Agence canadienne de développement international | Canadian International Development Agency

Évaluation de l'incidence de l'aide de l'ACDI sur le développement des télécommunications aux Philippines

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

Introduction et méthodologie

Le présent rapport fait la synthèse des conclusions d'une évaluation d'impact de l'aide fournie par l'ACDI pour le développement des télécommunications aux Philippines de 1986 à 1998, évaluation qui comportait une étude sommaire et quatre études sur le terrain. La méthode utilisée pour l'étude sommaire comprenait un examen des dossiers du projet et des entrevues avec du personnel clé de l'ACDI, dont des employés anciens et actuels de l'Agence, des spécialistes en télécommunications de l'ACDI et des agents d'exécution canadiens (AEC). La mission à l'étranger a produit quatre études auxiliaires : 1) une étude de cas dans la province de Batangas, 2) une étude de cas dans la province de Lanao del Norte, 3) une étude de mise en correspondance des institutions de télécommunications, et 4) une étude de dépistage sur les participants au projet de formation et d'assistance technique de l'ACDI. Ces études auxiliaires se trouvent dans le Volume II.

Les données de ces études auxiliaires ont été recueillies au moyen d'entrevues personnelles, d'un questionnaire de sondage assorti d'entrevues exploratoires, de réunions de groupes de discussion et de visites sur place avec des organismes de télécommunications philippins partenaires (MTC, CNT, BPTM) ainsi qu'un grand nombre de bénéficiaires principaux (utilisateurs individuels) et secondaires (utilisateurs institutionnels) aux Philippines. Outre les évaluateurs de la maison Universalia et de la Direction générale de l'examen du rendement, une équipe de consultants philippins de l'Asian Institute of Management a été engagée en sous-traitance pour s'occuper de la collecte des données locales et obtenir une bonne compréhension du secteur des télécommunications des Philippines, qui évolue rapidement. En tout, plus de 15 personnes au Canada et 129 aux Philippines ont été contactées afin d'obtenir des données pour étayer l'étude.

Historique des projets de télécommunications de l'ACDI

Le gouvernement du Canada fournit une aide publique au développement aux Philippines depuis presque vingt ans. Depuis la chute du régime Marcos, l'ACDI et le gouvernement des Philippines ont travaillé ensemble pour améliorer le capital physique et la capacité institutionnelle et organisationnelle du secteur des télécommunications de ce pays. Au cours des dix dernières années, l'ACDI a fourni 33 millions de dollars pour une série de trois projets qui visaient à installer des postes téléphoniques publics (PTP) dans 26 provinces des régions les plus mal desservies et les plus éloignées des Philippines et à fournir une aide technique à ce secteur. L'aide technique a été accordée à un large éventail d'organismes gouvernementaux responsables des télécommunications de l'ensemble du pays. Les principaux organismes comprenaient le ministère des Transports et des Communications (MTC), la Commission nationale des télécommunications (CNT) et le Bureau des projets téléphoniques municipaux (BPTM). L'aide technique de l'ACDI visait à améliorer la capacité organisationnelle des organismes de télécommunications ainsi que le milieu institutionnel et d'exécution qui soutient le secteur lui-même. Un large éventail d'intervenants ont participé à la mise en œuvre de ces projets, dont des organismes gouvernementaux canadiens, comme la Société pour l'expansion des

exportations, des entreprises de télécommunications canadiennes et philippines privées, des spécialistes du secteur et bon nombre d'organismes gouvernementaux des Philippines.

Contexte de développement

D'après les statistiques de 1998 du PNUD, l'indice de développement humain (IDH) des Philippines se situait au 98e rang dans le monde. L'espérance de vie à la naissance est de 65 ans, le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans est de 38 pour 1000 naissances d'enfant vivant, le taux d'alphabétisation des adultes, de 94,6 %, est parmi les plus élevés de l'Asie du Sud-Est et le PNB par habitant est de 2 762 $US.

Rendement des projets

L'analyse des résultats des projets était basée sur une approche d'évaluation axée sur l'impact d'ensemble de trois projets considérés comme un groupe (ou programme) plutôt que sur les projets individuels. Les résultats et les incidences de ces interventions ont été évalués à trois niveaux distincts : 1) individuel (collectivité, ménages); 2) organisationnel (renforcement des capacités); et 3) institutionnel (échelle macroéconomique). Cette structure de résultats complète celle indiquée dans le manuel de RPSR et met en évidence les différents niveaux d'impact et l'influence synergique qu'ils ont entre eux. Dans cette structure, les résultats les plus importants obtenus durant le projet sont les suivants :

Résultats au niveau individuel

- Capacité accrue des bénéficiaires principaux de maintenir des relations familiales et des réseaux sociaux.
- Amélioration des opportunités et du développement économiques au niveau communautaire.
- Meilleur accès aux prestations et aux services de sécurité sociale pour les segments les plus pauvres de la population.
- Sensibilisation et demande locales accrues en ce qui concerne l'utilisation et les avantages de la technologie de l'information et des communications.
- Amélioration des compétences des bénéficiaires secondaires, comme les spécialistes du secteur des télécommunications.

Résultats au niveau organisationnel

- Amélioration de la gestion opérationnelle et stratégique des organismes privés et publics dans les provinces de Batangas et de Lanao del Norte, notamment dans les secteurs du gouvernement local et des entreprises.
- Capacité accrue des entreprises de télécommunications canadiennes de fonctionner et d'être concurrentielles dans le secteur aux Philippines, permettant ainsi une amélioration du développement des entreprises et des profits.
- Amélioration de la capacité de planification et d'élaboration des politiques du ministère des Transports et des Communications (MTC), bien que le manque de ressources n'assure pas le maintien de ces interventions.

- Amélioration de la capacité de la Commission nationale des télécommunications (CNT) à traiter avec des organismes et des entreprises publics et privés.
- Capacité accrue du MTC et de la CNT d'obtenir et d'utiliser des fonds étrangers.

Résultats au niveau institutionnel

- Capacités manifestes des secteurs locaux de s'adapter aux services de télécommunications et d'en tirer profit, améliorant ainsi le soutien à un nouveau milieu de mise en œuvre des télécommunications qui favorise une couverture universelle. Cependant, la stratégie de privatisation des PTP n'a pas eu de succès à cause de conditions peu favorables.
- Amélioration de la capacité institutionnelle de concevoir et de mettre en œuvre les politiques (interconnexion, concurrence et privatisation).
- Capacité accrue des intervenants de gérer la concurrence dans le secteur.
- Facilitation de l'intégration et de la privatisation des systèmes de télécommunications (p. ex., système DIGITEL en 1993).
- Amélioration de l'allocation des ressources aux organismes chargés d'élaborer les politiques sur les télécommunications.

Les résultats les plus importants étaient manifestes aux niveaux individuel et organisationnel, l'impact étant moindre au niveau institutionnel. Grâce à un mélange approprié d'interventions en télécommunications de l'ACDI, le programme a pu améliorer le niveau de l'infrastructure des télécommunications dans certains des secteurs les plus mal desservis des Philippines, ce qui a permis d'améliorer les conditions sociales et économiques des individus et d'accroître la capacité des organismes des secteurs privé et public. Au niveau institutionnel, les résultats n'ont pas été aussi bons, en raison de l'instabilité du milieu d'exécution qui soutient le développement du secteur des télécommunications aux Philippines et de l'évolution rapide du secteur des télécommunications lui-même. Ces réalités institutionnelles ont également nui au maintien des résultats aux niveaux individuel et organisationnel. Par exemple, les changements de politique du gouvernement des Philippines qui voulaient faire passer la propriété de l'infrastructure du secteur public au secteur privé, ont rendu la privatisation des systèmes PTP difficile en raison de perspectives de profit limitées. La majorité des systèmes PTP n'ont donc pas été privatisés, ce qui se traduit par un mauvais rendement des systèmes et des problèmes de viabilité à long terme.

Certaines de ces contraintes auraient pu être prises en compte grâce à l'application en temps utile des leçons apprises, à une planification améliorée et à des études de faisabilité aux premiers stades des projets. L'incapacité du projet TISP par exemple, d'assurer le maintien et la gestion des avantages du projet a gravement compromis la viabilité des résultats. Parmi les autres contraintes au rendement, mentionnons :

- le malentendu entre les principaux intervenants sur les objectifs et les buts du projet; (les AEC et les spécialistes en assistance technique n'ont pas bien compris les objectifs de réduction de la pauvreté des projets);

- la confusion quant aux rôles et aux responsabilités de certains éléments du projet; (nécessité d'une attribution des responsabilités plus claire aux organismes du BPT/TELOF pour assurer la viabilité du projet);

- les systèmes de suivi et d'évaluation qui n'étaient pas alignés sur les objectifs de développement d'ensemble des projets.
  (Les objectifs de réduction de la pauvreté et les thèmes transversaux n'étaient pas entièrement intégrés aux systèmes de suivi et d'évaluation.)

Facteurs clés influant sur les résultats des projets

Les facteurs suivants ont joué un rôle essentiel pour faciliter la réalisation des projets :

Partenariat

Des partenariats solides ont été formés entre les secteurs privés philippin et canadien, permettant ainsi l'amélioration des réseaux entre le Canada et les Philippines et de nouvelles possibilités d'affaires intéressantes pour le Canada dans la région de l'ASEAN. Des entreprises canadiennes (AEC) ont également formé des partenariats stratégiques entre elles pour s'assurer de disposer des compétences pertinentes pour les projets et de les mettre en œuvre de façon efficace et efficiente. Ces partenariats rentables ont été avantageux pour le Canada et les Philippines et ont aidé à établir la croissance positive et l'impulsion de toutes les interventions en télécommunications durant les dix ans qu'a duré la période de mise en œuvre.

Pertinence et bonne synchronisation

L'approche de programmation stratégique qui a caractérisé l'aide de l'ACDI au gouvernement des Philippines était pertinente, opportune et adaptée aux conditions et aux besoins de développement socio-économique des Philippines entre 1987 et 1998. La complémentarité de la conception des différents projets a assuré la conformité aux besoins et aux priorités du gouvernement des Philippines dans le secteur des télécommunications (p. ex. soutien de l'infrastructure associé au soutien institutionnel et stratégique). Cette approche a procuré des avantages importants au secteur privé canadien et a encore amélioré la réputation des fournisseurs canadiens de technologie et d'expertise en télécommunications. Elle a également été un facteur clé dans l'obtention des résultats visés dans les trois secteurs clés de rendement de l'ACDI aux niveaux : 1) individuel, 2) organisationnel et 3) institutionnel.

Innovation et créativité

Les gestionnaires de projets ont appliqué des mesures innovatrices et créatives en faisant des expériences dans la conception des projets (p. ex. stratégie de privatisation). Ils ont également pris des risques opportuns pour s'assurer que les résultats étaient atteints et pour parvenir à la viabilité des projets à plus long terme. Par exemple, des stratégies innovatrices pour relever les défis opérationnels des projets ont été mises en œuvre et des adaptations technologiques ont été faites pour que les systèmes soient les plus évolués et puissent fonctionner correctement dans les

milieux physiques exigeants où ils doivent être mis en œuvre. Ces solutions de gestion créatives ont été essentielles au succès d'ensemble des interventions de l'ACDI dans le secteur, notamment compte tenu de l'évolution rapide des télécommunications aux Philippines.

Thèmes et aspects des services d'infrastructure

L'intervention de l'ACDI dans ce secteur a contribué de façon importante à l'amélioration de l'infrastructure de télécommunications dans certaines des régions les plus mal desservies des Philippines. Le soutien à l'amélioration du capital physique de télécommunications a amélioré la capacité des organismes locaux qui servent les pauvres à fournir leurs services de façon plus efficace et plus efficiente.

Leçons apprises

Les principales leçons apprises de cette évaluation d'impact sont les suivantes :

Pour les politiques

Leçon :

- Des milieux porteurs étant nécessaires à la réalisation d'un bon nombre des changements fondamentaux requis pour fournir équitablement des services d'infrastructure, les donateurs doivent accorder une attention particulière au milieu d'exécution, y compris à l'investissement stratégique pour aider à rendre ce milieu plus favorable. Pour faire en sorte que les milieux d'exécution soient plus propices à la gestion stratégique, à la réglementation et à la prestation équitable des services, les donateurs doivent s'attacher tout particulièrement à renforcer la capacité des institutions et des organismes dans les pays bénéficiaires.

Recommandation :

- Avant d'entrer dans un nouveau secteur pour y exécuter des programmes de services d'infrastructure, l'ACDI devrait continuer à investir dans l'acquisition d'une compréhension des institutions et des règles qui régissent le secteur, y compris une analyse des possibilités de programmation susceptibles de rendre le milieu d'exécution plus propice.

Leçon :

- Dans les milieux d'exécution porteurs, les donateurs peuvent jouer un rôle important en aidant les pays en développement à élaborer des politiques d'infrastructure propres à fournir des services efficients et efficaces qui profitent aux pauvres.

Recommandation :

- L'ACDI devrait accorder davantage d'attention dans ses projets au soutien d'une réforme des politiques relatives aux services d'infrastructure qui mette l'accent sur l'amélioration de la vie des pauvres.

Pour les programmes-pays

Leçon :

- Pour faire des investissements efficaces, les donateurs doivent bien comprendre les « institutions » nationales qui établissent les règles formelles et implicites régissant le secteur. Sans cela, les programmes échoueront en raison d'hypothèses erronées sur la façon dont les choses fonctionnent dans le secteur et dans le pays.

Recommandation :

- Les cadres stratégiques de programme-pays (CSPP) de l'ACDI devraient intégrer la connaissance des institutions et des organismes dans les secteurs de programmation de l'Agence.

Pour les projets

Leçon :

- Un des principaux déterminants des résultats que l'ACDI contrôle est la sélection d'entrepreneurs et d'agents d'exécution hautement compétents.

Recommandation :

- En évaluant les propositions relatives aux services d'infrastructure des agents d'exécution canadiens éventuels, l'ACDI devrait accorder davantage d'attention à la qualité des travaux contractuels antérieurs.

Leçon :

- Comme le changement technologique est beaucoup plus rapide dans les télécommunications que dans les autres services d'infrastructure, les projets de télécommunications doivent être mieux adaptés aux nouvelles possibilités, avec des mécanismes de prise de décisions plus ponctuels, que les projets dans d'autres services d'infrastructure.

Recommandation :

- En planifiant des programmes dans le secteur des télécommunications, l'ACDI devrait établir des mécanismes d'examen fréquent du rendement des programmes et des projets, y compris les incidences de l'évolution rapide de la technologie.

Leçon :

- Par des partenariats stratégiques ACDI-secteur privé qui tiennent compte du rôle essentiel de ce dernier dans l'élaboration de services d'infrastructure viables, l'ACDI peut s'assurer que les résultats de ses projets sont durables.

Recommandation :

- L'ACDI devrait continuer à miser sur la participation de partenaires du secteur privé de façon à les aider à se positionner pour continuer à fournir des services d'infrastructure de façon viable après la fin des investissements de l'ACDI.

Leçon :

- Le soutien de l'ACDI pour le suivi et l'évaluation des projets doit se faire au niveau du bénéficiaire sociétal/final ainsi qu'au niveau technique si l'ACDI veut être capable de gérer ses projets de services d'infrastructure de façon à obtenir des résultats en matière de développement.

Recommandation :

- Le mandat de suivi et d'évaluation des services d'infrastructure devrait comprendre l'obligation d'examiner les effets et les impacts sur les bénéficiaires finaux.