Agence canadienne de développement international

Canadian International Development Agency

CATÉGORIE 502 -

DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS ET DES COMPÉTENCES ET AMÉLIORATION DE LA PRODUCTIVITÉ

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

Examen des sous-catégories du DSP

CATÉGORIE 502 - DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS ET DES COMPÉTENCES ET AMÉLIORATION DE LA PRODUCTIVITÉ

1. Introduction

Contexte et objectifs de l'étude

Le présent document a été élaboré dans le cadre de la phase préparatoire de l'évaluation de la priorité Développement du secteur privé (DSP) à l'ACDI, entreprise par la Direction générale de l'examen du rendement (DGER).

L'analyse des actions DSP étant une entreprise trop vaste pour être menée d'une seule pièce, tant par le volume d'informations à traiter que par la diversité des domaines concernés, la DGER a résolu de structurer la phase préparatoire autour des cinq catégories d'actions DSP retenues par l'ACDI, dont la catégorie 502, *développement des capacités et amélioration de la productivité*. Les autres catégories sont le cadre habilitant (501), l'établissement de liens entre le secteur privé canadien et ceux des pays en développement (503), l'entreprise locale (504) et l'intégration économique (505).

Définition de la catégorie 502

L'ACDI définit la catégorie 502 *développement des capacités et amélioration de la productivité* comme étant :

> *la promotion de l'entrepreneuriat et le* ***développement des capacités*** *des groupes cibles à mener une activité commerciale par la formation et le renforcement des compétences et de la productivité des organisations et des individus.*

La confusion créée pour la codification des actions 502 par sa désignation comme étant le domaine du **développement des capacités** demande de clarifier ce concept, qui constitue une approche transversale s'appliquant à tous les domaines de coopération. La définition adoptée par l'ACDI est celle de l'OCDE, qui le définit comme « *un processus par lequel les personnes, les groupes, les institutions, les organisations et les sociétés améliorent leur capacité de définir et de relever les défis du développement de façon durable.* »

Pour le secteur privé visé par la catégorie 502, le concept s'applique à trois niveaux :

- **au niveau macro**, il consiste à développer les capacités à formuler des politiques adaptées aux besoins des PME;
- **au niveau méso** il concerne les capacités des institutions locales à offrir des services dans les domaines de la formation, de l'appui conseil, du développement des marchés et de l'accès à la technologie, à l'information et au crédit;
- enfin, **au niveau micro**, il concerne la compétitivité des entreprises.

Méthodologie

L'approche d'évaluation par catégorie, choisie par la DGER, s'est heurtée d'emblée aux problèmes de définition des catégories et de variance dans la codification des projets et composantes de projets par les agents de l'ACDI. Ces difficultés étaient très importantes pour la catégorie 502, en raison du caractère englobant de sa définition. En effet, le développement des capacités (DC) est une dimension omniprésente dans les projets de développement, difficile à départager lors de la codification, entre le développement des capacités du secteur privé et le concept plus large de développement des ressources humaines.

L'élasticité du concept était en outre multipliée par une définition très large du secteur privé, comprenant les grandes entreprises, les PME, les micro-entreprises, les coopératives, les producteurs agricoles, ainsi que les institutions d'appui à chacun de ces groupes.

La démarche méthodologique de l'étude a donc consisté d'abord à définir un champ d'analyse cohérent et à restructurer la base de données à travers les étapes suivantes :

- identification des différents groupes de projets codifiés comme actions 502;
- élaboration d'une typologie ne retenant comme actions 502, que celles dont les bénéficiaires ne sont pas couverts par une autre catégorie, en particulier la catégorie 504 (microfinance et microentreprises, coopératives, développement communautaire); et que celles visant le DSP, c'est à dire excluant l'aide aux besoins humains fondamentaux et à la balance des paiements;
- élimination des projets ne correspondant pas aux critères de la typologie et addition de projets manquants.

Le résultat de cet exercice de été de ramener la catégorie 502 à une catégorie de bénéficiaires, les PME, qui lui est exclusive, à laquelle, on ajoute, pour tenir compte de la réalité de la codification, les projets de développement des ressources humaines et des institutions d'éducation, qui en général ne visent pas une catégorie de bénéficiaires, mais l'ensemble du secteur privé.

Malgré les problèmes de codification, la base de données des actions DSP tirée de la Mémoire corporative s'est avérée un outil essentiel pour identifier les approches, fournir une information de base sur les projets et dégager un profil statistique des interventions de la catégorie 502.

La revue préliminaire a donné lieu à une collecte assez exhaustive des documents et de l'information produite par l'ACDI sur les programmes et projets concernés par la catégorie 502. Plusieurs entrevues ont eu lieu avec les cadres et gestionnaires de l'ACDI. Par ailleurs, une recherche assez approfondie a été menée dans la littérature internationale sur les enjeux de la revue DSP et sur l'expérience des autres donateurs.

Enfin, notons que la revue préliminaire a exclus de son champ d'analyse les actions de développement des capacités de la Directions de la coopération industrielle et de la Direction générale de l'Europe centrale et de l'Est, dont l'étude a été jointe à celle de la catégorie 503-Liens d'affaires entre secteurs privés.

2. Contexte de la catégorie 502 et du DSP

Aperçu du DSP à l'ACDI

La base de données fournie par la Mémoire corporative de l'ACDI a permis d'établir que les montants alloués au DSP au cours des dix dernières années (1989/90-1998/99) ont totalisé 1,8 milliards $ (excluant les déboursés de l'Europe centrale et de l'Est).

Les déboursés DSP ont suivi l'évolution des déboursés totaux de l'ACDI, dont ils représentent une proportion stable de 14 à 16% depuis 1992/93. En 1998/99, le montant des déboursés DSP a été de 151,2 millions $.

Les interventions de l'ACDI en appui au DSP ont été caractérisées par une grande diversité et par plusieurs changements d'orientation survenus à travers un débat constant sur l'importance relative à donner aux objectifs de développement par rapport à celui de la promotion des intérêts du Canada.

Si l'on veut caractériser en quelques phrases les tendances des actions de l'ACDI dans le domaine du DSP au cours des derniers dix ans, on peut les résumer comme suit :

- les **institutions d'enseignement canadiennes** et le domaine de **la formation en gestion** ont pris une place importante dans les programmes, à partir de 1980, surtout en Asie, où l'objectif de l'ACDI était

d'établir la présence canadienne. Cette tendance a été encouragée par la politique « **Partageons notre avenir** » (1987), qui favorisait le partenariat entre l'ACDI et les institutions d'éducation;

- au début des années 1990, l'ACDI a cherché à donner un élan important à **la promotion des intérêts du Canada dans les PVD**, surtout en Asie, et à **l'implication des entreprises canadiennes dans le DSP** en appuyant l'investissement direct et la création d'entreprises conjointes par diverses initiatives venant s'ajouter au Programme de coopération industrielle initié en 1978;
- également au début des années 1990, la réduction de la pauvreté est devenue l'objectif premier de l'ACDI et les programmes de **développement de la microfinance, des microentreprises et des coopératives**, visant le groupe de bénéficiaires formé par les pauvres, les femmes et la population rurale en général, ont pris une importance grandissante dans la programmation; il constitue maintenant le principal domaine d'intervention des Directions géographiques de l'ACDI;
- une dernière tendance s'est manifestée plus récemment par laquelle l'ACDI appuie, en collaboration avec la Banque Mondiale, et à travers une assistance technique et quelques lignes de crédit, des réformes du **cadre habilitant du secteur privé et de l'intégration économique des pays**;
- parallèment à ces grandes tendances, **l'appui aux PME**, excluant le secteur des microentreprises et celui des entreprises conjointes est demeuré un domaine d'intervention plutôt marginal à l'ACDI.

Le contexte international

Réduction de la pauvreté et DSP

L'analyse du contexte international est partie d'une vision large des stratégies de réduction de la pauvreté adoptée par les institutions internationales et les pays, pour aboutir à l'identification des meilleures pratiques dans le domaine du DSP.

Selon la Banque Mondiale, le nombre de pauvres est demeuré à peu près inchangé depuis 1990, à 1,2 milliard d'individus disposant de moins de 1$ par jour. La pauvreté a reculé en Asie et dans une moindre mesure en Amérique latine, mais a augmenté en Afrique subsaharienne.

Devant ces résultats mitigés et afin d'atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté fixés pour 2015, la Banque Mondiale suggère maintenant aux pays et aux donateurs d'adopter l'***Approche de développement intégrée,*** approche fondée sur l'appropriation du processus de développement par les gouvernements et la société civile des pays et sur l'établissement de nouveaux partenariats entre pays et donateurs pour la gestion du développement. Cette évolution aura des implications importantes pour les partenaires bilatéraux, qui devront dorénavant davantage concevoir leurs interventions à travers l'approche programme, en tant qu'éléments de programmes nationaux conçus et exécutés par les pays.

Une question fondamentale liant la réduction de la pauvreté et le développement du secteur privé est celle de la nécessité d'accélérer la croissance pour réduire la pauvreté.

A cet égard, il est évident toutefois que l'augmentation de l'emploi et des revenus générée par le développement des microentreprises et de la microfinance ne peut suffire à pousser la croissance économique aux niveaux requis pour atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté. Ainsi, il faudrait une croissance ininterrompue de 6% par an pour réduire de moitié la pauvreté en Afrique subsaharienne en 2015.

Le rôle des PME

La raison fondamentale pour les gouvernements et les donateurs de s'intéresser au développement des PME dans le but de réduire la pauvreté, est que les PME sont le secteur privé en émergence des pays pauvres et constituent donc la base d'une croissance fondée sur le secteur privé.

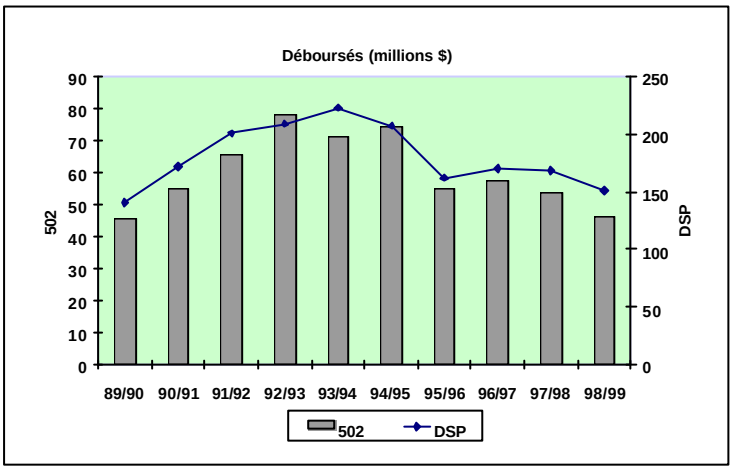
Nouvelles approches

Un élément important se dégageant des stratégies de développement des PME des principaux donateurs est la nécessité d'agir pour éliminer les contraintes auxquelles elles font face. Ces actions visent trois niveaux :

- un cadre international propice sur le plan financier et de l'accès aux marchés;
- l'élimination des contraintes de coûts pour les PME dues au cadre réglementaire national;
- l'amélioration de la compétitivité des entreprises par le développement des capacités et des infrastructures.

De façon générale, par rapport à l'approche traditionnelle de promotion des PME, reposant sur la fourniture directe de services financiers et non financiers, souvent subventionnés, la nouvelle approche met davantage l'emphase sur la mise en place d'un **environnement habilitant** pour les PME, ainsi que sur **le développement des capacités**.

3. Données sommaires



Le diagramme ci-contre illustre l'évolution des déboursés de la catégorie 502, qui suit de façon très étroite ceux du DSP. Environ 88% des déboursés proviennent de 127 projets avec des déboursés supérieurs à 1 million $, dont 118 financés par les Directions bilatérales et le reste par la Direction générale du Partenariat. Pour les Directions bilatérales, les projets de plus de 1 million $ représentent plus de 90% des déboursés.

4. Groupes de projets et typologie

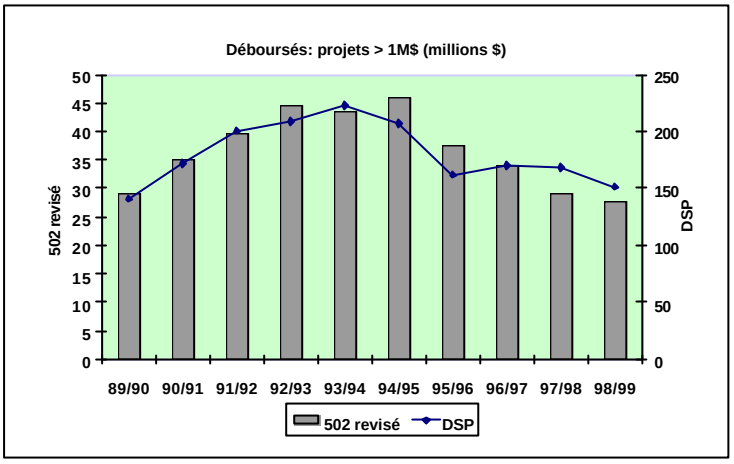
L'examen des 576 projets inclus dans la base de données 502 a permis de définir trois groupes de projets pertinents pour la catégorie 502 :

i) Les services d'éducation (constitués des programmes de bourses et de renforcement des institutions d'éducation);

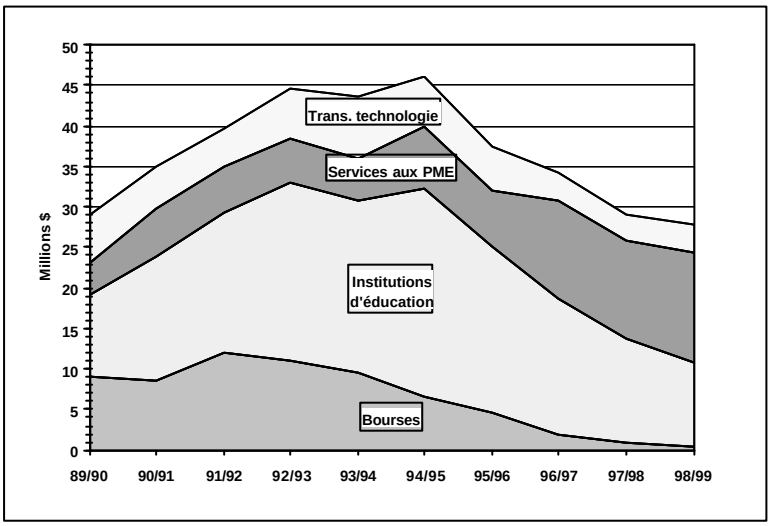
ii) L'appui direct aux PME, visant surtout le domaine des services non financiers;

iii) L'amélioration des systèmes de production (à travers le transfert de technologie et la formation).

Le champ de l'étude a ensuite été rétréci aux projets ayant occasionné des déboursés 502 de plus de 1 million $. Puis, de cet ensemble, on a retiré les projets n'appartenant pas au 502, soit les projets de développement coopératif ou communautaire (catégorie 504) et les projets de lignes de crédit visant l'appui à la balance des paiements (catégorie 501) ou les besoins humains fondamentaux. Considérant uniquement les projets avec déboursés de plus de 1 million $, la valeur des déboursés 502 après exclusion des projets estimés ne pas appartenir à la catégorie, s'élève à 375 milllions $ pour 94 projets, comparativement à 529 millions pour 127 projets avant exclusion.Certains projets manquants, codifiés par erreur dans d'autres catégories, ont été ajoutés.



Après exclusion des projets estimés ne pas appartenir à la catégorie 502, le profil des déboursés 502 pendant les dix dernières années continue de suivre étroitement celui du DSP dans son ensemble. Les déboursés ont atteint un sommet de 46 millions $ par an en 1994/95, pour diminuer à 28 millions $ en 1998/99. La part de la catégorie 502 des déboursés totaux du DSP après révision, est passée de 21% en début de période à 18% en fin de période.



Le diagramme ci-contre présente la valeur cumulative des déboursés pour les groupes de projets (celui des services d'éducation étant séparé en sous groupes : bourses et renforcement des institutions). Les déboursés et leur variation pour chaque groupe peuvent être visualisés par la surface correspondant à chacun.

Services d'éducation

Au cours des dix dernières années, ce sont les services d'éducation qui ont constitué la composante principale du développement des capacités du secteur privé. L'ACDI est intervenue avec des **programmes de bourses**, plus ou moins ciblés sur les besoins du secteur privé, et par des **appuis à des institutions de formation** dans trois domaines : 1) l'enseignement technique, 2) la formation en gestion (programmes de MBA et instituts spécialisés), et 3) l'appui institutionnel à l'adaptation de la formation aux besoins du marché. Ces champs d'activité ont entraîné chacun des déboursés à peu près égaux d'environ 60 millions $ de 1989/90 à 1998/99, soit environ 60% des déboursés 502.

Appui aux PME

Par rapport aux ressources consacrées aux interventions visant les services d'éducation, les montants alloués à l'appui aux PME ont été faibles. En effet, si l'on exclut les déboursés 502 alloués à la microentreprise et la microfinance, aux coopératives et au développement local, l'appui aux PME n'a reçu que 37 millions $ sur dix ans, soit moins de 10% des déboursés 502. Ajoutant les 41 millions $, que l'on estime avoir été alloués au Service administratif canadien outremer (SACO) pendant cette période, le montant des déboursés grimpe à 78 millions $. Compte tenu de cette hypothèse, les déboursés pour

l'Appui aux PME auraient évolué en sens inverse du total de la catégorie et sensiblement augmenté au cours des cinq dernières années.

Amélioration des procédés

L'examen de la base de données 502 a identifié une vingtaine de projets (déboursés >1 million $) du groupe Amélioration des procédés et transfert de technologie totalisant des déboursés 502 de 52 millions $. Par contre, on observe que tous ces projets, sauf quelques uns, concernent l'amélioration des procédés agricoles, certains, au niveau de la recherche sur les systèmes de production, d'autres au niveau de la diffusion de technologies améliorées, et enfin certains, au niveau de la démonstration de technologies canadiennes. Les projets non agricoles concernent la foresterie et les pêches.

Définition d'une typologie

L'examen de la base de données a mené à la définition d'une typologie utilisant trois dimensions des projets :

- l'objet premier de l'intervention (services d'éducation, appui aux PME et amélioration des procédés);
- le niveau de l'intervention (micro, méso, macro);
- la catégorie des bénéficiaires ultimes visés (PME et secteur privé dans son ensemble).

L'application de cette typologie au portefeuille actuel des projets a pour effet de fortement réduire le volume d'interventions appartenant à la catégorie 502 au profit de la catégorie 504.

5. Analyse des résultats

5.1 Résultats obtenus

L'analyse des résultats a été conduite à partir de la typologie définie plus haut. Les résultats des 94 projets avec déboursés supérieurs à 1 million $ ont fait l'objet d'une analyse à partir des sommaires de projets et des rapports annuels d'avancement des projets produits par les Directions de l'ACDI. En raison du nombre élevé de projets 502, un échantillon de 23 de ces projets a été constitué pour analyser les résultats au niveau des rapports d'évaluation.

Afin de placer dans une juste perspective les conclusions de l'analyse, il faut rappeler que, comme la revue préparatoire du DSP porte sur une période de dix ans (1989/90-1998/99), plusieurs projets ont été planifiés avant l'instauration de la gestion axée sur les résultats. En conséquence, les documents de projets souvent ne présentent pas les résultats suivant la hiérarchie actuellement utilisée : extrants-effets-impacts.

Néanmoins, globalement, la revue de l'expérience de l'ACDI amène à conclure que l'impact des actions 502 sur la croissance économique et la performance du secteur privé est indéterminé. Ceci s'explique par l'absence généralisée d'indicateurs d'impact et, sauf quelques exceptions, par la trop grande brièveté des interventions pour qu'ils se manifestent. Les résultats mesurables se limitent surtout aux extrants. La création d'emplois et la génération de revenus sont aussi des résultats observés, mais rarement peut-on les attribuer aux seules interventions de l'ACDI.

Services d'éducation

Les programmes de bourses, tels que conçus durant la période observée, ont surtout contribué à produire des résultats au niveau individuel, sans être rattachés à des stratégies explicites de développement des capacités (DC) et de DSP. Les programmes des directions bilatérales ont mis fin aux programmes de bourses, et, actuellement seuls les programmes relevant de la Direction du Partenariat sont maintenus.

Les programmes de renforcement des institutions de formation universitaire, soit en gestion ou dans d'autres domaines, ont contribué à l'amélioration des services de formation destinés à une classe d'individus souvent plus favorisés et dans des pays où le degré de pauvreté est moins élevé. De façon générale, ces interventions ne découlaient pas d'une stratégie explicite et d'une compréhension commune

du rôle des institutions d'éducation dans le développement du secteur privé, de telle sorte que les résultats sur le DSP sont difficiles à rattacher aux projets.

Les programmes de renforcement des institutions de formation technique et professionnelle semblent avoir eu un lien plus direct avec la création d'emplois productifs et la réduction de la pauvreté, car visant les besoins d'une clientèle souvent moins favorisée. Le facteur déterminant de la pertinence et de l'efficacité des projets en enseignement technique aura été de répondre à des besoins existants et précis du marché du travail.

Appui direct aux PME (services non financiers)

Les résultats de ce groupe de projets se traduisent principalement par la création d'emplois, l'augmentation des revenus ainsi que l'amélioration de la compétitivité des entreprises. La revue a constaté que les projets de ce groupe ont évolué vers des stratégies cherchant à satisfaire les critères de performance reconnus en matière de services d'appui aux entreprises (SAE), à savoir :

- la *couverture* de la clientèle visée : nombre d'individus, d'entreprises et d'organisations touchés par une intervention;
- l'*efficacité*: la livraison au moindre coût;
- l'*impact*: en termes d'une amélioration des conditions soci-économiques des pauvres à travers la croissance des entreprises;
- la *durabilité*: pour assurer que les services soient offerts à long terme, au-delà du financement des projets.

Les indicateurs de résultats de ces critères sont en général limités, surtout au niveau des institutions. S'agissant de la performance des services, les principaux indicateurs sont le pourcentage des coûts directs récupérés par les services de formation; le taux de démarrage des entreprises, ainsi que leur taux de survie.

Amélioration des procédés et transfert de technologie

Comme il y avait peu de projets de transfert de technologie visant le secteur privé, la revue de l'expérience de l'ACDI pour cette approche a été limitée à l'examen des projets d'amélioration de la productivité agricole ayant vraiment une orientation commerciale.

Quelques projets de cette approche ont connu des résultats probants en termes d'impacts commerciaux, surtout en Chine. Ils visaient principalement les entreprises agricoles commerciales, mais ont également eu des répercussions sur les conditions économiques des fermiers dans les régions rurales.

Lien avec la réduction de la pauvreté

Lors de leur planification, la plupart des actions 502 ne ciblaient pas directement les pauvres et n'étaient pas définies dans une optique de réduction de la pauvreté, mais plutôt en termes de contribution à la croissance économique et au développement durable. Les objectifs étaient d'accroître l'offre de main d'oeuvre qualifiée adaptée aux besoins du marché ou d'améliorer la performance des entreprises. En conséquence, les résultats des projets n'étaient pas reliés à des indicateurs de réduction de la pauvreté.

Égalité entre les sexes

Les documents d'évaluation ne permettent pas en général de conclure à des effets sur l'amélioration des conditions socio-économiques des femmes. Dans le cas des interventions liées aux services d'éducation, les résultats observés concernent une participation accrue des femmes aux activités de formation. Pour les interventions d'appui aux PME, à la différence du contexte particulier des coopératives et des programmes de microentreprises, les projets réussissent en général à rejoindre difficilement les femmes qui le sont seulement lorsque le ciblage est très précis et qu'un soutien substantiel facilite leur

participation. Mais il faut cependant noter que les projets 502 ne ciblaient pas directement les femmes, lesquelles constituent les bénéficiaires principales des actions 504.

Bénéfices pour le Canada

Les retombées pour le Canada des interventions de la catégorie 502 ont rarement été définies en termes d'objectifs précis à atteindre. Les résultats ont été la plupart du temps inattendus et au profit des partenaires impliqués dans la gestion des projets. Ils sont de deux types : des retombées commerciales, surtout pour les entreprises privées, et l'internationalisation des programmes de formation pour les institutions d'éducation canadienne.

5.2 Performance des résultats

Pertinence et efficacité des programmes et projets

Services d'éducation

Au cours des dix dernières années, le développement des capacités du secteur privé à l'ACDI a surtout concerné les institutions d'éducation et la formation de niveau tertiaire. L'analyse de la pertinence de ces actions nous reporte à la difficulté de démontrer l'impact de la formation supérieure et le caractère en apparence inéquitable d'une aide aux classes aisées et aux pays mieux nantis. Aurait-on dû affecter les fonds disponibles à l'éducation de base ou à l'enseignement technique, qui sont intuitivement considérés comme plus efficaces et efficients que l'enseignement supérieur pour lutter contre la pauvreté?

Il est certain que l'éducation de base est une priorité, car l'éducation universelle en 2015 est un des objectifs internationaux de la réduction de la pauvreté, cependant, il est évident aussi que les pays ont besoin de cadres supérieurs, comme ils ont besoin d'une main-d'oeuvre qualifiée, et que l'absence de l'un ou l'autre constitue un obstacle à la réduction de la pauvreté.

Si pour l'ACDI, l'attribution de ressources à l'enseignement de base se fait dans le cadre de l'arbitrage entre ses six priorités, il reste, à l'intérieur de la priorité DSP, à choisir entre l'appui à l'enseignement supérieur, à l'enseignement technique ou à d'autres formes de développement des capacités.

Pour résoudre cette question, il n'y a pas d'autre moyen, selon la revue de la littérature et de l'expérience internationale, que d'effectuer des analyses approfondies du marché du travail et des besoins de chaque pays pour chaque type de formation.

La **pertinence** des services d'éducation vient de la correspondance des projets avec les besoins du secteur privé et de leur coïncidence avec les meilleures pratiques. L'analyse mène à conclure que cette pertinence n'a pas toujours été respectée.

D'abord, même si les projets de bourses ou de formation en institution étaient désirés par les pays, cela ne signifiait pas qu'ils correspondaient aux besoins du secteur privé, car ils pouvaient refléter davantage ceux de la fonction publique ou le goût des élites pour la formation supérieure.

En deuxième lieu, bien que certains projets de renforcement institutionnel aient été inscrits dans une stratégie de DSP des pays, d'autres projets initiés à travers l'action convergente ou les programmes du Partenariat étaient plus guidés par le désir d'internationalisation des institutions canadiennes, que par des objectifs précis liés à la croissance du secteur privé. Les fonds offerts par l'ACDI aux institutions canadiennes étaient d'ailleurs une incitation à la coopération pour les universités faisant face à des situations financières serrées.

En outre, plusieurs projets n'ont pas été conçus dans une perspective DSP et ont été classés dans cette priorité parce que la codification de l'ACDI ne permettait pas de les classer ailleurs. Il était donc illusoire d'en attendre beaucoup de résultats en termes de contribution au développement du secteur privé.

Sur le plan de l'efficacité, deux facteurs ont nui à la contribution des services d'éducation au DSP. Premièrement, tant les projets de bourses, que de renforcement des institutions d'éducation étaient axés

sur la formation des individus, ce qui créait un lien lâche avec le développement des entreprises et le risque de ne pas avoir de résultats, en cas de non insertion des individus formés. Deuxièmement, les résultats des projets des institutions ont été faibles ou peu durables par manque de continuité et de stratégie de développement des capacités.

En général, la formation technique et les programmes de formation sur mesure semblent avoir eu des effets plus nets sur la productivité des PME que les programmes d'éducation universitaire, qui n'avaient pas de cibles précises. Les résultats étaient cependant tributaires de la volonté des gouvernements d'adapter leurs politiques d'éducation et de DRH aux besoins du secteur privé et des PME.

L'évolution des interventions au cours des dernières années permet de croire qu'elles ont amélioré leur contribution au développement du secteur privé. Ainsi, l'ampleur des programmes axés sur la formation des individus (projets de bourses et de formation en gestion) a été fortement réduite, et ils ont été remplacés par de nouveaux projets axés sur les besoins des entreprises, et conçus avec leur participation, de sorte que, si l'effort de formation de l'ACDI est moins important, au moins sera-t-il plus efficace.

Appui aux PME

L'analyse du contexte international mène au constat que les PME forment le véritable secteur privé des pays en développement et qu'une croissance fondée sur le secteur privé passe par le développement des PME dynamiques d'un pays. Quant à la contribution du secteur privé à la réduction de la pauvreté, elle se manifeste par la création d'emplois et l'augmentation des revenus, et par la répartition de ces effets entre les groupes socio-économiques et les régions.

La pertinence de l'appui aux PME n'est donc pas à remettre en cause, car leur développement est à la base de la croissance menant à la réduction de la pauvreté. La pertinence de la coopération doit donc être jugée par rapport aux besoins des pays et aux meilleures pratiques.

Au début de la période sous examen, les interventions de l'ACDI en appui aux PME étaient surtout de **niveau micro** et cherchaient à fournir des services aux entreprises, le plus souvent avec des approches peu durables et des moyens coûteux. Ces interventions ont ensuite fait place à des projets visant la création ou le renforcement des institutions d'appui aux PME. Cependant l'appui direct aux entreprises a continué d'être prédominant dans les déboursés, car le programme des conseillers volontaires du SACO est demeuré le pilier de l'appui de l'ACDI aux PME.

Le modèle du SACO est pertinent dans la mesure où les interventions des conseillers répondent à une demande réelle des entreprises et que celles-ci contribuent au coût des interventions, deux éléments essentiels des meilleures pratiques. Il s'applique cependant surtout aux entreprises plus importantes et aux pays dont la structure industrielle est plus avancée. Ce modèle ne s'avère pas approprié au développement des capacités des institutions locales, et ainsi diverge des tendances actuelles dans le domaine de l'appui aux PME.

Quant aux **interventions de niveau méso**, visant les institutions d'appui aux PME, elles ont été d'abord caractérisées par la faible pertinence des services offerts et l'absence de viabilité financière des organismes visés, ce qui n'a pas permis de répondre aux besoins réels des entreprises, non plus que résoudre le problème de durabilité des organismes.

Progressivement cependant, les meilleures pratiques internationales ont été intégrées dans les nouveaux projets d'appui aux PME de l'ACDI. Ces meilleures pratiques portent essentiellement sur l'adoption d'une approche commerciale dans la fourniture des services d'appui, fondée sur une demande réelle des PME et la tarification des services offerts, ainsi que sur l'autonomie financière des institutions. Les clientèles visées sont des PME dynamiques qui ont des besoins spécifiques, souvent pour des services spécialisés.

Il serait difficile d'estimer de façon précise les effets qui ont été produits par les interventions de l'ACDI sur la croissance et sur l'emploi, ainsi que sur la part des emplois créés qui ont pu être occupés par des

personnes pauvres. Il est vrai par contre que l'appui aux PME en général ne touche pas directement les populations pauvres et que la promotion des PME peut sembler d'une certaine façon inéquitable. Cependant la raison fondamentale qui justifie d'appuyer les PME n'est pas de créer des emplois pour les pauvres mais plutôt de générer une croissance économique indispensable à la réduction de la pauvreté

Mesure des impacts sur la réduction de la pauvreté

Le problème de la mesure de l'impact des projets sur la réduction de la pauvreté est une question très importante pour améliorer la pertinence et l'impact des interventions de l'ACDI par rapport à cet objectif. En effet, il est possible que, faute d'un système de mesure adéquat de l'impact des projets, les agents de l'ACDI privilégient des projets qui touchent directement des populations pauvres, mais avec un impact limité sur la pauvreté, par rapport à des projets, en apparence éloignés de cet objectif, mais en réalité plus efficaces.

Le problème de mesure de l'impact des projets sur la pauvreté souligne l'importance d'une part, de disposer de politiques claires en matière de lutte contre la pauvreté et quant au rôle que doit y jouer le DSP, et d'autre part, d'insérer les interventions de l'ACDI dans des stratégies nationales de réduction de la pauvreté et de DSP, qui offriront aux donateurs des indicateurs permettant d'apprécier leurs résultats.

Durabilité

De façon générale, la revue des projets a observé que les résultats sont souvent peu durables. La durabilité est un objectif difficile à atteindre et plusieurs facteurs ont contribué à cette faible performance, notamment :

- *l'environnement institutionnel* : l'expérience de l'ACDI a confirmé qu'il faut investir dans la connaissance des environnements institutionnel et politique, et au besoin agir sur eux avant d'entreprendre un projet, pour assurer sa durabilité; or, les contraintes humaines et financières de l'ACDI ne permettent pas de faire ces investissements, à moins d'une plus forte concentration des domaines d'intervention et des pays ciblés;
- *l'appropriation par les partenaires* : l'appropriation, facteur essentiel à la durabilité, dépend du degré d'implication des partenaires locaux dans la définition des projets et d'une répartition juste des responsabilités; ces conditions n'ont souvent pu être satisfaites à cause du démarrage trop rapide des projets et de l'absence de stratégies de désengagement des intervenants canadiens;
- *la création de liens institutionnels* : l'outil par excellence de développement des capacités des institutions d'éducation a été la création de partenariats entre institutions canadiennes et des PVD; cependant, selon les observations de l'étude, la création de ces liens s'avère un objectif très ambitieux, sinon irréaliste;
- *la capacité de récupération des coûts* : la récupération des coûts des services aux entreprises est un facteur clé de durabilité des institutions d'appui aux PME, mais un résultat difficile à atteindre dans les PVD; elle dépend du type de services offerts et d'entreprises ciblées et des mécanismes de livraison; cet objectif est plus réaliste lorsque les services ciblent des PME en expansion avec des besoins plus spécialisés et les moyens de s'offrir ces services.

6. Gestion de l'ACDI

Qualité de la conception des projets

La revue préliminaire a constaté que plusieurs des aspects négatifs de la performance des projets étaient dus à la qualité inadéquate de leur conception. Certains des facteurs de gestion en cause sont :

- la multiplicité des priorités, des secteurs et des pays par rapport à la rareté des ressources et de l'expertise disponibles à l'ACDI;

- le démarrage rapide des projets, sans études approfondies nécessaires à leur réussite, et l'insuffisance ou l'inexistence des budgets requis pour les faire;
- la rareté des diagnostics organisationnels nécessaire à la formulation de stratégies de développement des capacités.

Pertinence des mécanismes réactifs

Avec la cessation graduelle de la plupart des projets bilatéraux de renforcement des institutions d'enseignement supérieur et de formation technique visant le secteur privé, le Programme des institutions d'éducation (PIE) de la Direction générale du Partenariat demeurera un des seuls instruments d'intervention disponibles pour continuer des actions dans ce domaine.

Le maintien du PIE pose cependant le problème de l'utilisation des mécanismes réactifs pour l'identification des projets, qu'ils relèvent des Directions bilatérales ou des programmes du Partenariat. Les lacunes des mécanismes réactifs, qui affaiblissent la pertinence des projets, sont liées à l'absence de cadre stratégique délimitant les secteurs, les orientations et les pays d'intervention et de lien formel avec les programmes bilatéraux. Ce problème de dispersion non seulement pose la question de pertinence, mais rend difficile la mesure des résultats.

De plus, alors que les programmes bilatéraux, avec l'approche de développement intégré, les stratégies de réduction de la pauvreté par pays et l'approche programme, évoluent vers une meilleure pertinence, les projets de type réactif demeureront largement isolés de ces processus.

Enfin, les projets réactifs amènent l'ACDI à déléguer ses responsabilités et son rôle dans la programmation, avec pour conséquence la perte possible de l'expertise dans les domaines concernés.

Cadre de mesure de la performance

La revue préliminaire a constaté la faiblesse des approches de développement des capacités et l'absence d'indicateurs appropriés pour mesurer la mesure des résultats au niveau des institutions. Comme la plupart des interventions de l'ACDI, dans la catégorie 502 et dans d'autres domaines, visent le développement des capacités institutionnelles, il faut que l'ACDI adopte des systèmes appropriés de mesure des résultats.

Déjà, plusieurs outils ont été développés pour améliorer la conception des projets, le suivi et la mesure des résultats, en accord avec les principes de développement des capacités. Il s'agirait maintenant d'assurer leur intégration dans la programmation.

Politiques et programmes

La cohérence des actions vis-à vis de la **politique de réduction de la pauvreté** de l'ACDI doit être mesurée par rapport aux deux stratégies qu'elle préconise, celle d'actions profitant directement aux pauvres, et celle d'actions contribuant au développement d'institutions et de politiques favorisant la lutte contre la pauvreté.

De manière générale, les interventions 502 étaient peu cohérentes avec la politique, car le domaine prépondérant d'intervention, le renforcement des institutions d'éducation, a touché un groupe de pays et une classe de bénéficiaires mieux nantis. Quant à la mise en place d'institutions ou de politiques, c'est un objectif qui a été peu présent.

Par ailleurs l'évolution à la baisse des déboursés 502 visant la formation en gestion et l'enseignement supérieur est un signe de cohérence entre les tendances des interventions 502 et la réduction de la pauvreté.

Les interventions DSP de l'ACDI ont pris une ampleur considérable au cours des dix dernières années sans qu'une **politique de développement du secteur privé** n'ait été formellement adoptée. En l'absence de politique générale guidant le développement des capacités du secteur privé, ce sont les programmes

régionaux et de pays qui ont établi les priorités et les approches. Celles-ci ont découlé, soit d'une vision séquentielle du niveau de développement des pays, en Afrique et dans les Amériques, soit d'une volonté d'établir des liens avec les pays où le Canada souhaitait promouvoir des intérêts mutuels, principalement en Asie.

Par ailleurs, l'ébauche de politique DSP de septembre 1999, n'offre que des orientations très générales pour répondre aux Directions dans la formulation de leurs stratégies de programmes.

7. Recommandations

Politique de développement du secteur privé

Recommandation 1
Lien entre croissance économique et réduction de la pauvreté

L'ACDI devrait entreprendre une réflexion sur le lien entre croissance économique et réduction de la pauvreté. Ceci pourrait être fait par une analyse générale et au niveau des pays. Cette réflexion permettrait à l'ACDI de mieux comprendre les contributions potentielles à la croissance et leurs effets sur la réduction de la pauvreté, des différentes composantes du secteur privé, à savoir les PME, le secteur rural et les microentreprises.

Recommandation 2
Orientations à attendre d'une politique DSP

Bien que la politique du secteur privé ne puisse couvrir toutes les circonstances des pays où l'ACDI entreprend des activités 502, il serait souhaitable qu'elle précise davantage les options possibles de programmation suivant le niveau de développement des pays et les approches privilégiées en fonction des meilleures pratiques reconnues à l'échelle internationale et des compétences canadiennes disponibles. Un énoncé de politique plus précis en termes de programmation stratégique correspondrait d'ailleurs à ce que font plusieurs autres donateurs.

Pertinence des programmes actuels pour la catégorie 502

Recommandation 3
Services d'éducation : amélioration de la pertinence

Il est recommandé à l'ACDI d'établir un cadre stratégique d'intervention en matière de DSP pour les programmes de type réactif impliquant les institutions d'éducation, de façon à mieux circonscrire les domaines et les modalités d'intervention.

Cela signifie que l'ACDI pourrait identifier les types d'intervention, les meilleures pratiques auxquelles les projets devraient se conformer, concentrer les interventions sur certains pays, ou aller jusqu'à suggérer un rôle spécifique pour le PIE au sein de la politique de DSP ou même des projets types aux partenaires.

Il appartient donc à l'ACDI de revoir la pertinence de ces groupes de projets de façon à ce que leur conception soit mieux intégrée aux objectifs sectoriels de l'ACDI, dont celui du DSP. De plus, ces programmes pourraient faire l'objet d'une évaluation d'impacts afin de mieux connaître leur contribution au DSP (et aux autres priorités).

Recommandation 4
Services d'éducation : domaines à maintenir ou développer

Les interventions visant la formation et l'enseignement technique, dans la mesure où elles sont orientées vers les besoins du secteur privé et où le secteur privé est étroitement associé à leur conception et leur livraison, peuvent avoir un impact important sur la croissance de l'emploi, sur l'investissement étranger et sur la réduction des inégalités, et s'avérer un instrument plus efficace que la formation tertiaire. Ce domaine dans lequel l'ACDI a déjà une bonne expérience, y compris au niveau des meilleures pratiques, mérite d'être exploré davantage surtout considérant les nouvelles tendances qui délaissent la formation

traditionnelle en institution au profit d'une formation sur mesure, souvent de nature plus technique, mais aussi dans le domaine de la gestion. Si l'ACDI doit donner suite à la revue préliminaire par une évaluation plus poussée, elle devrait examiner les possibilités d'extension de ses activités dans ce domaine en raison de l'importance des besoins et des résultats favorables déjà obtenus.

Recommandation 5
Appui aux PME

A la lumière de l'analyse suggérée du rôle des microentreprises et des PME sur le plan de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté, et dans la mesure où cette réflexion arriverait à la conclusion que l'ACDI devrait faire davantage dans le domaine de l'appui aux PME, il y aurait lieu de revoir, à la lumière des meilleures pratiques, les modèles d'intervention possibles et les ressources et les partenaires dont l'ACDI dispose. Cette revue devrait englober la coopération à travers les firmes canadiennes et l'appui à l'investissement direct, qui est présentement donné uniquement à travers le Volet Investissement du Programme de coopération industrielle.

Recommandation 6
Amélioration des procédés par transfert de technologie : évaluation des activités passées

La revue préliminaire a constaté que le domaine de l'amélioration des procédés par le transfert de technologies, tel que répertorié à travers la base de données 502, était presqu'entièrement réservé au secteur agricole. La revue préliminaire n'a pu vraiment examiner en profondeur ce groupe de projets, qui ont principalement pour cible les producteurs agricoles, et qui constituent un domaine d'intervention spécifique et sont davantage reliés à la catégorie 504-Entreprise locale . Il est donc recommandé de faire cet examen dans l'évaluation finale.

Recommandation 7
Amélioration des procédés par transfert de technologie : interventions visant les PME

La revue préliminaire a aussi établi que pour répondre aux besoins d'appui des PME et satisfaire aux meilleures pratiques, l'assistance devait être plus spécialisé sur le plan sectoriel et inclure la dimension technique. Il y aurait donc lieu d'examiner, dans le cadre de la revue proposée dans la recommandation précédente, si l'ACDI peut offrir davantage dans ce domaine. Cet examen devrait tenir compte des activités des autres intervenants canadiens dans le domaine industriel, notamment d'Industrie Canada et des gouvernements provinciaux.

De plus, l'ACDI pourrait examiner avec ses partenaires l'impact des nouvelles technologies sur les modèles traditionnels d'intervention, notamment dans les programmes de formation et le développement des capacités.

Pertinence de la catégorie 502 comme domaine d'intervention de l'ACDI

Recommandation 8
Codification du DSP et typologie de la catégorie 502

Afin de simplifier la codification, il est suggéré à l'ACDI de ne retenir que trois catégories pour le DSP :

- *CAT1 : cette catégorie représenterait le secteur privé dans son ensemble et regrouperait les questions de politique, couvertes présentement par les catégories 501 (environnement habilitant) et 505 (intégration économique).*
- *CAT2 : cette catégorie regrouperait toutes les activités visant le développement des PME, y compris, celles relatives à la création de liens d'affaires, présentement incluses dans la catégorie 503;*
- *CAT3 : cette catégorie regrouperait tout ce qui concerne la microfinance, la micro-entreprise, le développement communautaire et le développement coopératif; cette catégorie devrait pouvoir différencier entre secteur rural et urbain afin de refléter la dimension rurale de la pauvreté et des divers projets de développement des capacités visant les producteurs agricoles.*

Gestion de l'ACDI

Recommandation 9
Rôle stratégique de l'ACDI vis-à-vis de ses partenaires

L'ACDI n'exerce pas présentement ce rôle de leadership stratégique et donne des orientations trop floues au niveau des orientations de la programmation, de la gestion axée sur les résultats et du développement des capacités des partenaires. L'ACDI doit concevoir son rôle comme un rôle structurant des capacités des partenaires canadiens.

Recommandation 10
Insertion des interventions DSP dans un cadre de programmation intégré

L'ACDI devra tôt ou tard, intégrer dans sa programmation l'approche du Cadre de développement intégré et les stratégies nationales de développement du secteur privé et de pauvreté, au fur et à mesure qu'elles deviendront des instruments opérationnels, et lier son système de mesure des résultats à celui prévu pour les pays (Country Program Assessment Framework). Cela signifie l'adoption d'instruments de programmation et de mesure des résultats harmonisés avec ceux des pays et des autres bailleurs de fonds.

En conséquence, il est recommandé à l'ACDI, de prendre les devants pour intégrer cette évolution dans la formulation de sa politique DSP et dans sa programmation future, en examinant quelles sont les implications opérationnelles au niveau de la planification et de la mesure des résultats.

Recommandation 11
Intégration de l'approche de Développement des capacités dans les projets et programmes

Considérant que le développement des capacités est un objectif prioritaire, il est recommandé que l'ACDI examine comment mieux en intégrer les principes dans la conception des projets et comment modifier la chaîne de résultats existante (extrants, effets, impacts), pour y introduire les résultats de changement des processus. Beaucoup d'outils ont déjà été développés et plusieurs leçons ont été tirées, il s'agirait donc de déterminer quels obstacles se posent à leur application et comment les lever.

Recommandation 12
Intérêts canadiens

Même si les programmes de l'ACDI ont la réduction de la pauvreté comme objectif, il est probable que le gouvernement et le public canadiens continueront à se préoccuper de la question des intérêts canadiens dans l'utilisation des fonds publics confiés à l'ACDI. Ainsi, en dépit de l'adoption possible de l'approche programme et de l'exécution nationale, l'ACDI continuera d'utiliser des ressources canadiennes et les intérêts canadiens continueront d'être une dimension stratégique de son action. Partout où les intérêts canadiens sont en cause, ils devraient donc être déclarés comme tels et un cadre devrait être établi pour mesurer dans quelle mesure ils sont atteints.

Synthèse des conclusions et recommandations : programmes actuels de la catégorie 502

Groupes de projets	Tendances des programmes	Croissance économique et réduction pauvreté	Efficacité et meilleures pratiques	Intérêts canadiens	Conclusions recommandations
Services d'éducation : bourses et institutions					
Programmes de bourse	Domaine d'activité maintenant négligeable	Peu d'impact sensible sur le DSP; effet implicite sur la croissance et faible sur la pauvreté	Formation individuelle, peu efficace, risque d'exode des cerveaux, mécanisme coûteux	Les bourses de l'ACDI ont un impact marginal sur les institutions canadiennes	Peu pertinent pour le DSP, à moins de répondre au cadre stratégique défini par les pays et aux meilleures pratiques.
Projets bilatéraux de formation en gestion de niveau tertiaire	Domaine en fort déclin, pas d'approbations nouvelles	Peu d'impact sensible sur le DSP; effet imp licite sur la croissance et faible sur la pauvreté	Formation individuelle, souvent peu harmonisée avec le contexte et les institutions locales	Liens institutionnels peu durables, contribution à l'internationalisation des universités canadiennes.	Pertinents pour le DSP seulement dans le cadre d'une stratégie DSP de l'ACDI intégrée à celle des pays.
Projets bilatéraux de formation en gestion de niveau intermédiaire	Activités se terminent Pas de nouvelles approbations	Effet implicite potentiellement important sur la DSP et effet implicite sur la croissance et la pauvreté	Projets offrant formation adaptée à la demande, durabilité des résultats au plan institutionnel	Le partenariat institutionnel n'était pas un objectif, mais des liens d'affaires ont été établis.	Élaborer une stratégie DSP sur la formation en gestion de niveau intermédiaire
Projets bilatéraux avec universités et collèges, autres domaines	Peu de nouvelles approbations	Effet implicite sur la croissance et sur la pauvreté	Effort d'adéquation formation-emploi en liaison avec le secteur privé	Partenariats institutionnels non durables, retombées faibles	Les institutions sont peu flexibles pour offrir la formation sur mesure demandée par les PME
Projets de formation technique	Poursuite de plusieurs projets et ensemble important de nouveaux projets dans les Caraïbes	Effet implicite potentiellement important sur la croissance et la pauvreté	Efforts d'intégration du secteur privé et adoption d'approches commerciales	Le partenariat institutionnel n'est pas un objectif	Domaine important pour le DSP et le développement des PME. Domaine à maintenir et à explorer davantage.
Programme des institutions d'éducation (PIE)	Maintien du programme : deuxième phase en préparation	Actions dispersées aux effets difficilement vérifiables	Approche réactive rend plus difficile l'adoption des meilleures pratiques	Partenariats institutionnels non durables	Pertinence pour le DSP à améliorer à travers l'adoption d'un cadre stratégique pour l'ACDI et ses partenaires.
Instituts spécialisés	Phase de transition complétée, efforts d'adaptation et maintien du programme.	Effet implicite sur la croissance et le développement des infrastructures, sans lien avec la pauvreté	Formation individuelle, maintenant davantage en liaison avec renforcement des organisations	Partenaires difficilement viables sans le soutien de l'ACDI; retombées économiques possibles	Pertinence au DSP à vérifier, liaison possible avec rôle du secteur privé dans développement des infrastructures

Groupes de projets	Tendances des programmes	Croissance économique et réduction pauvreté	Efficacité et meilleures pratiques	Intérêts canadiens	Conclusions recommandations
Services non financiers aux PME					
Programme SACO	Maintien du programme	Impact certain sur les entreprises bénéficiaires, création d'emplois et de revenus, impact indirect sur la pauvreté	Les effets varient en fonction de la taille des entreprises, du niveau d'intervention et de la qualité de l'environnement habilitant. Modèle d'intervention par les volontaires est valide	Le SACO est un partenaire fiable de l'ACDI et apprécié des bénéficiaires. Ses interventions sont d'un coût modéré en comparaison d'autres modalités	Programme pertinent pour le DSP, à maintenir et étendre suivant la demande mais avec coordination plus étroite avec les programmes bilatéraux et un plus grand souci pour l'adoption des meilleures pratiques.
Projets bilatéraux	Poursuite de projets : Égypte, Philippines, Indonésie, Burkina Faso et Maghreb (FDSP) Pas de nouvelles approbations	Impact important sur la croissance, mais variable selon les projets, impact indirect sur la pauvreté	Approche commerciale axée sur la demande, spécialisation, élargissement et extension des services. Développement des capacités des institutions d'appui	Intérêts canadiens ne sont pas en jeu. Réseau de partenaires canadiens peu développé pour l'application des meilleures pratiques.	L'appui aux PME est une priorité DSP peu exploitée par l'ACDI, qui doit entamer une réflexion sur le rôle des PME dans la croissance et la réduction de la pauvreté et sur les actions qu'elle pourrait réaliser compte tenu de ses ressources et de celles de ses partenaires.
Amélioration des procédés et transfert de technologie					
Procédés agricoles	Maintien de quelques projets en Asie	Impact important sur la croissance et impact potentiellement important sur la pauvreté	Les interventions doivent emprunter une approche de développement des capacités. Identification des projets axés sur la demande plutôt que sur l'offre.	Certains projets obtiennent des retombées commerciales importantes	Beaucoup de projets non reliés au 502 ou au DSP. L'ACDI pourrait examiner le potentiel de reproduction du modèle des meilleures pratiques, les besoins des PME en transfert de technologie et les ressources canadiennes disponibles, y compris pour l'intégration des nouvelles technologies.