements sanitaires, avec des projets comme le projet *Amélioration de l'environnement sanitaire pour les mères et les enfants au Mali (CCISD, 2015 – 2020)*, qui a rapporté plus de 90 % de satisfaction de la part des utilisateurs et utilisatrices quant aux installations sanitaires.

Résultats

Aide internationale : Santé et santé et droits sexuels et reproductifs (SDSR)

Facteurs limitant l'atteinte et la durabilité des résultats	Facteurs facilitant l'atteinte et la durabilité des résultats
Normes sociales (mutilations sexuelles féminines, mariages précoces, etc.)	Alignement avec les politiques nationales
Crises sanitaires et catastrophes naturelles (COVID-19, cyclones, pluies abondantes, chaleur extrême)	Flexibilité pendant la COVID-19 pour faciliter les changements sur le plan des budgets
L'insécurité (présence des groupes armés terroristes, conflits, attentats, etc.)	L'approche communautaire (implication des leaders communautaires dans la mise en œuvre)
Le manque de capacité des institutions étatiques (sur les plans financier et technique)	Collaboration entre les acteurs de mise en œuvre (y compris les ONG, les autres donateurs et la société civile)
Difficulté à avoir un équilibre entre l'offre et la demande	

C7 (suite) : La programmation en santé et droits sexuels reproductifs (SDSR) était le secteur d'engagement ayant démontré le plus de résultats considérables dans les environnements complexes visés par l'évaluation. Ce constat reflète l'importance de ce type de programmation ainsi que l'ampleur des investissements réalisés par le Canada dans ce secteur.

L'augmentation de la demande et de l'utilisation des services de santé et de SDSR dans des environnements complexes a été marquée par des progrès notables. Les projets d'AMC ont amélioré l'accès aux soins prénataux et postnataux, la satisfaction à l'égard des services de planification familiale et le pouvoir décisionnel des femmes, grâce à des formations, à de la sensibilisation et à des campagnes de communication.

Au Mozambique, l'engagement d'AMC a permis de mentorer plus de 1 million de filles et jeunes femmes, contribuant ainsi à réduire les grossesses précoces avec des projets tels que *Mesures pour la santé et droits sexuels et reproductifs des filles et jeunes femmes (PNUD, 2019 – 2023)*. Les campagnes de sensibilisation ont augmenté l'utilisation des services de santé sexuelle et reproductive, avec une augmentation notable chez les adolescentes (de 18 % à 31 %) et les femmes adultes (de 25 % à 60 %).

Au Nigéria, les campagnes de communication pour le projet *Renforcement du système des soins de santé primaires dans l'État de Bauchi (UNICEF, 2021 – 2023)* ont touché plus de 2 millions de personnes, augmentant l'utilisation des soins prénataux par des bénéficiaires de 37 % de 2018 à 2022. De même, l'Initiative *Spotlight+ (UNFPA, 2019-2023)* au Mali a touché plus de 2 millions de jeunes avec ses campagnes de sensibilisation sur les violences basées sur le genre.

Les efforts de plaidoyer et de coordination d'AMC, notamment avec l'OMS et les donateurs, ont facilité une gestion optimale des ressources dans des contextes complexes. Au Nigéria, la collaboration avec l'OMS dans 36 États du Nigéria a contribué à l'éradication de la polio en 2020, tandis qu'au Mali, AMC a facilité le Groupe de dialogue santé pour améliorer l'accès aux services. En outre, AMC a plaidé pour la lutte contre les violences basées sur le genre au Nigéria et a soutenu la mise en œuvre de la « Violence Against Persons (Prohibition) Act ». Au Mozambique, AMC a joué un rôle clé dans la coordination des partenaires en santé.

Leçons apprises de l'engagement en SDSR

La combinaison des besoins criants et des engagements internationaux soutenus par des investissements importants a renforcé la position du Canada dans un secteur considéré comme une niche par plusieurs parties prenantes externes. Malgré des succès significatifs, des préoccupations ont été exprimées quant à l'atteinte et la durabilité des résultats dans les environnements complexes. (voir à gauche). Comme le soulignent plusieurs parties prenantes interrogées et la littérature académique, la programmation dans ce secteur, comme c'est généralement le cas dans les environnements complexes, nécessite des engagements à long terme afin de permettre un réel changement dans les systèmes de santé.

Résultats

Aide internationale : Gouvernance

Promotion de la gouvernance inclusive malgré les défis politiques

Au Mali, les efforts d'AMC pour promouvoir la gouvernance inclusive ont persisté malgré la complexité du contexte accrue par les coups d'État. Un exemple notable de ces efforts était le déploiement des spécialistes techniques du PSAT pour renforcer la capacité des femmes nommées au Conseil national de transition. Cette initiative a permis d'accroître la participation des femmes dans les processus décisionnels, contribuant ainsi à une gouvernance plus inclusive.



Locaux du BVG-Mali, crédit photo : AMC

C8 : L'engagement du Canada au Mali et la Somalie a obtenu des résultats remarquables en matière de gouvernance, entraînant des changements significatifs au niveau des institutions étatiques. Au Nigéria et au Mozambique, bien que les projets aient atteint leurs objectifs spécifiques, leur impact global a été plus limité. Cela souligne la difficulté d'étendre les effets des projets au-delà de leurs objectifs immédiats et de pérenniser les résultats, notamment dans le cadre de la promotion des principes démocratiques.

Pendant la période d'évaluation, malgré les défis posés par deux coups d'État successifs, en 2020 et en 2021, et le rétrécissement de la société civile, les projets au Mali ont maintenu des indicateurs de réussite élevés.

Les projets de gouvernance se sont concentrés sur le renforcement des capacités de l'État, le soutien à l'institutionnalisation des autorités publiques et de la société civile, l'amélioration de l'accès à la justice pour les victimes, surtout les femmes, et l'augmentation de la participation citoyenne, notamment des femmes, au processus de paix et à la réduction des conflits locaux. Ces efforts étaient cruciaux dans un contexte où les indicateurs de gouvernance ont diminué de 2017 à 2022, selon les données de la Banque mondiale.

Tous les projets de gouvernance au Mali ont montré un taux de réussite élevé pour les indicateurs intermédiaires. Les entretiens menés auprès du personnel d'AMC ont suggéré que le plus grand succès d'AMC pendant la période d'évaluation était le soutien continu au Bureau du Vérificateur Général (BVG), une institution indépendante d'audit fondée sur le modèle canadien. Depuis 2003, AMC contribue considérablement à la lutte contre la corruption au Mali en soutenant les capacités techniques, le professionnalisme, la visibilité et la crédibilité du BVG. Le projet a également fourni au BVG des outils pour effectuer des vérifications et disséminer des rapports publics.

Selon les indicateurs de la gouvernance de la Banque mondiale, la Somalie était le pays le plus faible en matière de gouvernance en 2023 parmi ceux qui ont été évalués. AMC a renforcé les capacités institutionnelles et amélioré les politiques malgré un environnement politico-économique fragile. Les avancements ont été faits au moyen des Fonds du FMI pour la Somalie – Phase II, entraînant de très forts résultats et contribuant ainsi à la graduation de la Somalie de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés.

La complexité et la gouvernance

La bonne gouvernance est souvent entravée par la faiblesse des institutions étatiques et par des divisions sociales insurmontables, ce qui est particulièrement le cas dans les États fragiles. Ces divisions sociales affectent la dynamique sociopolitique et contribuent à limiter les possibilités réelles de développement. Dans cette optique, certains experts soulignent l'importance de cibler les causes profondes des conflits et des divisions, afin de pouvoir œuvrer en faveur d'une meilleure gouvernance (Carment & Samy, 2023).

Résultats

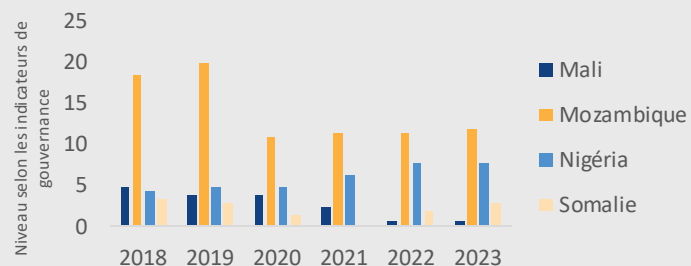
Aide internationale : Gouvernance

Intégration indirecte de la gouvernance

Bien qu'un petit nombre de projets ait été codé comme relevant de la gouvernance, cette composante a été incorporée indirectement dans une grande partie des projets, renforçant ainsi l'obtention de résultats dans d'autres domaines. Le renforcement des capacités de gestion des autorités étatiques en santé en est un exemple.

- Appui budgétaire sectoriel (ABS) en santé pour le ministère de la Santé et du Développement social, le ministère de la Promotion de la femme, de l'Enfant et de la Famille du Mali
- Autres efforts de renforcement des capacités par les projets en santé ainsi qu'en paix et sécurité

Stabilité politique dans les pays d'évaluation



Source: Indicateurs de la gouvernance, Banque mondiale

C8 (suite) : L'engagement du Canada au Mali et la Somalie a obtenu des résultats remarquables en matière de gouvernance, entraînant des changements significatifs au niveau des institutions étatiques. Au Nigéria et au Mozambique, bien que les projets aient atteint leurs objectifs spécifiques, leur impact global a été plus limité. Cela souligne la difficulté d'étendre les effets des projets au-delà de leurs objectifs immédiats et de pérenniser les résultats, notamment dans le cadre de la promotion des principes démocratiques.

Les autres pays visés par l'étude ont eu moins de projets échantillonnés en matière de gouvernance. Bien que les projets aient atteint leurs cibles à l'échelle individuelle, moins de gains ont été réalisés sur le plan de l'incidence globale. Les projets qui ont été considérés comme ayant atteint leurs résultats s'étaient concentrés sur le processus électoral au Mozambique et au Nigéria.

Au Mozambique, le seul projet échantillonné, le projet *Soutien aux élections de 2019 au Mozambique (PNUD, 2019 – 2020)*, était axé sur l'intégrité de la démocratie électorale, un enjeu considéré comme crucial depuis les premières élections multipartites en 1994, selon la littérature académique (Hanlon, 2021). Bien que certains progrès, tels que l'amélioration de l'observation des élections, l'augmentation des dénonciations des résultats et l'amélioration des capacités des médias à suivre les élections, aient été réalisés grâce au financement canadien au PNUD entre 2019 et 2020, les complexités sous-jacentes affectant les processus électoraux au Mozambique—telles que les facteurs environnementaux (cyclones), l'insécurité régionale et le nombre croissant de personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI)—restent à résoudre.

Au Nigéria, les initiatives subventionnées par le Canada ont renforcé la participation des femmes aux processus décisionnels. Le projet *AVANCER : Participation politique des femmes au Nigéria (ONU Femmes, 2022 – 2025)* a permis l'adoption d'une loi sur l'égalité des chances dans l'État de Kaduna, aidé les femmes à s'inscrire sur les listes électorales et soutenues leurs candidatures dans 22 États pour les élections de 2023, lors desquelles 25 femmes ont été élues.

Leçons apprises de l'engagement en gouvernance

En somme, ces leçons soulignent l'importance de soutenir les institutions, de viser l'inclusion, de comprendre les dynamiques sociales et politiques locales ainsi que de travailler sur des projets à la fois spécifiques et intégrés pour renforcer la gouvernance dans les contextes fragiles.

Résultats

Aide internationale : Paix et sécurité

La nécessité des analyses de conflits

La revue des documents et les entretiens ont mis en évidence la valeur du soutien apporté par l'unité de prévention des conflits, de stabilisation et de consolidation de la paix du Programme des opérations de paix et de stabilisation (PSOP). Le soutien de l'unité, qui a fourni des outils et formé le personnel à la sensibilisation aux conflits, ainsi qu'à la réalisation d'analyses de conflits, a permis de mieux comprendre les contextes opérationnels et d'adapter les stratégies d'engagement de la mission et à l'AC. Cependant, compte tenu des ressources limitées, ce soutien n'a pas pu être offert systématiquement pour chaque pays complexe et/ou fragile où AMC opère. Les personnes interrogées ont souligné la leçon apprise selon laquelle, pour que les engagements restent pertinents dans des environnements en évolution rapide, AMC devrait explorer les options permettant de promouvoir des analyses situationnelles qui tiennent compte des facteurs de conflit, de complexité et de fragilité.



Lindsey Partridge, directrice adjointe (coopération) du haut-commissariat du Canada au Mozambique, a été témoin de la transition historique des ex-combattants vers la vie civile, soulignant le rôle unique du Canada en tant que seul observateur international grâce à son soutien de longue date au processus de paix.

Passation de la dernière arme entre le président Nyusi et Ossufo Momade de la RENAMO. Crédit photo : AMC

C9 : Les résultats notables des engagements du Canada ont été observés au Mozambique en ce qui concerne le processus de paix du pays, et au Mali en ce qui concerne la Commission vérité, justice et réconciliation pour la paix et la stabilisation. À l'échelle communautaire, les résultats obtenus ont démontré la valeur ajoutée des analyses de conflits pour concevoir des réponses adaptées.

L'engagement du Canada au Mozambique a grandement contribué au succès du processus de paix qui a abouti en 2023, grâce à des projets interconnectés et à une coordination efficace des donateurs. L'utilisation de fonds d'assistance technique a permis une programmation rapide et adaptable, ce qui a également engendré un effet multiplicateur en attirant le financement d'autres donateurs. Le Canada s'est positionné en tant que leader dans ce processus et l'ensemble des parties prenantes externes consultées ont considéré le Canada comme un acteur de confiance, reconnu par les membres du gouvernement et la communauté de donateurs. De plus, cette série de projets était un exemple de l'utilisation des outils diplomatiques et du financement à travers les secteurs visant à l'atteinte de résultats, car ils ont été financés en succession par le programme bilatéral et par le Programme pour la stabilisation et les opérations de paix (PSOP).

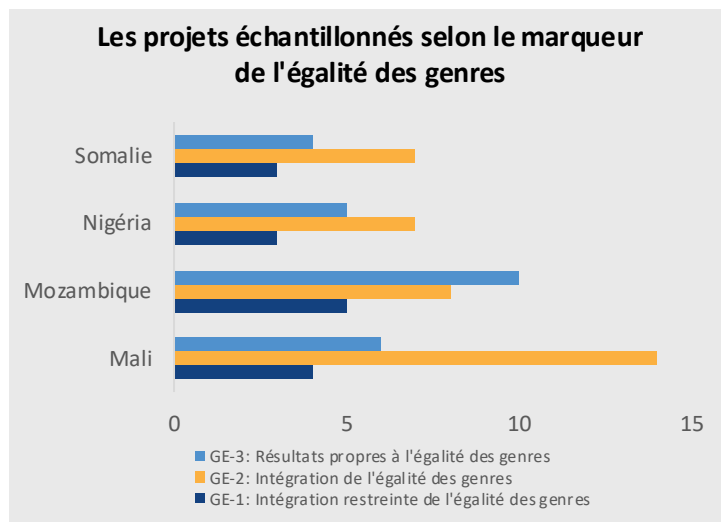
Au Mali, les projets de paix et de sécurité ont aidé les citoyens à participer au processus de paix et à réduire les conflits aux niveaux national et local. Les activités financées comprenaient des services de consultation, de médiation et de soutien psychosocial, réalisés par trois projets du PSOP ainsi que par trois projets de développement dans la branche Afrique subsaharienne avec une composante paix et sécurité inclus dans l'échantillon. L'intervention la plus notable financée au Mali a été le soutien du Canada à la Commission Vérité, Justice et Réconciliation, ce qui a permis de renforcer la capacité de la commission et d'augmenter la participation de la société civile dans le processus décisionnel de la Commission, y compris les femmes et les personnes considérées comme victimes du conflit. Le projet a dépassé les cibles fixées au départ. De même, les projets financés par AMC dans le nord du Mozambique pour répondre aux conflits locaux ont renforcé la résilience des communautés en promouvant la cohésion sociale entre les personnes déplacées et les communautés hôtes. Les projets échantillonnés au Mozambique ont mené des évaluations des besoins communautaires et se sont concentrés sur la cocréation de plans d'action pour promouvoir la cohésion sociale en engageant les populations déplacées et les membres des communautés hôtes en utilisant des méthodes innovantes pour favoriser le dialogue et la résolution de problèmes. Ces projets ont bénéficié d'un financement à petite échelle et d'une analyse rapide du conflit par la Direction de la prévention des conflits, de la stabilisation et de la consolidation de la paix. Bien que cette approche ait permis une réponse rapide et contextuellement appropriée, les experts interrogés ont exprimé des préoccupations quant à la durabilité des résultats de stabilisation si des programmes à plus long terme ne suivaient pas pour traiter les causes profondes de l'insécurité.

Leçons apprises de l'engagement en paix et sécurité

Les personnes interrogées ont estimé que dans des environnements complexes et fragiles, la programmation d'AMC devrait davantage réfléchir à la manière d'intégrer les engagements en matière de paix et de sécurité, compte tenu du niveau d'interconnexion entre les causes de la fragilité et la capacité des engagements à atteindre leurs résultats escomptés. Il a été souligné que des environnements très fragiles, les engagements en matière de maintien de la paix et de la sécurité - traditionnellement offerts par les PSOP - devraient être combinés de manière plus équilibrée avec les programmes de développement et l'aide humanitaire afin de répondre aux crises imprévues ainsi qu'aux crises prolongées. De plus, l'importance de l'analyse des conflits s'est avérée cruciale pour les personnes interrogées, qui ont estimé qu'elles pouvaient mieux répondre à la complexité du contexte lorsqu'une telle analyse était disponible. De leur point de vue, AMC devrait s'assurer que des processus d'analyse des conflits aient lieu lorsqu'elle opère dans des environnements complexes et fragiles. De leur point de vue, cela démontre également la nécessité d'intégrer ce type de processus dans les opérations d'AMC dans des environnements complexes et fragiles.

Résultats

Thématique transversal : Égalité des genres



Crédit photo : Ambassade du Canada au Mali

C10 : Des activités visant à soutenir la promotion de l'égalité entre les genres ont été intégrées aux engagements du Canada à travers ses filières pour faire progresser la priorité de la politique étrangère visant à atteindre l'égalité des genres. Cette approche a produit des résultats dans tous les secteurs de programmation et pour les différents types d'engagements diplomatiques. Elle a également permis au Canada d'être perçu comme un champion mondial de l'égalité entre les genres.

La majorité des projets d'aide internationale échantillonnés dans cette évaluation se sont soit spécifiquement concentrés sur la promotion de l'égalité des genres en tant qu'objectif principal (GE-3), soit ont intégré des activités principales du projet pour également promouvoir l'égalité des genres (GE-2). D'autres filières ont également démontré un niveau élevé d'inclusion des considérations d'égalité des genres dans leurs domaines respectifs d'engagement, à l'exception des volets commerce et aide humanitaire, où la réalisation d'analyses basées sur le genre était une exigence, mais où travailler à l'avancement des objectifs d'égalité des genres n'était pas un objectif central.

La programmation du développement a obtenu des résultats considérables dans les domaines de la prévention de la violence liée au sexe, des services offerts aux victimes de violence liée au sexe (soins, services juridiques, etc.) ainsi que de l'autonomisation des femmes et de leur participation à la prise de décision.

Les personnes interrogées ont souligné que les engagements réussis pour faire progresser l'égalité des genres étaient ancrés dans une approche canadienne unique de ses activités : l'engagement communautaire inclusif. C'était un aspect important des résultats liés à l'avancée de l'égalité surtout dans les projets de paix et de stabilisation au Mozambique et au Mali. De plus, les efforts de plaidoyer et de sensibilisation auprès des autorités, de la communauté des donateurs et des communautés locales qui ont été menés par les secteurs du développement et de la politique grâce à l'approche ASC+ ont apporté du succès.

Les parties prenantes interrogées, notamment les représentants d'autres pays, ont exprimé que le Canada était perçu comme un leader dans le soutien à l'avancement de l'égalité des sexes. Toutefois, dans l'étude de cas nigériane, cette forte reconnaissance n'était pas apparente. Cette situation peut s'expliquer par la taille limitée du programme de développement par rapport à l'ampleur des résultats escomptés, ainsi que par l'exclusion de la croissance inclusive, qui comportait une composante importante d'égalité des genres, de la portée d'évaluation. Bien que l'égalité des genres ait été une thématique transversale intégrée dans les projets échantillonnés, notamment en santé et en santé et droits sexuels et reproductifs, les résultats étaient moins visibles dans cette évaluation. Le projet le plus significatif en égalité des genres au Nigéria, *Voix et leadership de femmes (Action Aid Nigeria, 2019 – 2024)* ne faisait pas partie de l'échantillon, car ce dernier avait déjà fait l'objet d'une évaluation en 2022.

Les parties prenantes ont averti que, bien que les résultats obtenus soient significatifs, des efforts à promouvoir des changements de comportement dans des contextes socio-culturels très différents nécessiteraient des engagements à long terme pour atteindre l'égalité des genres.

Résultats

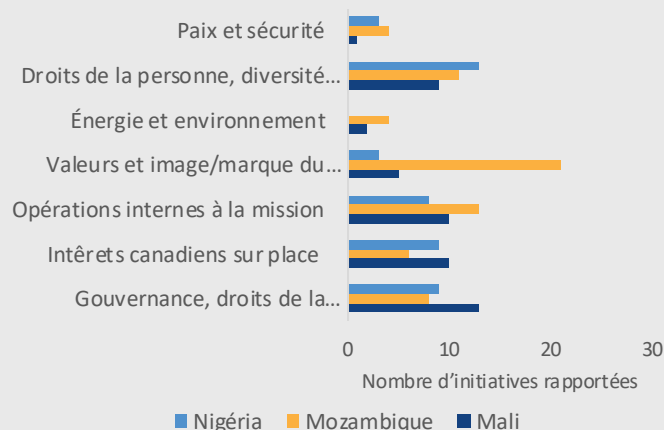
Politique étrangère et diplomatie



Naviguer dans la complexité de manière diplomatique

Dans les pays étudiés, des défis tels que le manque de ressources humaines dédiées au secteur SPED, des défis contextuels tels que les coups d'État, les crises électorales, l'insécurité sur le terrain, et la COVID-19, ont limité la capacité des acteurs à obtenir des résultats. Le cas de la Somalie a été encore plus affecté par l'absence de personnel dédié à ce secteur, ce qui a entraîné une charge de travail supplémentaire pour l'équipe de développement qui a dû assumer ce rôle. Malgré la capacité et les ressources humaines limitées, les efforts ont contribué à encourager les autorités à faire avancer des projets législatifs, notamment pour bloquer un projet de loi visant à abaisser l'âge légal du mariage. Lorsque les équipes ont pu trouver le bon créneau et le bon réseau pour les efforts d'engagement du Canada, des résultats significatifs ont été possibles dans ces environnements complexes.

Nombre d'initiatives SPED (2018-2023)



Source : AMC

C11 : Dans les trois pays étudiés, les résultats notables du Service de la politique étrangère et de la diplomatie (SPED) pour soutenir la capacité du Canada à gérer des relations complexes s'illustraient, entre autres, par des analyses sur la complexité et des rapports sur les occasions d'engagement, y compris l'identification des parties prenantes clés. Des résultats ont également été obtenus en promouvant le dialogue bilatéral sur la protection des principes démocratiques, la bonne gouvernance et les droits de la personne. L'étude de cas de la Somalie était une exception, étant donné la capacité limitée de SPED dans ce pays.

Le rôle des agents et agentes du Service de la politique étrangère et de la diplomatie (SPED) dans les environnements complexes étudiés était de recueillir des informations et de fournir des analyses qui décortiquaient la complexité du contexte pour les décideurs, tout en maintenant des relations avec divers intervenants pour faire avancer les intérêts du Canada. Par exemple, les équipes du SPED ont fourni des rapports sur les situations géopolitiques, les élections et la sécurité, et ont transmis des informations cruciales recueillies sur le terrain à l'administration centrale. Ces rapports ont joué un rôle clé lors de crises, telles que les coups d'État au Mali, en aidant à influencer les décisions et le positionnement du Canada. Dans l'exercice de ce rôle dans des environnements complexes, les agents du SPED auraient été confrontés à des défis liés à l'évolution de la dynamique du pouvoir, à l'obtention d'informations fiables, à la gestion des discussions sur les droits de l'homme et à la formulation de recommandations tenant compte des questions de sécurité, y compris les menaces terroristes. Les compétences des agents pour gérer cette complexité, en particulier en temps de crise, ont été essentielles pour aider tous les services à atteindre leurs objectifs.

En matière de plaidoyer, les agents et agentes du SPED ont mis l'accent sur la promotion des droits de la personne et la gouvernance inclusive, en particulier l'autonomisation des femmes et l'égalité des sexes au Mozambique, au Mali et au Nigéria. Ils et elles ont aussi utilisé des événements internationaux, tels que la Journée des droits de la personne, la Journée internationale de la fille et les 16 jours d'activisme contre la violence basée sur le genre, pour sensibiliser les médias et promouvoir les droits de la personne. Au Mozambique, les efforts de plaidoyer ont porté sur la liberté des médias et les droits démocratiques. L'équipe de la mission canadienne a également obtenu des résultats remarquables en matière de visibilité et de communication externe, ce qui a permis de renforcer l'image du Canada dans le pays. De manière plus marginale, des efforts ont aussi été menés pour sensibiliser les gens aux questions relatives à l'énergie et l'environnement, notamment au Mozambique et au Mali.

L'engagement en matière de bonne gouvernance a fait partie des priorités canadiennes, notamment au Mali, où des actions ont été menées avant les coups d'État pour soutenir la participation aux processus démocratiques. L'étude de cas du Mali se distinguait par l'impact observé de la complexité du contexte sur l'agenda de SPED pendant la période d'évaluation. Après les coups d'État en 2020 et 2021, il y a eu une réorientation des priorités en matière de la politique étrangère et la diplomatie avec un accent mis sur la transition politique, les élections et les réformes constitutionnelles.

Le SPED au Nigéria a soutenu plusieurs initiatives visant à limiter les affrontements intercommunautaires au Nigéria pour faire avancer l'objectif de paix et sécurité de la politique étrangère canadienne. AMC a participé à l'observation électorale dans le centre du Nigéria, avec un focus sur les conflits communautaires lors du cycle électoral de 2019. Le travail sur cette thématique s'est poursuivi en 2022-2023, avec le lancement par le Haut-Commissariat du Canada du « Group of Friends of Children and Armed Conflicts ». Malgré ces résultats notables, la complexité du contexte socio-politique au Nigéria a eu un impact sur la visibilité globale de l'engagement du Canada. Les personnes interrogées ont souligné les principaux défis auxquels la mission au Nigéria a été confrontée pour rehausser le profil de l'engagement du Canada, compte tenu de la taille et des contributions financières plus modestes du Canada, ainsi que des stratégies de communication moins visibles par rapport aux missions d'autres pays. Les entretiens avec les autorités locales et les participants aux projets ont également mis en évidence une compréhension limitée des engagements du Canada.

Résultats

Commerce

Naviguer dans la complexité commerciale

Plusieurs facteurs de complexité internes et externes ont limité la qualité des résultats commerciaux au Mali, au Mozambique et au Nigéria pendant la période d'évaluation, notamment les difficultés à obtenir les financements nécessaires, le manque de ressources humaines, l'instabilité politique et sociale, l'insécurité, l'imprévisibilité des réformes institutionnelles, le manque de transparence et l'impact prolongé de la COVID sur l'économie. Malgré ces défis, le SDC a réussi à défendre les intérêts des compagnies minières canadiennes et à représenter le Canada lors de conventions internationales importantes dans les secteurs minier et éducatif.

Une meilleure habileté à analyser les tendances macroéconomiques et politiques est requise

L'engagement commercial dans les environnements complexes en Afrique subsaharienne était souvent conditionné par les évolutions politiques et macroéconomiques rapides, qui peuvent représenter un enjeu pour la prévisibilité des investissements canadiens dans ces pays. Les parties prenantes rencontrées en entrevue ont émis un plaidoyer pour le renforcement de la capacité d'analyse du Ministère dans ces domaines pour les pays visés par l'évaluation.



Participants du Salon EduCanada au Nigéria en 2020.

Crédit photo : Haut-commissariat du Canada au Nigéria

C12 : Les résultats commerciaux les plus considérables ont été obtenus dans le secteurs minier au Mali et dans la promotion du secteur d'éducation canadien au Mali et au Nigéria. Pour continuer à promouvoir les intérêts commerciaux du Canada dans des environnements complexes, les parties prenantes interrogées ont souligné qu'AMC devrait encore renforcer sa capacité d'analyse pour cerner les nouveaux domaines d'intérêt dans des espaces qui évoluent rapidement et sont parfois volatiles.

Le Service des délégués commerciaux (SDC) du Canada, grâce à sa présence sur le terrain, fournit des renseignements et des analyses commerciaux aux décideurs, ainsi que des conseils pratiques sur les marchés étrangers pour aider sa clientèle à prendre de meilleures décisions de manière plus opportune, afin d'atteindre ses objectifs à l'étranger.

Dans les environnements complexes étudiés, ce rôle consistait à comprendre et à recommander des options pour répondre aux défis des marchés dans les zones moins sécurisées et à la nature hautement changeante du contexte politique et économique, ce qui affectait leur attractivité pour les entreprises canadiennes.

Le Canada était un partenaire commercial majeur au Mali, particulièrement dans le secteur minier, où les entreprises canadiennes étaient les plus grands investisseurs privés en 2021, représentant entre 5 % et 10 % du produit intérieur brut (PIB) du pays. Cependant, l'environnement politico-commercial a été perturbé par les deux coups d'État et les actions de la junte au pouvoir, qui ont abouti à un nouveau code minier en 2023, réformé de manière moins favorable pour les compagnies étrangères, y compris les compagnies canadiennes. À la suite des coups d'État, les intérêts commerciaux du Canada dans le pays ont été influencés par la perception de la junte au pouvoir vis-à-vis de la position politique du Canada. Pendant cette période, la priorité du volet commercial était d'aider les entreprises canadiennes à trouver des solutions aux problèmes découlant de réformes institutionnelles défavorables.

Dans le secteur de l'éducation au Mali, un succès notable a été l'organisation du Salon EduCanada, qui a réuni 38 institutions et 5 associations canadiennes, renforçant l'engagement commercial du Canada.

Au Nigéria, l'éducation reste un secteur clé de l'engagement commercial, en particulier grâce à l'intérêt croissant de la population nigériane pour le système éducatif canadien. Pendant la période d'évaluation, le pays était le plus grand marché pour le Canada en Afrique subsaharienne, avec de nombreux salons et partenariats entre établissements éducatifs. Le secteur pétrolier et gazier était également crucial, le Nigéria étant un marché important pour les entreprises canadiennes. Bien que la pandémie ait perturbé l'atteinte des résultats, notamment par l'annulation de salons et des restrictions de déplacement, la reprise a été forte, particulièrement en éducation, avec un bond de 150 % des résultats facilitant la clientèle canadienne en 2021-2022.

Cependant, plusieurs défis ont eu une incidence sur les résultats du SDC au Nigéria, comme la détérioration de la situation économique locale, le départ d'employées et employés locaux de longue date, et les effets résiduels de la pandémie de COVID-19. Cependant, en priorisant le secteur agricole à partir de 2021-2022, le SDC a pu réaliser des progrès significatifs dans le renforcement de la relation commerciale. L'intérêt croissant du gouvernement nigérien pour la sécurité alimentaire, notamment en raison de la guerre en Ukraine, a permis au SDC de conclure plusieurs ententes en matière de formation des agriculteurs et agricultrices, et des producteurs et productrices de lait. Ces efforts ont contribué à faire de 2022-2023 une année record pour le SDC au Nigéria.

Conclusions

Conclusions

La vision stratégique de l'engagement canadien doit être renforcée.

La capacité d'AMC à mener des engagements et des programmes réactifs et efficaces dans les pays étudiés reposait sur une solide compréhension des complexités situationnelles uniques aux niveaux national et local. Des analyses intentionnelles ont permis de décomposer la complexité, ce qui a permis de cibler les programmes et les engagements canadiens. Les analyses contextuelles fournies par les services du PSAT et les analyses de conflit fournies par PSOP se sont avérées particulièrement utiles. Cependant, les données de l'évaluation ont mis en évidence le manque d'orientation stratégique cohérente pour l'ensemble des engagements du Canada dans les pays. Ces résultats soulignent la nécessité de faire évoluer l'exercice annuel de planification stratégique du Ministère, Strategia, pour qu'il cesse d'être un outil de rapport fastidieux et devienne l'exercice de vision stratégique prévu, qui fournit une vision cohérente de l'engagement du Canada avec des attentes réalistes et hiérarchisées pour faire avancer les intérêts du Canada.

Une amélioration des processus est nécessaire pour assurer la pertinence des projets de développement dans les environnements complexes.

Les processus d'approbation des projets et de modification des accords de financement n'avaient pas la capacité d'adaptation nécessaire pour fonctionner efficacement dans des environnements complexes. Ces problèmes n'étaient pas nouveaux et avaient déjà été signalés par d'autres évaluations et examens internes. Cependant, ces difficultés étaient plus importantes dans les environnements complexes où la réalité de la situation évoluait rapidement et où les programmes financés ne pouvaient pas être approuvés ou ajustés assez rapidement. Malgré ces problèmes administratifs qui ont particulièrement affecté le secteur du développement, un certain nombre d'innovations de processus ont été testées et ont permis d'accroître l'adaptabilité, notamment l'utilisation de « modificateurs de crise » dans les contrats de projet avec les partenaires de mise en œuvre. Ces adaptations réussies soulignent la nécessité de socialiser davantage ce qui est possible parmi le personnel et de continuer à créer des opportunités pour tester de nouvelles façons de prendre des responsabilités en adaptant les accords de financement.

Un meilleur soutien du personnel dans les environnements complexes est nécessaire pour assurer une meilleure résilience et une efficacité accrue.

L'évaluation a révélé des préoccupations importantes concernant la résilience du personnel d'AMC dans des environnements complexes. Le personnel a demandé une formation plus personnalisée et des conseils spécifiques à chaque pays. Il souhaitait davantage de conseils et d'orientations stratégiques, ainsi que des ressources bien adaptées pour pouvoir se rendre là où c'est nécessaire et travailler efficacement dans des environnements complexes. L'évaluation a révélé des difficultés de recrutement qui ont empêché de disposer d'un nombre suffisant d'employés expérimentés pour équilibrer le nombre de personnes en poste pour la première fois, ce qui souligne la nécessité de revoir les incitations à l'affectation, les règles et l'adéquation des bassins de recrutement à l'étranger. Certaines offres de formation qui étaient disponibles pour le personnel basé au Canada et non pour les employés recrutés sur place (ERP) ont également mis en évidence la nécessité de réfléchir aux lacunes de formation qui peuvent exister pour les ERP dans ces environnements complexes.

Les engagements du Canada ont permis d'obtenir des résultats significatifs malgré les défis complexes, avec des leçons émergentes pour les opportunités en cours.

Les programmes d'aide internationale d'AMC ont donné des résultats significatifs dans les secteurs de la santé, de la gouvernance, de la paix et de la sécurité, qui étaient bien adaptés pour relever les défis pertinents des environnements complexes. Les engagements du Canada en matière d'égalité des sexes ont produit des résultats significatifs dans tous les secteurs, positionnant le Canada comme un leader. Toutefois, des engagements à long terme sont probablement nécessaires pour maintenir ces résultats. Le Service de politique étrangère et de diplomatie (SPED) a su gérer des relations complexes et conseiller les décideurs en fournissant des analyses qui expliquaient la complexité des environnements, à l'exception de la Somalie. Lorsque les agents du SPED ont pu trouver le bon créneau et le bon réseau pour les efforts d'engagement du Canada, ils ont obtenu des résultats significatifs qui ont fait progresser la protection des droits de l'homme, la promotion de la bonne gouvernance et la responsabilité envers les principes démocratiques. Les engagements commerciaux ont été couronnés de succès en se concentrant sur les secteurs minier et éducatif dans des environnements complexes. Pour continuer à faire progresser les intérêts commerciaux du Canada, il est possible de renforcer davantage la capacité d'analyse d'AMC afin de pouvoir évaluer les prévisions économiques et les opportunités en constante évolution dans ces environnements complexes pour positionner et faire progresser de manière proactive les intérêts commerciaux canadiens.

Recommandations

Recommandations

Remarque: Les conclusions de cette évaluation et les recommandations ci-dessous ne portent que sur la période de 2018 à 2023. La Stratégie du Canada pour l'Afrique : un partenariat pour une prospérité et une sécurité partagées, lancée en mars 2025, n'est donc pas incluse dans la portée de l'évaluation. Toutefois, certaines des considérations soulevées dans le présent rapport ont été prises en compte dans la stratégie.

1

Explorer et mettre à l'essai une nouvelle approche pour soutenir la planification stratégique intégrée par pays afin de fournir une stratégie globale d'engagement et de communication permettant au Canada d'opérer efficacement dans des environnements complexes (c'est-à-dire des pays classés dans les catégories de difficulté 4 ou 5). Les plans qui en résulteront devraient aligner les objectifs, les activités et les programmes de la mission, de l'administration centrale et des autres ministères du gouvernement.

Appuyée par les constats 1, 2, 3 et 9

Bureau de première responsabilité : Direction générale de l'équipe de la transformation

2

Soutenir les projets dans les états fragiles et touchés par des conflits (EFTC) pour demeurer pertinent en rationalisant les processus d'approbation des projets et en renforçant la flexibilité des accords de financement pour répondre à des crises inattendues.

Appuyée par les constats 4 et 5

Bureau de première responsabilité : Centre d'expertise en subventions et contributions

3

Renforcer la sélection du personnel, la préparation avant l'affectation et le soutien aux EC et aux ERP pour les affectations dans les catégories de difficulté 4 et 5 afin d'améliorer les capacités et la résilience du personnel.

Appuyée par le constat 6

Bureau de première responsabilité : Direction générale des affectations, de la gestion du rendement et des talents