Agence canadienne de développement international

Canadian International Development Agency

ÉTUDE DE PAYS - JAMAÏQUE

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

Sommaire

ÉTUDE DE PAYS - JAMAÏQUE

A- Importance de l'étude

i. La Direction générale de l'examen du rendement (**DGER**) de l'Agence canadienne de développement international (**ACDI**) a démarré un processus d'examen de la performance des activités de l'Agence en matière de Développement du Secteur Privé (**DSP**). Cet examen est l'une des nombreuses évaluations systémiques qui seront entreprises par la DGER. Dans un premier temps, la DGER a décidé de conduire une phase préparatoire de travaux d'évaluation qui a couvert différentes catégories d'interventions en faveur du DSP ainsi que trois études de pays (Haïti, Jamaïque et Philippines). Le présent rapport présente les principaux résultats de cette phase dans le cadre de l'étude-pays de la Jamaïque.

B- Cadre de politique

ii. Les politiques et stratégies du gouvernement du Canada en matière d'aide publique au développement sont présentées dans deux documents; **Partageons notre avenir** (1987) et **Le Canada dans le monde** (1995). La comparaison des priorités de programme des deux documents fait clairement apparaître que si le DSP n'était pas une priorité en 1987, il était devenu l'une des six priorités de développement que le gouvernement canadien s'était données en 1995.

iii. Au cours des années 1990, l'ACDI a proposé deux ébauches de politiques relatives au DSP, la première en 1994 et la seconde en 1999. Bien que la seconde ébauche soit une présentation plus raffinée de la politique de l'Agence en matière de DSP, son but et ses principales orientations sont similaires à la première. Pour la présente étude, seule l'ébauche de politique de 1994 est pertinente. Les priorités générales de l'ACDI en matière de DSP sont: (i) d'aider à la mise en place d'un environnement favorable au développement du secteur privé; (ii) de développer une approche stratégique à la réduction de la pauvreté; et (iii) de développer un partenariat avec ses différents partenaires au développement.

iv. Pour l'ACDI, le PSD vise à promouvoir une croissance économique durable et équitable, qui permet une réduction notable de la pauvreté. Afin d'orienter et de classer ses interventions en faveur du PSD, l'ACDI a développé un cadre analyti- que qui comprend les cinq catégories suivantes: **«501 - Environnement favorable au développement du secteur privé»**, **«502 - Renforcement des capacités, des habilités et de la productivité»**, **«503 - Liens entre les entreprises canadiennes et celles des pays en développement»**, **«504 - Entreprises locales» »** et **«505 - Intégration économique»**.

v. Au cours de la dernière décennie, le Gouvernement de la Jamaïque (**GDJ**) a publié au moins quatre documents de politiques économiques qui ont orienté son action. Il s'agit de ***«Jamaica Five Year Development Plan 1990-1995***»; ***«Medium-Term Policy Framework and***

Public Sector Investment Program 1994/95- 1996/97»; ***«National Industrial Policy : A Strategic Plan for Growth and Development»***; ***«Fostering Stability, Growth and Employment Creation: A First Look at Jamaica's Medium Term Strategy 1998 to 2000/01»***.

C- Programme bilatéral

vi. Au cours des quinze dernières années, l'ACDI a développé trois programmes de pays ou de région afin d'orienter ses activités en Jamaïque: le **«Country Program Review - Jamaica 1985-1990 (CPR)**, le **«Jamaica Program, Country Policy Framework 1992-1997» (CDPF**), et le **«Caribbean Program, Regional Development Policy Framework 1993» (RDPF**).

vii. Un but important de l'ensemble des programmes durant la période sous examen a été de promouvoir le «développement économique de la Jamaïque et la compétitivité de son secteur productif». Le développement durable, axé notamment sur une saine gestion de l'environnement, a constitué un autre but important du programme de pays en 1992. Enfin, la bonne gouvernance des institutions et le développement harmonieux de la société civile sont devenus des buts supplémentaires du programme de l'ACDI en Jamaïque après 1997. Ces changements d'orientation des programmes de pays ont entraîné la réduction notable des ressources financières octroyées au thème de la «croissance économique» en faveur des thèmes liés à «l'environnement», à la «bonne gouvernance» et à la «société civile».

viii. Les ressources financières consacrées aux activités de l'ACDI en Jamaïque ont décru substantiellement tout au long de la période 1988-1998. Les déboursements bilatéraux et multilatéraux de l'ACDI en Jamaïque y sont passés de 55,9 millions de dollars en 1988-89 à 6,7 millions en 1997-98.

ix. Près de 17 millions de dollars ont été alloués par l'ACDI à des activités liées au DSP au cours de cette période de dix ans. Un total de onze projets a constitué le programme canadien d'appui au DSP. Les principaux objectifs de ce programme, tels qu'ils sont révélés par la classification des projets selon les catégories d'analyse retenues sont: le **«Renforcement des capacités, des habilités et de la productivité (0502)»** (cinq projets; 46.9% des déboursés); «l'**Environnement favorable au développement du secteur privé (0501)»** (deux projets; 20.6% des déboursés); et l'appui à «l'**Intégration économique (0505)»** (un projet; 25.2% des déboursés). L'appui aux **«Entreprises locales (0504)»** (deux projets; 7.4% des déboursés) et les **«liens entre les entreprises canadiennes et celles des pays en développement (0503)»** (aucun projet) n'ont par contre pas constitué des objectifs importants du programme PSD en Jamaïque.

D- Principaux résultats

x. Les informations relatives aux **résultats développementaux** des projets constituant le programme en faveur du DSP en Jamaïque varient selon les projets. La prudence est donc de mise lorsque l'on veut évaluer la portée du programme. Ceci étant dit, il est possible d'affirmer: (i) que le programme a obtenu, en général, des résultats satisfaisants quant aux **extrants** produits; (ii) que les résultats sont toutefois moins convaincants en ce qui a trait aux **effets**; (iii) qu'il est impossible de déterminer si les projets ont entraîné des **impacts** qui auraient permis de contribuer à l'atteinte de leur but respectif; (iv) que les actions en termes du **renforcement des capacités institutionnelles** ont généralement réussi à renforcer certaines fonctions des institutions bénéficiaires, mais les résultats obtenus demeurent incomplets; (v) que les cibles relatives au nombre de **bénéficiaires à former** ont été atteintes sinon dépassées; (vi) que les projets ont été dans l'ensemble décevants suite à leur incapacité à développer des **relations durables entre les organisations et institutions canadiennes et jamaïquaines**, à l'exception des banques centrales des deux pays; (viii) que la perception des participants aux différents projets du programme semble un bon indicateur de leur succès; (viii) que les projets ont été en général **efficients**, lorsque l'efficience est définie simplement comme étant le rapport entre les coûts réels et prévus des projets; (ix) que la **durée prévue** des projets a été largement sous-estimée, particulièrement dans le cas de projets de renforcement institutionnel.

xi. Les difficultés rencontrées durant l'exécution du projet «Appui à la promotion des exportations non-traditionnelles - CANEXPORT» illustrent bien les problèmes qui ont limité l'efficacité de la majorité des projets qui constituaient le programme de DSP: (i) le renforcement institutionnel est un processus complexe qui requiert a) un fort engagement de la part de l'équipe de gestion de l'institution avant même le début des travaux; b) une étude-diagnostique approfondie qui établira les bases de la stratégie d'intervention; c) une définition claire des objectifs poursuivis et d) un calendrier réaliste d'implantation de l'intervention; et (ii) la durée d'un projet doit être suffisante pour garantir la pérennité de ses résultats.

xii. En général, le but visé par les différents projets concernait le développement des ressources humaines, l'amélioration de la compétitivité ou le développement de la petite entreprise. Bien que la «réduction de la pauvreté» ou encore une «croissance équitable» n'était pas clairement mentionné comme but explicite des projets, ce but était poursuivi grâce à la création d'emplois résultant du développement des petites et moyennes entreprises. En conséquence, **l'orientation principale du programme de DSP était compatible avec la politique étrangère canadienne, le RPDF, le CDPF et la politique de l'ACDI en faveur du secteur privé.**

xiii. De plus, les buts fixés aux différents projets du programme DSP de l'ACDI étaient également compatibles avec les besoins des bénéficiaires identifiés, les priorités du gouvernement de la Jamaïque et les priorités de la communauté des bailleurs de fonds en ce qui concerne le développement du secteur privé. Ainsi, il existe de fortes évidences de l'intérêt marqué du gouvernement jamaïquain et de la communauté des bailleurs de fonds pour le secteur des petites et moyennes entreprises.

xiv. L'évaluation des projets conduit à des conclusions mitigées sur de la **durabilité des résultats** obtenus. Les principaux facteurs ayant limité la pérennité sont les suivants: (i) la durabilité des résultats n'était pas perçue comme une question importante lors de la planification des projets; (ii) une incitation insuffisante des participants nationaux aux activités des projets à poursuivre des résultats une fois que le projet était complété; (iii) des ressources insuffisantes allouées au maintien des résultats des projets; (iv) une capacité institutionnelle des bénéficiaires inadéquate; (v) une restructuration des organisations bénéficiaires et et /ou un roulement élevé de leur personnel durant l'implantation d'un projet; (vi) l'évolution de l'environnement national.

xv. L'ACDI était pleinement engagée à établir des **relations de travail approfondies** avec les organisations bénéficiaires et, dans le cas de certains projets, a même eu recours à des agences locales d'exécution. Cependant, l'établissement de telles relations de travail entre des organisations canadiennes et jamaïquaines n'a pas toujours été facile comme le démontrent les nombreux problèmes rencontrés dans certains projets. Les facteurs pouvant expliquer ces relations moins harmonieuses sont associées aux différences culturelles ainsi qu'au manque d'engagement et de collaboration institutionnels dans la poursuite des buts des projets.

xvi. L'une des principales faiblesses du programme de DSP de l'ACDI en Jamaïque est le **design des projets**. Parmi les nombreux problèmes identifiés, mentionnons: (i) les insuffisances ou déficiences à l'étape de la planification; (ii) les délais entre l'identification d'un projet et le démarrage des travaux; (iii) la sous-évaluation des besoins des bénéficiaires; (iv) la surestimation des capacités d'absorption des institutions locales , des bénéficiaires ou clients; (v) l'insuffisante attention portée aux conditions critiques de réalisation des projets, à l'évolution globale de la situation socio-économique du pays ainsi qu'au contexte local.

xvii. Un facteur commun aux projets du programme DSP ayant le mieux réussi est **l'utilisation des ressources humaines de très grande qualité** tant canadiennes que jamaïquaines. Ce facteur a également des liens avec la question de la flexibilité de la gestion des ressources humaines dans les projets. Au contraire, les succès mitigés de certains projets peuvent s'expliquer par: (i) une trop grande part du temps des conseillers consacrée à des activités qui n'étaient pas directement liées aux objectifs du projet; (ii) un roulement élevé du personnel des organisations/institutions bénéficiaires; et (iii) le manque de préparation ou les difficultés d'adaptation du personnel des agences canadiennes d'exécution.

xviii. La présente revue montre que la capacité des organisations à réagir rapidement et de manière opportune aux difficultés rencontrées a varié fortement d'un projet à l'autre. Il faut cependant noter que: (i) les projets pour lesquelles le personnel de gestion était en mesure de réagir rapidement aux problèmes rencontrés ont connu plus de succès, ce qui illustre une fois de plus l'importance de la flexibilité dans la gestion d'un projet de développement; et (ii) les projets qui ont connu le plus de succès sont ceux pour lesquels le personnel de gestion a su développer une information pertinente au bon moment pour le processus décisionnel. La faible performance de certains projets à ce niveau s'explique par: (i) une planification inadéquate des activités de suivi au démarrage des travaux; et (ii) la rétention d'information par les institutions/organisations impliquées dans la réalisation du projet.

xix. Les facteurs externes aux projets ont certainement contribué à atténuer la performance globale de l'intervention canadienne en faveur du secteur privé jamaïquain. Un climat d'insécurité tant social qu'économique, l'ouverture brutale de l'économie du pays aux échanges internationaux sans préparation suffisante des institutions nationales et une croissance économique négative durant quatre années consécutives ont entraîné une dégradation des conditions de vie de la population, un accroissement de la pauvreté et, fondamentalement, un alourdissement du fardeau quotidien d'une majorité de Jamaïquains. L'importante crise qui a secoué les institutions financières du milieu de la décennie, une politique monétaire restrictive conduisant à des taux d'intérêt élevés et une gestion publique ne s'appuyant pas sur une réelle stratégie de développement à long terme n'ont pas facilité l'atteinte des résultats que l'ACDI s'était fixés.

Principales leçons et recommandations

POUR LA POLITIQUE DE L'ACDI EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVÉ

Leçon # 1:

L'ébauche de politique de l'ACDI en faveur du secteur privé n'est pas suffisamment restrictive. Elle poursuit de trop nombreux objectifs généraux. Par ailleurs, les orientations du programme DSP et la sélection de projets sont contraintes par d'autres questions transversales ou politiques. Tout énoncé de politique en faveur du DSP devrait être plus restrictif et poursuivre des objectifs précis

POUR LES PROGRAMMES NATIONAUX OU RÉGIONAUX

Leçon # 2:

L'ACDI a investi des ressources importantes à la fin des années 1980 et au début des années 1990 afin de préparer différents documents-cadre de politique (y compris une longue description de la situation socio-économique du pays). Cependant, peu de ressources ont été consacrées à ces activités vers la fin de la période examinée. Des ressources suffisantes doivent être allouées par l'ACDI au design du programme pays.

POUR LE PROGRAMME DSP

Leçon # 3:

Dans le cas de la Jamaïque, aucun programme DSP, formel ou explicite, n'a encadré les activités de l'ACDI dans le domaine. Malgré qu'il soit possible de «reconstruire» *ex post* un programme implicite, il aurait été beaucoup plus facile de travailler avec un programme clairement défini poursuivant des buts et objectifs précis au niveau national. Un tel programme DSP aurait établi des liens clairs avec l'ébauche de politique corporative de l'ACDI en la matière. Un programme de DSP explicite doit être préparé préalablement au démarrage des activités dans le domaine. Il doit préciser le but, et les objectifs attendus ainsi que les impacts, effets et extrants escomptés.

Leçon # 4:

Évaluer les effets et les impacts d'un programme DSP est une tâche si cette tâche est réalisée *ex post* sans un cadre de référence clair avec des indicateurs mesurables. Une stratégie d'implantation, de suivi et d'évaluation d'un programme national de DSP doit être mise en place au moment même de son design.

Leçon # 5:

Les buts, voire même certains objectifs du programme DSP et des projets qui le constituent, ne peuvent être atteints à court ni à moyen terme. Un programme DSP doit donc démontrer un engagement à long terme dont la constance tant dans l'action que dans le dialogue de politique ne sera pas démentie.

Leçon # 6:

Concernant les choix d'orientation de la programmation DSP, la principale leçon tirée de l'expérience passée en Jamaïque est la suivante: les résultats les plus intéressants ont ceux obtenus lorsque l'intervention visait directement le secteur privé plutôt que la promotion indirecte du DSP à travers le renforcement des institutions publiques. Il est alors fortement recommandé à l'ACDI de sélectionner des projets qui s'inscrivent dans les catégories 504 «Entreprises locales» et 505 «Intégration économique» plutôt que dans les catégories 501 «Environnement favorable au développement du secteur privé» et 502 «Renforcement des capacités, des habilités et de la productivité».

POUR LES PROJETS

Leçon # 7:

Lorsque plusieurs bailleurs supportent la même organisation, des rencontres périodiques et formelles faciliteraient grandement la tâche des différents intervenants à se concentrer et à s'engager sur un but global commun de renforcement de l'institution/organisation et assurer ainsi une coordination effective de l'ensemble des activités.

Leçon # 8:

Peu d'efforts ont été faits tant à l'étape de la planification des projets que de leur évaluation périodique afin d'établir leur situation de départ et ainsi faciliter la mesure de leur évolution. L'établissement des situations de départ (identification des indicateurs et mesure de ceux-ci) doit être une pratique systématique de l'ACDI pour tous ses projets.

Leçon # 9:

Les principales leçons relatives à l'expérience jamaïquaine de l'ACDI en matière de **réduction de la pauvreté** sont: (i) atteindre la population-cible, lorsque celle-ci est pauvre, est un processus coûteux et difficile; (ii) le renforcement institutionnel est une question fondamentale dans ce domaine; et (iii) seulement une faible proportion des dépenses de projets a été dépensée en faveur des bénéficiaires finaux ciblés.

Leçon # 10:

Trois importantes leçons ont été apprises suite à la réalisation du projet de promotion des exportations CANEXPORT: (i) sélectionner les petites entreprises les plus dynamiques d'un secteur d'activité économique bien défini s'est avéré un excellent choix stratégique pour un tel projet; (ii) la compétitivité économique est un phénomène globale qui concerne autant les activités de production que de marketing. Ce constat doit être pris en compte dès la planification d'un projet. Par exemple, la durabilité des résultats du projet CANEXPORT n'a pas totalement été garantie parce que certains producteurs jamaïquains n'arrivaient pas à approvisionner le marché canadien sur une base régulière, soulignant ainsi le peu d'attention portée par le projet aux activités productives des entreprises participantes; et (iii) l'ACDI doit être préoccupée par les efforts qui doivent être faits pour soutenir voire renforcer les résultats positifs obtenus par un projet, une fois ce dernier complété. L'Agence devrait mettre en place un plan de suivi de ses projets pour en assurer la durabilité ou encourager leurs bénéficiaires à utiliser d'autres mécanismes.

Leçon # 11:

La gestion des **facteurs de risque** interne a varié d'un projet à l'autre. Comme prévu, les projets où la gestion faisait preuve de flexibilité dans l'utilisation des ressources, où les tâches et responsabilités des partenaires étaient bien établies, et où un suivi adéquat des activités avait lieu ont été ceux couronnés de plus de succès.

Leçon # 12:

En matière d'équité des genres, les principales leçons que l'ACDI peut tirer de son expérience jamaïquaine sont que: (i) les projets n'ont pas besoin de cibler les femmes en tant que tel pour réussir à les atteindre. S'ils veulent réussir dans ce domaine, les projets doivent plutôt intervenir dans un secteur d'activité économique où celles-ci sont déjà bien présentes et actives pour réussir. En agissant de la

sorte, les projets renforceront le pouvoir des femmes et leur donneront l'opportunité d'améliorer la maîtrise de leur métier dans des activités traditionnelles; (ii) si les femmes doivent être une cible spécifique au sein d'un projet, des résultats spécifiques les concernant doivent être identifiés au moment de la planification du projet et des moyens spécifiques doivent être mis en place durant la réalisation du projet; et (iii) dans le cas de la Jamaïque. La marginalisation des jeunes hommes dans les centres urbains devient un fardeau de plus en plus lourd pour la société jamaïquaine. Ce problème doit donc faire l'objet d'un examen approfondi.

POUR LA REVUE DU DSP

Leçon # 13:

À l'avenir, si l'ACDI souhaite entreprendre un autre exercice de ce genre (plusieurs projets dans un même pays), les principes qui suivent devraient être retenus afin d'en faciliter la réalisation: (i) l'ACDI doit se concentrer sur les pays où a) une stratégie explicite en faveur du DSP a été mise en place et b) un nombre conséquent de projets faisant l'objet d'une gestion axée sur les résultats est en opération; (ii) il faut être plus sélectif dans les échantillons de projets, par exemple en rejetant les projets qui ont moins de deux années d'activités sur le terrain, qui sont non-performants (si les raisons en sont connues) ou encore qui ne sont pas bien documentés; (iii) il n'y a pas nécessité ou obligation à inclure des projets des cinq catégories DSP (501 à 505); (iv) il faut se concentrer sur des questions pertinentes au pays qui fournit les projets de la revue, ou en d'autres termes, les questions pertinentes ne doivent pas être imposées avant le démarrage de l'exercice au niveau national; et (v) idéalement, pour chaque question devant faire l'objet d'un examen, un ensemble d'indicateurs aura été identifié préalablement par l'ACDI afin de faciliter les comparaisons entre les pays; et (vii) étant donné qu'il y a absence de mécanisme qui permet de faire le lien entre les principes et les objectifs de la Politique et les opérations sur le terrain, il est recommandé à l'ACDI d'accorder une attention particulière à cette question afin d'assurer le succès de l'implantation de la Politique sur le terrain.