

Analyse par le CCCI des Programmes des partenariats avec les Canadiens de l'ACDI Renouvellement du mandat de la Direction générale du partenariat canadien

Addenda sur l'avenir des formules de financement des programmes institutionnels

Le document explicatif de l'ACDI accompagnant l'annonce par la ministre d'un nouveau mandat pour la Direction générale du partenariat canadien (DGPC) demeure malheureusement nébuleux en ce qui concerne l'avenir des différentes formules de financement utilisées par la DGPC dans l'accomplissement de son mandat. L'annonce fait savoir que l'ACDI « simplifier[a] le processus de demande et [réduira] le fardeau administratif lié aux demandes présentées pour des projets ». L'ACDI travaille toujours à l'élaboration de lignes directrices sur l'exécution du nouveau mandat, lequel sera mis en œuvre cet automne, toujours selon l'annonce.

La DGPC connaît actuellement plusieurs modalités de financement, la plupart étant de type « réactif » :

- 1) Plusieurs fonds de projets sont assignés à des activités d'engagement du public au Canada;
- 2) Le Fonds du secteur volontaire est offert à toutes les petites OSC du Canada « pour la réalisation de projets de développement dans les pays en développement, et d'activités d'engagement du public au Canada »;
- 3) Pour plus d'une centaine de grandes OSC, le Programme du secteur volontaire fournit un financement institutionnel pluriannuel pour « la mise en œuvre de programmes de développement stratégiques dans les pays en développement, ainsi que d'activités d'engagement du public au Canada ».

On peut maintenant mettre en doute le fait que les partenariats institutionnels de l'ACDI avec les grandes OSC continueront de reposer sur l'expérience du partenaire dans le domaine du développement plutôt que sur le choix de projets ou programmes qui intéressent l'ACDI. C'est pourtant la première de ces formes de soutien qui a contribué, ces 25 dernières années, au développement de partenariats durables, sensibles aux besoins du milieu et axés sur des programmes entre de nombreuses OSC canadiennes et des OSC des pays en développement. C'est cette formule d'avant-garde qui a favorisé la prise en charge locale, la consolidation du milieu des OSC au Canada et l'excellence des OSC de développement dans leurs rôles variés. D'autres donateurs, comme le DFID au Royaume-Uni, ne suivent cette formule avec des OSC choisies que depuis une dizaine d'années.

L'annonce de la ministre fait une distinction entre deux catégories pour le programme Partenaires pour le développement : 1) les propositions de projets provenant d'organisations dont les revenus sont inférieurs à deux millions de dollars et 2) les « organismes qui proposent des projets de grande envergure » et dont les revenus sont supérieurs à deux millions de dollars (essentiellement, les OSC canadiennes actuellement admissibles au financement institutionnel).

Les organisations qui proposent des projets de grande envergure « auront un plan à long terme qui témoigne d'une approche programmatique ». Ce que la ministre ne dit pas, c'est si ces organisations peuvent continuer de présenter un plan pluriannuel (mécanisme réactif) ou si elles devront se contenter de répondre à des demandes de présentations de projets de grande envergure conçus par l'ACDI avec des échéanciers fixes.

Actuellement, une organisation peut présenter des propositions de programmes correspondant à ses propres stratégies élaborées de concert avec ses partenaires dans divers secteurs et pays interreliés.

Est-ce que tous les OSC partenaires de l'ACDI, peu importe leur taille et leur expérience, seront dorénavant tenues de présenter des propositions de programmes plus limitées (« projets de grande envergure ») à la faveur de demandes de propositions périodiques, portant sur différents secteurs comme la sécurité alimentaire, par exemple, sans égard à l'ensemble des partenariats et des secteurs importants auxquels elles se sont consacrées antérieurement? L'ACDI continuera-t-elle de s'intéresser au renforcement institutionnel du secteur canadien des OSC et de l'expérience particulière des organisations qui le composent en tant qu'acteurs du développement?

Le délaissement par l'ACDI des relations institutionnelles avec les organisations canadiennes aurait des conséquences déstabilisantes profondes pour les finances et les programmes de développement d'un grand nombre d'OSC très efficaces, surtout les organisations de taille moyenne, dont les revenus se situent entre deux et dix millions de dollars. En effet, ces organisations n'ont ni la flexibilité ni les moyens nécessaires pour tenter de deviner continuellement les sujets d'intérêt à venir de l'ACDI dans leur planification.

Les relations globales de financement par programme entre l'ACDI et les OSC canadiennes individuelles ont une longue histoire. Les OSC élaborent soigneusement des propositions pluriannuelles de concert avec leurs interlocuteurs des pays en développement, en s'inspirant des leçons du passé ainsi que des évaluations des représentants de l'ACDI. En effet, les partenaires institutionnels de l'ACDI sont périodiquement soumis à des évaluations rigoureuses ainsi qu'à des vérifications financières effectuées par l'ACDI.

Bien que le Programme du secteur volontaire ne représente qu'une partie relativement modeste des programmes de développement de l'ACDI, il constitue une source d'aide financière indispensable pour le renforcement des OSC canadiennes qui font face à une conjoncture financière unique au Canada et inconnue dans les autres pays donateurs; en effet, par exemple, il est beaucoup plus difficile au Canada qu'aux États-Unis ou au Royaume-Uni de se tourner vers les fondations ou le secteur privé. Le soutien accordé par l'ACDI aux programmes institutionnels a joué un rôle déterminant dans la réputation de lieu d'excellence et d'innovation que s'est taillée le Canada parmi les donateurs dans les pays en développement.

Le partenariat institutionnel est reconnu dans les évaluations canadiennes et internationales de l'efficacité de l'aide comme un moyen hautement efficace et efficient de développer la capacité des OSC de développer la prise en charge et la sensibilité aux besoins des pays en développement et d'obtenir des résultats durables. Cette formule de financement prend d'ailleurs de l'importance chez d'autres donateurs comme le DFID ou l'agence néerlandaise de développement.

Si l'ACDI revenait à l'approche axée sur les grands projets, ce qui nous ferait revenir en arrière de quelques dizaines d'années, il en résulterait pour les organisations des incertitudes de financement qui compromettraient l'efficacité du développement, alors que la ministre a promis au contraire de renforcer cette dernière dans ses nouveaux « Programmes des partenariats avec les Canadiens ». En effet, cette approche à l'ancienne réduirait l'efficacité d'un grand nombre d'OSC canadiennes qui comptent sur la collaboration de l'ACDI pour produire des résultats importants grâce aux synergies déployées dans leur programme général sur plusieurs années, ce qui ne peut être réalisé sur un horizon de deux ou trois ans.

Toutes les OSC canadiennes et leurs partenaires appuient les processus d'approbation de l'ACDI qui améliorent la qualité globale des efforts de développement des OSC canadiennes. Cependant, la

déclaration de la ministre selon laquelle les modalités de financement viseront « les meilleures propositions soumises par des organisations canadiennes » laisse craindre un retour à une formule basée sur les appels d'offres. Or, rien n'a jamais indiqué que la concurrence entre les OSC produisait de meilleurs résultats de développement pour les populations bénéficiaires; bien au contraire, la concurrence peut s'avérer très néfaste dans les milieux complexes des pays en développement où agissent les OSC locales lorsque la relation et l'engagement doivent nécessairement se vivre à long terme.

Il est indispensable, pour maintenir la solidité, la diversité et surtout l'efficacité du milieu des OSC canadiennes, que l'ACDI se dote, pour la mise en œuvre du mandat renouvelé de la DGPC, de lignes directrices qui respectent l'intégrité institutionnelle des OSC partenaires et reconnaissent les conditions dont celles-ci ont besoin pour faire œuvre efficace en tant qu'acteurs du développement. Déterrer les anciennes formules concurrentielles, c'est faire fi de toutes les leçons des dix dernières années quant aux ingrédients essentiels de l'efficacité en matière d'aide internationale et de développement : la prise en charge locale, l'accompagnement, l'arrimage avec les partenaires, les approches programmatiques élaborées en fonction des besoins et des moyens définis par les partenaires locaux, et l'engagement permanent de parvenir à des résultats de développement.

Brian Tomlinson

Analyste principal des politiques (Programme d'aide)