

**RENFORCEMENT DES PARTENARIATS AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE
QUESTIONS LIÉES AUX EXIGENCES OPÉRATIONNELLES DE L'ACDI
ET LA CRÉATION DE PARTENARIATS
DOCUMENT D'INFORMATION N° 3 DU CCCI**

Des homologues de la société civile dans le Sud soulignent fréquemment l'écart qui existe entre la discours sur rapports égalitaires implicites dans la notion de partenariat et la pratique des donateurs du Nord, tant les organisations de la société civile (OSC) que les donateurs officiels. Les relations de pouvoir inhérentes à l'accès à l'argent peuvent facilement mûrir les partenariats Nord-Sud et l'OSC du Sud a peu de recours.

Bien que de nombreuses OSC canadiennes ne parviennent pas toujours à bien réfléchir à leur rôle dans les relations de partenariat (voir les principes de partenariat du *Code d'éthique* du CCCI), il faut également mentionner qu'elles sont *de plus en plus* ramenées à une relation donateur-bénéficiaire en raison des exigences opérationnelles qui résultent des modalités de leur rapport de financement avec l'ACDI.

Il sera impossible d'avoir des partenariats efficaces pour l'excellence et l'innovation sans un réexamen complet et sérieux des pratiques de gestion au sein de la Direction générale du partenariat canadien (DGPC), des exigences de reddition de comptes en vertu des accords de contribution conclus avec l'Agence, et des répercussions des appels d'offres pour des partenariats soutenus à long terme avec les OSC. Un *Cadre pour des partenariats efficaces* de l'ACDI devrait établir à la fois les principes et les vastes réformes opérationnelles qui permettront d'améliorer la cohérence entre les relations opérationnelles de l'ACDI avec les parties intéressées et son engagement vis-à-vis des partenariats qui soutiennent des processus de développement dirigés localement. Le présent document d'information formule quelques recommandations comme point de départ.

1.0 LES CADRES OPÉRATIONNELS DE L'ACDI ONT UNE INCIDENCE SUR LES CONDITIONS RELATIVES AUX PARTENARIATS

Même si la relation opérationnelle entre l'ACDI et ses parties intéressées dans le cadre de programmes et projets n'est pas un « partenariat » dans le sens habituel du terme, les éléments essentiels du partenariat axé sur une étroite collaboration peuvent être à l'avantage mutuel des parties et bénéfiques pour les pauvres du Sud. Un certain nombre de ces qualités ont une incidence sur les *conditions* susceptibles de promouvoir « l'excellence et l'innovation »; d'autres influent *directement* sur elles.

Parmi les *conditions* favorables aux partenariats, mentionnons la confiance mutuelle, le respect, la collaboration étroite, la consultation opportune, des règles de financement justes et équitables ainsi qu'une procédure appropriée pour des processus conjoints de planification et

d'apprentissage. Les modalités opérationnelles des rapports entre l'ACDI et ses parties intéressées influent plus que directement sur les relations subséquentes avec les « partenaires » locaux, la partie prenante essentielle de la plupart des projets. Les méthodes canadiennes en ce qui concerne la reddition de comptes, la culture et les politiques organisationnelles, la planification et les exigences en matière de rapports peuvent comporter et comportent effectivement des défis et des fardeaux particuliers, qui limitent de façon importante la pleine réalisation de « l'excellence et de l'innovation » au sein d'un partenariat.¹

Parmi les éléments qui mènent *directement* à l'excellence et à l'innovation, il y a les connaissances et les compétences, le temps nécessaire pour obtenir des résultats, une mise en œuvre souple et discrétionnaire, des partenaires appropriés et un financement adéquat. L'innovation, plus particulièrement, exige de la créativité de la part de toutes les personnes concernées, en plus d'une mise en œuvre favorable et des méthodes de reddition de comptes. On ne saurait trop insister sur le fait que le développement constitue une entreprise risquée en soi qui comportant un degré beaucoup plus élevé d'imprévisibilité et d'échecs, que les initiatives nationales. Si le risque n'est pas une option, alors l'innovation ne l'est pas non plus. Évoluer dans une telle situation, exige de la souplesse pour composer de façon optimale tant avec les possibilités que les problèmes imprévus.

Au-delà des éléments eux-mêmes, il faut savoir que les personnalités constituent un facteur important. Chaque procédure et chaque règlement fait l'objet d'une interprétation personnelle, et de nombreuses OSC qui travaillent avec un chargé de projet pragmatique et expérimenté signalent qu'elles ont une relation très productive. De toute évidence, le défi est de faire en sorte que cette expérience soit communiquée au plus grand nombre possible. De plus, la relation peut être grandement touchée par les changements apportés aux exigences et méthodes opérationnelles de l'ACDI qui sont mises en place sans une consultation ou un avis suffisant pour en examiner les répercussions.

2.0 REDDITION DE COMPTES

Une plus grande attention sera accordée à la surveillance et à la reddition de comptes au cours des prochains mois lorsque le gouvernement conservateur déposera un projet de loi et de règlement dans le but d'améliorer la reddition de comptes publics. La question de responsabilité en programmation de l'aide est une longue histoire. La reddition de comptes est un élément essentiel qui permet de gérer les relations de pouvoir entre différents d'intervenants dans la chaîne d'aide, depuis le donateur officiel jusqu'aux OSC intermédiaires en passant par les acteurs civils des collectivités.² La question essentielle est de savoir qui rend compte à qui et de quoi. Selon des chercheurs de l'ODI, « les partenaires du Nord doivent reconnaître qu'ils ne sont pas les seuls à devoir rendre compte, les ressources du Sud, notamment la capacité et les connaissances sur le terrain, les relations avec les parties intéressées locales, etc. sont des

¹ Blagescu, M. et Young, J. *Partnerships and Accountability: Current Thinking and Approaches Among Agencies Supporting Civil Society Organizations*, Overseas Development Institute (ODI), août 2005, pages 3 à 5.

² Les OSC du Nord et du Sud peuvent avoir des notions très différentes de ce qu'est un partenariat efficace, les OSC du Sud étant préoccupées par la qualité de la relation pour ce qui est de leur propre autonomie et de la reddition de comptes à l'échelle locale, tandis que les donateurs du Nord cherchent une responsabilité quant aux décisions et aux mesures en rapport avec leur propre mission et responsabilités juridiques.

ressources également précieuses à l'égard desquelles les partenaires du Nord et du Sud doivent rendre des comptes ». ³ Un projet de recherche de quatre ans en Afrique du Sud a fait ressortir que les outils de gestion employés par les donateurs ne donnent pas les résultats souhaités pour ce qui est de rendre les programmes plus efficaces pour les pauvres. Les OSC du Sud évoluent dans un climat caractérisé par la crainte de perdre un financement précieux à cause des priorités des donateurs qui changent rapidement, la transformation de relations complexes de développement en contrats concurrentiels et l'obligation de rendre compte des résultats presque tous les mois. Il en résulte des « couches de désinformation et de camouflage, ce qui en fin de compte ne profite à personne », ce qui sape tous les efforts d'apprentissage véritable et de leçons partagées. ⁴

De nombreux homologues de l'ACDI et des OSC canadiennes font l'expérience de l'application d'outils de gestion axée sur les résultats (GAR) dans leur travail à cet égard. La GAR, appliquée avec souplesse aux conditions et échéances des partenaires locaux, pourrait être le mécanisme parfait pour encourager l'excellence et l'innovation. Cependant, elle est dans une grande mesure devenue une exigence bureaucratique, qui a été éclipsée de façon efficace par une *gestion des activités* détaillée et des vérifications en tant que principaux outils de reddition de comptes (c.-à-d., contrôle) dans la boîte à outils de l'Agence. Les deux ont entraîné des dépenses considérables tant pour l'ACDI que pour les organismes de mise en œuvre, et n'ont pas de façon générale présenté un bon rapport qualité-prix.

Trois caractéristiques des vérifications de l'ACDI sont particulièrement nuisibles :

1. Le remplacement des pratiques comptables habituelles (c.-à-d., échantillonnage) par un examen exhaustif de style judiciaire, une pratique coûteuse qui n'a pas donné les avantages qui justifieraient les coûts.
2. Une exigence irréaliste (pour divers contextes du Sud) et inutile pour une importance détaillée (reçus et preuve d'activité).
3. La non-reconnaissance de la performance antérieure d'une organisation.

Les organisations qui ont su exécuter sans problème des projets de l'ACDI pendant de nombreuses années continuent à faire l'objet d'un examen minutieux comme si chaque intervention était leur première. On décourage l'innovation par crainte que les vérificateurs prennent en compte les dépenses non prévues du contexte des modalités précises des contrats, et par les chargés de projet de l'ACDI qui ont tendance à accepter les observations de vérification comme étant avérées (très souvent par de jeunes vérificateurs et vérificatrices qui ne sont pas au courant des projets de développement). Les organisations sont déçues en raison de l'absence d'un mécanisme satisfaisant de règlement des différends à cet égard.

³ Blagescu, M. et Young, J., *op.cit.*, page 5.

⁴ Lister, S. "The Future of International NGOs: New Challenges in a Changing World Order", BOND (UK), préparé pour BOND Futures Programme, avril 2004, www.bond.org.uk/futures. Voir aussi Jenny Chapman *et coll.*, « Southern Perspectives on the Management of Aid by NGOs: Changes in Practice and Implications for Development », un projet de recherche subventionné par le DFID en Ouganda et en Afrique du Sud, de 2000 à 2004.

De par sa nature, l'innovation ne peut pas être complètement planifiée. Par conséquent, l'usage exhaustif par l'ACDI de projets et plans de programme à des fins de contrôle décourage l'innovation. Une interprétation rigoureuse des accords de contribution et des obligations juridiques n'incite pas les quelques organisations canadiennes à transférer les avantages du financement de programme aux homologues du Sud de longue date sous la forme d'un financement de base assorti d'un plus grand de contrôle local des activités. Une tendance croissante à demander de plus en plus de précisions et à avoir une période de planification plus longue, sans oublier les niveaux financiers inutilement faibles des approbations préalables de changements dans les activités prévues, rend de moins en moins probable que toute innovation et réduit la réceptivité des OSC canadiennes vis-à-vis des partenaires locaux. Une grande partie des efforts déployés par le personnel des OSC continue à être annulée par un processus de rapports onéreux et imprévisibles. On ne sait pas si l'information est nécessaire et il serait nettement plus avantageux de consacrer ce temps aux activités de programme.

3.0 AFFECTATION DES FONDS

La Direction générale du partenariat finance plusieurs organisations au moyen d'une série d'accords de programmes pluriannuels renouvelés, un processus qui permet de connaître les conditions du terrain et les partenaires locaux, et qui donne le temps nécessaire pour apprendre et apporter les changements. D'un point de vue du développement, il s'agit d'une approche beaucoup plus efficace que des projets *spéciaux*, et il faut féliciter l'ACDI d'être passée à cette forme de financement bien avant de nombreux autres donateurs officiels.

Malgré le fait qu'il soit très novateur et parfait pour encourager l'innovation et l'apprentissage, le budget de la Direction générale consacré aux partenariats de programmes a, depuis plus de dix ans, subi dans un premier temps des compressions, puis a été gelé par rapport aux récentes augmentations de l'aide (voir le document d'information n° 2). Les hausses récentes du budget de la Direction générale devant s'étaler sur les prochaines années commencent à corriger ce déséquilibre mais sans une importante augmentation annuelle du budget de la Direction générale (dans le sens des augmentations du budget d'aide global), il sera impossible de faire une place à l'excellence et à l'innovation et de tenir compte des organisations qui au fil du temps ont fait preuve de compétence dans leur gestion de projet. De nombreuses OSC au Canada sont aux prises avec des contextes de financement uniques, comptant sur un bassin de population généreux mais limité pour les dons privés et peu d'autres sources de financement dans le secteur privé.

La question de l'« équité » de l'affectation des fonds de l'ACDI ne fera jamais l'unanimité, mais les critères en matière d'affectation dans le cas des OSC subventionnées par le programme doivent tenir compte de la nécessité d'un financement soutenu à long terme pour cultiver des relations de partenariat fondées sur l'équité et le respect dans le Sud. Un appel d'offres, quoique attrayant et équitable à prime abord, pourrait gravement perturber des décennies de partenariat de programme solide et efficace avec des OSC du Sud et rehausser la concurrence (pour la survie) plutôt qu'une collaboration accrue entre les OSC. Bien qu'il soit peut-être impossible de trouver un processus d'affectation des fonds « équitable » dans un contexte non concurrentiel qui donnera satisfaction à toutes les parties intéressées, dans la mesure où ce processus est sensible et transparent et que l'on accorde la priorité à une relation de partenariat Nord-Sud, les OSC canadiennes l'accepteront. Les critères traitant d'affectations relatives devraient se fonder sur la compétence en gestion et les effets du développement.

L'ACDI devra s'assurer que les organisations peuvent respecter la formule de partage des coûts adoptée, et a n'en pas douter, la capacité de recueillir des fonds ne constitue pas un principe déterminant pour un bon programme de développement. Le bénévolat est au cœur de l'engagement du public et de l'apport financier, mais il représente un coût. Il faut reconnaître les contributions et les coûts associés au bénévolat. De nombreuses organisations canadiennes, qui n'amassent pas de fonds pour le développement, favorisent l'excellence grâce à leur précieux savoir-faire et à la participation des collectivités, dont on devrait se servir sans devoir prouver une capacité purement nominale de partage des coûts.

La part de l'ACDI en ce qui concerne les frais généraux de la gestion d'un programme est une question d'équité et d'efficacité. Le nouveau taux unique peut sembler plus simple à administrer pour l'Agence, mais il faut le peaufiner pour tenir compte de différentes situations et particularités organisationnelles, ce qui ajoute une énorme incertitude financière dans le contexte du développement tant pour les ONG canadiennes que pour leurs partenaires du Sud.

L'ACDI et le personnel de mise en œuvre devraient travailler en étroite collaboration afin de dégager les leçons du travail sur le projet. On laisse trop souvent l'apprentissage à des experts-conseils indépendants puisque le personnel ne dispose pas du temps nécessaire pour cette activité. L'excellence y gagnerait considérablement si les accords de contribution et l'enveloppe budgétaire des contrats comportait une clause adéquate de recherche et de réflexion pour les membres du personnel et les clients des partenaires canadiens et du Sud.

4.0 CONCURRENCE

L'ACDI a favorisé l'innovation pendant de nombreuses années en créant une fenêtre adaptée dans ses programmes bilatéraux prioritaires par pays pour des propositions des OSC canadiennes et de leurs partenaires du Sud. Ces propositions devaient toujours établir une uniformité par rapport aux stratégies par pays de l'ACDI et à son accord cadre avec le gouvernement concerné. Toutefois, elles ont constitué des façons importantes pour certaines OSC de mettre à niveau des programmes novateurs grâce à l'apport soutenu de ressources et d'approfondir leur engagement avec des homologues du Sud, y compris divers ordres de gouvernement, afin de renforcer les effets du développement. Les programmes-pays de l'ACDI ont réagi en présentant des initiatives intéressantes plutôt que le processus d'invitation ouverte à soumissionner pour des idées de programmes à l'avance déterminées par l'ACDI. Pourtant, au cours des cinq dernières années, ces projets adaptés ont reçu une part toujours moindre des ressources bilatérales alors que celles-ci augmentaient (voir le document d'information n° 2).

La solution pour les OSC est de participer davantage au système d'invitation ouverte à soumissionner. Tout en reconnaissant que ce système *semble* être un moyen plus équitable et prudent d'adjuger des contrats publics, l'actuel processus en réalité nuit à l'excellence, à l'innovation et à l'accès. Les soumissions concurrentielles occasionnent des frais si élevés que les organisations plus petites ou celles qui ont de nouvelles idées (tant les entreprises que les organisations sans but lucratif) sont éliminées du système. Certaines sont peut-être prêtes à se joindre à un consortium, mais les dispositions de financement découragent une telle pratique. De plus, l'actuel processus de sélection a une incidence sur la qualité des projets. Tout d'abord, l'Agence ne tient pas suffisamment compte des antécédents des concurrents, elle n'est pas en mesure de juger la créativité et l'innovation dans un système de points rigoureux et on tient à

peine compte des partenaires locaux, ce qui sape tout engagement vis-à-vis d'une prise en charge locale. En outre, les contrats à relativement court terme n'offrent pas le temps et l'expérience souvent nécessaires pour obtenir les résultats souhaités, une situation rendue plus difficile par l'application du processus d'invitation ouverte aux étapes ultérieures du même projet.

Comme on l'a signalé plus tôt, les demandes en régime de concurrence peuvent aussi avoir à première vue un attrait pour le processus de projet à la Direction générale du partenariat en plus de constituer un mécanisme visant à assurer la qualité et un accès équitable. Cependant, les coûts administratifs et de mise au point d'un tel processus sont nettement plus élevés que ses avantages possibles. À la place, la Direction générale doit établir des critères d'affectation nets, transparents et équitables qui répondent à son mandat, qui est de promouvoir un vaste éventail de partenariats dans la coopération internationale canadienne.

5.0 RECOMMANDATIONS

1. L'ACDI devrait envisager d'élaborer et d'adopter officiellement une culture de service pour favoriser les relations avec les partenaires, tout en tenant compte des répercussions pour les homologues du Sud des partenaires canadiens.
2. Le financement de programmes devrait être la norme dans le cas des partenaires qui continuent à faire la preuve d'un réel développement. La durée des accords de contribution devrait être la plus longue possible, au moins trois ans et idéalement cinq ans ou plus, sous réserve d'une évaluation périodique et régulière. Les budgets des programmes et des projets devraient disposer de fonds suffisants pour l'apprentissage et la diffusion des connaissances.
3. Les organisations qui ont fait la preuve d'une gestion efficace de projets multiples devraient obtenir un financement de programme pluriannuel.
4. L'ACDI devrait élaborer un processus rationnel et transparent d'affectation de ses fonds à l'intention des organisations financées par le programme, en fonction d'une bonne gestion et d'une efficacité du développement.
5. L'ACDI devrait accroître d'au moins 8 p. 100 par année au cours des cinq prochaines années le budget de base alloué à la Direction générale du partenariat canadien pour qu'elle dispose du financement nécessaire à l'appui à l'innovation et à l'excellence.
6. Reconnaissant la contribution importante des OSC canadiennes de petite et de moyenne taille, l'ACDI devrait renouveler le Fonds de partenariat canadien d'une façon à la fois efficace sur le plan administratif et appropriée aux besoins à long terme ces OSC qui œuvrent dans des partenariats Nord-Sud de citoyen à citoyen.
7. L'ACDI devrait évaluer la nouvelle formule des frais généraux et envisager sérieusement la pratique internationale qui consiste à appuyer les services en nature pour la réalisation complète du programme. Des fonds spéciaux devraient être inscrits aux frais généraux pour couvrir les frais liés à la gestion des bénévoles.
8. Les appels d'offres dans le cas des projets bilatéraux devraient comporter un examen du rendement antérieur ainsi que les contributions et la qualité des relations avec les partenaires du Sud. Une innovation significative devrait représenter un facteur important dans l'adjudication des contrats.

9. Il faudrait ramener les listes restreintes, fondées sur des documents de conception brefs, dans le cas des projets bilatéraux de manière à permettre aux organisations de vérifier leurs idées et leur capacité de mettre en œuvre des projets.
10. Lorsqu'un projet bilatéral a reçu une évaluation favorable et qu'aucun problème de gestion n'a été relevé dans le cadre d'une vérification, les étapes ultérieures devraient se faire sans appel d'offres afin de s'appuyer sur une expérience et des relations établies.
11. L'ACDI devrait planifier et gérer ses vérifications en fonction de l'ensemble de lignes directrices proposées par le CCCI et les ONG, et les vérifications devraient être conçues dans le but de reconnaître le savoir-faire et l'expérience (y compris l'historique de vérification) des partenaires auxquels sera confiée la mise en œuvre.
12. L'ACDI devrait envisager de mettre en place un processus d'appel, sous la forme possible d'un ombudsman, en vue de faciliter le règlement transparent des différends lorsque la chaîne hiérarchique ne peut donner l'assurance que la question a été résolue de façon équitable.
13. La Direction générale du partenariat devrait examiner le nombre de rapports détaillés qu'elle exige maintenant. Il faudrait prendre des mesures de gestion qui assurent l'uniformité d'utilisation parmi les membres du personnel et les clients, en particulier compte tenu du roulement du personnel. Elle ne devrait pas adopter de nouvelles méthodes visant tous les rapports sans consultations préalables et sans donner un préavis d'un an.
14. L'ACDI devrait négocier avec le Bureau du vérificateur général un niveau de vérification qui satisfait au besoin du gouvernement en matière de reddition de comptes sans réduire la gestion des contrats à une conformité à la vérification. Une attention particulière doit être accordée aux conditions imposées aux partenaires du Sud dont la capacité est limitée, à l'importance de l'engagement à long terme ainsi qu'à la prévisibilité et aux risques accrus. Dans la même veine, on devrait surveiller l'évolution de Service Canada au moment où le gouvernement examine ses approches de base en ce qui concerne la reddition de comptes aux niveaux politique et opérationnel.
15. On devrait envisager un processus officiel qui permettent de réunir des membres supérieurs du personnel de l'ACDI et des partenaires œuvrant dans le domaine des programmes et celui des finances pour examiner les principaux enjeux opérationnels.
16. L'ACDI et ses collectivités coopérantes devraient faciliter la création d'un programme d'échange de personnel à court terme de façon à accroître leur compréhension et leurs connaissances communes.

Esperanza Moreno
Directrice générale adjointe du CCCI
Février 2006

Le CCCI remercie le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) pour son aide financière.