

Le 22 novembre 2010

L'honorable Bev Oda
Ministre de la Coopération internationale
Agence canadienne de développement international
200, promenade du Portage
Gatineau (Québec) K1A 0G4

Madame la Ministre,

Les OSC canadiennes partenaires de l'ACDI ont suivi de près le dossier du Cadre pour la modernisation et l'efficacité des partenariats, dévoilé en juillet dernier par la Direction générale des partenariats avec les Canadiens (DGPC). En vertu de cette « nouvelle approche visant à mobiliser les Canadiens et les organisations qui participent au développement international », les « partenariats » entre l'ACDI et les OSC seront désormais le fruit d'un système concurrentiel d'appels de propositions.

Bien que les membres du CCCI se réjouissent de ce que l'ACDI reconnaisse « le rôle crucial que joue la société civile canadienne dans la lutte contre la pauvreté », nous croyons que ce nouveau système concurrentiel ne peut que miner sérieusement l'efficacité des partenariats pour le développement conclu dans cette optique. Au nom de nos 90 membres, nous désirons donc par la présente soumettre à votre attention certains enjeux qui nous paraissent fondamentaux. Nous entendons également en faire part à nos membres ainsi qu'à tous les Canadiens qui s'intéressent à l'efficacité des organisations de la société civile canadienne.

Pendant plus de 30 ans, l'ACDI, grâce à ses mécanismes de financement réactifs, a joué un rôle de catalyseur, renforçant la capacité des OSC à être des acteurs efficaces du développement. Ces OSC mettent aujourd'hui leur expertise considérable au service de partenariats multiples et complexes qui touchent nombre de secteurs et de pays.

Durant cette période, les OSC partenaires de l'ACDI ont démontré leur capacité à innover, et exploré des méthodes inédites dans plusieurs domaines, notamment l'égalité des sexes, le développement économique des collectivités et la participation civique. Les OSC canadiennes fournissent un soutien à long terme à leurs partenaires des sociétés civiles locales, augmentant l'autonomie, la capacité ainsi que l'efficacité du développement là où elles mènent leurs activités. D'ailleurs, les évaluations institutionnelles de partenaires qui attestent ces succès abondent.

Il faut bien sûr mentionner que les citoyens canadiens, dont la contribution se chiffre en millions de dollars, ont participé à cette réussite. Or, sans le soutien institutionnel et programmatique constant de l'ACDI, les OSC du Sud n'auraient pu compter sur le financement prévisible et à long terme des OSC canadiennes durant toutes ces années. En effet, alors qu'elles doivent composer avec des conjonctures difficiles et instables sur les plans social, économique et politique, le caractère durable et prévisible des fonds assure leur présence sur le terrain.

Ce qui nous préoccupe plus que tout, c'est que le nouveau système de financement adopté par l'ACDI repose sur une vision erronée. Plutôt que de contribuer à l'efficacité des partenariats, il risque fort d'accroître l'incertitude et d'atténuer les répercussions à long terme du travail accompli par nos OSC. Les lignes directrices accompagnant les deux appels de propositions diffusés depuis l'annonce de l'ACDI font bien ressortir cette contradiction.

Quelles sont les enjeux fondamentaux qui méritent examen?

1. Les principes orientant les nouvelles politiques de l'ACDI en matière de partenariats reposent sur une mauvaise compréhension du Programme d'action d'Accra (PAA). Le caractère directif de la nouvelle approche – qui impose aux organisations de concourir dans des domaines préétablis – et la nécessité que les propositions soient liées aux programmes gouvernementaux nient ce que reconnaît pourtant le PAA : les OSC sont des acteurs de plein droit du développement.

Contrairement à ce qu'a affirmé l'ACDI en juillet, le Programme d'action d'Accra ne définissait pas de principes sur l'efficacité du développement. Dans les faits, il en appelait plutôt à la création d'un processus international qui, mené par les OSC elles-mêmes, viserait la mise en place de tels principes. Ceux-ci, les *Principes d'Istanbul sur l'efficacité du développement des OSC*, que vous trouverez en annexe, n'ont été approuvés qu'en septembre 2010 lors de l'assemblée générale du Forum sur l'Efficacité du Développement des OSC. L'ACDI doit y souscrire et s'en servir pour interpréter le concept d'efficacité lorsqu'elle élabore ses politiques de partenariat.

Les bailleurs de fonds et les gouvernements des pays en développement ayant souscrit au PAA ont unanimement accepté d'« œuvr[er] avec les OSC à l'instauration de conditions propices à une maximisation de leur contribution au développement » [paragraphe 20, c'est nous qui soulignons]. Pourtant, les politiques de partenariat annoncées par l'ACDI en juillet ne respectent pas cet engagement crucial. Le système concurrentiel désormais en vigueur est directif plutôt que réactif, et a été adopté sans qu'aient été consultés les partenaires canadiens. Qui plus est, l'obligation de proposer des projets qui s'inscrivent dans les plans des gouvernements locaux signifie que les OSC ne sont pas traitées comme des acteurs de plein droit du développement qui mettent en place des approches novatrices, mais comme de simples agences qui doivent se borner à répondre aux programmes et priorités des gouvernements.

L'ACDI doit prendre garde de considérer les principes sur l'efficacité du développement comme un fait acquis, et renouveler ses politiques de partenariat en consultant ses partenaires. De telles consultations doivent avoir lieu régulièrement et se dérouler sous le signe de la transparence et de l'ouverture, conformément à la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*. L'Agence doit également tenir compte des résultats du dialogue mondial sur la société civile et l'efficacité du développement qui se déroule dans le cadre du Forum sur l'efficacité du développement des OSC et qui mènera à la tenue du prochain Forum de haut niveau à Busan, en novembre 2011.

2. La nouvelle exigence imposant aux OSC de réaliser les projets des gouvernements locaux ou d'en proposer qui s'inscrivent dans leurs visées réduira l'efficacité de leur action. La capacité d'innovation et de prise en charge locale s'en trouvera affectée.

Dans les lignes directrices accompagnant les appels de propositions actuels, on exige à juste titre des OSC canadiennes qu'elles démontrent en quoi leur projet « répond aux besoins, aux priorités et aux approches déterminés par les partenaires locaux ». Toutefois, on précise également qu'il faut « coordonner les efforts de la société civile avec les plans et les politiques des pays bénéficiaires ». Dans le cas de l'appel de propositions pour le redressement et la reconstruction d'Haïti, on va encore plus loin, puisqu'on réclame une preuve que les autorités locales et d'autres ordres de gouvernement appuient le projet.

Pareille approche va à l'encontre de l'engagement de l'ACDI à assurer l'instauration de conditions facilitant le travail des OSC et à traiter celles-ci comme des acteurs de plein droit du développement. En effet, les OSC ne sont en mesure d'être efficaces et d'innover que dans le cadre de programmes et de propositions axées sur la participation et sur une bonne compréhension des besoins locaux. Or, tenter de définir ce que ce sont ces « besoins locaux » est un exercice complexe, mais le fait demeure qu'ils ne sauraient tenir entier dans les directives qui sous-tendent les programmes et priorités des gouvernements. Ainsi, les nouvelles règles en vertu desquelles l'approbation du gouvernement local est nécessaire font abstraction des leçons tirées de plus d'une décennie de contributions de la part des OSC : si celles-ci contribuent au renforcement de la gouvernance démocratique et de la participation citoyenne, les gouvernements locaux, désireux de préserver le statu quo, peuvent parfois s'ériger en obstacle.

3. Dans sa volonté de mettre en place un système concurrentiel d'appels de propositions, la DGPC a amalgamé les notions de marché et de partenariat. Une telle approche, axée sur les projets à court terme, sape le caractère durable et prévisible qui caractérisait les relations avec les OSC partenaires.

Certains types de programmes d'aide se prêtent bien aux appels de propositions concurrentiels : c'est notamment le cas des initiatives ponctuelles visant l'innovation ou la reconstruction d'urgence. Toutefois, s'il convient aux projets à court terme, ce modèle contredit l'essence même d'une relation de partenariat, qui tire son efficacité de l'accompagnement à long terme, de la prévisibilité et de la sensibilité aux besoins.

Comme le démontrent des évaluations faites par les bailleurs de fonds, le mécanisme de financement par appel de propositions est utile pour les projets à durée limitée, mais ne convient pas aux processus qui s'inscrivent dans la durée. Récemment, une évaluation complète de la programmation de la société civile dans l'Union européenne établissait d'ailleurs que le système concurrentiel d'appels de propositions « n'offre pas vraiment la possibilité de bâtir avec les OSC des partenariats qui, à moyen terme, permettraient de s'attaquer aux problèmes de manière planifiée et durable ».

La programmation par projet est évidemment nettement plus propice aux propositions ponctuelles et à court terme qu'aux processus de développement à long terme. Ajoutons que les programmes qui ne se composent que de projets à court terme entraînent inévitablement un affaiblissement de l'infrastructure et une érosion des capacités institutionnelles, minant dès lors l'aptitude à maintenir des partenariats dignes de ce nom.

Le récent appel de propositions pour le redressement et la reconstruction d'Haïti trahit un manque de réalisme en exigeant que les activités du projet retenu produisent des résultats durables au bout d'un an. De plus, en réclamant que la proposition comprenne une stratégie de sortie à la fin de cette même année, on essaie peut-être de prévenir une dépendance à l'égard de l'aide, mais il n'empêche qu'il s'agit d'une atteinte inacceptable à l'intégrité de relations de partenariat matures, qui nécessitent une évaluation de la situation telle qu'elle se vit sur le terrain et une capacité à s'y adapter.

4. En instaurant un système d'appels de propositions qui lui laisse toute liberté de restreindre le financement à des domaines précis, Ottawa rompt le lien avec le secteur. Le gouvernement ne tient plus compte des perspectives de nos partenaires du Sud et brime la capacité des OSC canadiennes à faire leurs les priorités de ceux-ci.

Dans un système d'appels de propositions, la programmation des OSC est déterminée par les priorités des bailleurs de fonds. Ainsi, le caractère orienté et directif de tels appels entravera la

capacité des OSC canadiennes à remplir leur responsabilité, qui consiste à tenir compte des perspectives de leurs partenaires du Sud et à en respecter les priorités de programmation. Cela diminuera la qualité de l'aide fournie par les OSC et leur efficacité en matière de développement.

5. Un système concurrentiel favorisera les gros joueurs et évincera les petites et moyennes OSC. Ainsi, malgré les apparences, ce type de « partenariat avec les Canadiens » signifie que moins de citoyens participeront à l'effort de développement.

Bon nombre de petites et moyennes OSC canadiennes qui font preuve d'une efficacité et d'un sens de l'innovation remarquables dans leurs domaines respectifs risquent d'être particulièrement affectées par les nouvelles politiques. En effet, elles n'ont pas l'envergure nécessaire pour investir le peu de ressources humaines dont elles disposent dans des concours exigeants, d'autant que les résultats sont plus qu'incertains. Maintenant que les coûts opérationnels – qui ne sont pas directement liés aux projets faisant l'objet de propositions – ne semblent plus considérés dans le calcul du partage des coûts, un grand nombre d'OSC, et pas seulement les petites et les moyennes, constateront que le « prix » de leur participation a augmenté.

La plupart des OSC, ayant déjà consacré le financement dont elles disposent à leurs partenariats à long terme, font maintenant face à un défi de taille : elles doivent investir des fonds dans la préparation de propositions et réserver des revenus importants en vue du partage des coûts liés aux projets visés. Pire, elles se livrent à l'exercice sans connaître leurs chances de succès dans un contexte d'évaluation désormais fondé sur la concurrence.

À notre avis, la participation des Canadiens par l'entremise des petites et moyennes OSC risque de connaître un déclin marqué. Le travail et les réalisations de celles-ci ont en partie été rendus possibles grâce à une relation programmatique et institutionnelle avec l'ACDI, mais le système mis en place par la DGPC menace aujourd'hui leur viabilité en tant qu'acteurs du développement.

En conclusion, l'ACDI, historiquement, a joué un rôle clé dans la mise en place d'une structure de la société civile permettant à de nombreux Canadiens de participer directement aux efforts de développement. Dans le cadre de la relation ainsi créée, les OSC canadiennes n'étaient pas de simples sous-traitants, mais bien des partenaires dans la poursuite d'un but commun : renforcer les OSC du Sud afin qu'elles deviennent des acteurs essentiels et de plein droit du développement.

À l'heure actuelle, bien des OSC canadiennes profitent toujours d'ententes de financement pluriannuelles axées sur les programmes, et d'autres ont été en mesure de soumettre une proposition avant la date limite de septembre. Nous sommes convaincus que la DGPC continuera à traiter promptement et efficacement ces dossiers et à respecter l'intégrité programmatique des OSC concernées, et ce, indépendamment du nouveau système dévoilé en juillet.

Les membres du CCCI sont grandement préoccupés par ce qu'il adviendra de leur relation avec l'ACDI et par les répercussions de cette « modernisation des partenariats » annoncée en juillet par la DGPC. Jusqu'à maintenant, rares sont les renseignements qui leur permettent de mesurer l'incidence qu'aura cette transformation sur leurs capacités institutionnelles ainsi que sur les programmes qu'elles gèrent en collaboration avec leurs partenaires du Sud.

S'il va de soi que ce système concurrentiel doit être apprivoisé aussi bien par la DGPC que par les OSC canadiennes, les membres du CCCI vous exhortent toutefois à considérer attentivement les modalités des prochains appels de propositions. Afin que les OSC canadiennes soient en mesure d'apporter une contribution significative aux efforts de développement, et pour que cette contribution soit fondée sur les besoins et les rôles propres à chaque partenariat de longue date et non pas déterminée par les priorités et thèmes changeants de l'ACDI, il est essentiel de leur accorder la plus grande souplesse possible en matière de programmation.

Alors que vous envisagez sans doute le prochain appel de propositions, les membres du CCCI désirent vivement vous faire part de leurs idées quant aux moyens d'améliorer les modalités du financement accordé aux OSC. Nous exigeons enfin que la DGPC et vous consultiez les partenaires canadiens en 2011. Vous serez alors en mesure de recueillir des commentaires au sujet de leur expérience du nouveau système et des répercussions de celui-ci à ce jour, ce qui vous permettra de procéder aux ajustements qui s'imposent.

Veillez agréer, Madame la Ministre, mes salutations distinguées,

Le président-directeur général
Gerry Barr