

2004



Rapport de la
commissaire
à l'environnement et
au développement durable
à la Chambre des communes

Chapitre 2

Agence canadienne de développement international —
L'environnement et l'aide au développement



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de l'an 2004 de la commissaire à l'environnement et au développement durable comporte six chapitres, ainsi que le « Point de vue de la commissaire — 2004 ». Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004
N° de catalogue FA1-2/2004-2F
ISBN 0-662-77705-0



Chapitre

2

Agence canadienne de développement
international

L'environnement et l'aide au
développement

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agrés.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	3
Faire en sorte que l'aide au développement soit durable et écologique	4
L'ACDI et l'aide au développement	5
Objet de la vérification	7
Observations et recommandations	13
Mise en œuvre des engagements relatifs à l'eau	13
Aucune orientation n'a été précisée	13
Il n'y a pas suffisamment de liens entre les engagements relatifs à l'eau et la programmation-pays et les projets	15
L'ACDI doit rationaliser ses attentes	16
Intégration de la notion de durabilité de l'environnement dans les programmes et les projets	17
Lente progression de la mise en œuvre de la Politique environnementale en matière de développement durable	18
L'évaluation environnementale des projets présente des lacunes	18
Il y a un manque de principes directeurs	21
L'information communiquée sur le rendement environnemental est limitée et incohérente	22
Assurance de la durabilité à long terme des projets	24
Les principes directeurs sont appliqués aux projets	24
Les leçons tirées doivent être consignées en dossier et communiquées	27
Mesure des résultats et communication de l'information sur ceux-ci	27
Conclusion	31
À propos de la vérification	33
Annexe	
Sélection d'accords internationaux signés par le Canada dans le domaine de l'environnement	35



Agence canadienne de développement international

L'environnement et l'aide au développement

Points saillants

2.1 L'accès à des réserves suffisantes d'eau potable est l'un des besoins les plus pressants des habitants des pays en développement. Plusieurs projets et activités de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) visent à combler ce besoin. Les projets que nous avons examinés ont une incidence positive sur la vie de leurs bénéficiaires et répondent aux besoins reconnus des collectivités. Au cours de nos travaux sur place, beaucoup de gens nous ont dit que l'ACDI était sensible aux besoins des pays. Nous avons constaté que la documentation sur les programmes de l'ACDI tient compte des besoins et des priorités en matière d'environnement et de développement durable des pays que nous avons visités.

2.2 L'ACDI expérimente différents moyens d'assurer la durabilité à long terme de ses projets. Elle adopte pour leur conception et leur mise en œuvre une approche participative qui met l'accent sur la prise en charge locale et le renforcement des capacités. L'Agence doit maintenant surveiller les résultats à long terme de ces expériences.

2.3 L'approche globale de l'ACDI en ce qui concerne les questions liées à l'eau manque de cohérence. L'Agence n'a pas défini d'attentes ni d'orientation précises sur ce qu'elle désire accomplir, en particulier pour ce qui est des engagements liés à l'eau énoncés dans les accords internationaux. Il y a peu d'indications que ces engagements ont vraiment influé sur la programmation-pays. Les engagements stratégiques de l'ACDI sont multiples et variés, et le personnel sur le terrain ne sait pas exactement quels sont ceux qui doivent être respectés dans le cadre des programmes-pays et des projets exécutés. L'ACDI doit mettre à jour et rationaliser ses priorités et ses attentes, et axer ses efforts sur l'obtention de résultats concrets.

2.4 L'ACDI s'est efforcée d'intégrer la dimension de la durabilité de l'environnement dans ses prises de décision, mais elle n'a pas fait assez pour atteindre ses objectifs stratégiques. Les processus et la documentation que nous avons examinés ne nous ont pas fourni l'assurance que les projets étaient conçus de manière à respecter l'environnement. Dans certains cas, nous avons pu constater que le personnel de l'ACDI intégrait bien les considérations environnementales à ses projets. L'Agence doit cependant concevoir des outils et des directives pour l'examen de la durabilité de tous ses projets et programmes-pays du point de vue de l'environnement.

2.5 L'ACDI n'a pas de cadre de mesure du rendement et de communication de l'information sur le rendement lui permettant de mesurer de façon fiable ses progrès globaux en ce qui concerne l'eau et la durabilité de l'environnement. Certes, les projets que nous avons examinés comportent des

indicateurs servant à mesurer les résultats et les avantages immédiats et à long terme, mais il n'est pas prévu que ces derniers soient vraiment mesurés à long terme. C'est pourquoi l'Agence ne peut être certaine de la durabilité des résultats des projets.

Contexte et autres observations

2.6 En qualité d'organisme d'aide du Canada, l'Agence canadienne de développement international a donné près de 2 milliards de dollars en aide publique au développement aux pays en développement et aux organismes multilatéraux en 2002. Ces fonds étaient destinés à un large éventail de secteurs tels que l'éducation, la santé, le transport, l'énergie, l'agriculture et la foresterie. Le développement durable est un élément déterminant du mandat de l'ACDI.

2.7 L'ACDI œuvre dans un contexte international. Elle appuie de nombreux autres organismes d'aide, des organisations non gouvernementales, des institutions financières internationales et des organismes des Nations Unies, et collabore avec ceux-ci. La vérification portait sur sa programmation-pays. L'Agence a pris et appuyé de nombreux engagements en faveur de l'environnement et du développement durable, par le biais de divers protocoles, conventions, déclarations et sommets. Ces derniers ont fixé des objectifs environnementaux de grande portée et, très souvent, ont exigé des pays développés comme le Canada qu'ils aident les pays en développement.

2.8 Les préoccupations à l'égard de l'eau tiennent une place importante dans plusieurs accords, dont Action 21 de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992, la Convention sur la lutte contre la désertification et les Objectifs de développement pour le millénaire. Ces accords recommandaient une action concertée dans les domaines de l'approvisionnement en eau potable, de l'assainissement, de la conservation de l'eau et de la gestion intégrée des ressources hydriques. Les questions liées à l'eau constituent depuis longtemps un domaine d'intérêt des programmes de l'ACDI.

2.9 L'environnement est un élément essentiel de l'aide au développement. À l'ACDI, l'environnement est à la fois un secteur de la programmation, notamment sur les plans de la biodiversité et de la pollution, et une priorité transsectorielle officielle. Dans sa Politique environnementale en matière de développement durable de 1992, l'ACDI s'est engagée à intégrer les considérations environnementales dans toutes ses prises de décision et ses activités. Tous les projets d'aide peuvent causer des dommages inattendus et c'est pourquoi ils doivent être planifiés et exécutés convenablement. De surcroît, les projets d'aide et les programmes-pays fournissent des occasions de faire progresser d'autres objectifs des projets par l'examen attentif des interactions entre l'environnement, les économies locales et les sociétés.

Réaction de l'Agence. L'Agence a accepté nos recommandations. Les réponses de l'Agence, y compris les mesures qu'elle met actuellement en œuvre ou qu'elle a l'intention de mettre en œuvre en réponse à nos recommandations, sont présentées dans le chapitre.

Introduction



Fajima à l'école. Zogu, région du Nord du Ghana.

Source : Christian Children's Fund of Canada (Bureau du Ghana)



Agroforesterie — cacao poussant entre les arbres. Centre d'agroforesterie CADETH, Atlantida, au Honduras.



Sama devant une affiche illustrant une règle d'hygiène. Sulawesi, en Indonésie.

2.10 L'aide aux pays en développement, qui constitue depuis longtemps un principe fondamental de la politique étrangère du Canada, vise à réduire la pauvreté et à rendre le monde plus sûr, plus juste et plus prospère. Trois des projets de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) que nous avons visités montrent comment l'Agence a aidé des gens des quatre coins du monde à lutter contre la pauvreté et à avoir une vie meilleure.

2.11 Approvisionnement en eau d'un village au Ghana. Il y a cinq ans, Fajima devait se lever tôt pour parcourir péniblement trois kilomètres, tant à l'aller qu'au retour, un seau sur la tête, afin de s'approvisionner à la source d'eau la plus proche. Fajima était infectée par le ver de Guinée, un parasite débilitant vivant dans l'eau. Elle n'avait pas le temps d'aller à l'école, même si sa santé le lui aurait permis. Un puits creusé à la main, construit par l'ACDI tout près de la maison de Fajima, approvisionne maintenant en eau potable sa famille et tout le village de Zogu dans la région du Nord du Ghana. Le chef du village nous a raconté qu'il n'y a pratiquement plus de victimes du ver de Guinée depuis que le puits a été creusé. La plupart des enfants, dont Fajima et ses amies, vont maintenant à l'école tous les jours.

2.12 Protection du bassin hydrographique au Honduras. Saul, un fermier ayant migré des terres basses infertiles de la côte Nord du Honduras vers les forêts des montagnes, avait dû abattre et brûler le bois de la forêt tropicale afin de défricher la terre en vue de la cultiver pour nourrir sa famille. Cette pratique a conduit à la dégradation de la partie supérieure du bassin hydrographique. Un projet d'agroforesterie de la forêt feuillue de l'ACDI a changé cette situation en enseignant à Saul comment optimiser et diversifier ses cultures tout en protégeant la forêt avoisinante et le bassin hydrographique. Saul tire maintenant beaucoup de fierté de sa ferme fruitière et jouit de la stabilité d'un vrai foyer, tandis que l'eau continue de couler pour lui et les habitants en aval du bassin hydrographique.

2.13 Approvisionnement en eau, assainissement et enseignement de l'hygiène en Indonésie. Pendant de nombreuses années, les habitants des collectivités rurales de l'île Sulawesi allaient s'approvisionner en eau à pied ou à l'aide d'une charrette tirée par un âne. Sama, une jeune femme qui vit dans le village éloigné de Batu, ne disposait pas d'eau courante avant que l'ACDI construise dans son village un système d'approvisionnement en eau par gravité dans le cadre du projet de développement pour les collectivités rurales au Sulawesi. Sama s'est portée volontaire pour recevoir de la formation sur la santé et les conditions sanitaires afin de pouvoir ensuite enseigner aux autres villageois l'importance de se laver et d'utiliser du savon ainsi que de se débarrasser des déchets de manière adéquate. Les villageois nous ont dit que le nouveau système d'approvisionnement en eau et les mesures d'hygiène enseignées ont beaucoup fait pour diminuer l'incidence des cas de diarrhée et des maladies de la peau au village.

Faire en sorte que l'aide au développement soit durable et écologique

2.14 L'aide au développement est une entreprise complexe qui présente de grands défis. Beaucoup de facteurs externes influent sur la programmation de l'ACDI (voir « Les enjeux de l'aide au développement »). Le Canada et d'autres pays ont solidement implanté la notion de développement durable en tant que principe directeur de l'aide internationale. Les donateurs, les institutions financières et les bénéficiaires de l'aide savent que la croissance économique, la prospérité sociale et la conservation de l'environnement sont interdépendantes.

Les enjeux de l'aide au développement

L'optique a changé. Le Canada et de nombreux autres pays fournissent une aide au développement depuis plus de 50 ans. Au fil du temps, les donateurs ont tiré des leçons de leurs expériences et ont modifié leurs modes de prestation de l'aide. Au lieu de chercher à transformer le paysage dans lequel ils prennent place, les projets visent maintenant à renforcer les capacités et la gouvernance institutionnelle.

L'ACDI n'est pas seule. Il existe un large éventail d'organismes d'aide au développement. Ce sont notamment des organismes d'aide de pays donateurs, des institutions financières comme la Banque mondiale et les banques de développement régionales, des initiatives des Nations Unies comme le Programme des Nations Unies pour le développement, des organisations non gouvernementales et des universités. Chaque organisme possède son propre domaine de compétence ainsi que son approche et ses règles particulières. L'ACDI soutient plusieurs de ces organismes et collabore avec eux.

Les pays bénéficiaires sont souverains. Les donateurs sont les invités des pays bénéficiaires. La programmation-pays et la mise en œuvre des projets doivent respecter le régime politique d'un pays, les règles officielles et non officielles qui y régissent les prises de décision et, plus important encore, ses besoins et ses priorités. Il peut ainsi être difficile pour l'ACDI de respecter certaines dispositions de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* en raison de restrictions s'appliquant à la consultation publique et à la divulgation d'information dans les pays bénéficiaires.

Manque de capacité. Beaucoup de pays en développement ne possèdent pas d'infrastructure institutionnelle comme les pays développés, que ce soit au sein du gouvernement, d'organisations non gouvernementales ou du secteur privé. Les ministères manquent de personnel, les lois et les règlements ne sont pas mis en application et les connaissances techniques font parfois défaut.

L'aide au développement est un processus à long terme. Il faut généralement une ou deux années pour planifier un projet. De nombreuses années sont ensuite nécessaires pour obtenir les résultats escomptés de celui-ci et en ressentir tous les effets. La difficulté consiste à comprendre pourquoi l'aide fonctionne et quand, puis à la rendre constamment efficace.

2.15 La dégradation de l'environnement est un facteur qui contribue beaucoup à limiter les progrès. Les pays en développement sont encore essentiellement composés de collectivités rurales. Leur économie est largement tributaire des ressources naturelles, qui sont de plus en plus menacées par la désertification, la déforestation, la pollution de l'air et de l'eau, les changements climatiques et la pression démographique. S'il dégrade les écosystèmes et les ressources naturelles, le développement en viendra à compromettre les mesures économiques et de développement social à long terme prises pour réduire la pauvreté. Les projets d'aide doivent être planifiés



Eau traitée (à gauche) et eau bue par la communauté (à droite). Digma, région du Nord du Ghana.

et exécutés de manière à ne pas endommager l'environnement pour les générations actuelles et futures.

2.16 Essentielle à la vie, l'eau constitue un problème urgent dans les pays en développement. L'eau est une ressource économique, un mode de transport, une nécessité pour l'agriculture et une composante des écosystèmes naturels. L'eau propre ou potable est un besoin humain fondamental et l'ACDI est consciente que de nombreux pays en développement expérimentent depuis longtemps déjà des pénuries d'eau.

L'ACDI et l'aide au développement

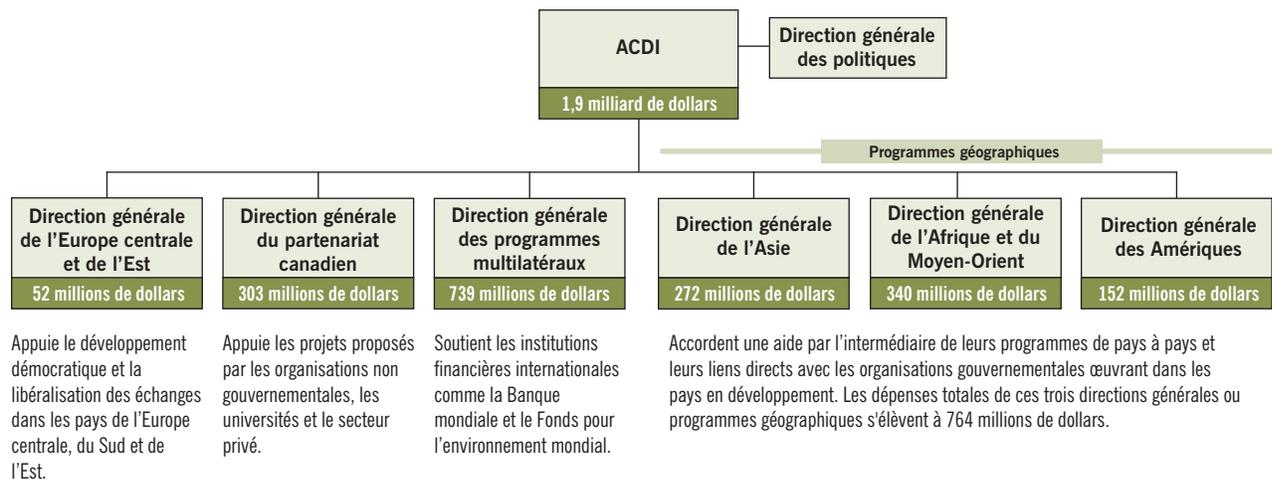
2.17 Le gouvernement du Canada a établi six volets prioritaires pour ses programmes d'aide publique au développement canadienne : les besoins humains fondamentaux; l'égalité entre les sexes; les infrastructures; les droits de la personne; la démocratie et la bonne gouvernance; le développement du secteur privé; et l'environnement. En qualité d'organisme d'aide du Canada, l'ACDI a donné près de 2 milliards de dollars en aide publique au développement aux pays en développement et aux organismes multilatéraux en 2002. Le développement durable est un élément déterminant du mandat de l'ACDI. Nous présentons dans la pièce 2.1 un profil de l'Agence qui comprend un organigramme et les niveaux de financement. Ces fonds ont été octroyés dans un large éventail de secteurs tels que l'éducation, la santé, le transport, l'énergie, l'agriculture et la foresterie.

2.18 L'ACDI a pris des engagements concernant la durabilité à long terme des projets. Intitulé « En faveur d'une aide internationale plus efficace », son énoncé de politique de 2002 marquait un point tournant de son approche. Autrefois accordée projet par projet, l'aide de l'Agence est dorénavant centrée sur le pays bénéficiaire et fondée en partie sur les besoins et les priorités de celui-ci. La politique de l'ACDI a été élaborée à partir de

Le saviez-vous?

- Année de création de l'ACDI : **1968**
- Nombre de pays où l'ACDI accorde de l'aide : **environ 150**

Pièce 2.1 Dépenses de l'ACDI pour l'aide publique au développement, 2002-2003



Source : ACDI

Le saviez-vous?

- Nombre de décès chaque année dus aux maladies causées par l'eau : **5 millions**
- Pourcentage de maladies et de décès dans les pays en développement attribuables aux maladies causées par l'eau : **80 p. 100**
- Pourcentage de lits d'hôpitaux dans le monde occupés par des personnes souffrant de maladies transmissibles par l'eau : **50 p. 100**
- Pourcentage des terres irriguées dans le monde dégradées par la salinisation due à une mauvaise gestion de l'eau utilisée pour l'irrigation des terres agricoles : **20 p. 100**

plusieurs principes appuyant le développement efficace, dont la prise en charge locale, des partenariats plus étroits avec les pays bénéficiaires et une approche axée sur les résultats pour la conception et la réalisation des projets et des programmes.

2.19 L'ACDI s'est également engagée à faire en sorte que la durabilité de l'environnement soit respectée. Il y a quelques décennies, elle a décidé d'assurer la prise en compte de l'environnement dès le stade de la conception des projets. L'environnement est maintenant pour l'Agence une « priorité transsectorielle ». Sa Politique environnementale en matière de développement durable de 1992 (qui est toujours en vigueur) et ses stratégies de développement durable exigent que les considérations environnementales soient intégrées dans toutes ses prises de décision et ses activités.

2.20 Au cours des dernières années, l'ACDI a consacré en moyenne environ 9 p. 100 de son budget aux questions environnementales comme la biodiversité, les changements climatiques, la prévention de la pollution et la lutte contre la pollution. Ces fonds sont affectés à une gamme de projets d'aide de pays à pays et soutiennent des organisations non gouvernementales, des institutions financières internationales et des organismes des Nations Unies.

2.21 Le gouvernement du Canada a aussi pris des engagements à l'égard de l'environnement et du développement durable, qui sont énoncés dans divers protocoles, conventions, déclarations et sommets internationaux. Dans le présent chapitre, ces documents sont appelés collectivement des accords. Les articles et les dispositions contenus dans les accords prennent différentes formes allant des énoncés de principe aux objectifs quantifiables. Ils n'ont pas tous le même statut juridique. Les conventions et les protocoles officiels sont habituellement considérés comme ayant force de loi en vertu du droit international en matière de traités, alors que les sommets et les déclarations ne sont pas considérés comme tels.

2.22 Il n'y a pas d'accord environnemental multinational qui porte uniquement sur l'eau. Les questions relatives à l'eau sont traitées dans de nombreux accords, dont les suivants :

- Action 21, de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992;
- la Convention sur la lutte contre la désertification de 1994 (ayant force de loi — entrée en vigueur en 1996);
- la Déclaration du millénaire, qui comprend les Objectifs de développement pour le millénaire (2000);
- le Sommet mondial sur le développement durable (2002).

2.23 Ces accords ont repris des objectifs déjà énoncés, établi de nouvelles orientations pour l'aide au développement et cerné les secteurs exigeant une attention plus soutenue. Au Canada, plusieurs ministères fédéraux peuvent contribuer à leur mise en application. Ces quatre accords exigent des pays développés qu'ils aident les pays en développement; c'est pourquoi l'ACDI joue un rôle déterminant à cet égard. Que ces accords et les engagements

relatifs à l'eau qu'ils contiennent aient ou non force de loi, nous croyons que l'ACDI doit assumer les responsabilités de gestion suivantes :

- définir les attentes en matière de rendement et les moyens à prendre pour atteindre les objectifs de l'accord;
- mesurer le rendement et rendre compte de l'atteinte des objectifs;
- examiner le rendement et prendre des mesures appropriées ou des mesures correctives pour faire en sorte que les objectifs soient atteints.

2.24 En réponse à une vérification réalisée en 1993 par le Bureau du vérificateur général, l'Agence s'est engagée à améliorer la reddition de comptes à l'égard des résultats. En 1996, elle a communiqué son énoncé de principe sur la gestion axée sur les résultats. Au cours de la période de 1993 à 1996, l'Agence a élaboré des mesures de rendement en fonction des engagements formulés dans des accords internationaux tels qu'Action 21 et la Convention sur la lutte contre la désertification, ainsi que dans sa Politique environnementale en matière de développement durable.

Objet de la vérification

2.25 L'objectif global de la vérification était de déterminer la mesure dans laquelle l'ACDI respecte et évalue ses engagements en matière d'environnement et de développement durable par le truchement de ses politiques, de ses programmes et de ses projets dans les pays en développement.

2.26 Nous avons examiné jusqu'à quel point la direction de l'ACDI a établi une orientation mesurable, précise et uniforme pour ses engagements relatifs à l'eau, à l'environnement et au développement durable.

2.27 Dans les directions générales géographiques de l'Agence, nous avons vérifié si la programmation-pays est fidèle aux orientations fixées pour ces engagements. Nous avons examiné comment les besoins et les priorités des pays en développement sont intégrés dans la programmation-pays de l'ACDI. Nous nous sommes aussi penchés sur les projets sélectionnés afin de déterminer s'ils sont conçus et exécutés de manière à assurer le respect et la durabilité de l'environnement, et s'ils donnent les résultats prévus.

2.28 Pour les fins de la présente vérification, nous avons réparti les divers engagements en trois grandes catégories : les engagements relatifs à l'eau, à la durabilité de l'environnement et, de façon plus générale, à la durabilité à long terme. La pièce 2.2 dresse la liste de ces engagements. La pièce 2.3 décrit notre stratégie de vérification des engagements.

2.29 Nous avons choisi neuf projets en vue de les examiner : trois au Ghana (voir la carte du Ghana, page 10), trois au Honduras (voir la carte du Honduras, page 11) et trois en Indonésie (voir la carte de l'Indonésie, page 12). L'ACDI a une longue expérience de l'aide au développement dans ces pays et y a notamment dirigé des activités axées sur les problèmes hydriques. Les neuf projets que nous avons examinés avaient trait à l'eau sous divers aspects tels que l'approvisionnement, l'assainissement, la production alimentaire, la gestion des bassins hydrographiques et les systèmes

d'irrigation. Depuis 2003, le Ghana et le Honduras figurent sur la liste des pays où l'ACDI a décidé de concentrer son aide.

2.30 On trouvera plus de renseignements sur la vérification dans « **À propos de la vérification** » à la fin du chapitre.

Pièce 2.2 Engagements de l'ACDI que nous avons vérifiés

Engagements à l'égard de l'eau

Accès à de l'eau potable
 Installations sanitaires
 Gestion intégrée des ressources hydriques
 Lutte contre la désertification

Engagements à l'égard de la durabilité de l'environnement

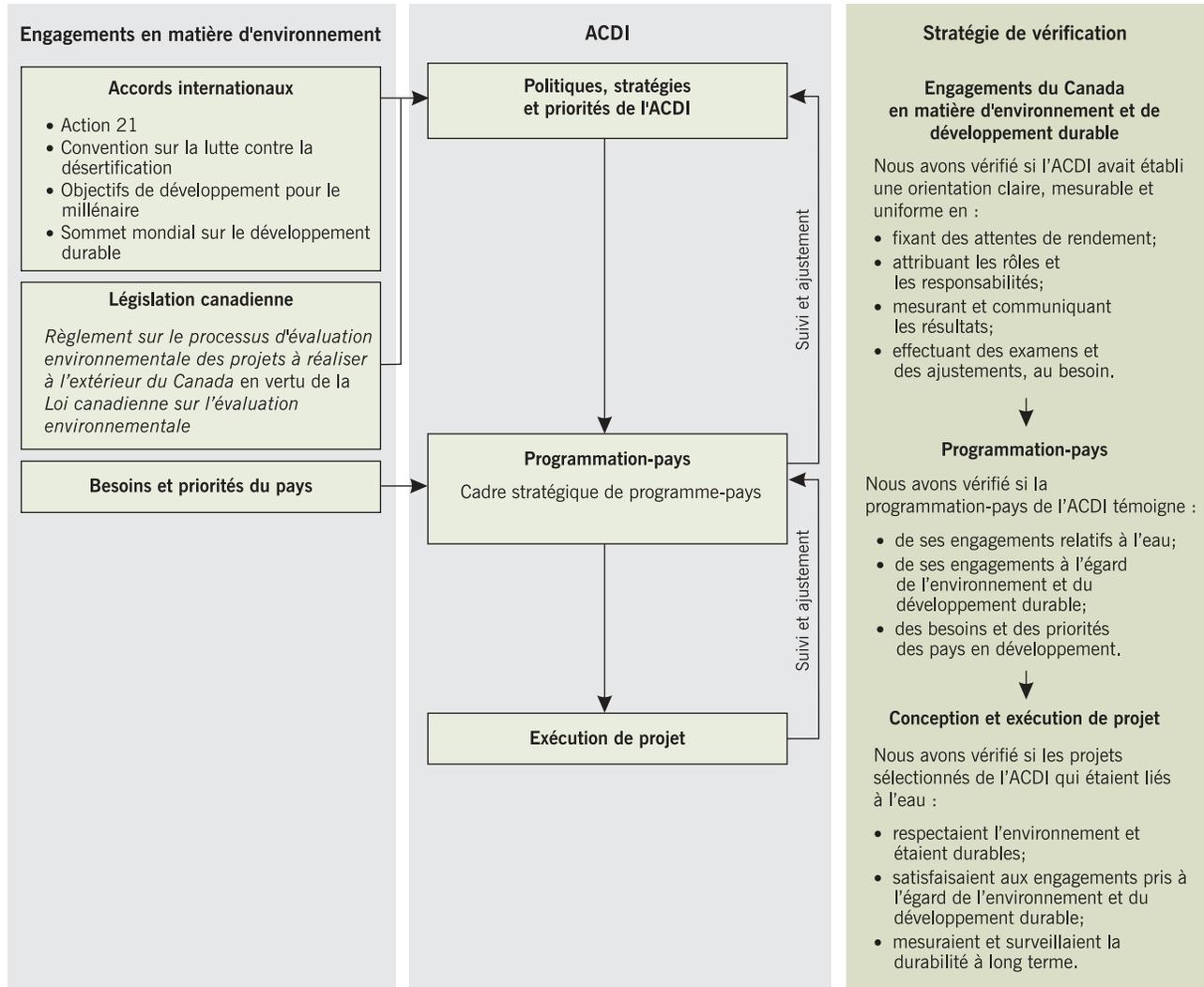
Intégration de l'environnement à tous les programmes et projets en tant que priorité transsectorielle
 Évaluations environnementales

- Prise en compte de l'étendue, des effets cumulatifs, des solutions de rechange et des mesures d'atténuation, et consultation publique
- Intégration des facteurs environnementaux dans les premières étapes de la planification et dans les prises de décision

Engagements à l'égard de la durabilité à long terme

Prise en charge locale
 Approche participative
 Partenariats
 Coordination entre les donateurs
 Surveillance et mesure des répercussions à long terme des projets
 Examen des leçons tirées et application aux programmes futurs

Pièce 2.3 Notre stratégie de vérification des engagements de l'ACDI



Ghana

Population	19,9 millions
Taux de croissance de la population chaque année	1,7 %
Revenu national brut (par habitant)	290 \$US
Pourcentage de Ghanéens qui gagnent moins de 1 \$US par jour	44,8 %
Pourcentage de Ghanéens qui n'ont pas accès à une source d'eau améliorée	27 %
Pourcentage de Ghanéens qui n'ont pas accès à des installations sanitaires améliorées	28 %

Problèmes touchant l'environnement

sécheresse récurrente dans le Nord, déforestation, surpâturage, érosion du sol, destruction de l'habitat, pollution de l'eau, approvisionnement inadéquat en eau potable.

Source : Banque mondiale (données de 2001)

Collectivités sélectionnées que nous avons visitées



Projet d'approvisionnement des collectivités en eau

1991 à 2000
15,9 M\$

Le projet avait pour but d'améliorer la santé des collectivités rurales des régions septentrionales de l'Est et de l'Ouest du Ghana, ainsi que leur capacité d'entretenir des systèmes d'approvisionnement en eau.

Le projet a permis de remettre en état 2 600 puits et pompes manuelles que l'ACDI et son partenaire ghanéen avaient installés dans les années 1970 et, lorsque la restauration n'était pas possible, de remplacer les puits non fonctionnels. Le projet visait à transférer aux collectivités rurales la responsabilité de planifier, de gérer et d'entretenir des systèmes d'alimentation en eau potable nouveaux ou restaurés.

Projet pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement dans la région du Nord

1998 à 2007
16,4 M\$

Le projet vise à améliorer la santé de quelque 420 collectivités rurales du Nord du Ghana qui n'ont pas de systèmes d'approvisionnement en eau potable ni d'installations sanitaires convenables.

Le projet prévoit construire 720 points d'eau (650 puits et 70 puits creusés à la main) et jusqu'à 14 000 latrines de maison. Il est conçu pour aider les gouvernements locaux et les collectivités à renforcer leur capacité à gérer de manière durable des services sanitaires et des services d'approvisionnement en eau en milieu rural.

Projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement à Tuma (Projet de puits creusés à la main)

1999 à 2001
202 000 \$

Ce projet, réalisé en partenariat avec des organisations non gouvernementales canadiennes et ghanéennes, visait à améliorer les conditions de vie dans 15 collectivités du district Savelugu/Nanton, dans la région du Nord du Ghana. Le projet a servi à creuser des puits à la main et à les protéger pour :

- permettre à la population d'avoir accès à de l'eau potable et d'améliorer leur hygiène;
- réduire de 50 p. 100 l'infestation par le ver de Guinée;
- réduire le fardeau des femmes et améliorer les conditions de vie des filles;
- instaurer un meilleur environnement afin d'inciter les personnes qualifiées à demeurer dans les collectivités pour y assurer le développement durable.

Honduras

Population	6,6 millions
Taux de croissance de la population chaque année	2,6 %
Revenu national brut (par habitant)	910 \$US
Pourcentage de Honduriens qui n'ont pas accès à une source d'eau améliorée	12 %
Pourcentage de Honduriens qui n'ont pas accès à des installations sanitaires améliorées	25 %

Problèmes touchant l'environnement

augmentation de la population urbaine, déforestation due à l'exploitation forestière et à la coupe rase pour l'exploitation agricole, érosion du sol, pollution de l'eau attribuable à l'exploitation minière.

Source : Banque mondiale (données de 2001)

Collectivités sélectionnées que nous avons visitées



Projet de développement agricole de la vallée de Guayape

(Projet agricole et d'irrigation de Guayape)

1996 à 2001
12,1 M\$

Ce projet, qui constituait la dernière de trois phases, avait pour objet d'améliorer la productivité durable de quelque 300 petites fermes de la vallée de Guayape, de réduire la déforestation et de protéger la biodiversité. Les partenaires locaux recevaient aussi une formation sur la gestion des ressources en eau dans la vallée et sur l'initiation des enfants à la protection de l'environnement.

Dans le cadre de ce projet, on a installé environ 50 systèmes d'irrigation et utilisé des techniques d'agroforesterie en vue de diversifier et d'intensifier la production de fruits et de café. Le projet a également aidé les agriculteurs à trouver un marché pour leurs produits afin d'assurer la pérennité de leurs activités.

Projet d'approvisionnement durable en eau et d'assainissement

(Projet de protection des zones de micro-bassins et d'assainissement)

1996 à 2001
4,3 M\$

Ce projet avait pour but d'améliorer la santé et la qualité de vie de la population rurale dans quatre départements (régions) du Nord du Honduras. Il comprenait la mise en place de systèmes durables d'approvisionnement en eau potable et d'installations sanitaires de base pour 14 000 habitants.

Les activités du projet comprenaient le clôturage de micro-bassins protégés en amont et la construction de barrages et de systèmes de distribution aux bénéficiaires en aval. Une formation était aussi donnée aux collectivités locales et aux organisations gouvernementales honduriennes sur le fonctionnement, l'entretien et l'administration durables des systèmes.

Projet de mise en valeur de la forêt feuillue

(Projet d'agroforesterie de la forêt feuillue)

1996 à 2001
6,9 M\$

Il s'agissait de la dernière phase d'une initiative d'une durée de 12 ans. Elle avait pour objectif de réduire le taux de déforestation dans la zone côtière de l'Atlantique du Honduras en favorisant la gestion des terrains boisés par des producteurs forestiers et une utilisation accrue des terres agricoles. De la formation et une aide technique étaient fournies aux fonctionnaires qui participaient aux activités de protection et de conservation de la forêt feuillue.

Ce projet a permis aux familles de 81 collectivités de la forêt tropicale de rester sur leurs terres et d'améliorer leur qualité de vie. Les habitants des collectivités ont appris différentes techniques d'exploitation agricole et forestière sans danger pour la forêt (par exemple, comment diversifier les cultures et planter des arbres qui serviront de bois pour la cuisson des aliments).

Indonésie

Population	209 millions
Taux de croissance de la population chaque année	1,3 %
Revenu national brut (par habitant)	680 \$US
Pourcentage d'Indonésiens qui gagnent moins de 1 \$US par jour*	7,5 %
Pourcentage d'Indonésiens qui n'ont pas accès à une source d'eau améliorée	22 %
Pourcentage d'Indonésiens qui n'ont pas accès à des installations sanitaires améliorées	45 %

Problèmes touchant l'environnement

déforestation, pollution de l'eau due aux déchets industriels et aux égouts, pollution de l'air dans les régions urbaines, fumée et brume causées par les incendies de forêt.

Source : Banque mondiale (données de 2001)

*Données de 2002

Collectivités sélectionnées que nous avons visitées



Projet de développement institutionnel du secteur des ressources en eau du Sulawesi du Nord

(Projet de développement de la capacité d'irrigation)

1989 à 2000
17,8 M\$

Ce projet visait à améliorer la mise en valeur et l'utilisation des ressources hydriques dans la province du Sulawesi du Nord en renforçant les capacités du ministère des Travaux publics et des groupes locaux affiliés dans les domaines de la gestion, de la planification, de la conception, de la construction et de l'entretien des systèmes hydrauliques. Le projet comportait les volets suivants :

- formation et aide techniques;
- fourniture de bâtiments, de véhicules et d'instruments;
- planification à long terme des infrastructures du bassin versant et d'irrigation et d'autres infrastructures hydrauliques;
- mise sur pied d'associations locales d'utilisateurs d'eau regroupant les riziculteurs.

Projet de développement pour les collectivités rurales au Sulawesi, phase 4

(Projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les collectivités rurales)

1999 à 2001
1,575 M\$

Le but de ce projet était de mieux répondre aux besoins humains fondamentaux et d'améliorer ainsi la santé de quelque 33 000 résidents de 44 villages de l'île Sulawesi. L'agence chargée d'exécuter le projet est venue en aide aux villageois qui avaient un accès limité à un système d'approvisionnement en eau et à des installations sanitaires.

Les activités du projet comprenaient :

- l'installation de systèmes d'approvisionnement en eau par gravité pour les ménages;
- des programmes d'hygiène et d'éducation sanitaire;
- la création de comités d'entretien des installations d'approvisionnement en eau dans les villages.

Le projet a eu pour effet d'améliorer la santé et les conditions sanitaires des habitants et de faire diminuer le nombre de cas de diarrhée et de maladies de la peau.

Projet de développement participatif de l'UNICEF

(Projet d'amélioration de la santé maternelle, et d'accès à l'eau et aux services d'assainissement)

1995 à 2001
13,3 M\$

Le projet avait pour but d'améliorer la santé des mères et l'accès des femmes à des installations d'assainissement de l'environnement et d'approvisionnement en eau potable.

Le projet a permis de fournir de l'aide pour certains éléments du programme de coopération entre le gouvernement de l'Indonésie et l'UNICEF dans trois provinces, dont le Sulawesi du Sud. Pour sa part, l'ACDI finançait les soins maternels et néonataux, l'approvisionnement en eau, les installations d'assainissement de l'environnement et le développement des capacités au niveau communautaire.

Le projet devait contribuer à réduire l'incidence des maladies transmissibles par l'eau et l'air, particulièrement chez les femmes et les enfants, par l'accès à l'eau potable et la surveillance exercée par la communauté sur l'eau potable.

Observations et recommandations

Mise en œuvre des engagements relatifs à l'eau

2.31 **Élaboration au fil des années d'un vaste programme d'action.**

L'ACDI a pris au fil des années de nombreux engagements découlant d'accords internationaux et de ses propres priorités. Ils revêtent différentes formes, dont des politiques, des lignes directrices, des énoncés et des stratégies, qui sont en partie énumérés à la pièce 2.4. Ces engagements traitent de sujets variés de grande portée, notamment l'égalité entre les sexes, l'agriculture, la biodiversité et les droits de la personne. Des ressources sont affectées tout spécialement à certains d'entre eux.

2.32 Les questions liées à l'eau sont une priorité de développement de l'ACDI depuis plusieurs décennies. L'ACDI n'a pas de cadre ou de politique pour l'eau, mais cette question est prise en compte dans ses diverses priorités et politiques, par exemple sa Politique en matière de satisfaction des besoins humains fondamentaux et ses priorités de développement social.

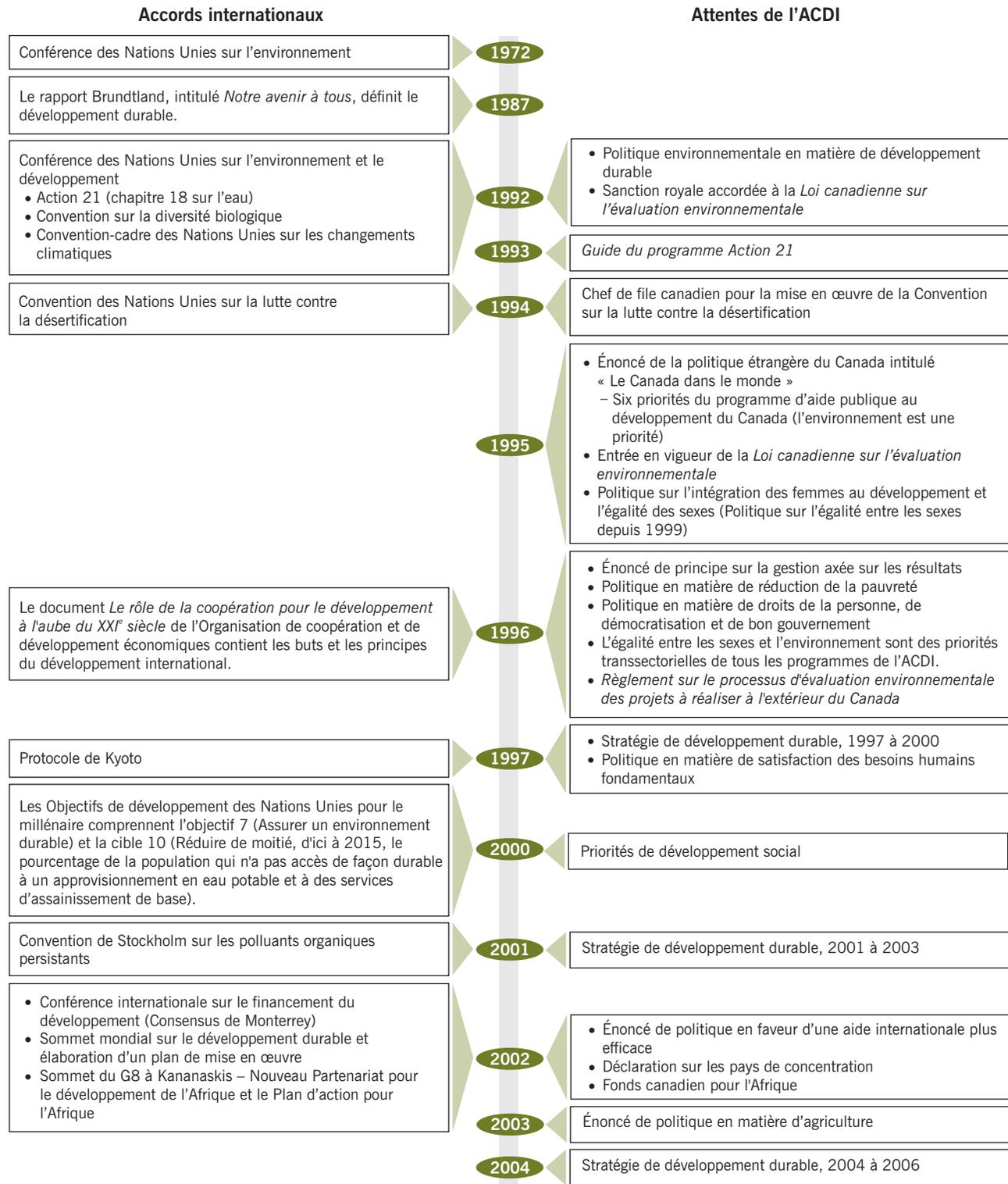
2.33 L'ACDI a souscrit aux engagements relatifs à l'eau contenus dans Action 21, la Convention sur la lutte contre la désertification, les Objectifs de développement pour le millénaire et le Sommet mondial sur le développement durable. Ces engagements portent entre autres sur l'approvisionnement en eau potable, l'assainissement, la conservation de l'eau et l'adoption d'une approche intégrée pour la gestion des ressources hydriques. Nous voulions savoir si l'ACDI avait établi des cibles et des objectifs particuliers pour elle-même, et si la programmation-pays et la sélection de projet avaient été modifiées en conséquence. Nous avons examiné certaines mesures que l'ACDI a prises en réaction à ces accords.

Aucune orientation n'a été précisée

2.34 Action 21. *Action 21*, un document de 40 chapitres issu de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement traite d'une large gamme de questions touchant le développement durable. L'un des chapitres porte sur l'eau. En 1993, l'ACDI a publié un guide sur le programme Action 21 dans lequel elle annonçait que les questions relatives à l'eau seraient un élément clé de sa programmation future. Il s'agit du seul guide qu'ait publié l'Agence à ce sujet et il est toujours applicable. Il visait à rendre le programme Action 21 fonctionnel pour les employés de l'ACDI. Cependant, il ne faisait pas état des responsabilités particulières et des attentes spécifiques de rendement, que ce soit à l'échelle des projets, des pays, des directions générales ou de l'Agence. Cette dernière n'a pas réussi à nous démontrer qu'elle avait évalué le niveau des ressources dont elle aurait besoin pour mettre en œuvre ces engagements relatifs à l'eau.

2.35 Convention sur la lutte contre la désertification. On reconnaît généralement que la lutte contre la désertification comprend, mais sans s'y limiter, la gestion durable des ressources hydriques. L'ACDI est l'organisme officiel responsable, au nom du gouvernement du Canada, de cette convention qui a force de loi. Le gouvernement a examiné la programmation actuelle de l'ACDI sous l'angle des nouveaux engagements contenus dans la

Pièce 2.4 Sélection d'accords internationaux et attentes de l'ACDI



Convention et il a conclu que les engagements de l'Agence étaient réalisables avec les crédits budgétaires existants. En fait, au cours des cinq années qui ont suivi la ratification de la Convention, l'ACDI prévoyait une baisse appréciable des ressources lui étant allouées. Elle affirme avoir dépensé plus de 640 millions de dollars en 2001-2002 pour des projets qui contribuent, directement ou indirectement, à la lutte contre la désertification.

2.36 L'ACDI a entrepris diverses activités de promotion des programmes liés à la désertification. Elle a notamment produit un guide pratique de programmation sur la désertification afin d'aider ses employés à tenir compte des enjeux s'y rapportant à l'étape de la conception de projet. L'utilisation de ce guide n'est pas obligatoire. L'Agence n'a pas encore précisé les objectifs et les cibles de programmation. Elle doit présenter un rapport tous les deux ans aux Nations Unies sur la mise en application de la Convention. Il s'agit d'un rapport qui décrit les activités des différents projets et programmes, mais qui ne résume pas les résultats globaux. Ainsi, l'Agence ne connaît pas l'ampleur des retombées qu'elle produit.

2.37 Les Objectifs de développement pour le millénaire et le Sommet mondial sur le développement durable. L'ACDI souscrit aux Objectifs de développement pour le millénaire (voir l'annexe). L'objectif (objectif 7) portant sur la durabilité de l'environnement comprend une cible globale (cible 10), soit de réduire de moitié, d'ici à 2015, le nombre de personnes n'ayant pas accès à de l'eau potable et à des services d'assainissement. Cette cible a été réaffirmée à l'occasion du Sommet mondial sur le développement durable. Nous avons constaté que l'ACDI a commencé à mettre en place des mécanismes pour sa programmation-pays afin de rendre compte de sa contribution à cette cible. Elle n'a cependant pas su démontrer que des attentes de rendement mesurables avaient été établies ni qu'elle avait défini les rôles et les responsabilités se rattachant à l'atteinte de cet objectif.

2.38 On attache peu d'importance à la gestion des résultats. Dans l'ensemble, pour les engagements que nous avons examinés, l'ACDI ne s'est pas fixé d'attentes de rendement et n'a pas attribué de rôles et de responsabilités précis. Elle ne peut pas mesurer les résultats globaux ni faire rapport sur ceux-ci. Sauf dans le cas d'un accord, l'ACDI n'a pas su démontrer qu'elle avait effectué un examen subséquent en vue de déterminer si la programmation devait être modifiée pour respecter les engagements liés à l'eau. À notre avis, le manque d'attentes énoncées à cet égard constitue une sérieuse lacune sur le plan de la conception de la programmation relative à l'eau, ce qui entraîne des répercussions importantes. Tout d'abord, l'ACDI ne connaît pas l'ampleur de ses progrès par rapport à ses engagements liés à l'eau. Deuxièmement, et cela est tout aussi important, cette lacune a une incidence sur la préparation de ses programmes-pays de même que sur la conception et l'exécution de ses projets.

Il n'y a pas suffisamment de liens entre les engagements relatifs à l'eau et la programmation-pays et les projets

2.39 L'ACDI soutient que les cadres stratégiques de programme-pays ou des documents semblables servent à établir des liens entre ses politiques et ses

Le saviez-vous?

- Nombre de personnes dans le monde qui n'ont pas accès à de l'eau potable : **1 milliard**
- Nombre de personnes qui n'ont pas accès à des installations sanitaires adéquates : **2,4 milliards**

priorités et la programmation-pays. Pendant nos travaux sur place, beaucoup de gens nous ont dit que l'ACDI était sensible aux besoins des pays. Nous avons constaté que les documents sur la programmation-pays de l'ACDI, qui expliquent les mécanismes d'aide de pays à pays, tiennent compte des besoins et des priorités en matière d'environnement et de développement durable exprimés par les pays bénéficiaires.

2.40 Nous avons vérifié si la programmation-pays au Ghana, au Honduras et en Indonésie reflétait suffisamment les engagements relatifs à l'eau de l'ACDI issus des quatre accords que nous avons examinés. Nous avons constaté que les documents de programmation pour ces trois pays présentent les questions liées à l'eau comme un secteur de programmation et qu'ils comportent des renvois généraux aux questions liées à l'eau traitées dans les accords. Toutefois, même lorsqu'il aurait été opportun de le faire, les documents ne précisent pas les attentes de rendement pour les engagements relatifs à l'eau de l'ACDI. Il existe peu d'information probante indiquant qu'Action 21, par exemple, a eu ou a une influence manifeste sur la programmation-pays.

L'ACDI doit rationaliser ses attentes

2.41 L'ACDI a mis en place un grand nombre d'attentes que ses employés doivent intégrer dans la programmation-pays et les projets lorsque cela est approprié. Pour faciliter leur compréhension de ces attentes, l'Agence a conçu une « carte routière » complexe. Cette carte fait état entre autres de six priorités de programme, de douze principes de programme, d'au moins dix grandes politiques, ainsi que d'analyses à effectuer, d'outils de gestion à utiliser et d'une foule de procédures à suivre.

2.42 À l'administration centrale de l'ACDI et dans les pays que nous avons visités, certains employés de l'ACDI nous ont fait part de leurs inquiétudes au sujet du grand nombre d'engagements dont ils doivent tenir compte dans divers secteurs stratégiques. Plusieurs d'entre eux ont mentionné qu'ils possèdent peu d'outils pour cibler et intégrer leurs efforts. En effet, ils doivent composer avec tellement de priorités et d'attentes, et leur champ d'action collectif est tellement grand, que les véritables attentes de la direction ne sont pas claires.

2.43 L'ACDI n'a pas assez de documents qui expliquent comment intégrer ses engagements relatifs à l'eau et mesurer les résultats. Bien que des projets individuels aient contribué au développement durable, l'ACDI n'est pas capable de mesurer son taux de réussite à l'égard de ces engagements ni de communiquer les résultats. Son approche globale pour les questions liées à l'eau manque de cohérence. L'ACDI signale qu'elle a entrepris d'élaborer son premier cadre stratégique officiel sur les ressources hydriques, mais qu'il n'est pas encore terminé.

2.44 **Recommandation.** L'Agence canadienne de développement international devrait revoir ses engagements relatifs à l'eau dans le cadre de ses engagements à l'égard de l'environnement et du développement durable afin de les mettre à jour et de les simplifier. Pour ce faire, elle devrait :

- établir une orientation claire en fixant des priorités, des objectifs et des attentes à l'égard du rendement;
- concevoir, à l'intention du personnel qui prépare et soutient les projets et les programmes-pays, des outils et des directives qui simplifient les attentes et qui établissent un lien entre celles-ci et les engagements dans le contexte des politiques et des priorités s'appliquant à l'ensemble de l'Agence;
- mettre l'accent sur une approche intégrée pour la gestion des ressources hydriques tant à l'échelle des projets que des programmes-pays;
- attribuer les rôles et les responsabilités ainsi que les ressources pour les assumer;
- mettre en œuvre des mécanismes pour effectuer un examen périodique des progrès en fonction des attentes et des engagements internationaux établis;
- rendre compte des progrès dans l'ensemble par rapport aux attentes établies.

Réponse de l'ACDI. L'Agence accepte la recommandation. L'ACDI examinera la nature et l'envergure de ses engagements relatifs à l'eau dans le contexte du renouvellement de son cadre stratégique sur la politique environnementale et dans le contexte des engagements globaux du gouvernement du Canada. Les priorités de programmation seront établies en fonction de cet examen. Les outils et les directives appropriés seront en place d'ici décembre 2005. Le suivi et les rapports de progrès sur les activités entreront en vigueur une fois que le cadre stratégique sur les ressources hydriques sera en place.

Intégration de la notion de durabilité de l'environnement dans les programmes et les projets

2.45 La deuxième catégorie d'engagements que nous avons examinée comprend ceux qui portent sur l'intégration de la notion de durabilité de l'environnement dans les projets et les programmes (voir la pièce 2.2). L'environnement est une priorité des programmes de l'ACDI. Au cours des dernières années, l'ACDI a consacré en moyenne environ 9 p. 100 de son budget aux questions environnementales, comme la biodiversité, la prévention de la pollution et la lutte contre la pollution. L'ACDI a aussi fait de l'environnement une priorité transsectorielle, ce qui signifie qu'elle évaluera les effets environnementaux et les possibilités dans ce domaine pour tous les projets, programmes et politiques, et qu'elle se servira de cette information pour prendre des décisions. Les projets d'aide peuvent causer des dommages inattendus et ils doivent donc être bien planifiés et exécutés. En outre, le fait d'accorder une attention particulière à l'environnement contribue à soutenir et à mettre en valeur les objectifs du développement dans des secteurs tels que la santé humaine, l'agriculture et le développement économique.

Lente progression de la mise en œuvre de la Politique environnementale en matière de développement durable

2.46 La Politique environnementale de l'ACDI en matière de développement durable, adoptée en 1992, fixait une orientation stratégique et constituait un outil pouvant influencer de manière significative sur ses prises de décision. L'ACDI comptait appliquer cette politique par divers engagements dans le cadre d'une stratégie de mise en œuvre. Parmi ces engagements figuraient les suivants : exposer en détail les priorités pour les directions générales et les secteurs; réaffecter les fonds; mettre à contribution l'expertise locale; fournir des directives, des outils et de la formation au personnel; analyser et diffuser l'information sur les questions environnementales; et surveiller le rendement environnemental de ses programmes et de ses projets.

2.47 La stratégie de mise en œuvre n'a jamais été élaborée. En 1993, l'ACDI a plutôt décidé de préparer des rapports d'étape et de cerner les mesures prioritaires à prendre pour assurer la durabilité de l'environnement en vue de les inclure dans son processus de planification. Dans sa Stratégie de développement durable de 1997, l'ACDI s'était engagée à mettre à jour sa Politique environnementale en matière de développement durable. Elle ne l'a pas fait.

2.48 L'ACDI a préparé seulement deux rapports d'étape internes sur ses réalisations ayant un lien avec la Politique, l'un en 1993 et l'autre en 1995. Les deux rapports ont soulevé des inquiétudes concernant le manque d'uniformité de la mise en œuvre. Le rapport de 1995 en particulier recommandait une surveillance plus systématique du rendement environnemental sur le terrain. L'Agence n'a pas signalé de progrès relativement à la Politique depuis 1995.

L'évaluation environnementale des projets présente des lacunes

2.49 L'ACDI a introduit l'évaluation environnementale au cours des années 1970 en tant qu'instrument clé devant servir à intégrer les considérations environnementales dans les projets et à garantir qu'ils respectent l'environnement. La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* de 1992 (entrée en vigueur en 1995) établit les exigences juridiques de l'évaluation environnementale des projets de développement. Lorsqu'elle est réalisée correctement, l'évaluation environnementale peut contribuer à éviter ou à atténuer les dommages. Elle constitue aussi un outil de planification puissant qui fait ressortir les moyens d'améliorer la conception d'un projet, d'en accentuer les avantages et de contribuer au développement durable. Nous avons examiné neuf projets liés à l'eau afin de déterminer la mesure dans laquelle les évaluations environnementales ont été réalisées de façon adéquate.

2.50 **L'évaluation environnementale des projets que nous avons examinés a été traitée comme une formalité.** Lorsqu'une évaluation environnementale était effectuée, comme c'était le cas dans huit des projets que nous avons examinés, elle était traitée simplement comme une formalité

à laquelle il fallait se conformer plutôt que comme un outil de planification de projet. Certains faits nous inspirent des craintes (voir la pièce 2.5). Ainsi, selon les procédures de l'ACDI, une évaluation environnementale préliminaire doit être faite avant que le projet ne soit approuvé afin d'établir la nécessité d'une évaluation environnementale subséquente et le type d'évaluation. Les évaluations environnementales préliminaires de deux des projets que nous avons examinés ont été faites des années après leur mise en œuvre et par conséquent, les décisions appropriées n'ont pas été prises en temps opportun.



Femmes pompant l'eau d'un puits.
Dakpam, district de Nanumba, région du Nord du Ghana.

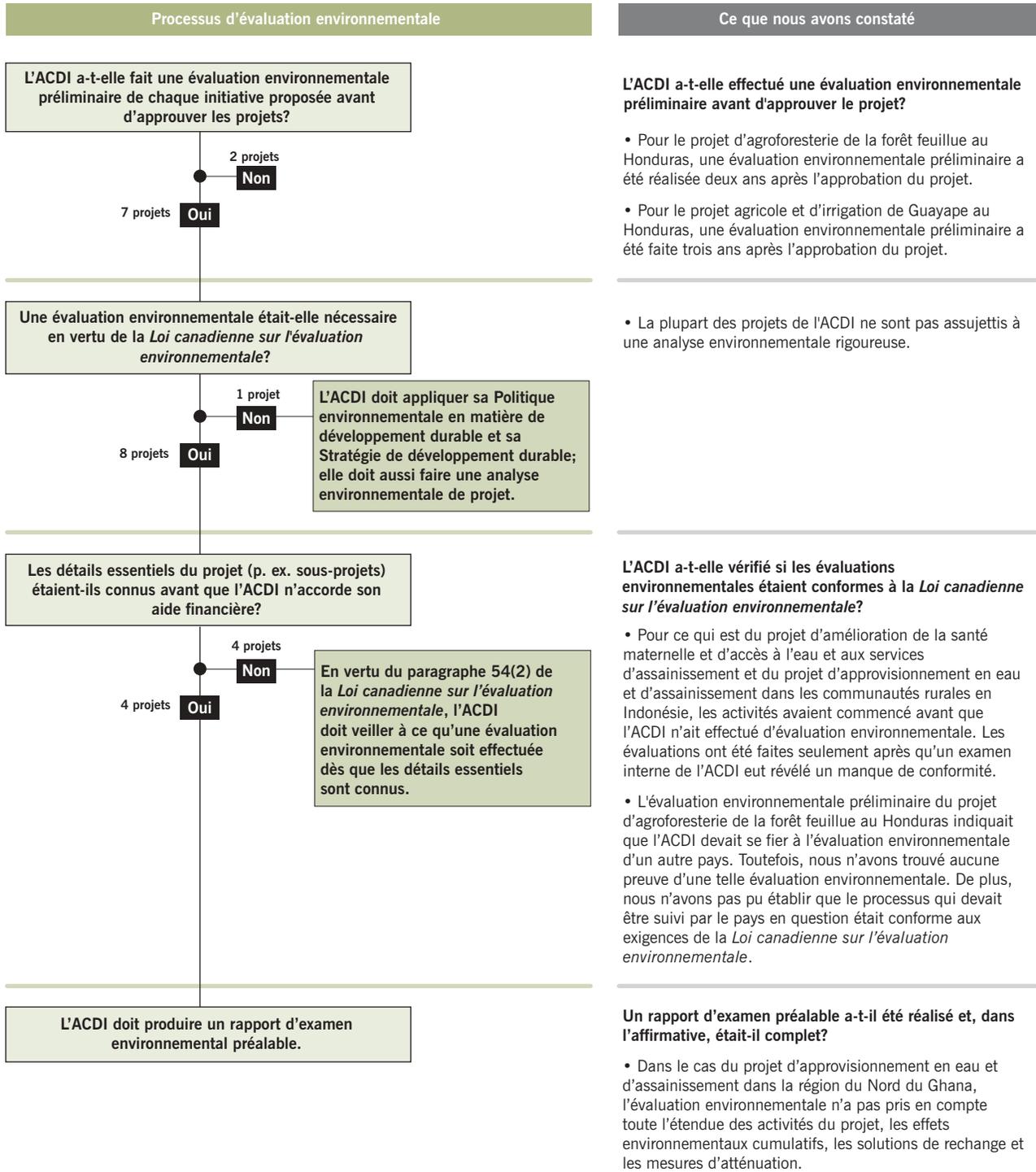
2.51 Les documents d'évaluation environnementale que nous avons examinés constituaient des sources d'information généralement peu probantes sur les conséquences environnementales des projets et les mesures visant à contrer les effets négatifs. Dans certains cas, les rapports d'évaluation environnementale préalable étaient incomplets. Par exemple, l'évaluation environnementale d'un projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement réalisé dans le Nord du Ghana ne prenait pas en compte les effets environnementaux et socioéconomiques possibles associés à la construction de quelque 14 000 latrines pour les ménages. Il est à noter que même si l'ACDI a indiqué que l'extraction de l'eau souterraine peut avoir des effets environnementaux négatifs, elle a finalement décidé que cette question ne constituait pas une préoccupation importante. En étudiant de plus près la question de l'eau souterraine, elle aurait pu envisager d'autres moyens d'exécuter ce projet ou un autre projet (voir page 21 l'étude de cas « Évaluation des effets sur l'eau souterraine »).

2.52 L'ACDI n'a pas fait en sorte que des évaluations environnementales supplémentaires soient réalisées de manière satisfaisante. Lorsque les « détails essentiels d'un projet » (par exemple l'emplacement, la nature des activités du projet et les sous-projets) ne sont pas connus avant son approbation et son financement, l'ACDI doit s'assurer qu'une évaluation environnementale supplémentaire du projet, ou des sous-projets, est faite dès que les détails essentiels sont connus. Pour ce faire, elle peut appliquer le processus d'évaluation d'un autre pays, pourvu qu'il soit conforme au processus du Canada. Nous avons constaté que l'ACDI n'a pas pris de mesures adéquates pour faire en sorte que les évaluations environnementales supplémentaires soient réalisées de manière satisfaisante pour trois des projets que nous avons examinés.

2.53 À notre avis, l'esprit de l'évaluation environnementale n'était pas respecté. Les processus et la documentation que nous avons examinés ne fournissaient pas l'assurance que les projets étaient conçus de manière à respecter l'environnement. L'ACDI signale qu'elle a récemment pris des mesures pour garantir la conformité à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* comme le recommandaient les vérifications internes de 2000 et de 2003.

2.54 Nous avons non seulement étudié les documents en dossier, mais aussi la manière dont la conception et l'exécution des projets étaient effectuées sur le terrain. Dans chaque pays, les employés de l'ACDI que nous avons

Pièce 2.5 Le processus d'évaluation environnementale des projets de l'ACDI et nos constatations



Source : ACDI

rencontrés étaient dévoués et bien informés. Nous avons constaté que les méthodes appliquées étaient très diverses et que certaines d'entre elles tenaient réellement compte, selon nous, de l'environnement. Au Honduras, en particulier, l'ACDI a adopté pour ses projets une approche intégrée et respectueuse des bassins hydrographiques. Au Ghana et en Indonésie, nous avons vu des projets intégrant dans une moindre mesure les considérations environnementales.

Évaluation des effets sur l'eau souterraine : projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans la région du Nord du Ghana

Les projets de développement des ressources hydriques peuvent être risqués s'ils sont planifiés sans acquisition au préalable de connaissances approfondies sur la disponibilité à long terme des ressources de base. Les puits sont inutiles lorsqu'aux stades de la planification on n'a pas suffisamment considéré la qualité et la quantité probables de l'eau qui se trouve dans les nappes aquifères locales. La collecte et l'analyse de données sur l'eau de surface et les ressources en eau souterraine constituent une condition préalable nécessaire pour assurer le succès des projets relatifs à l'eau. — ACDI

Ce cas montre à quel point il est important de faire une évaluation complète des projets d'extraction d'eau souterraine, lesquels peuvent avoir des effets environnementaux très négatifs. L'évaluation environnementale du projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans la région du Nord supposait que l'abaissement du niveau de l'eau souterraine aurait des effets environnementaux négatifs. L'évaluation a conclu qu'il n'y aurait aucun effet négatif important sur le niveau phréatique parce qu'il n'y avait eu aucun changement observable du niveau de la nappe dans 50 puits d'observation. Cependant, ces puits n'étaient pas situés dans la même région que celle du projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans la région du Nord.

On ne dispose que de données et de connaissances limitées sur les effets environnementaux possibles de la hausse de l'exploitation des ressources en eau souterraine dans le Nord du Ghana. Le niveau des nappes d'eau a baissé considérablement dans certaines régions du Nord du Ghana. Toutefois, il n'est pas clair que cette information ait été prise en compte étant donné qu'il n'a fallu qu'une journée pour faire l'évaluation environnementale.

D'autre part, les effets cumulatifs possibles sur l'eau souterraine n'ont pas été examinés. Ainsi, les répercussions d'un projet sur une nappe aquifère comptant 700 points d'extraction d'eau peuvent être appréciables. Les conséquences peuvent être encore plus considérables si plusieurs points d'eau sont forés pour d'autres projets dans la région ou si on prélève beaucoup d'eau pour l'irrigation de la même nappe aquifère.

Dans le plan de mise en œuvre du projet, il était indiqué que l'absence de programme de surveillance de l'eau souterraine dans les districts du projet constituait un obstacle majeur à l'évaluation du potentiel de l'eau souterraine. On y reconnaissait la nécessité d'évaluer la qualité et la quantité de l'eau souterraine sans toutefois définir de mesures d'atténuation en cas de problème. L'évaluation environnementale mentionnait simplement qu'en cas de difficulté, « on réagirait en conséquence ».

Il y a un manque de principes directeurs

2.55 Les projets qui ne sont pas visés par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. L'ACDI signale que 90 p. 100 environ de ses projets ne sont pas visés par les exigences de la *Loi*. Cette situation est

attribuable en partie à leur nature, car ils n'ont plus comme objectif principal la construction d'infrastructures, mais plutôt le renforcement institutionnel et le développement des capacités. De plus, certains projets qui produisent des effets visibles sur le milieu sont exclus de la *Loi*. Dans ces cas, l'ACDI recommande fortement à ses employés de faire une analyse environnementale du projet. Cette analyse n'est toutefois pas obligatoire et les directives de l'Agence sur la manière de la réaliser ne sont pas complètes. Compte tenu de ces lacunes, l'ACDI ne peut pas garantir que les effets environnementaux importants associés aux projets qui ne sont pas visés par la *Loi* peuvent être atténués en temps opportun.

2.56 La programmation-pays doit intégrer les considérations liées à la durabilité de l'environnement. Outre son orientation stratégique globale, l'ACDI n'a pas expliqué en détail comment elle analysera et mesurera les questions environnementales lors de toutes ses prises de décision et dans la conduite de toutes ses activités. Pour la programmation-pays, l'ACDI n'a pas établi de définitions de base ou de directives, ni prévu les outils nécessaires pour intégrer les considérations liées à la durabilité de l'environnement. Les analyses environnementales des programmes-pays et les questions à poser sur les programmes ne sont pas les mêmes que pour les projets. Par exemple, de quelle manière la programmation dans un secteur comme l'eau peut-elle influencer sur un autre secteur comme l'agriculture dans le même pays? Les directives actuelles ne fournissent pas selon nous suffisamment de réponses pour les étapes cruciales de la planification et de la prise de décision au niveau des pays.

L'information communiquée sur le rendement environnemental est limitée et incohérente

2.57 Dans ses rapports, l'ACDI mentionne les fonds attribués à l'aide dans la catégorie de la durabilité de l'environnement, mais elle n'explique pas de manière satisfaisante comment l'environnement, en tant que priorité transsectorielle, est intégré dans tous ses projets. Les modèles de rapport de projet qu'elle utilise depuis 1999 pour rendre compte annuellement des résultats de ses projets ne comprennent pas de section distincte pour l'environnement. Qui plus est, l'Agence n'a pas défini d'indicateurs de rendement pour les projets en ce qui concerne l'environnement comme priorité transsectorielle. La superficie de forêts ou de terres ou la quantité d'eau à protéger pour assurer la biodiversité sont des exemples d'indicateurs de rendement qu'elle pourrait utiliser.

2.58 Dans les rapports qui ont été préparés au niveau des pays et dans la plupart des rapports sur le rendement des directions générales géographiques, nous avons trouvé peu d'information sur les résultats dans le secteur de l'environnement. L'une des directions générales géographiques a indiqué qu'elle n'était pas tenue de faire rapport sur l'environnement en tant que priorité transsectorielle.

2.59 L'Agence tient aussi compte de la question de l'égalité entre les sexes lors de l'exécution des projets et elle le fait de façon plus structurée que pour l'environnement. Par exemple, l'analyse de la question de l'égalité entre les

sexes est obligatoire pour tous les projets de l'ACDI et cette dernière a élaboré des indicateurs de rendement portant sur cette question. Les modèles de rapport de projet comprennent une section distincte pour l'information sur la contribution de cette question à l'ensemble des résultats du développement. Les rapports traitant des pays et la plupart des rapports de rendement des directions générales géographiques font régulièrement part des résultats à ce sujet. Bref, l'ACDI a délibérément adopté une approche axée sur les résultats pour la question de l'égalité entre les sexes. Nous croyons qu'elle aurait pu en faire autant pour l'environnement.

2.60 Dans l'ensemble et malgré ses efforts, l'ACDI n'a réussi que dans une faible mesure à instaurer l'environnement en tant que priorité transsectorielle et à intégrer la dimension de la durabilité de l'environnement dans ses prises de décision. Elle laisse passer de bonnes occasions d'examiner plus en profondeur la question de l'environnement et de l'intégrer dans toutes ses prises de décision. Sauf en ce qui concerne les projets visés par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, nous avons constaté des lacunes relativement aux outils, aux mesures et à l'information communiquée. D'importants éléments prévus dans la Politique environnementale en matière de développement durable n'ont pas été concrétisés. L'ACDI pourrait faire en sorte que l'analyse environnementale soit appliquée plus rapidement et avec plus de rigueur à tous les projets.

2.61 **Recommandation.** L'Agence canadienne de développement international devrait mettre à jour son cadre stratégique actuel afin d'intégrer la dimension de la durabilité de l'environnement dans toutes ses prises de décision et ses activités; veiller à ce que tous ses projets fassent l'objet d'une analyse environnementale adéquate; et concevoir les nouvelles directives et les nouveaux outils nécessaires pour évaluer la durabilité de l'environnement à l'échelle des programmes-pays et des programmes régionaux.

Réponse de l'ACDI. L'Agence accepte la recommandation. L'ACDI est en train d'effectuer des analyses et d'évaluer des options en vue du renouvellement de son cadre stratégique sur la politique environnementale et compte notamment mettre à jour la Politique environnementale en matière de développement durable de 1992 et mettre au point certaines stratégies sectorielles ainsi qu'un plan de réalisation. L'ACDI a officiellement finalisé la mise en vigueur du processus d'évaluation stratégique de l'environnement au sein de l'Agence (en vigueur à partir du 1^{er} septembre 2004) et est en train de mettre au point plusieurs outils qui visent à intégrer l'environnement dans ses projets lorsque la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* ne s'y applique pas. L'ACDI fait appel au *Guide de préparation des cadres de programmation-pays* pour s'assurer que de tels plans soient conformes à la politique de l'ACDI et aux priorités de programmation et que l'orientation que prend le programme reflète entre autres l'environnement en tant que thème transsectoriel. L'efficacité de cet outil sera analysée pour veiller à ce que l'analyse environnementale soit bien intégrée dans la programmation par pays et par région. L'ACDI élaborera et mettra sur pied la formation nécessaire pour faciliter l'utilisation des outils proposés.

La mise à jour de la politique sera terminée d'ici décembre 2005. Le suivi et les rapports de progrès sur les activités entreront en vigueur une fois que le cadre stratégique sur la politique environnementale sera en place.

Assurance de la durabilité à long terme des projets

2.62 La troisième catégorie d'engagements que nous avons examinée est celle qui est relative à la durabilité à long terme des projets. Dans le contexte de l'aide bilatérale, cela signifie que les avantages d'un projet continuent de se manifester lorsque l'aide d'un donateur a pris fin. Les mesures adoptées pendant la mise en œuvre d'un projet détermineront la durabilité des avantages.

Les principes directeurs sont appliqués aux projets

2.63 Dans son énoncé de politique intitulé « En faveur d'une aide internationale plus efficace » et dans ses stratégies de développement durable, l'ACDI a communiqué une série de principes de développement conçus pour garantir la durabilité à long terme des projets. Nous avons vérifié si des principes tels que la prise en charge locale, l'approche participative, les partenariats et la coordination entre les donateurs étaient réellement appliqués, surtout pour les projets. Lorsque cela était possible, nous avons aussi vérifié l'efficacité des mesures prises à l'appui de ces principes.

2.64 **Prise en charge locale.** Il est maintenant généralement reconnu que les pays doivent diriger leurs propres stratégies de développement. La prise en charge locale peut comprendre la possession de terres ou l'investissement dans les infrastructures produites par un projet. Elle est fortement centrée sur le renforcement des capacités des collectivités (et des organismes partenaires) afin qu'elles puissent assurer le maintien des infrastructures, soutenir leurs propres progrès sociaux et économiques et, au besoin, reproduire elles-mêmes les activités d'un projet.

2.65 La documentation sur la conception de presque tous les projets que nous avons examinés présentait le développement des capacités comme l'une des principales composantes des objectifs de projet. Par exemple, des projets au Ghana et au Honduras appuyaient des initiatives nationales de décentralisation du secteur de l'eau et de l'assainissement en permettant aux collectivités d'acquérir les connaissances et les outils dont elles avaient besoin pour gérer et entretenir les infrastructures hydrauliques et d'assainissement.

2.66 Pour la plupart, les projets facilitaient aussi la création de groupes communautaires et offraient une formation aux membres sur des aspects tels que l'organisation, les mécanismes financiers, l'entretien du matériel et l'hygiène. Dans ces groupes, la participation et la formation des femmes étaient encouragées pour une plus grande prise en charge locale. Dans beaucoup de collectivités que nous avons visitées, les groupes communautaires qui avaient été formés pendant l'exécution des projets travaillaient encore ensemble. Ils utilisaient toujours les techniques enseignées par l'ACDI et le matériel qu'elle avait fourni pour échanger de l'information et entretenir leurs systèmes.

2.67 Plusieurs des projets que nous avons examinés avaient installé des systèmes d'approvisionnement en eau potable que les organismes locaux devaient entretenir et exploiter. Dans les collectivités des trois pays que nous avons visités, des mécanismes financiers avaient été mis en place afin que le comité local de l'approvisionnement en eau puisse recueillir des fonds pour l'entretien des systèmes, par exemple pour remplacer les tuyaux brisés. On avait, par exemple, demandé aux collectivités bénéficiaires du Ghana de contribuer 5 p. 100 du coût total du projet afin de créer un sens d'appartenance parmi les résidents.

2.68 Approche participative. Les chances de réussite du développement durable sont meilleures lorsque les collectivités locales et leurs résidents conçoivent et mettent en œuvre des programmes et des projets qui répondent à leurs besoins. L'ACDI est tenue de faire de l'approche participative un objectif précis de ses programmes et de ses projets.



Barrage de micro-bassin. Bambú, Balfate, région de Colón, au Honduras.

2.69 Dans bon nombre des projets que nous avons examinés, l'ACDI avait fait appel à la participation des collectivités. Au Honduras, par exemple, des agriculteurs ont collaboré à la conception et à la mise en œuvre de projets de cultures durables et de plantation d'arbres sur leur propriété et des collectivités ont participé à la construction de leur barrage de micro-bassin et de leurs réseaux de distribution d'eau. Les parties intéressées que nous avons interrogées dans les trois pays ont souvent mentionné qu'elles avaient apprécié la manière dont le personnel de l'ACDI avait fait participer les membres de la collectivité à leurs projets.

2.70 Partenariats. L'ACDI s'est engagée à favoriser les relations à long terme entre ses partenaires canadiens et ceux des pays en développement, ainsi qu'à promouvoir l'ouverture dans ses activités environnementales. Nous avons tenté de déterminer comment de tels partenariats favorisaient la durabilité des projets et comment ces partenariats fonctionnaient ou évoluaient après l'achèvement des projets.

2.71 La définition des rôles et des responsabilités des partenaires figure dans la documentation sur la conception de projet. Elle décrit habituellement les partenariats avec les entités gouvernementales nationales et parfois avec les administrations locales, les organismes régionaux, les collectivités et le secteur privé (voir l'étude de cas « Exemples de résultats fructueux de la participation communautaire et des partenariats dans le cadre de projets », page 26). Plusieurs des partenariats créés sont maintenus après l'achèvement des projets, par exemple par l'intermédiaire du Bureau canadien de coopération de l'ACDI dans le pays bénéficiaire. L'ACDI a recours à ces partenariats pour promouvoir les politiques nationales dans divers secteurs, dont celui de l'environnement.

2.72 Les institutions gouvernementales locales et de district peuvent avoir des responsabilités de réglementation et le mandat de gérer certaines activités comme l'approvisionnement en eau potable de la collectivité et l'assainissement. Leur capacité peut avoir une incidence sur la durabilité d'un projet d'aide. La rotation du personnel, le changement des priorités gouvernementales et le manque d'employés qualifiés et d'autres ressources

peuvent toutefois compromettre les efforts déployés pour assurer la durabilité. Si le personnel local est incapable de s'acquitter de ces responsabilités, on ne peut garantir que les avantages futurs des projets se matérialiseront. C'est pourquoi l'ACDI a pris des mesures pour renforcer les institutions des partenaires de la plupart des projets que nous avons examinés, principalement afin qu'elles puissent gérer les plans de développement locaux.

2.73 Si les partenaires sont incapables de s'acquitter de leurs responsabilités, les résultats des projets sont incertains. L'ACDI exige des planificateurs de projet qu'ils évaluent ces risques dès le début. La documentation sur l'approbation de la plupart des projets que nous avons examinés mettait en relief des risques tels que les répercussions possibles d'un manque de capacité et d'un financement insuffisant des pays partenaires, ainsi que les considérations politiques. Nous avons constaté que l'ACDI prend des mesures pour gérer ces risques lorsqu'elle exécute ses projets.

Exemples de résultats fructueux de la participation communautaire et des partenariats dans le cadre de projets : projet d'agroforesterie de la forêt feuillue dans le Nord du Honduras

La participation communautaire et les partenariats dans le cadre de projets dans le Nord du Honduras ont donné de bons résultats comme en témoigne le cas suivant. Le projet d'agroforesterie de la forêt feuillue de l'ACDI a instauré un mécanisme de gestion intégrée de l'eau en créant des secteurs de gestion où des pratiques durables de foresterie, d'agroforesterie et d'agriculture ont été appliquées afin de protéger les bassins hydrographiques. En protégeant les régions boisées, en plantant des arbres fruitiers dans les zones cultivées et en encourageant une agriculture intensive et diversifiée, par opposition à une agriculture migratoire, le projet a contribué à stabiliser les écosystèmes, à conserver la biodiversité, à produire de l'eau pour la consommation humaine et à assurer des ressources naturelles durables à toutes les parties intéressées des zones de bassins hydrographiques. Au total, le projet a aidé à protéger 70 000 hectares de forêts tropicales le long de la côte Nord du Honduras.

La foresterie de production est l'un des principaux moteurs économiques du Honduras. En effet, l'exploitation forestière et l'agrosylviculture sont pratiquées sur 85 p. 100 des terres. Les pratiques d'aménagement forestier du gouvernement sont entravées par des pratiques illégales d'exploitation forestière et d'agriculture migratoire, qui détruisent quelque 5 000 hectares de forêts chaque année. Ce projet a permis aux collectivités de gérer leurs propres forêts et de créer des partenariats et des structures institutionnelles pour faire observer les plans de réduction de la déforestation.

Le projet visait les collectivités de plus de 37 zones protégées de bassins hydrographiques. Afin de régler les conflits relatifs à l'utilisation des ressources naturelles, les parties intéressées locales ont été invitées à dialoguer en vue de parvenir à des ententes sur l'utilisation des terres et d'établir des règlements. La stratégie du projet était fondée sur la participation et la durabilité. Des partenariats ont été conclus avec le Honduras afin de créer un fonds pour la gestion durable des forêts nationales. Au total, le projet a fait appel à plus de 1 000 producteurs forestiers et 40 associations de bois d'œuvre pour promouvoir la planification de la foresterie durable.

Des groupes d'aménagistes forestiers et de femmes ainsi que des exploitants agricoles indépendants de 81 collectivités rurales du Nord du Honduras ont participé au projet d'agroforesterie de la forêt feuillue. Le projet comptait plus de 40 partenaires institutionnels, dont des municipalités, des organisations gouvernementales décentralisées et le secteur privé.

2.74 Coordination entre les donateurs. Étant donné que l'aide aux pays en développement est un secteur très vaste et que les intervenants sont très nombreux, la coordination entre les donateurs est devenue un objectif prépondérant de l'ACDI. L'Agence fait porter ses efforts sur des secteurs particuliers (par exemple la foresterie, l'agriculture, l'eau et l'assainissement) et des régions géographiques sélectionnées (par exemple l'île Sulawesi en Indonésie et le Nord du Ghana). Dans ce contexte, la coordination à l'échelle de la programmation-pays est essentielle. Dans les trois pays que nous avons visités, l'ACDI tente de mettre en place et de soutenir des mécanismes devant améliorer la coordination des efforts déployés par les donateurs. Dans chacun des pays, l'ACDI était régulièrement en communication non seulement avec le gouvernement national et ses organismes, mais aussi avec les autres donateurs et les groupes de la société civile.

Les leçons tirées doivent être consignées en dossier et communiquées

2.75 L'ACDI expérimente différents moyens d'assurer la durabilité des projets. Il est important de mesurer les effets des expériences pour déterminer ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, et pourquoi, afin de recréer les éléments de succès dans d'autres projets. Pour les projets que nous avons examinés, l'ACDI a mis l'accent sur le développement des capacités afin que les collectivités puissent participer à leur propre développement et maintenir, du moins en partie, les avantages du projet après le départ de l'Agence. Cette dernière n'a cependant pas consigné en dossier ni communiqué adéquatement les leçons tirées. Par exemple, bien que les rapports de tous les projets indiquent le nombre de personnes ou de collectivités formées au cours de ces projets, l'ACDI n'a pas pu nous démontrer qu'elle assure un suivi pour vérifier si la formation procure des avantages durables.

2.76 Pour que la durabilité et les résultats prévus se concrétisent davantage, l'ACDI doit évaluer la capacité des partenaires, en particulier les partenaires du gouvernement, à remplir leur rôle dans le cadre d'un projet, ou faire participer davantage les organismes locaux de la région où des projets sont exécutés. Compte tenu de la nature expérimentale des mesures visant à assurer la durabilité, nous invitons l'ACDI à évaluer l'efficacité à long terme des expériences, de manière sélective et stratégique, et à appliquer les leçons tirées.

Mesure des résultats et communication de l'information sur ceux-ci

2.77 Avantages des projets. L'ACDI a besoin d'une information claire, précise et mesurable sur les résultats afin de pouvoir planifier la prestation de l'aide à l'échelle des projets, des pays et de l'Agence dans son ensemble, et d'en rendre compte. L'ACDI affirme qu'elle a toujours concentré ses activités de communication de l'information, de planification et d'évaluation à l'échelle des projets. Elle utilise l'analyse du cadre logique pour la conception et l'approbation de projet. Le cadre exige l'élaboration d'indicateurs de rendement pour surveiller les progrès à l'égard des résultats prévus. Il fait une distinction entre les avantages immédiats, qui se produisent pendant l'exécution du projet, et les avantages à long terme, qui persistent après l'achèvement de celui-ci.

Comment intégrer la mesure des résultats dans les projets : projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les communautés rurales de l'île Sulawesi en Indonésie

Le projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les communautés rurales constitue un exemple d'intégration de la mesure des résultats dans un projet utilisant la méthode du cadre logique. Ce projet visait la construction d'installations d'approvisionnement en eau courante, l'aménagement de latrines et l'enseignement de mesures d'hygiène dans des villages éloignés de l'île Sulawesi. L'information a servi à préparer un plan de travail général et les concepts du projet, à examiner les progrès régulièrement et à mesurer les résultats. Des enquêtes initiales et de clôture ainsi que la surveillance mensuelle du projet ont servi à recueillir de l'information dans chaque village.

Enquêtes initiales et de clôture. Cinq enquêtes initiales ont été menées dans chaque village sur la santé sociale et économique, les aspects techniques, les pratiques d'hygiène des ménages et les enjeux hommes-femmes, les installations sanitaires familiales et les villages eux-mêmes. L'information recueillie était variée : données météorologiques, information sur la distance à parcourir pour s'approvisionner en eau, santé des résidents, installations sanitaires et systèmes d'alimentation en eau existants, et connaissances en matière d'hygiène personnelle.

À la fin du projet, une enquête de clôture a été menée et l'information recueillie a été comparée à celle de l'enquête initiale afin de mesurer notamment les résultats suivants :

- le niveau de connaissances et les pratiques de la collectivité;
- la sensibilisation à la différence entre les sexes suite aux activités de formation;
- les réalisations ayant trait à la mise en place de systèmes d'approvisionnement en eau et d'installations sanitaires;
- le niveau de contribution de la collectivité.

Enfin, l'information a servi à établir des indicateurs de rendement sur la santé du village et sur le bien-être économique des villageois.

Surveillance mensuelle du projet.

Un système de surveillance et de rapport mensuels a été conçu pour obtenir de l'information sur la gestion quotidienne du projet au niveau des villages et les mesures de rendement. L'information portait entre autres sur l'accès à l'eau, les latrines construites, la participation des femmes aux activités du projet et les contributions financières dans les villages.

L'information sur le rendement tirée des enquêtes et la surveillance mensuelle du projet ont été utilisées pour faire rapport sur la méthode du cadre logique. Au terme du projet, le comité des installations sanitaires et de l'approvisionnement en eau de chaque village s'est vu confier la tenue de livre de base et la perception des droits d'utilisation servant à défrayer le coût des opérations et de l'entretien.



Le trésorier du comité des installations sanitaires et de l'approvisionnement en eau du village montre le registre tenu pendant plusieurs années après la clôture du projet.

2.78 Tous les projets que nous avons examinés sauf un ont utilisé l'analyse du cadre logique et ont défini les indicateurs des avantages liés à l'eau qui étaient prévus. Pour la planification et la mise en œuvre des trois projets menés au Ghana et le projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les collectivités rurales en Indonésie (voir l'étude de cas « Comment intégrer la mesure des résultats dans les projets », page 28), on a utilisé des indicateurs servant à mesurer les avantages sur le plan de la santé et de l'hygiène, ainsi que l'accessibilité des sources d'eau et des installations sanitaires aménagées par les projets. Pour les trois projets exécutés au Honduras et le projet de développement de la capacité d'irrigation en Indonésie, on avait prévu faire rapport sur les indicateurs de gestion de l'objectif d'amélioration de l'accès au réseau d'approvisionnement en eau potable ou sur ceux de l'objectif de développement et d'utilisation des ressources hydriques pour la production agricole.

2.79 Durabilité de l'environnement. Les indicateurs permettent aussi de surveiller les effets environnementaux, de faire rapport sur l'environnement en tant que priorité transsectorielle et de déterminer la contribution du projet au cadre stratégique de programme-pays et aux engagements internationaux. Le projet d'agroforesterie de la forêt feuillue au Honduras utilisait des indicateurs sélectionnés pour gérer les résultats au moyen d'une approche intégrée respectueuse du bassin hydrographique dans les secteurs de l'agriculture, de la foresterie et de l'environnement. Toutefois, aucun des autres projets que nous avons examinés ne comprenait d'indicateurs pour surveiller la durabilité de l'environnement et en rendre compte.

2.80 L'ACDI a examiné les projets en vue d'en déterminer les résultats alors qu'ils étaient en cours d'exécution. À cette fin, elle a utilisé divers mécanismes comme les évaluations par des tiers, des rapports provisoires des organismes de mise en œuvre et les rapports du personnel. Cependant, comme notre bureau l'a déjà indiqué en 1993, lorsque l'aide au développement prend fin, il faut que les pays puissent maintenir les avantages des projets et qu'ils soient capables de mieux gérer leur propre développement. L'ACDI n'a pas pu nous démontrer qu'elle avait mesuré les résultats à long terme du développement à l'aide des indicateurs sélectionnés pour les projets que nous avons examinés. S'il n'existe aucune disposition pour que ces résultats soient mesurés, l'Agence ne peut être certaine de la durabilité des résultats des projets.

2.81 Mesures du rendement à l'échelle du pays. Au cours des dernières années, l'ACDI a décidé de se concentrer sur les programmes-pays plutôt que sur les projets. Elle exige maintenant que l'on démontre clairement que les projets contribueront aux objectifs du cadre stratégique de programme-pays avant de les approuver. Nous avons vérifié si la programmation-pays de l'ACDI comprenait un cadre axé sur les résultats qui définissait des résultats prévus réalistes, identifiait clairement les bénéficiaires des programmes et mesurait les progrès en fonction des résultats.

2.82 Le cadre de programmation du Ghana indique les résultats prévus en ce qui concerne l'amélioration de la qualité de vie des groupes défavorisés

dans le Nord du pays et l'accès à des services durables d'approvisionnement en eau. Le cadre énonce les résultats prévus, mais il ne fixe aucun échéancier pour les atteindre. Par ailleurs, il n'attribue pas de rôles et de responsabilités pour l'évaluation des progrès et ne prévoit pas la communication des avantages à long terme de la programmation-pays. Pour le Honduras et l'Indonésie, nous n'avons pas trouvé de dispositions prévoyant la mesure des progrès dans les documents de programmation. Seule la Direction générale de l'Asie produit des rapports sur le rendement à l'échelle du pays.

2.83 Dans un récent cadre stratégique pilote de programme-pays, l'ACDI a inclus les objectifs de développement du pays et a établi un lien entre ceux-ci et les résultats clés de l'Agence et les Objectifs de développement pour le millénaire. L'ACDI s'attend à faire rapport sur les progrès de la mise en œuvre des objectifs de développement du pays et à utiliser cette information pour les rapports sur le rendement annuels portant sur celui-ci. Cette approche, si elle était appliquée à d'autres programmes, pourrait éventuellement être retenue pour rendre compte des résultats clés obtenus pour l'ensemble de l'Agence.

2.84 Résultats à l'échelle de l'organisme. L'ACDI a utilisé diverses méthodes pour communiquer l'information. De 1997 à 2001, elle a fait rapport sur les fonds d'aide au développement pour les six volets prioritaires de programme. En 2000, elle a fait rapport sur ces volets en les comparant aux principaux engagements en matière de résultats et, en 2001, elle a commencé à les comparer à ses priorités de développement social. En 2002 et en 2003, elle a fait rapport sur les fonds d'aide à la lumière de ses quatre résultats stratégiques ou « résultats clés de l'Agence ».

2.85 Comme tous les organismes donateurs, l'ACDI doit relever de nombreux défis quant à la meilleure façon de résumer son rendement à l'échelle de l'organisme. Sa communication de rapports sur les résultats dans le secteur de l'environnement repose en grande partie sur les résultats à l'échelle des projets; elle est descriptive et anecdotique. Elle ne contient pas d'information globale sur le rendement qui permettrait d'avoir une vue d'ensemble des résultats obtenus à l'échelle de l'Agence dans le secteur de l'environnement en tant que priorité transsectorielle ou en ce qui concerne ses engagements internationaux relatifs à l'eau.

2.86 Recommandation. L'Agence canadienne de développement international devrait élaborer des indicateurs de la durabilité de l'environnement et les utiliser pour la programmation-pays et la conception de projet. Elle devrait prévoir une surveillance après la réalisation des projets afin d'évaluer leur contribution continue aux objectifs du programme-pays et à ses engagements internationaux. Elle devrait mesurer les progrès globaux à l'égard de la durabilité de l'environnement à l'échelle des projets, des pays, des directions générales et de l'Agence, et faire rapport sur cette question afin de faciliter l'examen et la modification de la programmation, au besoin.

Réponse de l'ACDI. L'Agence accepte cette recommandation. Après une évaluation de faisabilité, l'ACDI utilisera comme il le faut les indicateurs de durabilité environnementale existant dans la gestion de ses projets axée sur

les résultats. Après l'évaluation, l'ACDI utilisera comme il le faut les indicateurs de durabilité environnementale existants dans chaque cadre de programmation-pays ou de programmation par région, qu'il soit nouveau ou mis à jour. L'ACDI effectuera une évaluation des résultats en matière de développement environnemental et durable après la réalisation de certains projets, à partir d'un échantillon limité, afin de guider l'Agence dans tout effort futur sur la durabilité.

Si l'analyse démontre la pertinence de les utiliser, des indicateurs précis seront choisis et mis en vigueur d'ici décembre 2005.

Conclusion

2.87 La présente vérification avait pour objet de déterminer comment l'ACDI intègre ses divers engagements à l'égard de l'environnement et du développement durable dans ses politiques, ses programmes et ses projets.

2.88 Par ses programmes et ses projets établis de longue date, l'ACDI contribue à répondre aux besoins en matière d'environnement et de développement durable. Elle s'occupe activement des questions liées à l'eau. Notre vérification a démontré que les pays en développement tirent profit des projets que nous avons examinés.

2.89 La direction de l'ACDI n'a pas précisé d'orientation mesurable uniforme pour ses engagements relatifs à l'eau. Elle ne mesure pas ses progrès globaux par rapport à ces engagements de manière cohérente et ordonnée et ne communique pas d'information à ce sujet. Elle fait rapport sur ses réalisations de manière anecdotique, mais elle ne sait pas jusqu'à quel point elle remplit ses engagements. Si le Parlement, les Canadiens et la communauté internationale ne savent pas vraiment ce que l'ACDI veut accomplir, ils ne peuvent pas comprendre l'importance des résultats collectifs de ses projets et de ses programmes. L'ACDI doit mettre à jour et rationaliser ses priorités et ses attentes, de même que diriger ses ressources et ses efforts vers l'obtention de résultats concrets, en fonction de ses objectifs.

2.90 Les cadres stratégiques de programme-pays des trois pays que nous avons examinés reflètent les besoins et les priorités des pays respectifs. L'eau constituait un volet de la programmation des trois pays. Le manque d'orientation claire et précise donnée par la haute direction a des répercussions à tous les échelons de l'Agence. Aux prises avec de nombreuses priorités concurrentes, le personnel de l'Agence responsable de l'élaboration des programmes-pays et des projets de développement ne connaît pas vraiment les attentes de la direction. Il ne semble pas que les accords internationaux que nous avons examinés, comme l'Action 21, aient eu une influence formelle sur la programmation-pays.

2.91 L'ACDI s'est fixé comme objectif d'intégrer la dimension de la durabilité de l'environnement dans toutes ses prises de décision et ses activités, surtout au moyen d'analyses environnementales des programmes-pays et des projets. Cependant, malgré certains efforts, l'Agence

n'a pas fourni d'orientation, de directives et d'outils d'analyse. Ses progrès sont donc limités quant à l'atteinte de cet objectif. Elle doit fournir de meilleures directives sur l'analyse environnementale des programmes-pays et des projets qui ne sont pas visés par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

2.92 Les projets que nous avons examinés n'étaient pas conçus et exécutés de manière uniforme en ce qui a trait aux principes de respect et de durabilité de l'environnement. Les processus d'évaluation environnementale et la documentation que nous avons examinés ne fournissent pas l'assurance que les projets avaient été conçus de manière à respecter l'environnement. Toutefois, au cours de notre vérification, nous avons rencontré sur le terrain des employés dévoués, qui font appel à leur expertise pour que les projets soient exécutés de manière à respecter l'environnement.

2.93 En ce qui concerne les projets que nous avons examinés, l'ACDI a jeté les bases de la durabilité à long terme. L'Agence doit maintenant exercer une surveillance à long terme pour déterminer si ses projets sont vraiment durables.

À propos de la vérification

Objectifs

La vérification visait à déterminer la mesure dans laquelle l'ACDI respecte et évalue ses engagements en matière d'environnement et de développement durable par le truchement de ses politiques, de ses programmes et de ses projets dans les pays en développement. Nous avons vérifié si :

- la direction de l'ACDI avait établi une orientation mesurable, précise et uniforme pour ses engagements internationaux relatifs à l'eau, à l'environnement et au développement durable;
- la programmation-pays prenait en compte les besoins des pays en développement et l'orientation donnée par l'ACDI en ce qui concerne la gestion des ressources hydriques et les exigences environnementales;
- les projets liés à l'eau ayant été sélectionnés étaient menés de manière à assurer le respect et la durabilité de l'environnement.

Étendue et méthode

Nous avons retenu trois secteurs d'intérêt correspondant aux objectifs mentionnés ci-dessus :

- établissement de l'orientation;
- sélection et conception des projets;
- exécution des projets et mesure des résultats.

Nous avons choisi de vérifier, parmi les nombreux engagements internationaux dont l'ACDI est responsable, ceux qui sont énoncés dans les accords suivants :

- Action 21;
- la Convention sur la lutte contre la désertification;
- les Objectifs de développement pour le millénaire;
- le Sommet mondial sur le développement durable.

En ce qui concerne les nombreuses politiques et stratégies internes, nous avons décidé de vérifier les suivantes :

- la Politique environnementale en matière de développement durable;
- les stratégies de développement durable de l'ACDI.

Nos travaux ont porté sur les programmes et les projets d'aide de pays à pays. Nous avons exclu le financement et les activités de l'ACDI soutenant les organismes multilatéraux et les pays en transition.

Nous avons vérifié neuf projets liés à l'eau, soit trois projets au Ghana, trois au Honduras et trois en Indonésie. Nous avons choisi les pays et les projets en étroite consultation avec le personnel de l'ACDI afin que nos constatations soient pertinentes et utiles pour tirer des conclusions valables pouvant avoir des répercussions futures.

Dans chaque pays, nous avons interrogé le personnel de l'ACDI ainsi que des représentants de tous les ordres de gouvernement, d'autres organismes d'aide actifs dans le pays, d'organismes responsables de l'exécution des projets de l'ACDI et d'organisations non gouvernementales dont le mandat comprend un volet environnemental. Plus important encore, nous avons parlé aux membres des collectivités directement touchées par les projets de l'ACDI. En tout, nous avons mené plus de 150 entrevues. À l'administration centrale de l'ACDI, nous avons principalement examiné des dossiers et réalisé des entrevues avec des agents de la politique, des spécialistes de l'environnement et de l'eau, des agents de bureau géographique et des membres de la direction.

Certains renseignements quantitatifs présentés dans ce chapitre sont fondés sur des données tirées de diverses sources mentionnées dans le texte. Nous sommes satisfaits de la vraisemblance des données, compte tenu de leur utilisation dans notre chapitre. Toutefois, les données n'ont pas fait l'objet d'une vérification, sauf indication contraire dans le chapitre.

Équipe de vérification

Directeur principal : John Reed

Directeur : Jim McCuaig

Anne Charron

Vivien Lo

Craig Millar

David Normand

Romilson Pereira

James Reinhart

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Sélection d'accords internationaux signés par le Canada dans le domaine de l'environnement

Action 21 (1992). Cet instrument, qui vise à promouvoir le développement durable, exige un apport substantiel de nouvelles ressources financières aux pays en développement. *Action 21* compte un chapitre sur la protection et la gestion des ressources en eau. Le chapitre traite de la nécessité de prendre en compte l'importance de la gestion intégrée des ressources en eau et, parallèlement, de s'attaquer aux problèmes liés à la rareté de l'eau. Le chapitre propose les sept domaines d'activité suivants pour le secteur de l'eau douce :

- la mise en valeur et la gestion intégrée des ressources en eau;
- l'évaluation des ressources en eau;
- la protection des ressources en eau, de la qualité de l'eau et des écosystèmes aquatiques;
- l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement;
- l'eau et le développement urbain durable;
- l'eau et la durabilité de la production alimentaire et du développement rural;
- l'incidence des changements climatiques sur les ressources en eau.

La Convention sur la lutte contre la désertification (1994). La Convention a pour but d'aider les pays aux prises avec les effets de la désertification. Cette initiative confère aux pays développés l'obligation d'appuyer activement les efforts des pays en développement touchés par la désertification grâce à des mesures visant entre autres à améliorer la gestion des ressources en eau. On entend par désertification la transformation de terres arides en zone désertique. La gestion efficace des rares ressources en eau est un élément central de la Convention sur la lutte contre la désertification. Parmi les effets de la désertification, mentionnons une diminution des ressources en eau douce à l'échelle mondiale imputable à l'affaiblissement du débit des rivières et des fleuves et à l'abaissement du niveau des nappes d'eaux souterraines. Une pénurie d'eau douce peut réduire les ressources hydriques disponibles pour la préparation des aliments, l'hygiène et les travaux agricoles. Puisque les besoins humains fondamentaux sont tributaires de l'eau, une pénurie de cette ressource peut mettre en péril le développement économique.

Objectifs de développement pour le millénaire (2000). Cet accord présente huit objectifs fondés sur des cibles et des indicateurs quantitatifs, qui ont été fixés par la communauté internationale. Ces objectifs visent à réduire de façon substantielle la pauvreté et à assurer le développement durable. L'objectif 7, qui porte sur la durabilité de l'environnement, comprend la cible 10, qui est de réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable. Les huit objectifs à atteindre sont les suivants :

1. Réduire l'extrême pauvreté et la faim;
2. Assurer l'éducation primaire pour tous;
3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes;
4. Réduire la mortalité infantile;
5. Améliorer la santé maternelle;
6. Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies;
7. Assurer un environnement durable;
8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Sommet mondial sur le développement durable (2002). Le Sommet a eu lieu à Johannesburg, en Afrique du Sud. Il a été l'événement international le plus marquant sur le plan du développement durable depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) tenue à Rio en 1992. Son objectif était d'examiner les progrès accomplis dans l'application des résultats de la CNUED et de renforcer l'engagement de la communauté internationale envers le développement durable. Le Sommet a permis de produire un plan de mise en œuvre complet. Les buts principaux de ce plan sont entre autres les suivants : améliorer les conditions de vie des personnes vivant dans la pauvreté; contrer la détérioration de l'environnement en modifiant les modes de production, de consommation de même que de gestion et d'utilisation des aires naturelles; réformer et améliorer les institutions et la gouvernance pour favoriser le

développement durable. Fait tout aussi important, le plan a réaffirmé les engagements du programme Action 21 et la cible 10 des Objectifs de développement pour le millénaire. La nécessité de fournir un accès à des services d'assainissement de base a été ajoutée à la cible 10 qui ne visait auparavant qu'un accès à de l'eau potable. Le plan traite d'un vaste éventail de sujets tels que l'eau, les océans, l'énergie, les forêts, la biodiversité et la gouvernance.

Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes — 2004

Table des matières principale

Point de vue de la commissaire — 2004

- Chapitre 1** Accords internationaux en matière d'environnement
- Chapitre 2** Agence canadienne de développement international — L'environnement et l'aide au développement
- Chapitre 3** Les stratégies de développement durable : l'utilisation du régime fiscal et la gestion des déchets solides de bureau
- Chapitre 4** L'évaluation de l'impact environnemental des politiques, des plans et des programmes
- Chapitre 5** Pêches et Océans Canada — Le saumon : stocks, habitat et aquaculture
- Chapitre 6** Les pétitions en matière d'environnement

