

Le système d'appels de propositions à la DG des partenariats avec les Canadiens : enjeux actuels et recommandations

Octobre 2011

1. Introduction

En juillet 2010, au terme d'un examen du mandat de la Direction générale du partenariat canadien (DGPC) ayant duré un an, l'ACDI a lancé une nouvelle Direction générale des Partenariats avec les Canadiens, visant à développer « une nouvelle approche pour mobiliser les Canadiens et les organisations qui participent au développement international ». Cette approche promettait 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. Ce faisant, le processus d'application est passé d'une « programmation réactive » dans laquelle l'ACDI recevait les propositions des organisations de la société civile basées sur les priorités des OSC, à un système dans lequel les OSC doivent répondre à des appels de propositions basés sur des programmes permanents (inférieurs ou supérieurs à 2 millions \$ par exemple) et des projets spéciaux (Initiative de reconstruction et de développement en Haïti, Programme de partenariat pour l'initiative de Muskoka). Tous les appels de propositions sont donc guidés par les priorités thématiques propres au gouvernement et par les pays qu'il a choisi de cibler.

La simplification promise ne s'est pas produite et les délais administratifs deviennent monnaie courante. Le développement est compromis et le degré de frustration lié à ce processus est élevé chez plusieurs demandeurs. Des programmes cruciaux dans les pays en voie de développement sont en attente ou ont été coupés. Les organismes partenaires, qui travaillent le plus souvent dans des conditions de financement précaires, sont plongés dans l'incertitude. Des postes ont dû être supprimés et des plans d'urgence concernant de nouveaux financements ont dû être mis en place sans que ne soient définis des échéanciers clairs. Bien qu'il y ait d'autres préoccupations de fond quant aux cycles de financement concurrentiels et imprévisibles et à leur impact sur l'autonomie des organisations et, d'une manière plus large, sur les résultats de développement, à court terme il y a plusieurs changements simples que l'ACDI pourrait opérer dans le système d'appels de propositions, changements qui remédieraient à de nombreux problèmes actuels et amélioreraient les impacts développementaux.

2. L'ACDI doit respecter ses propres échéances pour rendre ses décisions, comme le font les OSC lorsqu'elles soumettent leurs propositions

La justification du passage d'une « programmation réactive » à un système d'appels de propositions était de fournir un calendrier d'échéances beaucoup plus clair pour le traitement et

la sélection des propositions. Cette prévisibilité est essentielle pour une programmation responsable et efficace. Cependant, avec le nouveau système de la Direction générale des partenariats avec les Canadiens, le traitement et l'annonce des résultats des appels de propositions ont fait l'objet de retards importants et inquiétants. L'annonce de l'Initiative de Muskoka a été retardée de près de quatre mois, l'annonce des appels de propositions pour plus de 2 millions de dollars est en retard de deux mois (en date de la mi-octobre) et l'annonce des appels de propositions de moins de 2 millions de dollars est en retard de deux semaines. En outre, le « processus de révision » pour tous les appels de propositions établit clairement que « tous les demandeurs seront avisés des résultats avant le XXX (date) et qu'un agent de la DG des partenariats avec les Canadiens entrera en contact avec les demandeurs sélectionnés pour discuter des détails contractuels ». Cependant, tel n'a pas été le cas avec l'initiative de Muskoka, où seuls les demandeurs sélectionnés ont été avisés en privé, tous les autres ayant appris les résultats un mois plus tard par voie de communiqué de presse. De plus, bien que l'ACDI ait prévenu les demandeurs pour les propositions de plus et de moins de 2 millions de dollars qu'elle ne respecterait pas ses échéances, elle n'a pas communiqué de nouvelles dates, laissant ainsi dans le flou complet tous ceux qui ont répondu aux appels de propositions et qui, maintenant, ne savent pas comment gérer un temps d'attente supplémentaire inconnu. Enfin, on ne sait pas quelles seront les répercussions de ces retards sur les appels subséquents.

Que peut-on faire ?

- À court terme, l'ACDI pourrait immédiatement établir, communiquer et respecter de nouvelles échéances pour les traitements des deux propositions de plus et de moins de 2 millions de dollars.
- L'ACDI devrait aviser en même temps TOUS les demandeurs, sélectionnés ou non. Ce processus devrait progresser indépendamment de toute annonce publique.
- L'ACDI pourrait revoir les échéances des propositions à venir, communiquer le calendrier des prochains appels de propositions et respecter ces échéances.

Résultats des appels de propositions à ce jour :

Appels de propositions	Nombre connu de demandes (et demandes acceptées)	Date limite de remise des propositions (durée de traitement prévue)	Date prévue de l'annonce	Date effective de l'annonce (retard)
Redressement et reconstruction en Haïti	(15 acceptées)	16 novembre 2010 (3½ mois)	28 février 2011	2 mars 2011 (2 jours de retard)
Initiative de Muskoka	60 (28 acceptées)	31 janvier 2011 (4 mois)	31 mai 2011	20 septembre (3 mois ½ de retard)
Partenaires – 2 millions et plus	50 (inconnues)	31 mars 2011 (4½ mois)	15 août 2011	Pas d'annonce (2 mois de retard)
Citoyens du monde – Stages pour les jeunes autochtones	Inconnues (8 acceptées)	8 avril 2011 (un peu moins de 5 mois)	30 septembre 2011	21 juin 2011 (3 mois avant la date prévue)
Partenaires – Moins de 2 millions	161 ou 168 (inconnues)	29 avril 2011 (5 mois)	30 septembre 2011	Pas d'annonce (2 semaines de retard)

Partenaires – Partenaires du savoir	Pas encore lancé			
Partenaires – Coopération volontaire	Pas encore lancé			

Au 15 octobre 2011

3. L'ACDI doit renforcer le niveau de transparence concernant les propositions et la sélection

Quel que soit l'appel de propositions, seuls les noms des demandeurs sélectionnés sont publiés. Aucune information n'est communiquée sur le nombre de propositions reçues, sur le montant total de fonds demandés pour chaque proposition, sur le montant total de fonds disponibles de la part de la DG des partenariats avec les Canadiens pour chaque appel de proposition, sur le profil des organismes demandeurs (par taille et secteur), ni sur la façon dont les décisions reflètent les paramètres établis (par exemple, quotas par priorités thématiques ou par pays ciblés).

Que peut-on faire ?

- L'ACDI pourrait renforcer le niveau de transparence en ce qui a trait aux résultats de chaque appel de propositions, y compris les informations relatives aux différents points évoqués ci-dessus.

4. L'ACDI doit inclure les critères utilisés pour évaluer les propositions

L'un des défis les plus importants pour les organismes qui répondent aux appels de propositions de l'ACDI est de savoir comment sont évaluées les propositions, car ces évaluations ont un impact sur la conception de la proposition et sur les éléments que les organismes doivent mettre en relief : l'égalité entre les hommes et les femmes est un thème transversal, mais quelle est l'importance que l'on y accorde dans les appels de propositions de l'ACDI ? L'ACDI a déclaré que 80 % des projets qu'elle finançait devaient entrer dans le cadre des priorités thématiques de l'ACDI et 50 % dans le cadre des pays ciblés par le gouvernement. Les propositions qui se situent en dehors de ces priorités ou des pays ciblés sont-elles automatiquement désavantagées ? L'intégration d'autres thèmes prioritaires, tout en gardant seulement les pays ciblés, réduit-elle les chances de succès ? Au niveau des critères, le CCCI a pu obtenir uniquement les critères utilisés pour évaluer les propositions pour l'Initiative de reconstruction d'Haïti (et la pondération accordée à chaque critère) grâce à une demande d'accès à l'information. L'ACDI a finalement publié les critères, y compris la pondération, pour son plus récent appel de propositions pour les universités canadiennes. L'influence de l'inclusion des priorités ou des pays ciblés de l'ACDI sur les résultats n'est cependant pas claire.

Que peut-on faire ?

- Tous les appels de propositions doivent à l'avenir inclure les critères selon lesquels les projets seront évalués, y compris la pondération, et doivent clairement indiquer si l'inclusion de priorités thématiques et des pays ciblés a une influence sur le processus de soumission.

5. L'ACDI doit élaborer un processus plus facile à gérer.

Développer des propositions pour l'ACDI demande énormément de temps et coûte très cher. L'ACDI devrait envisager un processus par étapes avec un document conceptuel court soumis par tous les demandeurs intéressés, suivi de propositions plus longues pour les organismes qui passent avec succès la première étape, tout cela dans la limite d'échéances raisonnables. Dans le cadre d'un sondage sur les résultats des différents appels de propositions, le CCCI et les conseils régionaux et provinciaux vont recueillir les points de vue de leurs membres pour savoir quelles seraient les échéances raisonnables d'un tel processus et vont vérifier si le fait qu'on leur demande de soumettre leur proposition peut être interprété comme une garantie de succès, ce qui est une préoccupation clé de l'ACDI. Gérer les attentes des demandeurs est un point important; l'ACDI pourrait clarifier ce à quoi les demandeurs peuvent s'attendre, ce qui réglerait ce problème.

Que peut-on faire ?

- L'ACDI pourrait explorer l'idée d'un processus en deux étapes avec, d'abord, la présentation d'un document conceptuel, suivi d'une proposition plus élaborée pour les organismes qui passent avec succès la première étape.

6. Les demandeurs refusés méritent un compte-rendu sur leur proposition, de façon à améliorer leurs prochaines propositions et à tirer des leçons de cette expérience

Pour le CCCI, il est difficile de comprendre la réponse de certains fonctionnaires de l'ACDI selon laquelle ces comptes-rendus donneraient aux organisations un avantage injuste lors des prochains appels de propositions. Permettre aux organisations d'apprendre de leurs erreurs et d'améliorer leurs prochaines propositions est vital pour assurer des propositions de développement de grande qualité. Une réponse groupée pour tous les demandeurs a une valeur limitée. Les meilleurs projets et les meilleurs résultats de développement seront obtenus grâce à un processus d'apprentissage itératif que le processus d'appels de propositions devrait encourager. Le CCCI trouve encourageant de savoir que les demandeurs non sélectionnés recevront une lettre indiquant les points faibles de leur proposition.

Que peut-on faire ?

- Dans le cadre d'un processus gérable, l'ACDI pourrait intégrer un mécanisme qui permettrait à tous ceux impliqués dans le processus de faire les commentaires appropriés

7. Une stratégie à moyen terme pour les partenariats et le renforcement de la société civile

Les fondements des bonnes pratiques de développement et de bons résultats reposent sur des partenariats à long terme, pour répondre aux besoins des organismes homologues des pays en développement. De nombreux organismes canadiens ont bénéficié de tels partenariats avec l'ACDI. Leurs partenaires dans les pays en développement ont profité d'une stabilité et d'une prévisibilité, deux ingrédients essentiels pour obtenir des résultats de développement. Le passage rapide, cette dernière année, d'un mécanisme de financement réactif, à un système concurrentiel a mis en danger la viabilité de nombreux organismes ainsi que les relations à long terme avec leurs partenaires, laissant plusieurs d'entre eux dans l'incertitude quant aux résultats à venir. Lorsqu'il y avait des retards de financement entre un contrat et les conclusions de rigoureuses négociations pour un contrat suivant, la DGPC avait l'habitude de fournir « des financements relais ». La transition à la DG des partenariats avec les Canadiens a non seulement éliminé ces relais, mais a soudainement mis un terme aux financements institutionnels de programmes sur lesquels de nombreux organismes, avec leurs partenaires,

comptaient depuis des décennies d'une façon ininterrompue. La dépendance au financement de l'ACDI est un facteur que les organismes doivent analyser, et beaucoup d'entre eux ont d'ores et déjà réduit cette dépendance depuis des années grâce à la générosité des Canadiens. Mais l'ACDI doit aussi réfléchir à sa façon de rompre ses relations avec ses partenaires lorsqu'elle choisit de le faire, d'une façon qui soit durable et qui maintienne des pratiques efficaces de développement. De plus, les déboursements annuels de la DGPC entre 1995 et 2008 (en dollars 2008) affichent une baisse constante (et une baisse encore plus évidente par rapport au statut à peu près constant des autres Directions). Le doute demeure à savoir si cela est une coïncidence ou si c'est intentionnel. L'ACDI doit avoir une stratégie claire pour l'établissement de directions futures à la DG des partenariats avec les Canadiens, en ligne avec l'engagement de l'Agence à renforcer les OSC en tant qu'acteurs du développement.

Que peut-on faire ?

- À court terme, l'ACDI pourrait établir des modalités, conditions et des procédures appropriées pour réduire progressivement les partenariats avec tous les partenaires existants ou futurs.
- À moyen terme, l'ACDI pourrait élaborer une stratégie pour la DG des partenariats avec les Canadiens qui articule plus clairement les orientations futures liées au financement des organisations de la société civile.