

Partenariats avec les Canadiens
Révision du mandat de la Direction générale du partenariat canadien
Une analyse du Conseil canadien pour la coopération internationale

Résumé

Le 22 juillet dernier, au terme d'un examen du mandat de la Direction générale du partenariat canadien (DGPC) ayant duré un an, la ministre de la Coopération internationale, a annoncé que l'ACDI adoptait une nouvelle approche en matière de partenariats avec les Canadiens. Or, l'ACDI n'a mené aucune consultation publique afin de connaître les points de vue du CCCI et de ses membres durant ce processus d'examen. Dans le cadre de cette initiative, la ministre compte mettre en place une « nouvelle approche visant à mobiliser les Canadiens et les organisations qui participent au développement international ». Cette approche permettra de « simplifier le processus de demande et de réduire le fardeau administratif lié aux demandes présentées pour des projets », de manière à garantir des résultats efficaces et mesurables sur le terrain.

Même s'il fallait certes de toute urgence procéder à un tel examen et bien que plusieurs OSC canadiennes saluent l'intention derrière l'initiative, les orientations annoncées par la ministre laissent plusieurs questions en suspens. Ainsi, on s'interroge sur la portée de l'aide qu'accordera l'ACDI dans le cadre du programme Citoyens du monde et les priorités qui aiguilleront ses choix. On craint que seuls les projets touchant les pays ciblés par l'ACDI ou ses secteurs prioritaires ne soient financés, et on s'inquiète du caractère apparemment arbitraire des principes sur lesquels repose l'octroi de contributions accordées afin d'accroître l'efficacité des initiatives de développement des OSC. Enfin, on voit d'un mauvais œil cette orientation potentiellement partisane selon laquelle les programmes doivent respecter les priorités du Canada en matière de politique étrangère.

Les OSC canadiennes ont récemment fait les frais d'interprétations contradictoires et changeantes des politiques de l'Agence, de procédures hautement bureaucratiques et importun et de longs retards imprévisibles liés aux mécanismes d'approbation des programmes institutionnels et des accords relatifs aux projets. Malheureusement, sans fournir d'explication, la ministre a présenté lors de son annonce des orientations stratégiques qui risquent fort de rendre encore plus flagrant l'abandon des principes de réceptivité et de reconnaissance des OSC en tant qu'acteurs du développement à part entière. Depuis 40 ans, ces principes représentent pourtant la pierre angulaire de l'engagement de la DGPC à renforcer la capacité des OSC canadiennes à répondre aux besoins et aux priorités qu'elles établissent. Cet héritage est aujourd'hui menacé.

Contexte

Au cours de 40 dernières années, les créneaux de financement établis par la DGPC ont joué un rôle essentiel pour les OSC canadiennes, leur permettant d'élaborer leurs programmes en fonction de ressources prévisibles; au Canada, rares sont les donateurs

de cette envergure dans le domaine du développement. Les programmes de la DGPC ont été jugés efficaces parce qu'adaptés aux besoins des OSC canadiennes, qui elles-mêmes entretiennent des partenariats de longue date à l'échelle communautaire, demeurant à l'écoute des priorités découlant des aspirations et des besoins locaux.

Or, au cours des trois dernières années, ces partenariats caractérisés par leur réceptivité aux besoins des OSC ont été mis à rude épreuve : en témoignent le calendrier décisionnel imprécis de la ministre, l'imposition d'exigences malgré le vide politique et procédural à la DGPC et le refus de nombreuses demandes de financement provisoire visant à pallier les retards. Cette situation a eu une incidence considérable sur la capacité des OSC à maintenir leur niveau d'efficacité et à respecter leurs engagements envers leurs partenaires de longue date et les bénéficiaires des pays en développement. Au surplus, plusieurs estiment que les décisions défavorables à certaines OSC découlaient de considérations partisanses et politiques, et non de l'application de normes établies et transparentes.

Le Conseil canadien pour la coopération internationale demande depuis un bon moment à la DGPC de mettre en place des normes basées sur la réceptivité aux besoins des OSC, l'efficacité de l'acheminement de l'aide et les objectifs stratégiques de l'ACDI, tels qu'ils sont définis dans la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*. Jusqu'à quel point le nouveau « partenariat » avec les Canadiens atténue-t-il les inquiétudes à l'égard des stratégies et procédures de l'ACDI? Cette initiative renforcera-t-elle la capacité des OSC canadiennes à être des acteurs efficaces du développement, c'est-à-dire qui travaillent sur le terrain en compagnie de leurs partenaires et homologues?

Survol de l'initiative

La Direction générale du partenariat canadien reposera sur deux programmes principaux, Citoyens du monde et Partenaires pour le développement. Le programme Citoyens du monde « mobilisera les Canadiens en tant que citoyens du monde » autour d'activités se rapportant à trois grands secteurs, soit « la sensibilisation du public », « l'éducation et le savoir » et « la participation des jeunes ». Selon les plans et priorités de l'ACDI pour 2010-2011, environ 30 millions de dollars seront consacrés à ces activités et à d'autres qui s'y rapportent.

Quant au programme Partenaires pour le développement, il semble englober toutes les autres ressources dont dispose la DGPC (le budget restant s'élève à près de 200 millions) et se décline en cinq catégories de financement. La DGPC demeurera un partenaire financier important pour un vaste groupe d'OSC canadiennes vouées à la coopération au développement. En effet, elle continuera à offrir un créneau autant aux petites organisations (revenus de moins de deux millions) qu'à celles de plus grande envergure (revenus de plus de deux millions, admissibilité au financement institutionnel) désirant soumettre un projet. Fait à noter, la ministre affirme que la DGPC appuiera les organisations « partenaires du savoir » – il s'agit de l'une des cinq catégories du programme Partenaires pour le développement. Lors de son annonce, elle a souligné

que de telles organisations « jouent un rôle essentiel en ce sens qu'ils proposent des pratiques de développement novatrices et originales qui peuvent accroître l'efficacité du développement, ou qu'ils entreprennent des travaux de recherche fondés sur des données ainsi que des travaux d'élaboration des politiques ». Les organismes de coopération volontaire et les partenaires universitaires continueront également de profiter d'un financement.

Évaluation

1. Programme Citoyens du monde

Nul doute que le programme Citoyens du monde arrive à point. Il permet à la DGPC de réunir sous une même bannière les initiatives dispersées de l'ACDI en matière d'engagement du public, alors que les effets des compressions importantes effectuées en 1995 dans les programmes liés à ce secteur se font encore sentir. Le programme Citoyens du monde représente donc enfin pour l'ACDI une occasion de mettre en avant une stratégie en matière d'engagement du public. Il doit cependant contribuer à la diversification des approches qui incitent les citoyens à s'engager dans leurs communautés face à un éventail de problèmes mondiaux, et non pas être une simple façon de financer les activités de relations publiques visant à promouvoir l'Agence et son travail dans les pays en développement. Du reste, rien ne laisse croire que le financement accordé dans le cadre de Citoyens du monde dépassera les 30 millions alloués au cours des dernières années. Or, selon les OSC, pour que le programme ait les répercussions espérées, l'ACDI doit majorer d'au moins 5 % les ressources qu'elle consacre à l'engagement du public.

2. Pays et secteurs prioritaires

La réceptivité de l'ACDI aux priorités des OSC canadiennes et aux besoins de leurs partenaires est réduite indûment par deux critères régissant les programmes de partenariat : 50 % des programmes doivent se rapporter aux 20 pays ciblés par le gouvernement, et 80 % à ses trois secteurs prioritaires. Les programmes institutionnels des OSC canadiennes financés par l'ACDI sont basés sur des besoins locaux définis dans le cadre de partenariats à long terme s'inscrivant dans un contexte géographique précis. Leur efficacité risque d'être mise à rude épreuve s'ils sont revus tous les trois ou cinq ans en fonction des pays et des secteurs mis de l'avant par le gouvernement au pouvoir.

Imposées à chaque partenaire institutionnel, de telles cibles ne feront que perpétuer les pressions exercées par le DGPC sur les OSC canadiennes, qui seront forcées pour des raisons artificielles à mettre en œuvre leurs programmes dans d'autres pays et à abandonner des secteurs dans lesquels leurs partenaires et elles possèdent des compétences particulières et génèrent des résultats concrets. L'obligation de respecter les priorités de l'ACDI mine l'autonomie des OSC locales, dont les propositions sont évaluées en fonction des priorités établies par l'ACDI, et non de la place faite aux besoins et aux partenariats locaux et de résultats

démontrés. À ce jour, l'expérience des OSC auprès de la DGPC prouve que les cibles artificielles imposées par l'ACDI, loin de réduire le fardeau administratif lié aux propositions alignées sur le mandat des OSC, ont plutôt l'effet inverse.

De plus, l'ACDI n'a nul besoin d'imposer de telles directives ou un tel fardeau programmatique aux OSC canadiennes pour atteindre ses objectifs en matière de pays ou de secteurs prioritaires, le financement accordé aux OSC par la DGPC ne comptant que pour 7 % des ressources qu'alloue l'Agence aux programmes. Même sans directives officielles, environ 40 % des fonds alloués aux OSC par la DGPC en 2008-2009 sont consacrés à des programmes touchant les 20 pays ciblés par le gouvernement (et près de 70 % des ressources sont consacrées à 30 pays). Puisque la plupart des OSC canadiennes misent sur des partenariats à long terme, ces pays ont pu compter sur une aide relativement stable au cours de la dernière décennie. Selon les statistiques officielles de 2008-2009 concernant le financement de la DGPC, les programmes des OSC se concentrent déjà autour de trois secteurs : l'éducation, la santé et l'agriculture et le renforcement de la démocratie.

Ainsi, que pense gagner l'ACDI, sur le plan de l'efficacité, en établissant des cibles quantitatives officielles devant permettre à la DGPC d'« améliorer » marginalement la concentration des efforts de développement? Pire, en quoi peut-il s'agir d'une amélioration si l'on considère que cette approche risque de perturber de manière importante les programmes et de nuire à l'efficacité caractérisant bon nombre des partenariats des OSC? Nombre d'OSC canadiennes ont déjà intégré l'idée de priorité à leurs processus de planification, mais seulement dans les pays où elles sont actives et en tenant compte d'analyses menées conjointement avec leurs partenaires et d'autres OSC, des besoins exprimés par la population locale et des résultats d'expertises comparées. L'imposition de pays et de secteurs prioritaires par la DGPC ne peut somme toute que diminuer la réceptivité des OSC canadiennes aux priorités de leurs partenaires et les chances que des programmes de développement efficaces soient mis en place au niveau des communautés.

3. Adhérer aux « principes sur l'efficacité du développement » de l'ACDI

Nous saluons le fait que la ministre ait souligné la place accordée aux OSC dans le cadre du Programme d'action d'Accra (PAA). Toutefois, ses remarques concernant les principes sur l'efficacité du développement auxquels doivent souscrire les OSC sont des plus trompeuses, dans la mesure où il n'y a pas de « principes sur l'efficacité du développement applicables aux organismes de la société civile et énoncés dans le Programme d'action d'Accra ». Dans les faits, les principes et les engagements qu'on y retrouve ne concernent que les donateurs et les gouvernements (ce sont eux qui ont signé l'accord ayant mené à la création du PAA), et ne s'appliquent qu'à leurs actions.

Le PAA reconnaît que les OSC sont des acteurs du développement à part entière, c'est-à-dire distincts des gouvernements et des donateurs officiels; à ce titre, il engage ces derniers à déployer tous les efforts nécessaires pour favoriser

l'efficacité des OSC. Plutôt que d'imposer des principes auxquels devraient souscrire les OSC, il recommande sans ambages que ceux-ci soient définis dans le cadre d'un processus dirigé par les OSC. De cette volonté est né le Forum sur l'efficacité du développement des OSC, qui au cours des deux prochaines années permettra de définir des principes pertinents auxquels devront souscrire les OSC, et à en cerner les répercussions concrètes sur leurs activités. Les fruits de ce travail seront présentés en décembre 2011 à l'occasion du quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide.

Depuis 2008, l'ACDI supervise de très près, de concert avec d'autres donateurs et les OSC, l'application des dispositions concernant l'efficacité du développement des OSC. Cependant, l'ACDI a récemment failli à son engagement dans le cadre du PAA en n'étant pas du nombre des donateurs ayant financé le Forum sur l'efficacité du développement des OSC. En mars dernier, les membres du CCCI ont pour leur part contribué au Forum en lançant une des premières consultations visant à définir ces principes sur l'efficacité, qui sont très différents de ceux élaborés dans le cadre de la nouvelle initiative en matière de partenariats avec les Canadiens.

Par ailleurs, l'ACDI a récemment refusé d'apporter une modeste contribution à un fonds de mise en commun constitué par les donateurs afin d'appuyer le processus entrepris par des centaines d'OSC à l'occasion du Forum. Ce changement de cap apparent de l'ACDI a été souligné par les OSC internationales dans une lettre envoyée plus tôt cette année à la ministre. À ce jour, celle-ci n'a pas encore répondu.

Les principes sur l'« efficacité du développement » sont établis par la ministre, qui s'inspire apparemment du PAA. Or, certains de ces principes s'y trouvent effectivement, par exemple concernent les partenariats des donateurs et du gouvernement, mais d'autres, comme ceux traitant des stratégies de retrait, n'y sont aucunement évoqués. Dans les faits, les OSC, dans le cadre du processus entourant le Forum, ont remis en cause plusieurs des principes énoncés par la ministre, estimant qu'ils risquaient de compromettre leur crédibilité. Par exemple, nombre d'OSC soutiennent que s'il est possible de « coordonner les efforts de la société civile avec les plans et les politiques du pays bénéficiaire » dans certains domaines de prestation de services, une telle approche irait dans bien des cas à contre-courant de l'un des rôles essentiels des OSC, soit celui de surveiller les politiques et les engagements des gouvernements et donateurs des pays en développement en matière de réduction de la pauvreté et de proposer d'autres approches. Ainsi, en appeler à une simple « stratégie de retrait qui assure la pérennité des résultats obtenus » est une façon on ne peut plus naïve d'aborder la viabilité des résultats de développement des OSC. Le succès des programmes ne peut vraiment se mesurer qu'à long terme et demeure tributaire des politiques habilitantes de nombreux acteurs du développement, dont les gouvernements et les donateurs.

Ainsi, appliquer sans plus d'examen ces soi-disant « principes de développement » établis par l'ACDI aux programmes et propositions de projet actuels des OSC, à plus

forte raison dans un contexte où l'Agence n'a pas tenu ses promesses par rapport au Forum, ne peut être considéré que comme un manque flagrant de respect à l'égard du processus d'ensemble accepté à Accra. Cela aura pour effet d'alourdir un processus de demande déjà passablement contraignant en exigeant l'impossible des OSC et de leurs partenaires, de nuire encore plus aux partenariats complexes des OSC et de rendre difficile la mise en place de programmes de développement novateurs.

4. Les propositions doivent être « conformes à la politique du gouvernement du Canada »

Puisque plusieurs décisions récentes de l'ACDI étaient manifestement fondées sur l'application de normes politiques partisans, à preuve notamment les cas de Kairos, d'Alternatives, du CCCI et de groupes de femmes, l'exigence selon laquelle le contenu des propositions doit être conforme à la politique du gouvernement du Canada ne manque pas d'être profondément troublante, sans compter qu'elle risque de miner la pratique démocratique du pays.

L'une des demandes les plus fréquemment adressées par les OSC des pays en développement aux OSC canadiennes est qu'elles exigent des comptes du gouvernement concernant l'incapacité de ses politiques à contribuer à la réduction de la pauvreté et au respect des engagements pris dans le cadre d'accords de coopération internationaux. Ce rôle clé des OSC, largement reconnu par la communauté internationale et s'inscrivant dans une tradition canadienne de longue date, a mené à une amélioration manifeste des politiques et pratiques canadiennes en matière de coopération internationale.

La disposition annoncée par la ministre laisse planer le doute sur l'objectivité des normes qui président aux décisions de la DGPC en matière de financement, en plus de contrevenir potentiellement à la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*, qui définit clairement les trois critères devant aiguiller l'ensemble des décisions en matière d'aide publique au développement. En d'autres mots, une telle disposition indique que la ministre bénéficie d'un pouvoir discrétionnaire illimité qui lui permet de soumettre à des critères partisans des organismes qui n'hésitent certes pas à remettre en cause les politiques du gouvernement, mais à bon droit : la surveillance des orientations stratégiques du gouvernement et l'exercice d'une pensée critique honnête à leur égard figurent au cœur de leur mandat.

Conclusion

En résumé, après quatre ans d'incertitude, la nouvelle initiative en matière de partenariat avec les Canadiens établit des lignes directrices claires par rapport aux relations de financement de la DGPC. Il est possible que des documents d'orientation à venir nous donnent plus de détails, mais les orientations présentées par la ministre lors de son annonce risquent d'accentuer l'abandon des principes de réceptivité et de

reconnaissance des OSC en tant qu'acteurs du développement à part entière. Depuis 40 ans, ces principes représentent pourtant la pierre angulaire de l'engagement de la DGPC à renforcer les capacités des OSC canadiennes à répondre aux besoins et priorités qu'elles établissent. Cet héritage est aujourd'hui menacé.

Au cours de ces 40 années, les OSC se sont montrées fidèles au mandat global de l'ACDI, soit la réduction de la pauvreté, tout en mettant en place plusieurs programmes efficaces et responsables dans les pays en développement. Si elles n'avaient pas pu profiter d'une certaine souplesse et compter sur des partenariats solides, elles n'auraient pu renforcer de manière toujours plus durable la capacité de réagir aux conditions changeantes qui prévalent dans ces pays, et à pérenniser les fruits de leurs efforts. Il reste maintenant à voir au cours des prochaines années si les exigences sur lesquelles repose l'initiative présentée par la ministre permettront aux OSC de poursuivre sur cette lancée, ou si au contraire elles mettront un frein à cet élan.

Brian Tomlinson
Analyste principal des politiques (aide)
CCCI, juillet 2010