Agence canadienne de développement international | Canadian International Development Agency

Évaluation de l'incidence des investissements de la coopération industrielle dans les services d'infrastructure

Agence canadienne de développement international
200, promenade du Portage
Gatineau (Québec)
K1A 0G4
Tél. : (819) 997-5006
Sans frais : 1-800-230-6349
Télécopieur : (819) 953-6088
(Pour les malentendants et les personnes atteintes
de troubles de la parole (ATS) seulement: (819) 953-5023
Sans frais pour les malentendants et les personnes atteintes
de troubles de la parole (ATS) seulement : 1-800-331-5018)
Courriel : info@acdi-cida.gc.ca

Canada

Résumé

Objet

Ce rapport présente les résultats des évaluations sur le terrain de projets de coopération industrielle de l'ACDI qui ont été entreprises en 1999 par la firme Goss Gilroy Inc. dans le cadre de l'examen du rendement du volet « Services d'infrastructure ». L'objectif était de fournir, si possible, une évaluation approfondie des résultats au regard du développement de quatre projets de coopération industrielle de l'ACDI dans le secteur des services d'infrastructure. Ces projets ont été choisis parmi les douze projets examinés lors de la phase un. L'évaluation des incidences sur le terrain a également permis de tirer des enseignements sur l'utilisation des techniques d'évaluation (examen de documents, études de cas, entrevues avec les principales parties intéressées, visites sur le site) pour mesurer les résultats des projets aux niveaux de l'effet et de l'impact.

Méthodologie

La méthodologie comprenait un examen structuré de dossiers et de documents relatifs à chaque projet à la Direction de la coopération industrielle de l'ACDI à Ottawa, auquel se sont ajoutées des entrevues avec les entreprises canadiennes concernées. Cet examen préliminaire a constitué le point de départ d'un examen approfondi sur le terrain de chacun des quatre projets de coopération industrielle de l'ACDI dans le secteur des services d'infrastructure. Lors des missions d'évaluation sur le terrain, le personnel chargé de l'évaluation a visité les installations, examiné les données commerciales et autres avec les partenaires du projet sur place et interrogé un grand nombre d'intervenants commerciaux, d'organisations participant au projet, de représentants officiels locaux et de membres de la communauté. Le tableau ci-dessous décrit les quatre projets évalués.

Tableau 1: Projets choisis pour les missions d'évaluation sur le terrain

Secteur	Pays	Entreprise canadienne	Titre du projet, numéro attribué par le Programme de coopération industrielle de l'ACDI et durée du projet
Énergie	Philippines	CCL Mini-Hydro	Chute de Bubunawan - Mini-centrale électrique 43004 - de déc. 1992 à févr. 1994 46520 - de févr. 1994 à nov. 1995
Énergie	Égypte	CAE Electronics	Alexandrie – Automatisation de la distribution de l'électricité 45689 - d'oct. 1993 à oct. 1994 47731- de févr. 1996 à oct. 1998
Eau et assainissement	Bénin	Techni-Eau Inc.	FORAG/Techni Eau Inc. - Approvisionnement en eau 40697 - de juin 1991à sept. 1991 44243 - de nov. 1993 à mars 1995
Information et communica-tions	Chine	Harris Communications (Montréal)	Shenzen - Coentreprise de radio à micro-ondes 41544 - de janv. 1993 à mars 1993 44595 - de mars 1993 à avril 1995

Conclusions de l'évaluation

Voici les principales conclusions de l'évaluation :

Résultats

1. Les projets financés par le Programme de coopération industrielle de l'ACDI ont procuré des avantages significatifs, tant au niveau de l'extrant, de l'effet que de l'impact, aux ***partenaires des coentreprises et aux clients du pays en développement*** des entreprises canadiennes participantes. Les résultats obtenus étaient concrets et vérifiables. Ils ont permis notamment d'améliorer leur capacité technique et gestionnelle, ainsi que leur situation concurrentielle sur le marché.

2. Par ailleurs, les projets ont donné des résultats vérifiables et concrets aux niveaux de l'extrant et de l'effet pour ***les communautés et les utilisateurs de service***, et ce, dans des domaines comme la création d'emploi à court et à long terme, la croissance des revenus et plus important la qualité et la fiabilité des services d'infrastructure. Au niveau de l'impact, il est plus difficile de vérifier les résultats, plus incertains, de trois des quatre projets pour les communautés locales et les utilisateurs de service.

3. De même, les résultats au ***niveau national*** sont plus théoriques et difficiles à vérifier que ceux au niveau de l'entreprise ou de la communauté locale. Ils incluent une légère amélioration de la capacité nationale dans le secteur des services d'infrastructure, l'établissement de fournisseurs locaux d'équipement ou de services pour répondre aux besoins du secteur à l'échelon national et un effet d'émulation au regard des politiques (par exemple, encourager le recours à l'énergie renouvelable à petite échelle). En outre, les résultats à l'échelon national sont généralement modestes en comparaison des sommes investies et des activités menées dans le secteur.

Facteurs de développement
Pertinence / Caractère approprié

- Les quatre projets évalués à la phase deux étaient conformes aux politiques et aux priorités nationales en matière de développement du secteur des services d'infrastructure. De même, on constate une affectation et une utilisation adéquates des ressources humaines tant par l'entreprise canadienne, le partenaire de la coentreprise que par l'agence cliente dans le pays en développement. Les projets sont particulièrement pertinents au regard du développement des capacités et du transfert de la technologie.

Rapport coût-efficacité et durabilité

- Les quatre projets présentent un bon rapport coût-efficacité du point de vue du Programme de coopération industrielle de l'ACDI, car les contributions relativement modestes de ce programme (sauf dans le cas du projet de la CAE en Égypte) ont donné lieu à des investissements plus importants de la part d'investisseurs étrangers et locaux. En outre, les pressions du marché sur les marchés intérieurs des projets de coentreprise semblent encourager les partenaires à maîtriser les coûts dans la mesure du possible. De même, de manière générale, on considère que les projets sont relativement durables. Les quatre projets ont permis de générer des revenus suffisants pour couvrir les coûts d'exploitation.

Facteurs de gestion

1. Les quatre projets témoignent de **l'engagement à l'égard du partenariat** des entreprises canadiennes, dans le but d'assurer leur succès. Dans le cas des deux coentreprises, les entreprises canadiennes ont fait preuve de créativité et de détermination pour établir et maintenir le partenariat. Quant à la filiale en propriété exclusive, l'entreprise canadienne (et la société mère internationale) ont agi rapidement pour garantir le succès de la coentreprise en achetant leur partenaire local lorsque cela s'est révélé nécessaire. Enfin, pour ce qui est du projet où la relation en était une de fournisseur de service à client, le partenaire canadien s'est montré prêt à inclure d'importants volets « transfert de technologie » dans son projet.

2. Les entreprises canadiennes participant aux quatre projets ont fait preuve de créativité. Par exemple, elles ont fait preuve de persistance lorsqu'il s'est agi de mettre sur pied une équipe de partenaires appropriée et d'innovation en convertissant des services en participation au projet; elles ont intégré le développement technologique et la production aux opérations des partenaires et fait participer le personnel du pays hôte aux opérations canadiennes.

Facteurs externes

- Les projets évalués se sont bien adaptés à l'évolution constante de l'environnement externe. Parmi les changements survenus, mentionnons les pressions exercées par la concurrence, les retards dans la réforme sectorielle, des conditions moins favorables au financement des projets, et des modifications à la réglementation. Face aux changements dans leur environnement, les projets ont adopté la logique commerciale des marchés d'équipement et de service dans lesquels ils opéraient. Parce qu'ils répondaient aux besoins du marché, ils n'ont pas vraiment pu s'attaquer aux thèmes et questions clés du secteur des services d'infrastructure, comme la réduction de la pauvreté et l'équité.

Thèmes et questions liés à l'examen du volet « Infrastructure »

Équité et accès

1. À de rares exceptions, les participants aux projets ont été dans une large mesure incapables d'influer sur la conception et l'orientation des projets de manière qu'ils s'attaquent aux questions d'équité ou accroissent les impacts au regard de la réduction de la pauvreté. Ils en ont été empêchés par l'obligation d'obtenir un rendement adéquat des sommes investies dans les projets et de demeurer concurrentiel sur les marchés locaux ou régionaux où ils opéraient.

2. L'ampleur de l'impact des projets de coopération industrielle de l'ACDI sur l'équité et la pauvreté semble être fortement tributaire du secteur visé par le projet. Par exemple, le projet d'approvisionnement en eau au Bénin (en coopération avec le programme national d'approvisionnement en eau et avec le soutien de divers organismes donateurs) a permis d'élargir rapidement l'accès des villageois ruraux à des sources fiables d'eau potable. Toutefois, pour ce qui est des trois autres projets, les impacts indirects sur l'équité et la pauvreté ont été soit très modestes soit tributaires de nombreux facteurs (comme les politiques nationales de fixation des prix).

Développement des capacités

- Les partenaires des coentreprises et les agences clientes sont ceux qui ont bénéficié le plus directement des projets, notamment dans le domaine du développement des capacités. Les quatre projets évalués ont eu d'importants résultats en matière de transfert de technologie et de développement des capacités aux niveaux de l'extrant, de l'effet et de l'impact pour les partenaires concernés. Dans la majorité des cas, les résultats en matière de transfert de technologie et de développement des capacités devraient être viables à long terme. En raison de la nécessité de s'adapter aux réalités commerciales régionales et locales et de l'empressement des partenaires canadiens à transférer la technologie et à accroître la valeur ajoutée des processus locaux, ces projets constituent de bons moyens de développer les capacités.

Dialogue sur les politiques

- Les membres de l'équipe d'évaluation n'ont trouvé aucune preuve que les projets de coopération industrielle de l'ACDI avaient été liés à un dialogue avec le gouvernement national sur les politiques et priorités sectorielles. Le programme bilatéral de l'ACDI en Égypte semblait permettre d'établir un tel lien étant donné son important volet « secteur énergétique ». Toutefois, ce ne fut pas le cas, peut-être en raison de la nécessité pour CAE de concentrer ses efforts directement sur les besoins du projet réalisé à Alexandrie.

Mesure du rendement

- Il est important de distinguer les rapports portant directement sur la contribution du Programme de coopération industrielle d'une part (soumis par les quatre projets mais qui ont trait aux avantages commerciaux pour le Canada) et les rapports sur les résultats sur le plan du développement d'autre part. Les résultats obtenus sur le plan du développement dans les pays concernés sont signalés de manière anecdotique sans que les indicateurs aux niveaux de l'extrant, de l'effet et de l'impact ne soient définis et ne fassent l'objet d'un suivi. Par conséquent, les rapports de projet ne fournissent pas une information fiable sur les résultats des projets sur le plan du développement. Le personnel du Programme de coopération industrielle de l'ACDI effectue des visites de suivi, mais ne peut avoir accès aux données sur le suivi des résultats puisque celles-ci ne sont pas systématiquement recueillies par les entreprises concernées.

Recommendations

1. L'ACDI (la Direction générale de l'examen du rendement et le Programme de coopération industrielle de l'Agence) doit examiner la possibilité de réaliser des études sur le terrain complémentaires pour dégager les meilleures pratiques en matière d'évaluation des résultats en matière de développement (y compris les impacts), en insistant sur les résultats pertinents en regard de la politique sur les services d'infrastructure. Même si la méthodologie utilisée pour l'étude était fondée sur le Cadre de résultats et de facteurs clés de réussite de l'ACDI, il semble qu'il existe une marge de manoeuvre considérable pour faire des essais et des améliorations. On pourrait par exemple donner des instructions concernant la collecte de données aux entreprises qui obtiennent un financement du Programme de coopération industrielle.

2. Le Programme de coopération industrielle de l'Agence devrait concevoir un outil de suivi et d'établissement de rapports qui oblige les entreprises canadiennes et les entreprises partenaires à présenter dans les premiers stades du projet un rapport sur les résultats en matière de développement aux niveaux des extrants et des effets. On pourrait tirer parti des rapports conçus pour les programmes géographiques et le programme des ONG et faire de l’établissement des rapports une activité réalisée en collaboration avec la Direction générale de l'examen du rendement, le Programme de coopération industrielle et les entreprises canadiennes.

3. L'ACDI devrait examiner les procédures actuelles pour établir un lien entre les projets financés par le Programme de coopération industrielle et les programmes bilatéraux de l'ACDI dans un pays en particulier et/ou les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté et les cadres de développement intégré, le cas échéant.