

Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI

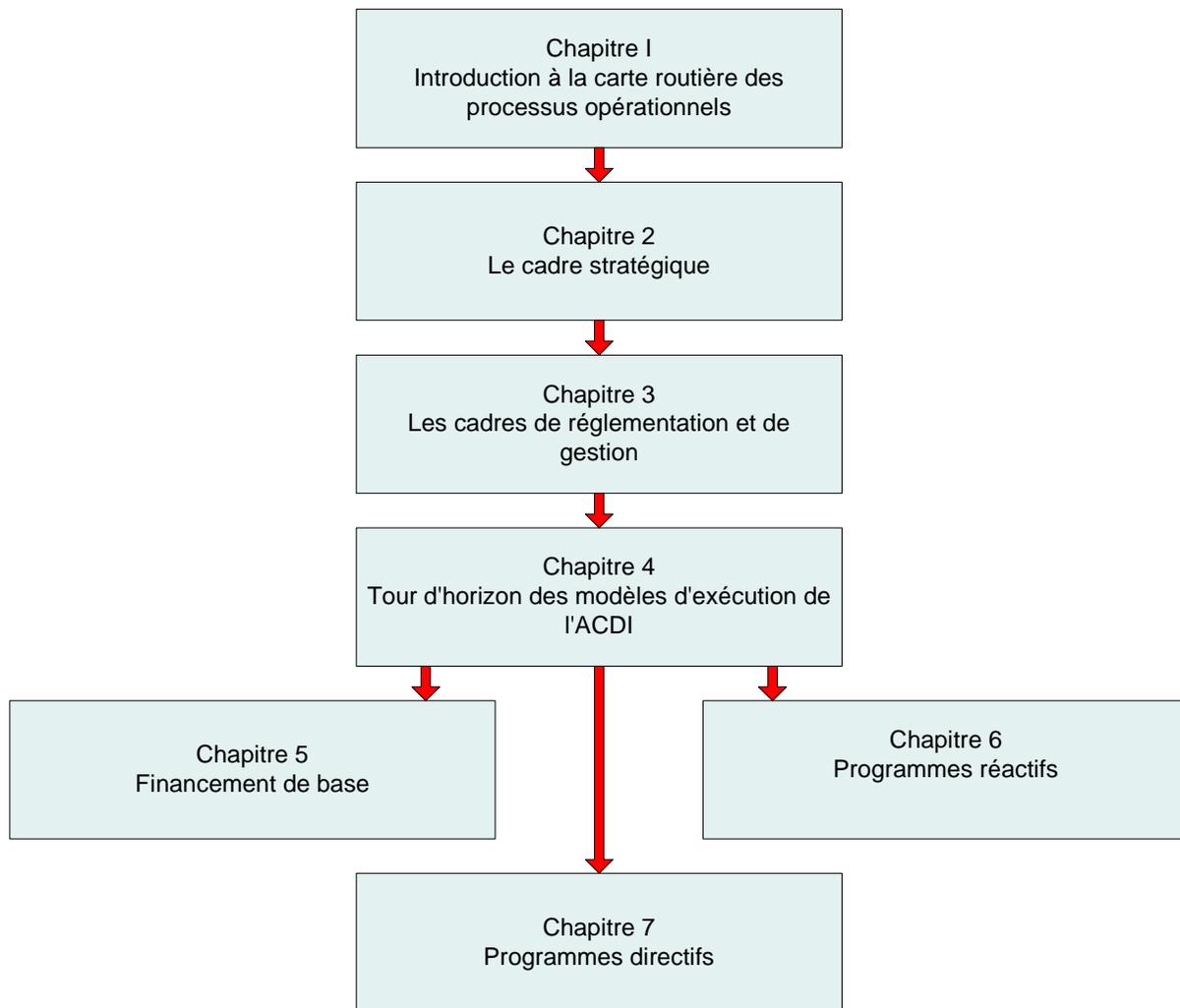
Survol



Version 2.5

juin 2006

Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI



La Carte routière est un document virtuel, ou électronique. Tous les documents connexes sur les politiques et la réglementation ainsi que les documents de référence sont intégrés à la Carte routière au moyen d'hyperliens. Elle a été conçue pour être consultée au moyen d'un navigateur Web, et non sous forme imprimée.

La version de la Carte routière publiée dans Entre Nous est continuellement mise à jour.

La Carte routière sur les processus opérationnels de l'ACDI a été élaborée et est gérée par le Groupe des affaires opérationnelles, qui relève du bureau du président, en collaboration avec les directions générales chargées de l'exécution des programmes et les directions générales fonctionnelles. Le Comité directeur de la Carte routière est un forum permettant aux directions générales d'aborder les questions opérationnelles d'intérêt commun et sert de plaque tournante pour la coordination des initiatives visant à améliorer les processus opérationnels et à enrichir la Carte routière.

Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI

Les questions sur l'application et le fonctionnement des modèles d'exécution de l'ACDI doivent être acheminées au service de gestion stratégique ou de planification stratégique de la direction générale de programmes concernée.

Chapitre 1

Introduction à la Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI

1.0 Aide publique au développement et aide publique

Le Canada accorde de l'aide publique au développement (APD) aux pays en développement d'Asie, des Amériques et d'Afrique et du Moyen-Orient dans le contexte de programmes de coopération au développement visant un pays ou une région, mais aussi indirectement par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales canadiennes et internationales, d'institutions multilatérales, d'organisations du secteur privé et d'autres organismes.

Le Canada fournit une aide publique (AP) aux pays d'Europe centrale et orientale et à l'ancienne Union soviétique. Bien que l'aide publique ne soit pas considérée comme de l'APD selon la définition établie par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE appliquée par les pays membres, elle est néanmoins prescrite par la politique étrangère du Canada, dont elle représente un volet important.

Le Énoncé de politique internationale du Canada établit le cadre global des programmes canadiens d'APD et d'AP.

2.0 Le modèle des fonctions de l'ACDI

Au plus haut niveau, le modèle des fonctions de l'ACDI comprend tant les fonctions de base que les fonctions d'appui. Les fonctions de base sont les suivantes :

- Influence sur les stratégies de développement;
- Financement et gestion des programmes;
- Production de rapports sur les résultats de l'Agence destinés aux parties intéressées, dont les bénéficiaires des programmes et des projets, la direction de l'ACDI, les organismes centraux, le Parlement et le public canadien.

Il y a aussi un ensemble de fonctions qui fournissent à l'Agence l'orientation et les outils lui permettant d'accomplir les fonctions de base. Ces fonctions d'appui sont les suivantes :

- Gestion de l'ACDI;
- Gestion financière;
- Communications;
- Gestion de l'information et technologie;
- Gestion des ressources humaines;
- Administration.

3.0 But et contexte de la Carte routière des processus opérationnels

La Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI décrit le cadre (politiques, règlements, procédures) régissant les programmes canadiens d'aide publique au développement (APD) et d'aide publique (AP) qui sont mis en œuvre par l'Agence canadienne de développement international – la fonction de financement et de gestion des programmes.

Conformément aux **Modalités et conditions relatives à l'aide internationale au développement** et à la **Politique cadre** qui l'accompagne, ainsi qu'au **Guide des dépenses**

Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI

d'aide admissibles, la Carte routière résume les diverses méthodes utilisées pour concevoir et mettre en œuvre les projets et les programmes d'APD et d'AP tout au long du cycle de projet ou d'investissement. La Carte routière comporte des renvois et des liens utiles aux principales politiques, stratégies, lignes directrices et à des documents de travail ou à des énoncés de principes.

La Carte routière a été rédigée principalement à l'intention des employés de l'ACDI à l'administration centrale et sur le terrain. Elle pourrait toutefois intéresser les partenaires de l'ACDI dans l'aide au développement international au Canada et à l'étranger ainsi que les personnes qui souhaitent savoir comment l'ACDI achemine l'APD et l'AP de notre pays.

4.0 Modèles d'exécution de l'ACDI

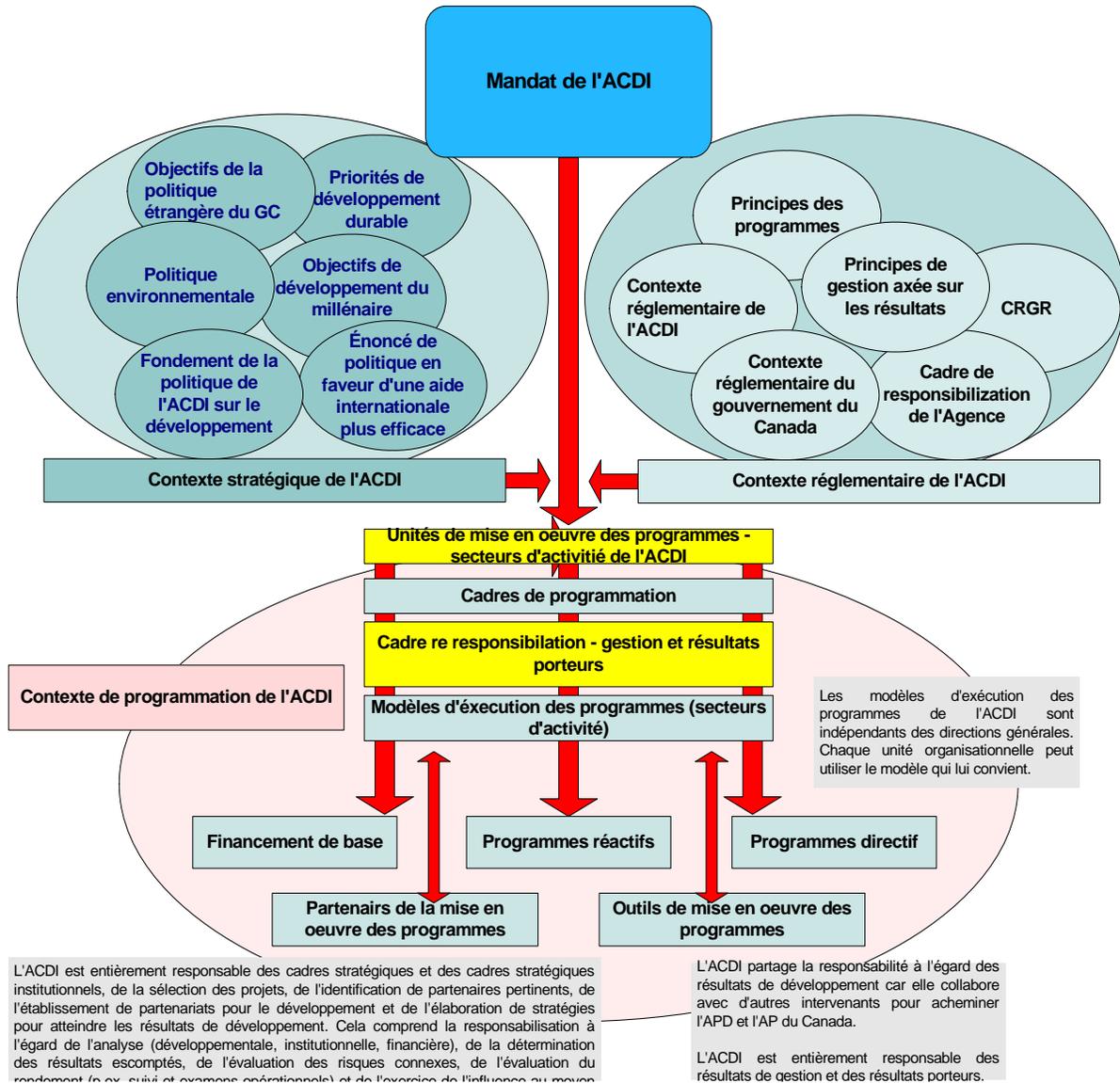
L'Agence gère la planification et l'exécution de l'APD et l'AP en recourant à trois modèles d'exécution :

- le financement de base;
- les programmes réactifs;
- les programmes directifs.

Le schéma 1.0 ci-dessous illustre la relation entre le cadre de la politique étrangère, le cadre stratégique de l'APD, le contexte réglementaire interne et externe et les modèles d'exécution.

Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI

Schéma 1.0 Aperçu des processus opérationnels



Chapitre 2 Le cadre stratégique

1.0 Fondement de la politique sur le développement de l'ACDI

Divers documents ont été rédigés pour mieux guider le personnel quant au mandat et aux priorités de programmation de l'ACDI.

Les documents suivants sont parmi les plus importants, car ils définissent les grandes orientations de l'aide publique au développement (APD) et de l'aide publique (AP) du Canada :

- **Stratégie de développement durable**
- **Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace**
- **Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle (OCDE/CAD)**
- **Cadre de responsabilisation et de gestion axés sur les résultats**
- **Politique sur l'aide liée et déliée**
- **La Politique environnementale de l'ACDI en matière de développement durable**

De plus, des politiques précises régissent la sélection, la conception et la mise en œuvre des initiatives financées par l'ACDI. Elles sont décrites dans des documents stratégiques qui abordent les priorités de programmation et les thèmes transversaux.

Ces documents, qui forment le fondement de la politique de l'ACDI sur le développement, peuvent être consultés dans *Entre Nous* et sur le site Internet de l'Agence.

2.0 Pour une aide internationale plus efficace

L'ACDI a commencé un processus de transformation. *L'Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*, publié en 2002, confirme les orientations de l'Agence, à savoir :

- prêter plus d'attention au rôle prépondérant des pays en développement;
- promouvoir une coordination plus étroite avec les donateurs;
- favoriser une meilleure cohérence des politiques canadiennes qui touchent nos partenaires.

2.1 Notre engagement

La politique et les programmes canadiens de coopération au développement :

- feront progresser les valeurs canadiennes de citoyenneté mondiale, d'équité et de respect de la viabilité de l'environnement, ainsi que les intérêts canadiens en matière de sécurité, de prospérité et de gouvernance;
- auront un effet concret et durable sur les principaux enjeux mondiaux du développement, exprimés dans les Objectifs de développement du millénaire (ODM);
- seront axés sur la réduction de la pauvreté au moyen d'une approche efficace et ciblée qui fera coïncider les compétences canadiennes avec les besoins des pays en développement, en coordination avec les autres donateurs;
- reconnaîtront et préconiseront des solutions durables qui tiendront compte des liens fondamentaux qui existent entre la dégradation de l'environnement, la pauvreté et l'inégalité sociale;

Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI

- mobiliseront les Canadiens afin qu'ils participent au dialogue et qu'ils contribuent à développer la capacité de la société de collaborer efficacement à la réduction de la pauvreté dans le monde.

De plus, compte tenu du consensus international qui se dessine à l'égard des principes d'efficacité de l'aide, nous devons continuer à peaufiner certaines de nos méthodes d'intervention. *L'énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace* décrit d'une manière générale comment l'ACDI procédera pour réaliser les ODM, en appliquant les leçons tirées quant à l'efficacité de l'aide résumées admirablement bien dans le document charnière de l'OCDE, ***Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle***. Concrètement, l'ACDI a commencé à intégrer ces objectifs et ces principes dans son plan d'activités annuel, le **Rapport sur les plans et priorités** (RPP). Le RPP fait office de mise à jour annuelle de la **Stratégie de développement durable** (SDD) de l'ACDI.

2.2 Cadre d'action pour l'avenir

Mis ensemble, les ODM, *l'Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace* et le RPP forment un cadre à paliers multiples qui guide ce parcours vers la transformation. Les SIRG (sous développement) appuient ce cadre. Ils font le lien entre les ODM et les objectifs de programmation de l'ACDI et ils constituent le fondement du système intégré de la planification, de budgétisation et d'établissement de rapports axé sur les résultats.

2.3 Intégration de l'égalité entre les sexes dans toutes les initiatives de l'ACDI

Depuis plus de 20 ans, l'ACDI contribue à l'autonomisation des femmes et à l'égalité entre les sexes. Au cours de cette période, son approche a évolué afin de refléter les leçons retenues de ses expériences avec divers partenaires en matière de développement ainsi que des luttes menées partout dans le monde en vue d'atteindre l'égalité entre les sexes.

On peut faire des progrès en déterminant les résultats qui favorisent l'égalité de la participation entre les femmes et les hommes à titre de décideurs dans le contexte du développement durable de leurs sociétés, qui encouragent les femmes et les filles à jouir pleinement des droits de la personne et qui réduisent les disparités entre les sexes relativement à l'accès aux ressources et aux retombées du développement ainsi qu'à leur prise en charge. Afin d'atteindre ces résultats, l'Agence peut approuver une initiative dont l'objectif central ou l'un des objectifs sera l'égalité des sexes. Les résultats escomptés en matière d'égalité entre les sexes devraient être clairement formulés dans la conception de toutes les initiatives de coopération internationale de l'ACDI.

La mesure du progrès des résultats en matière d'égalité entre les sexes passe par le suivi des indicateurs appropriés en vue de saisir l'information concernant les changements qui contribuent à assurer l'égalité entre les sexes (Les documents de l'ACDI intitulés **Guide des indicateurs tenant compte des écarts entre les hommes et les femmes** et **Manuel pour les projets – pourquoi et comment utiliser des indicateurs tenant compte des écarts entre les hommes et les femmes (1997)** abordent ce sujet plus en profondeur).

Les analyses comparatives entre les sexes fournissent de l'information permettant d'établir les stratégies les plus efficaces dans un contexte précis et de déterminer les résultats qui favorisent l'égalité entre les sexes. Ainsi, de telles analyses sont nécessaires pour tous les programmes, les projets et les politiques. Elles devraient éclairer la planification, la mise en oeuvre et le suivi

Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI

des initiatives de l'Agence. La mise en œuvre de ces analyses dépendra de la nature et de la portée des initiatives.

Par exemple, une analyse comparative entre les sexes effectuée pour un projet visant à accroître la capacité d'un pays à cartographier et analyser la pauvreté se concentrera sur les problèmes liés aux données existantes et sur les compétences nécessaires pour analyser les dimensions sexospécifiques de la pauvreté. Les résultats visés peuvent ensuite être énoncés (p. ex., capacité améliorée de produire les données requises pour analyser les différences entre les sexes dans l'incidence de la pauvreté). Des stratégies pour atteindre ces résultats peuvent aussi être définies (p. ex., assistance technique pour déterminer les besoins en données, définir les indicateurs pertinents et les incorporer dans un système d'information, formation en analyse des données).

Généralement, le processus de planification comporte les éléments suivants :

- l'égalité entre les sexes est considérée pertinente pour tous les aspects de la coopération internationale, de la réforme macroéconomique des projets d'infrastructure;
- une analyse comparative entre les sexes est effectuée aux premières étapes du cycle d'un projet ou d'un programme, et les résultats sont intégrés à la planification de ce projet ou de ce programme;
- les faiblesses institutionnelles ou les préjugés culturels qui pourraient nuire à l'atteinte des résultats en matière d'égalité entre les sexes sont pris en compte dans la formulation des politiques et la conception des programmes ou des projets, et on élabore des stratégies visant à les surmonter;
- on détermine des façons d'assurer la participation générale des femmes et des hommes à titre de décideurs dans le processus de planification;
- on formule, dans les premières étapes du processus susmentionné, des résultats clairs, mesurables et réalistes en matière d'égalité entre les sexes;
- on établit des indicateurs axés sur la problématique hommes-femmes, à la fois qualitatifs et quantitatifs (à cet effet, il faut recueillir des données de base ventilées par sexe, par âge et par groupe socioéconomique et ethnique);
- on formule une stratégie précise et on établit un budget en vue de soutenir l'atteinte des résultats en matière d'égalité entre les sexes;
- on retient des partenaires et des agents d'exécution selon leur engagement et leurs capacités de promouvoir l'égalité entre les sexes;
- les spécialistes en la matière interviennent dès le début du processus de planification.

La Politique de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes fournit des renseignements sur l'utilisation des analyses comparatives entre les sexes comme outil de programmation et sur les stratégies et les activités qui favorisent l'égalité entre les sexes. Elle fournit également une orientation précise concernant divers types d'initiatives de programmation, notamment le dialogue sur les politiques, les cadres de programmation, l'aide aux programmes, le renforcement des institutions et des capacités, les programmes et projets bilatéraux, les programmes multilatéraux, les initiatives entreprises en collaboration avec des partenaires de la société civile canadienne, ainsi que les initiatives d'aide humanitaire, d'urgence et de consolidation de la paix.

2.4 Intégrer la question de l'environnement dans toutes les initiatives de l'ACDI

La réduction de la pauvreté et la résolution de problèmes locaux, régionaux et mondiaux en matière d'environnement représentent des défis considérables dans le monde d'aujourd'hui. Par exemple, la population mondiale fait face à des problèmes socioéconomiques et

Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI

environnementaux liés à l'accès inéquitable à l'eau potable, à la dégradation des sols et aux changements climatiques. Bien que la pauvreté ne conduise pas nécessairement à la détérioration de l'environnement, tous ces problèmes sont liés entre eux et l'un peut provoquer l'autre. Les populations plus démunies sont souvent les plus affectées par la détérioration de l'environnement (p. ex., la pollution de l'eau et les terres marginales) et sont très vulnérables aux phénomènes environnementaux (p. ex., des phénomènes météorologiques ou liés à la géologie ainsi que les conflits ayant une incidence sur les ressources naturelles).

L'intégration des considérations d'ordre environnemental et l'optimisation des bénéfices sur ce plan lors de la conception, de la mise en oeuvre et du suivi des initiatives constituent une bonne pratique de développement qui peut conduire à des initiatives qui :

- favorisent le développement durable;
- multiplient les effets bénéfiques sur l'environnement, la santé et la société;
- favorisent la participation de la population locale aux premiers stades de la planification;
- sont plus acceptables aux populations locales et aux divers intervenants;
- apportent, dès le début, des éclaircissements sur les problèmes environnementaux et sociaux, ce qui permet soit de les régler immédiatement ou de les alléger en évitant des retards et des coûts additionnels;
- accroissent la conscience environnementale et les compétences de gestion des Canadiens et des ressortissants de pays partenaires.

La communauté internationale reconnaît les liens qui existent entre la pauvreté et l'environnement et estime que la salubrité environnementale est un élément clé pour atteindre le développement durable. Par exemple, l'objectif numéro 7 des Objectifs de développement des Nations Unies pour le Millénaire (2000) souligne la nécessité d'assurer la durabilité de l'environnement afin de combattre efficacement la pauvreté et d'appuyer le développement durable. On peut établir de nombreux liens entre l'environnement et les Objectifs de développement du Millénaire. En outre, tant les pays en développement que les pays industrialisés ont ratifié divers accord multilatéraux en matière d'environnement et reconnaissent la nécessité d'établir une collaboration transfrontière sur les problèmes environnementaux régionaux ou mondiaux. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, la Convention sur la diversité biologique, la Convention des Nations Unies pour lutter contre la désertification et la Convention concernant la protection du patrimoine culturel et naturel mondial constituent des exemples de tels accords.

En plus de ces engagements internationaux, un grand nombre de pays industrialisés ou en développement renforcent leurs politiques et leurs lois environnementales pour résoudre des problèmes nationaux. Par exemple, de nombreux pays ont rédigé des lois portant sur l'évaluation environnementale, tandis que la majorité des bailleurs de fonds et des institutions ont adopté des lignes directrice et ont défini des normes d'évaluation à ce sujet.

La **Politique environnementale de l'ACDI en matière de développement durable** de 1992 et la **Stratégie de développement durable de l'ACDI** soulignent que l'environnement constitue à la fois une priorité de programmation et un enjeu qui doit être intégré dans tous les plans, politiques, programmes et activités de l'Agence. Enfin, l'engagement qu'elle a pris de s'attaquer aux questions environnementales ressort également dans le document **Le Canada contribue à un monde meilleur - Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace**, publié en 2002 et dans les Résultats clés de l'Agence (2002).

Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI

Enfin, à titre d'organisme gouvernemental canadien, l'ACDI a l'obligation d'appliquer les lois et politiques du gouvernement du Canada relatives aux relations internationales et à l'environnement. Les engagements du gouvernement du Canada aussi bien que de l'Agence envers l'environnement figurent dans l'énoncé sur la politique étrangère du Canada, **Le Canada dans le monde** (1995). Les activités de l'ACDI doivent également respecter la **Loi canadienne sur l'évaluation environnementale** de même que sa réglementation et les modifications qui y ont été apportées, lorsqu'elles s'appliquent à l'étranger. L'objectif principal de la Loi est « de veiller à ce que les projets soient étudiés avec soin et prudence avant que les autorités fédérales prennent des mesures à leur égard, afin qu'ils n'entraînent pas d'effets environnementaux négatifs importants » (extrait du paragraphe 4(1) de la Loi). De plus, conformément à la Directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes, l'ACDI doit effectuer des évaluations environnementales lorsque cela est nécessaire.

Bref, l'Agence tient compte des cadres réglementaires relatifs à l'environnement, internationaux, canadien et étrangers lorsqu'elle envisage d'appuyer une initiative de développement. L'Agence s'est engagée à veiller à ce que les initiatives soient planifiées, mises en oeuvre et suivies d'une manière qui respecte la durabilité sociale, environnementale et économique.

Chapitre 3 Les cadres de réglementation et de gestion

1.0 Cadres de gestion

L'aide publique au développement (APD) et l'aide publique (AP) sont dispensées dans le contexte général du cadre stratégique qui les concerne, du fondement de la politique sur le développement de l'ACDI (consulter le chapitre 2) et des cadres de programmation propres à un pays, à une région, à une institution ou à une direction générale. En outre, le programme s'inspire d'un certain nombre d'autres cadres réglementaires et de gestion. Figurent parmi les cadres essentiels de gestion des programmes de l'Agence :

- la gestion axée sur les résultats (GR),
- le Cadre de responsabilisation de l'Agence,
- la stratégie d'examen du rendement,
- le Cadre de responsabilisation et de gestion axée sur les résultats (CRGR),
- la méthode du cadre logique,
- le Cadre des résultats et des facteurs clés de réussite,
- le cadre de mesure du rendement.

1.1 Le document intitulé **La gestion axée sur les résultats à l'ACDI - Énoncé de principe** définit la philosophie et les pratiques de gestion de l'Agence visant à mettre systématiquement l'accent sur les résultats afin d'optimiser et d'utiliser judicieusement les ressources humaines et financières. La GR constitue également le fondement de la planification des programmes et projets, suivi et des rapports présentés par l'Agence au Parlement et au public canadien sur ses réalisations sur le plan du développement.

Vous trouverez des renseignements détaillés sur la GR, les outils, guides et matériels liés dans le site Web de la Direction générale de l'examen du rendement.

1.2 Le **Cadre de responsabilisation de l'Agence** définit les responsabilités de l'ACDI en tant que ministère fédéral, plus précisément pour l'ensemble de l'Agence, pour ses cadres supérieurs, pour les gestionnaires de programme et de projet et pour le personnel clé au niveau des directions générales, y compris les programmes bilatéraux.

1.3 La **stratégie d'examen du rendement** englobe toutes les fonctions et les instruments utilisés par les gestionnaires et les employés de tous les niveaux de l'Agence pour évaluer les progrès de cette dernière et les résultats porteurs, dont le suivi, les évaluations et la vérification interne ainsi que le suivi des programmes et des projets.

1.4 Le **Cadre de responsabilisation et de gestion axée sur les résultats (CRGR)** documente la logique de la programmation dans le cadre de l'APD et de l'AP (Résultats clés de l'Agence) et décrit les dispositions à prendre pour le suivi, l'évaluation et la vérification des programmes. Le CRGR est une partie importante des conditions régissant les paiements de transfert. Le CRGR trace le profil de l'Agence, y compris le mandat, les méthodes de mise en œuvre, la structure organisationnelle et les résultats escomptés. Il décrit aussi en détail la stratégie d'examen de l'Agence, notamment pour la mesure du rendement et de gestion, de l'évaluation et la vérification, ainsi que la stratégie d'établissement des rapports de l'Agence. Le

Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI

CRGR exige un cadre de vérification axé sur les risques (CVR), qui détermine les vérifications internes qui doivent être effectuées en priorité par l'Agence en fonction du niveau de risque.

1.5 La **méthode du cadre logique** (MCL) est un important outil de gestion qui aide les agents de l'ACDI et les partenaires canadiens et des pays bénéficiaires à conceptualiser les aspects suivants :

- les **résultats** prévus d'un projet;
- les hypothèses fondamentales et les risques;
- la manière de mesurer les progrès par rapport à ces résultats.

Vous trouverez des renseignements détaillés sur l'application de la méthode du cadre logique dans le site Web de la Direction générale de l'examen du rendement. Consulter le document intitulé **Le cadre logique : l'orienter vers le succès**.

1.6 Le **Cadre de résultats et de facteurs clés de réussite** cerne un ensemble de questions (comme la réalisation des résultats, la pertinence, la rentabilité et la durabilité) qui constituent la base du suivi et de l'évaluation du projet de même que pour la présentation des rapports à tous les niveaux.

1.7 En ce qui concerne les programmes, le **cadre de mesure du rendement (CMR)** est versé dans les cadres de programmation-pays (CPP). Ce dernier est un document de travail élaboré par l'ACDI et le pays partenaire, dans lequel sont indiquées les priorités de développement convenues en fonction des plans de développement du pays partenaire et des objectifs de développement international. Le **CMR** constitue donc un outil de planification et d'auto-évaluation visant à exposer l'approche stratégique qui permettra à l'ACDI, à d'autres partenaires donateurs et aux représentants des pays en développement de collaborer afin d'évaluer, de gérer et d'améliorer les résultats du développement.

Les principes de gestion axée sur les résultats (transparence, participation, simplicité, apprentissage par la pratique, application à grande échelle et responsabilisation) font partie intégrante du CMR. De plus, ce cadre nous permet de montrer notre engagement à l'égard des Objectifs de développement du Millénaire (ODM). Les principaux objectifs du CMR sont les suivants :

- Circonscrire les résultats escomptés en matière de rendement du programme en mettant l'accent sur les résultats à long et à moyen terme sur le plan des effets.
- Mesurer et évaluer les interventions de l'ACDI en matière de développement international dans la perspective de la programmation-pays.
- Renforcer la gestion et le processus décisionnel pour suivre les progrès réalisés par rapport aux résultats prévus dans le CPP.
- Produire des rapports plus exacts sur le rendement grâce à la délimitation plus claire des résultats de développement ressortant de la SRP et du PND du pays en développement.
- Promouvoir la gestion axée sur les résultats à l'échelle des programmes en jouant le rôle d'instrument de développement des capacités des directions de programmes géographiques de l'ACDI et des intervenants (autres donateurs, partenaires canadiens et gouvernement du pays en développement).

Les deux derniers objectifs (rapports plus exacts sur les résultats et développement des capacités) sont dans le droit fil des principes que l'ACDI applique dans le cadre de ses

Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI

programmes.

Le CMR doit porter sur les aspects suivants :

- Les résultats escomptés, surtout ceux à long et à moyen terme sur le plan des effets;
- Le lien entre ces résultats et les priorités du pays partenaire (SRP et PND) et les objectifs supérieurs (ODM);
- Le lien entre les résultats prévus à l'échelle des projets et les résultats prévus à l'échelle de la programmation-pays et la façon dont ces projets contribuent à l'ensemble des effets et de l'impact souhaités sur le développement d'un pays à moyen et à long terme;
- L'équilibre entre les résultats, les hypothèses principales et les ressources, grâce à l'analyse des liens entre les résultats et les ressources et grâce au suivi des hypothèses principales;
- La contribution des interventions de l'ACDI en matière de développement à certains effets et à l'impact général, et leur incidence sur certains bénéficiaires ou groupes de bénéficiaires, l'accent étant mis sur la « valeur ajoutée » des efforts de l'ACDI dans les pays en développement.

Tout comme le CPP est censé être un document dynamique toujours susceptible d'être analysé et révisé, le CMR est un instrument en devenir qui exigera des mises à jour périodiques, en fonction de l'évolution des objectifs de la SRP/PND, des modifications importantes apportées à la répartition des ressources, aux orientations et aux priorités ainsi que des progrès réalisés chaque année à l'égard des résultats escomptés. Pour favoriser le dialogue et éclairer les décideurs, nous recommandons de mettre à jour le CMR dans le cadre du cycle annuel de planification des programmes et d'élaboration des rapports sur le rendement.

Les résultats de développement à l'échelle de la programmation-pays seront fonction des résultats obtenus dans le cadre d'un certain nombre de projets (ou de programmes équivalant à des projets) qui, conjugués avec les initiatives d'autres intervenants, contribueront à la réalisation de ces résultats¹.

Le CMR se divise en deux grandes sections : le **cadre des résultats stratégiques** (CRS) et le **cadre d'évaluation des résultats**. De façon générale, le CRS indique la chaîne logique des résultats de la stratégie de programmation-pays sur plusieurs plans, allant des impacts aux effets, et relie ces résultats à la stratégie de développement ou de réduction de la pauvreté du pays partenaire, aux résultats propres à la direction générale et à l'ensemble de l'Agence (Résultats clés de l'Agence) et aux ODM.

Le cadre d'évaluation des résultats expose les résultats réalisés à l'échelon du programme sur le plan des effets à moyen et à long terme et les compare aux résultats escomptés. L'écart entre ce qui a été réalisé et ce qui était prévu est analysé plus en profondeur dans ce cadre. Il convient d'appliquer les leçons tirées de l'analyse aux décisions de gestion, aux efforts d'atténuation et à d'autres activités, pour que la programmation-pays permette d'obtenir les résultats souhaités.

¹ L'Agence a élaboré un protocole permettant de lier chacun des projets financés par l'ACDI (codé au niveau de sous-priorité APD) à chacun des quatre RCA relatifs au développement. Ce protocole figure dans la nouvelle Carte routière de L'Agence qui sera bientôt terminée et affichée sur le site Web de celle-ci.

Cadre des résultats stratégiques (CRS) :

Le CRS vise les premier et dernier objectifs du cadre de mesure du rendement dans lequel sont établis les attentes relatives au rendement du programme et qui mettent l'accent sur un milieu axé sur les résultats (voir ci-dessus).

Il constitue l'exigence minimale quant à la présentation du CPP au Comité des politiques. Le point de départ du CPP et, par conséquent, du cadre des résultats stratégiques, est le PND, la SRP ou toute autre stratégie analogue des pays partenaires. L'énoncé des résultats sur le plan de l'impact et des résultats à long terme devrait correspondre à ce que le partenaire a formulé dans ses propres stratégies de développement.

Le CPP devrait décrire les réalisations antérieures de l'ACDI dans le pays, notamment les résultats obtenus à ce jour, ainsi que les leçons tirées des interventions antérieures en matière de développement, fructueuses ou non. Cette évaluation du rendement antérieur, qui peut être prise en compte dans l'évaluation ou l'examen de la programmation-pays, servira de fondement à l'élaboration du nouveau CPP et, par la même occasion, du CRS.

Puisque le CPP et, en conséquence, le CMR constituent un document intégré, les résultats escomptés de la programmation-pays devraient être établis par divers intervenants de l'Agence participant au programme pour le pays en question, qu'ils soient d'une direction générale de programmes bilatéraux ou d'une autre direction générale de programmes.

2.0 Le cadre de réglementation de l'ACDI

L'ACDI est un ministère du gouvernement du Canada aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (Décret C.P. 1968-923, du 8 mai 1968). Elle relève du ministre des Affaires étrangères. Les pouvoirs précis du ministre des Affaires étrangères et du ministre de la Coopération internationale sont décrits dans la *Loi sur le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international*, dans les lois de crédits annuelles et dans la *Loi sur l'aide au développement international (institutions financières)*.

À titre de ministère, l'ACDI est assujettie aux exigences législatives et réglementaires d'un certain nombre de lois et de règlements qui s'appliquent aux différents ministères (*Loi sur la gestion des finances publiques*, *Règlement sur les marchés de l'État* et *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*) et aux divers règlements et directives du Secrétariat du Conseil du Trésor concernant les activités du gouvernement.

Dans les cas où l'Agence n'applique pas les politiques et les pratiques générales du gouvernement (pour l'approbation des projets, par exemple), elle doit demander l'approbation expresse du Conseil du Trésor (un comité du Cabinet).

Le Cadre de responsabilisation et de gestion axée sur les résultats (CRGR) décrit les responsabilités de l'ACDI à l'égard des résultats de développement, des résultats porteurs et des résultats de gestion, et définit le lien entre d'une part les programmes de l'ACDI et d'autre part les Résultats clés de l'Agence et les Objectifs de développement du Millénaire. Le Rapport sur les plans et les priorités (RPP) constitue le plan de travail annuel de l'ACDI et s'inspire du CRGR. Le Rapport sur le rendement de l'Agence (RRA) à l'intention du Parlement découle du regroupement des rapports sur le rendement des directions générales, lesquels tiennent

compte des rapports sur les résultats des programmes et des rapports annuels sur le rendement des projets/programmes (RARP).

Les rôles et les pouvoirs des personnes comme telles, dont le ministre, le président, les vice-présidents et les cadres supérieurs de l'ACDI, sont précisés dans les instruments de délégation de l'Agence, dans le Cadre de responsabilisation de l'Agence et dans diverses autres approbations du Conseil du Trésor.

3.0 Autres éléments des cadres de réglementation et de gestion

Parmi les autres éléments clés des cadres de réglementation et de gestion qui régissent les programmes d'APD et d'AP, mentionnons :

Les politiques, les lois et les règlements gouvernementaux, dont :

- la Loi sur la gestion des finances publiques,
- la directive de 1999 du Cabinet sur l'évaluation environnementale,
- le Règlement sur les marchés de l'État,
- le Règlement sur l'assistance technique,
- les Directives sur le service extérieur,
- la politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert,
- le guide sur les subventions, les contributions et les autres paiements de transfert,
- des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada.

Les politiques et les lignes directrices propres à l'ACDI :

- Modalités et conditions relatives à l'aide internationale au développement,
- Politique cadre de l'aide internationale au développement,
- Guide des dépenses d'aide admissibles,
- Lignes directrices sur le Fonds canadien d'initiatives locales,
- Politiques et lignes directrices pour la gestion des fonds de contrepartie,
- Politique de l'ACDI sur les paiements anticipés et lignes directrices sur les revenus d'intérêts touchés sur les avances,
- Politique sur l'aide liée et déliée - notes techniques,
- Instruments de délégation des pouvoirs de sélection et des pouvoirs de signature des documents contractuels et financiers,
- Politique sur le partage des coûts du Programme de partenariat canadien,
- Politique sur la vérification des marchés et des contributions,
- Politique de l'ACDI relative aux frais généraux,
- Gestion axée sur les résultats pour l'ACDI,
- Guide de l'évaluation de l'ACDI,
- Procédures de vérification,

4.0 Application des éléments des cadres de réglementation et de gestion

Les employés de l'ACDI sont responsables de l'application des divers éléments qu'englobent les cadres de réglementation et de gestion. Les questions sur l'application de ces éléments doivent être adressées aux experts fonctionnels (finances et examen du rendement) de votre direction générale.

Chapitre 4

Tour d'horizon des modèles d'exécution de l'ACDI

1.0 Introduction

Les pratiques de gestion des opérations de l'ACDI sont structurées en fonction de trois modèles d'exécution chacun permettant à l'Agence de s'acquitter de responsabilités particulières dans l'acheminement de l'APD et de l'AP du Canada à des fins de développement :

- Financement de base
 - Il est utilisé lorsque l'ACDI choisit de **soutenir des entités** (organismes, institutions ou pays récipiendaires) qui participent à des initiatives de développement qui devraient donner des résultats correspondant aux buts et aux objectifs de l'ACDI;
- Programmes réactifs
 - Ils sont utilisés lorsque l'ACDI accepte de **soutenir des initiatives de développement** conçues par un promoteur externe lorsque celles-ci sont compatibles avec les buts et les objectifs des programmes de l'ACDI;
- Programmes directifs
 - Ils sont utilisés lorsque l'ACDI **dirige la conception d'initiatives de développement**. Celles-ci pourront être ultérieurement mises en œuvre par l'ACDI ou par un autre organisme, sous la surveillance de l'ACDI.

2.0 Contexte

Les trois modèles d'exécution sont appliqués dans le contexte des Modalités et conditions relatives à l'aide internationale au développement, du Cadre stratégique de l'aide publique au développement, du Cadre de responsabilisation et de gestion axée sur les résultats de l'ACDI et d'autres cadres et lignes directrices de gestion et de programmation internes ou propres à des programmes.

Les Modalités et conditions relatives à l'aide internationale au développement et la politique cadre annexe définissent les catégories de bénéficiaires admissibles à l'APD et à l'AP.

Le Cadre stratégique de l'APD et le fondement de la politique sur le développement de l'ACDI fournissent le cadre stratégique qui régit toute la programmation de l'APD et de l'AP au niveau des programmes ou des initiatives.

Le Cadre de responsabilisation et de gestion axée sur les résultats (CRGR) définit une structure hiérarchique et de responsabilisation fondée sur les Résultats clés de l'Agence qui découlent des initiatives au niveau des programmes.

Les cadres de programmation et de gestion :

- définissent la nature précise de la relation de l'ACDI avec les bénéficiaires et les partenaires;
- fournissent un mécanisme pour les consultations auprès des bénéficiaires et des partenaires sur les enjeux liés à l'APD et à l'AP;
- assurent l'uniformité pour ce qui est de déterminer, de planifier, de surveiller et de modifier les initiatives de financement;

Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI

- sont essentiels pour examiner le rendement et les résultats des organismes et institutions;
- fixent les paramètres précis qui définissent les cas dans lesquels l'ACDI participe aux activités d'aide au développement dans un pays ou une région en particulier ou avec une institution admissible, ou dirige de telles activités;
- définissent le fondement de l'aide canadienne en faveur d'organismes ou d'institutions en particulier;
- du point de vue de l'analyse et de la planification, font le lien entre les priorités de l'ACDI telles qu'elles sont exprimées dans les Résultats clés de l'Agence et les initiatives et programmes précis.

Il y a des lignes directrices propres à chaque processus opérationnel à l'intérieur de chacun des modèles d'exécution. Elles sont définies dans le contexte de cadres de programmation et de gestion et établissent le fondement de la contribution de l'ACDI aux activités d'organismes et d'institutions qui prennent part à des programmes allant dans le sens des objectifs de l'ACDI. Les lignes directrices peuvent également définir le degré de participation financière de l'ACDI à certains types de programmes. Dans le cas de programmes réactifs, les lignes directrices exposent clairement les exigences relatives au contenu des propositions.

3.0 Aperçu des modèles d'exécution

Un concept clé qui sous-tend l'application des modèles d'exécution est celui de l'utilisation à la grandeur de l'Agence. En soi, les modèles sont neutres; ils peuvent être utilisés par toutes les directions générales de programme, que ce soit les programmes bilatéraux, multilatéraux ou ceux relevant du partenariat canadien. Leur application dans une situation particulière est régie par les cadres de gestion et de programmation applicables.

3.1 Financement de base

Nous partageons les mêmes intérêts; nos ressources peuvent vous aider à aller plus loin.

L'ACDI a recours à ce modèle d'exécution lorsqu'elle considère qu'il est approprié de soutenir une organisation, institution ou pays récipiendaires. L'ACDI conclut alors soit qu'il y a des intérêts complémentaires qui peuvent être définis au niveau institutionnel (plutôt qu'au niveau de projets individuels), c'est-à-dire une « alliance stratégique ».

Le choix de ce modèle est fondé sur le postulat selon lequel l'ACDI n'interviendra pas dans les initiatives individuelles financées par l'organisation ou l'institution.

En règle générale, l'ACDI ne joue aucun rôle dans la détermination, la conception ou la mise en œuvre de programmes ou d'initiatives en particulier; elle fournit plutôt des ressources pour compléter les activités d'une autre organisation ou institution qui, estime-t-on, contribuent à la réalisation des buts et objectifs du programme canadien d'aide au développement au chapitre du mandat et des politiques.

Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI

Dans ce modèle, l'ACDI affecte ses ressources humaines aux tâches suivantes :

- effectuer un examen, selon les principes de la diligence raisonnable, de l'admissibilité et des capacités de gestion de l'organisation ou de l'institution concernée;
- déterminer si les résultats des activités de cette dernière devraient contribuer à atteindre en tout ou en partie les résultats de développement que l'ACDI elle-même vise à obtenir au moyen de ses propres programmes.

Lorsqu'elle décide d'utiliser ce mode d'exécution, l'ACDI assume la responsabilité des conclusions qu'elle tire, à savoir que l'autre organisation ou institution :

- est un partenaire digne de foi en ce qui concerne l'utilisation de l'APD canadienne;
- est capable de déterminer et d'évaluer les besoins sur le plan du développement;
- peut concevoir et mettre en œuvre des initiatives solides sur le plan du développement;
- devrait obtenir des résultats qui correspondent aux politiques canadiennes sur l'APD et aux priorités de l'ACDI.

En résumé, lorsqu'elle utilise le modèle du financement de base, l'ACDI :

- dirige l'APD et l'AP canadiennes vers des bénéficiaires admissibles en soutenant les activités d'aide au développement d'autres organisations ou institutions;
- affecte des ressources pour compléter les activités d'une autre organisation ou institution qui, estime-t-on, contribue à la réalisation des buts et des objectifs d'APD et d'AP du Canada;
- conclut un accord de financement avec l'agent d'exécution qui impose des conditions minimales pour l'utilisation des fonds du Canada;
- définit le cadre auquel elle aura recours pour faire le suivi au niveau de l'organisation ou de l'institution et, exceptionnellement, au niveau d'une initiative (effets et impacts).

Parmi les initiatives mises en œuvre au moyen de ce modèle, mentionnons le soutien financier à des organisations multilatérales comme les banques de développement, les organismes spécialisés de l'ONU, le soutien financier à des ONG importantes, que ce soit en général ou pour les programmes, ou dans des situations de mise en commun des fonds et de soutien budgétaire.

Le financement de base prend généralement la forme d'une subvention; mais dans les cas où l'ACDI souhaite conserver un droit de regard, elle utilisera plutôt l'accord de contribution.

3.2 Programmes réactifs

Vous concevez, nous contribuons, vous mettez en œuvre.

L'ACDI a recours à ce modèle d'exécution lorsqu'elle accepte de fournir un appui financier à des initiatives pour le développement déterminées et proposées par un promoteur externe. Pour être prise en considération, une proposition doit exposer clairement les résultats escomptés et être liée aux priorités d'un cadre de programmation de l'ACDI ou, lorsqu'il n'en existe aucun, correspondre aux priorités générales de programmation de l'ACDI ou du bénéficiaire.

L'ACDI peut solliciter des propositions qui doivent correspondre à un cadre de programmation ou à des paramètres précis soit selon le principe du premier arrivé, premier servi, soit par un processus concurrentiel assorti d'échéances. L'ACDI se réserve le droit de refuser toute

Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI

proposition qui ne serait pas de qualité ou qui ne concorderait pas avec ses priorités de programmation ou celles du bénéficiaire.

Dans le contexte d'un programme réactif, l'ACDI ne restructure pas une initiative présentée par un promoteur. Toutefois, l'ACDI se réserve le droit de relever les lacunes de la proposition et d'en informer le promoteur. En général, les lacunes concernent les aspects suivants : i) la cohérence interne de la proposition; ii) les ressources proposées (budget) pour atteindre les résultats suffisants ou non; iii) la compétence du personnel proposé pour entreprendre les travaux. Cette tâche fait partie de la diligence raisonnable qu'exerce l'ACDI dans l'examen de la proposition; il revient au promoteur de restructurer le projet, le cas échéant. L'ACDI peut donner des conseils au promoteur, mais là c'est à ce dernier qu'il incombe d'accepter ces conseils et de modifier la proposition.

Il arrive que l'ACDI conclue que le concept sous-jacent d'une proposition est valable, mais que cette dernière doit être retravaillée de manière importante pour être admissible au financement de l'ACDI. Dans le contexte d'un programme réactif, l'Agence ne peut pas fournir de conseils d'ordre technique ou en matière de conception au promoteur. Elle peut toutefois diriger la conception de l'initiative proposée, auquel cas :

- le projet envisagé est considéré comme une initiative directive;
- l'ACDI retient les services du promoteur pour effectuer la conception et l'exécution en concluant un marché prescrit. Dans ce cas, toutefois, des conditions spécifiques et des limitations sont prévues par le *Règlement sur les marchés de l'État*. Un agent de contrat doit être consulté avant d'entreprendre les pourparlers avec le promoteur. Mais on évitera normalement cette approche à moins d'avoir une solide argumentation fondée sur les clauses du Règlement sur les marchés de l'État.

Dans ce modèle, l'ACDI affecte ses ressources humaines aux tâches suivantes :

- effectuer un examen, selon les principes de la diligence raisonnable, de l'admissibilité et des capacités de gestion du promoteur concerné (comme pour le financement de base);
- effectuer un examen technique de l'initiative proposée;
- déterminer si les résultats de cette initiative devraient contribuer à atteindre en tout ou en partie les résultats de développement que l'ACDI elle-même vise à obtenir au moyen de ses programmes (comme pour le financement de base).

À l'instar du financement de base, lorsqu'elle décide d'utiliser ce mode d'exécution, l'ACDI assume la responsabilité des conclusions qu'elle tire, à savoir que le promoteur :

- est un partenaire digne de foi en ce qui concerne l'utilisation de l'APD canadienne;
- est capable de déterminer les besoins sur le plan du développement;
- a conçu et peut mettre en œuvre une initiative solide sur le plan technique;
- obtiendra des résultats qui correspondent aux politiques canadiennes sur l'APD et aux priorités de l'ACDI.

En résumé, lorsqu'elle utilise le modèle des programmes réactifs, l'ACDI :

- administre les contributions destinées à des projets ou à des programmes proposés par des tiers;
- détermine les paramètres à l'intérieur desquels ces initiatives doivent être élaborées et amorce un dialogue avec les promoteurs du projet au sujet de leurs plans pour la conception et la mise en œuvre de leur initiative;

Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI

- doit déterminer si un promoteur précis a la compétence nécessaire pour mettre en œuvre l'initiative pour le développement qu'il a élaborée et si les buts et objectifs établis pour l'initiative sont compatibles avec les politiques sur l'APD et l'AP et les objectifs de programmation du Canada.

Parmi les initiatives mises en œuvre au moyen de ce modèle, mentionnons le Programme de coopération industrielle, le Mécanisme de projets ONG, le Secrétariat des conférences, et les Stages internationaux pour les jeunes; ainsi que le mécanisme réactif des programmes bilatéraux et celui de la DGECE.

Selon le degré de surveillance et de participation que l'ACDI souhaite assurer et les antécédents de l'organisation ou de l'institution, l'ACDI versera soit une subvention, soit une contribution.

3.3 Programmes directifs

Nous concevons, nous mettons en œuvre.

L'ACDI a recours aux programmes directifs lorsqu'elle juge que le meilleur moyen de faire en sorte qu'une initiative réponde aux besoins des bénéficiaires dans le contexte de son mandat, de ses priorités de programmation et de ses politiques est de jouer un rôle direct dans sa conception. L'Agence attribue généralement par contrat les ressources destinées à la conception et à la mise en œuvre des initiatives, mais elle demeure responsable de tous les aspects de la participation du Canada à ces initiatives. Ce modèle s'applique également lorsque l'ACDI conclut qu'une initiative proposée dans le cadre du modèle réactif a besoin d'être retravaillée afin d'être admissible au financement et qu'elle décide de diriger la conception de l'initiative proposée (voir le chapitre 4, partie 3.2).

Dans le cas du modèle directif, on peut opter pour une stratégie de « conception et mise en œuvre » (deux stades, un agent d'exécution), bien qu'en divers cas, l'ACDI puisse passer un marché avec des spécialistes qui appuieront la conception, puis ensuite sélectionner par voie concurrentielle un agent chargé d'exécuter l'initiative. Les agents d'exécution sont habituellement sélectionnés au moyen d'un processus concurrentiel, sauf s'il existe une raison justifiant le recours à un agent qui a donné un bon rendement lors une étape antérieure du projet ou lorsque le recours à un marché prescrit est le moyen qui permet le mieux de satisfaire à une exigence. Le cas échéant, une approbation doit être obtenue pour retenir les services du même agent d'exécution ou pour passer un marché de type « fournisseur unique ». Dans ce cas, on aura recours aux services d'un entrepreneur présélectionné que dans les limites et les conditions spécifiques autorisées par les exceptions prévues au *Règlement sur les marchés de l'État*.

Lorsqu'on prend la décision d'utiliser une approche de conception et mise en œuvre avec un seul agent d'exécution, le Mémoire d'approbation de projet doit alors comporter : une description détaillée de la phase de conception; une description plus générale de la phase d'exécution prévue; la méthodologie qui sera utilisée pour obtenir l'approbation de la phase d'exécution une fois la phase de conception complétée; et enfin une stratégie de désistement pour le cas où l'intervention de l'agence d'exécution durant la phase de conception ne donne pas satisfaction ou n'est plus jugée souhaitable pour la phase d'exécution.

Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI

Lorsqu'elle utilise le modèle des programmes directifs, le personnel de l'ACDI consacre une proportion importante de son temps à l'évaluation des besoins, puis à la définition du plan détaillé du projet.

Lorsqu'elle décide d'utiliser ce modèle, l'ACDI assume la responsabilité de :

- l'évaluation des besoins qui mène à une initiative d'APD ou d'AP;
- la compatibilité du projet avec les politiques et les priorités de l'APD et de l'AP canadiennes;
- la sélection des ressources appropriées pour concevoir et mettre en œuvre l'initiative proposée;
- l'approbation de l'initiative d'APD ou d'AP;
- le suivi de tous les aspects du projet pendant le cycle de ce dernier et l'adoption de mesures correctives au besoin.

Lorsqu'elle recourt aux programmes directifs, l'ACDI :

- gère activement la conception et encadre la mise en œuvre d'une initiative en particulier, habituellement en passant des marchés de services;
- négocie un contrat pour assurer la conception et la mise en œuvre du projet;
- intervient directement tout au long du cycle du projet (définition, conception, passation de marchés et suivi).

Lors de la planification d'une initiative directive, l'ACDI peut juger que pour atteindre certains objectifs, il vaudrait mieux verser un financement de base à une institution ou établir un mécanisme de projet réactif à l'intérieur de l'initiative plus vaste. Dans ces situations, l'initiative demeure directive.

Parmi les programmes directifs, mentionnons les programmes bilatéraux traditionnels.

Les programmes directifs sont mis en œuvre au moyen d'un contrat.

4.0 Le choix du modèle d'exécution

Le choix du modèle d'exécution est régi par trois facteurs : la responsabilité, la source de la proposition d'investissement et le degré de participation de l'ACDI à la conception et à la mise en œuvre d'une initiative.

5.0 Considérations sur la responsabilité

Le Cadre de responsabilisation et de gestion axé sur les résultats définit les responsabilités de l'ACDI à l'égard des résultats de développement et des résultats porteurs. Bien que chaque modèle d'exécution diffère du point de vue des responsabilités, dans tous les cas, l'Agence demeure responsable des décisions qu'elle prend, dont celles qui concernent l'affectation des ressources d'APD et d'AP et leur suivi.

De manière générale, l'ACDI est entièrement responsable de l'établissement de cadres stratégiques ou de cadres stratégiques institutionnels appropriés. Ces éléments constituent le fondement de la sélection des initiatives de développement, du choix des partenaires pertinents, de la formation de partenariats pour le développement, de la conception d'initiatives précises et de l'élaboration de stratégies pour atteindre les résultats de développement. Ces tâches exigent diverses formes d'analyse (développementale, institutionnelle, financière), la détermination des résultats escomptés, l'évaluation des risques connexes, l'évaluation du

Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI

rendement (p. ex., le suivi et les examens opérationnels). Il faut aussi exercer de l'influence au moyen de politiques, de conseils et du dialogue afin de modifier les conditions qui influent sur le développement d'une région, d'un pays ou d'une institution.

L'ACDI est responsable des calculs d'optimisation des ressources (p. ex., le choix de l'agent d'exécution), de la gestion des entrepreneurs qui effectuent des tâches pour son compte et de l'adoption de mesures correctives concernant la gestion des initiatives de développement.

L'ACDI est également responsable de la collecte et de la conservation de l'information sur les activités qu'elle finance, qui doit servir à produire des rapports suffisamment détaillés destinés au Parlement et au public canadien, par l'entremise de filières gouvernementales et institutionnelles, et aux organisations internationales telles le CAD de l'OCDE. De plus, l'information est utilisée à des fins de planification, d'analyse et de coordination. Dans le cas des programmes directifs, l'ACDI recueille et conserve les données de base ainsi que l'information sur le rendement et les finances. Dans le cas des programmes réactifs, il revient à l'organisme qui a reçu le financement de présenter des rapports pertinents et dignes de foi qui démontrent les avantages du financement obtenu.

Dans tous les modèles d'exécution, l'ACDI est responsable des aspects suivants :

- élaborer et appliquer les politiques et les pratiques qui conviennent pour assurer la conformité aux politiques, aux lois et aux règlements du gouvernement;
- assurer la qualité de ses cadres de gestion et de programmation et la clarté des lignes directrices qu'elle fournit aux promoteurs des projets;
- s'assurer que les activités d'APD et d'AP proposées contribueront à faire progresser la situation par rapport aux politiques et aux objectifs canadiens en matière d'APD et d'AP;
- assurer la qualité de l'analyse de la situation sur le plan du développement selon laquelle un certain type d'initiative ou de programme conviendrait;
- veiller à ce que son propre personnel dispose des moyens voulus pour avoir rapidement accès aux renseignements et aux connaissances à jour concernant le contexte dans lequel une initiative sera mise en œuvre et les aspects techniques de l'initiative elle-même;
- veiller à établir des processus permettant l'exercice responsable des pouvoirs délégués et l'obtention de pouvoirs au besoin;
- veiller à ce qu'un processus d'examen approprié soit mis en place et pour que toutes les initiatives soutenues par l'ACDI intègrent les responsabilités de gestion énumérées ci-dessus.

Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI

Résumé des responsabilités de l'Agence

<u>Financement de base / Soutien institutionnel</u>	<u>Programmes réactifs</u>	<u>Programmes directs</u>
Définition des caractéristiques du programme d'initiatives que l'ACDI souhaite entreprendre dans un contexte précis (pays, région, thème, priorité, institution, etc.).		
Admissibilité de l'institution	Admissibilité du promoteur et de l'initiative proposée	Admissibilité du bénéficiaire
		<ul style="list-style-type: none"> • Décisions prises lors de la conception d'une initiative précise sur les plans technique, du développement et de la gestion. • Détermination du bien-fondé d'une initiative particulière sur le plan technique et de la gestion.
Des mécanismes de gestion, d'évaluation et d'atténuation des risques, de suivi et d'évaluation appropriés sont élaborés pour suivre et mesurer les progrès et pour que l'ACDI obtienne le meilleur rapport qualité-prix compte tenu de l'initiative et de l'outil de transfert.		
Évaluation de la compétence de l'institution.	Conclusion selon laquelle l'initiative proposée est solide et le promoteur a les capacités techniques et de gestion nécessaires pour l'entreprendre.	Décisions prises lors de la sélection de l'agent d'exécution le plus compétent : <ul style="list-style-type: none"> • Décisions prises touchant la sollicitation de propositions pour la conception et la mise en œuvre de l'initiative ou, dans des cas exceptionnels, pour la mise en œuvre d'une initiative conçue par l'ACDI; • Décisions relatives à la sélection de l'AEC résultant de l'analyse et de l'évaluation des propositions présentées.
Décisions prises lors de la mise au point d'un accord intergouvernemental, d'un accord de subvention ou de contribution ou d'un contrat qui respecte les lignes directrices de l'ACDI et du SCT correspondant à l'initiative financée.		
Décisions prises d'après l'information obtenue au moyen des mesures de suivi acceptées par les parties (suivi, vérification et évaluation) et des rapports sur l'état d'avancement du projet.		
Évaluation du rendement des institutions bénéficiaires à la fin de l'accord de financement.	Évaluation du rendement global des promoteurs de la proposition par rapport au cadre établi de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats.	
		Décisions prises pour remédier aux problèmes ou pour modifier la conception ou la portée des initiatives entreprises.
Conclusion selon laquelle une initiative proposée contribuera à l'avancement des politiques et des objectifs de l'APD et de l'AP canadiennes.		

Chapitre 5 Financement de base

1.0 Introduction

Le financement de base est utilisé lorsque l'ACDI décide de soutenir une autre organisation qui met en œuvre des activités de développement contribuant directement à la réalisation des buts et objectifs d'aide publique au développement (APD) ou d'aide publique (AP) endossés par le Canada. Le soutien est fourni à l'organisation.

Le chapitre 4 (partie 3.1) donne un aperçu du modèle de financement de base et de soutien institutionnel (en quoi il consiste, caractéristiques et responsabilités).

Ce chapitre décrit les principales étapes du modèle générique de financement de base et de soutien institutionnel.

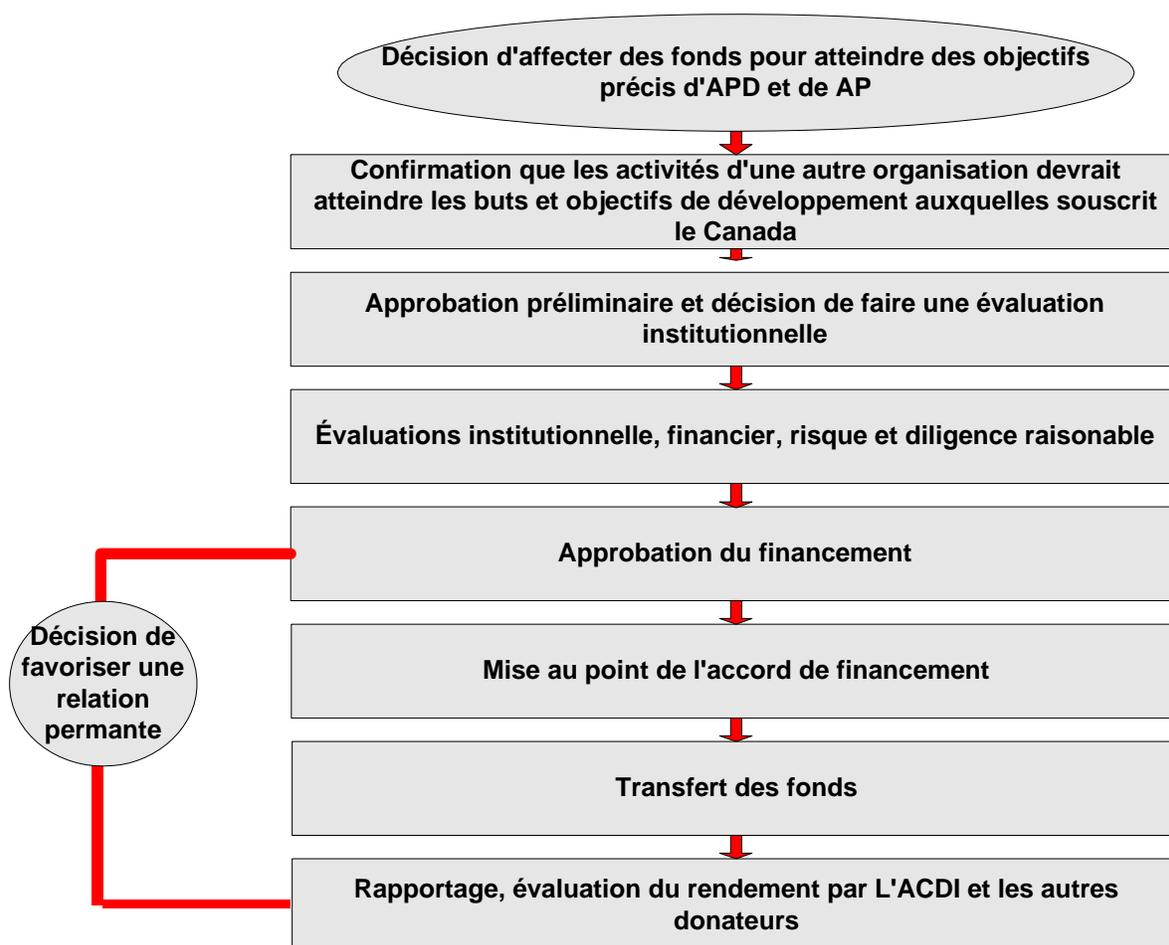


Schéma 3 - Processus opérationnel du financement de base

2.0 Le modèle générique de financement de base

2.1 Décision d'affecter des fonds pour atteindre des objectifs précis d'APD et d'AP (approbation préliminaire)

L'ACDI choisit une organisation ou une institution à qui elle souhaite fournir un financement de base ou bien une organisation ou une institution fait des démarches auprès de l'ACDI afin d'obtenir un financement de base pour ses activités. Une décision initiale est prise à savoir si l'octroi de financement de base contribuera à la réalisation des buts et objectifs de l'ACDI.

2.2 Confirmation que les activités d'une autre organisation devraient atteindre les buts et objectifs de développement auxquels souscrit le Canada

Lors de l'élaboration de stratégies de programme, l'ACDI dresse la liste des organisations ou institutions qui mettent en œuvre des activités qui, estime-t-on, appuient ses objectifs de programmation.

2.3 Évaluation institutionnelle

Lorsqu'une organisation n'a jamais collaboré avec l'ACDI, il est particulièrement important d'obtenir les opinions d'autres organismes de développement qui ont versé du financement à cette organisation.

Les renseignements sur le rendement et sur l'organisation, combinés aux résultats de l'enquête de l'Unité d'évaluation du risque financier (UERF) et d'autres évaluations (comme la diligence raisonnable, l'évaluation de l'égalité entre les sexes), forment le fondement de la recommandation à propos du financement de base.

L'évaluation d'une organisation visant à déterminer son admissibilité au financement de base doit inclure un examen des politiques et des pratiques de cette organisation quant aux thèmes transversaux, y compris l'égalité entre les sexes et la façon dont la programmation d'une organisation traite la problématique hommes-femmes.

On devrait évaluer la conformité de l'organisation aux principes établis dans les engagements de l'ACDI en faveur de l'égalité entre les sexes. Cette évaluation permettra de tirer des conclusions générales à savoir si l'institution est bien positionnée pour atteindre des résultats en cette matière. Le document suivant établit les cinq facteurs d'évaluation qui reflètent le fondement de l'octroi du financement de base et le consensus international sur les stratégies visant à atteindre des résultats importants en matière d'égalité entre les sexes. Les mentions « excellente », « bonne », « prometteuse » et « intéressante » constitueront les résultats de l'évaluation. Dans le cas de nouvelles organisations partenaires potentielles, l'ACDI devra déterminer si celles portant les mentions « prometteuse » ou « intéressante » méritent un appui de base ou si l'ACDI devrait affecter ses ressources à l'amélioration du rendement de ces organisations.

Le Cadre d'évaluation des résultats obtenus *en matière d'égalité des sexes* propose l'examen annuel des rapports soumis par les organisations afin d'évaluer dans quelle mesure ils complètent les engagements pris par l'Agence sur le plan de l'égalité des sexes. Les forces et les faiblesses seront ainsi mises en valeur, permettant d'isoler les facteurs contribuant aux réussites et ceux qui l'entravent. Ces renseignements seront précieux pour apporter les améliorations qui s'imposent.

En ce qui a trait à l'environnement, les organisations financées par l'ACDI devraient posséder des capacités en proportion directe avec les incidences de leurs activités sur l'environnement. Elles devraient pouvoir accéder aux connaissances spécialisées à cet effet ou avoir les ressources nécessaires pour le faire. En outre, les partenaires devraient intégrer les considérations relatives à l'environnement à la conception et à la planification des initiatives.

L'Agence encourage fermement les organisations dont la programmation a d'importantes répercussions sur l'environnement à mettre sur pied un système de gestion environnementale afin de démontrer leur volonté de respecter certaines exigences à cet égard.

Un tel système permet de respecter les engagements pris au sujet de l'environnement. Il sert de cadre pour les pratiques, procédures et processus destinés à mettre en oeuvre la politique environnementale de l'organisation. Il permet également de gérer son plan d'action environnemental et, enfin, de consigner, de communiquer et d'évaluer son rendement dans ce domaine. Ce genre de système est reconnu à l'échelle internationale et peut aider toute organisation souhaitant améliorer et consigner le volet environnemental de ses activités sur le terrain, de même que ses activités internes.

La précision d'un système de gestion environnementale varie selon les organisations et dépend de la nature de leurs activités. Il comporte habituellement les politiques ou objectifs de l'organisation, sa stratégie de mise en oeuvre ou son plan d'action ainsi que les outils utilisés. Les organisations qui exécutent des tâches physiques ou d'autres activités étroitement liées à l'environnement et aux ressources naturelles devraient se doter d'un système particulièrement élaboré.

La consultation interne et parfois interministérielle permet à l'ACDI de se faire une opinion qui sert de fondement à l'élaboration d'un mémoire de décision.

Parallèlement à la rédaction du mémoire de décision, l'ACDI définit, s'il y a lieu, les exigences particulières en matière de rendement et de production de rapports, qui s'appliqueront au financement qui sera versé. Ces exigences sont négociées et, lorsqu'elles sont acceptées, sont intégrées au document d'approbation finale.

2.4 Approbation du financement

Le mémoire de décision est présenté au délégataire du pouvoir d'approbation qui accepte, modifie ou rejette la recommandation de financement de base. Le mémoire d'approbation mentionne si le financement sera versé sous forme de subvention ou de contribution. Le mémoire de décision comptera des alinéas portant sur l'égalité entre les sexes et sur l'environnement, y compris l'applicabilité de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Pour les mémoires présentés à la ministre pour approbation, il faut tenir compte de la Directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes.

2.5 Mise au point de l'accord de financement

Les conditions de l'accord de financement sont négociées. Lorsqu'elles sont acceptées, un accord de contribution ou de subvention est signé.

2.6 Transfert des fonds

Les fonds sont transférés conformément aux modalités de l'accord de financement.

L'organisation ou l'institution remet des rapports narratifs et financiers en conformité avec les modalités de l'accord de contribution ou de subvention. Ce dernier peut également exiger la présentation de rapports périodiques sur des projets précis.

2.7 Évaluation du rendement

L'information dégagée du suivi du rendement soutient les décisions concernant le financement ultérieur d'une organisation ou d'une institution.

2.8 Fermeture

Si aucune reconstitution des ressources n'a lieu, la documentation sur la fermeture du projet est remplie, et l'information dans le Système d'information de l'ACDI est mise à jour. Lorsque le financement est limité dans le temps, l'institution présente les rapports définitifs prévus dans l'accord de financement. Les activités administratives de fermeture de projet sont alors exécutées, les vérifications et les rapprochements définitifs sont effectués et les derniers paiements versés. Les leçons tirées du projet sont déterminées et diffusées.

3.0 Problèmes opérationnels ou de gestion avec les partenaires actuels

Lorsque les activités continues d'évaluation du rendement révèlent des problèmes opérationnels ou de gestion ou encore des lacunes au sein d'une organisation ou d'une institution, l'ACDI peut, seule ou de concert avec d'autres donateurs, soit suspendre le financement tant que des réformes acceptables ne seront pas mises en œuvre, soit subordonner le financement actuel ou à venir à des progrès définis dans l'application de réformes institutionnelles satisfaisantes.

En pareil cas, l'ACDI consultera d'autres donateurs et ministères.

4.0 Gestion du soutien institutionnel et du financement de base à long terme

Lorsque le Canada siège au conseil d'administration d'une organisation ou d'une institution (ou est représenté au conseil par une autre partie), il existe généralement une relation à long terme. Dans ces situations, l'ACDI joue un rôle dans la gestion interne générale en tant que membre du conseil des gouverneurs ou du conseil de direction. Après avoir consulté les autres donateurs, parfois en se ralliant à leurs opinions sur les questions de rendement ou de gestion interne, l'Agence contribue à l'orientation des politiques et des programmes et, par conséquent, au cadre de gestion global de l'institution (mais pas à des projets individuels).

En siégeant au conseil d'administration, l'ACDI peut participer à l'approbation des plans de travail institutionnels et à la définition des normes de rendement, de suivi et d'établissement de rapports. L'information obtenue grâce à ces activités, combinée aux renseignements sur le rendement qui sont recueillis, soutiennent les examens par les pairs du fonctionnement de l'organisation ou de l'institution. Ils permettent à l'ACDI d'avoir une vue d'ensemble du rendement global de l'organisation ou de l'institution et du lien entre ses activités et les objectifs stratégiques de l'APD ou de l'AP canadienne, comme l'égalité des sexes et l'environnement.

5.0 Approbations annuelles de financement pour les organismes de l'ONU et du Commonwealth

Chaque année, l'Agence conseille la ministre à propos des institutions de l'ONU et du Commonwealth qui devraient recevoir un financement de base (la liste est relativement stable depuis bon nombre d'années), et elle recommande le niveau de financement approprié pour chacune d'elles. En théorie, les sommes recommandées tiennent compte de divers facteurs, dont l'importance du mandat de l'organisation, l'efficacité de l'organisation (et, s'il y a lieu, les progrès effectués dans le processus de réforme), la complémentarité des activités de l'organisation ainsi que des politiques et priorités de l'ACDI, la « quote-part » relative du Canada par rapport à celle des autres donateurs, le niveau de soutien antérieur et, surtout, le montant du financement d'ensemble susceptible d'être affecté à la programmation de base des Nations Unies et du Commonwealth comme l'égalité entre les sexes.

Chapitre 6 Programmes réactifs

1.0 Introduction

Le principe sous-jacent des programmes réactifs est que l'ACDI accepte de contribuer aux activités de développement proposées par d'autres quand ces activités sont en harmonie ou coïncident avec son mandat, ses objectifs, les thèmes qu'elle a retenus ou ses cadres de programmation.

Il arrive que l'ACDI accepte de soutenir des initiatives qui satisfont aux paramètres généraux établis pour les buts et les objectifs de l'APD et de l'AP. En d'autres cas, l'ACDI établit des paramètres particuliers pour une catégorie de bénéficiaires (comme les établissements d'enseignement) ou un type de programme (touchant par exemple la protection de l'environnement, la sécurité alimentaire et les populations vulnérables), à partir desquels elle examine les propositions d'activités de développement.

L'ACDI a recours aux programmes réactifs pour :

- soutenir une initiative qui satisfait aux critères de développement qu'elle a établis;
- soutenir une initiative qu'elle considère comme solide sur le plan technique;
- soutenir un promoteur capable de démontrer sa capacité à exécuter une initiative telle qu'elle est proposée.

Lorsqu'elle annonce qu'elle est disposée à examiner des propositions visant des initiatives précises, l'ACDI doit veiller à ce que les promoteurs potentiels reçoivent des directives claires en ce qui a trait aux résultats (buts et objectifs) qu'elle attend des initiatives financées.

Lors de l'examen des propositions de programmes réactifs, l'ACDI détermine en particulier :

- l'admissibilité du promoteur à l'octroi de fonds d'APD ou d'AP;
- les compétences techniques du promoteur;
- la valeur de la proposition sur le plan technique.

1.1 Conseils de l'ACDI aux promoteurs

En règle générale, le promoteur détermine les possibilités de programmes d'APD et d'AP dans le contexte des paramètres généraux ou particuliers établis par l'ACDI. Il est aussi responsable de la conception du projet et de la préparation de tous les documents à l'appui. Il lui incombe de déterminer les liens stratégiques, sectoriels ou thématiques appropriés et de faire en sorte que sa proposition respecte les lignes directrices de l'ACDI en matière de présentation de propositions pour le programme réactif visé. Habituellement, le promoteur peut demander à l'ACDI s'il est sur la bonne voie, mais l'Agence ne donne pas de conseils d'ordre technique.

Dans le contexte d'un programme réactif, l'ACDI ne restructure pas une initiative présentée par un promoteur. Cependant, l'ACDI se réserve le droit de relever les lacunes de la proposition et d'en informer le promoteur. En général, les lacunes concernent les aspects suivants : i) la cohérence interne de la proposition (la méthode proposée cadre-t-elle avec les résultats escomptés?); ii) les ressources proposées (budget) pour atteindre les résultats (suffisantes ou non); iii) la compétence du personnel proposé pour entreprendre les travaux. Cette tâche fait partie de la diligence raisonnable qu'exerce l'ACDI dans l'examen de la proposition; il revient au promoteur de restructurer le projet, le cas échéant.

Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI

Il arrive que l'ACDI conclue que le concept sous-jacent de la proposition est valable, mais que cette dernière doit être retravaillée de manière importante pour être admissible au financement de l'ACDI. Dans le contexte d'un programme réactif, l'Agence ne peut pas fournir de conseils d'ordre technique ou en matière de conception au promoteur. Elle peut toutefois diriger la conception de l'initiative proposée, auquel cas :

- le projet envisagé est considéré comme une initiative directive;
- l'ACDI retient les services du promoteur pour effectuer la conception et l'exécution en concluant un marché prescrit. Dans ce cas, toutefois, des conditions spécifiques et des limitations sont prévues par le *Règlement sur les marchés de l'État*. Un agent de contrat doit être consulté avant d'entreprendre les pourparlers avec le promoteur. Mais on évitera normalement cette approche à moins d'avoir une solide argumentation fondée sur les clauses du *Règlement sur les marchés de l'État*.

1.2 Propositions sommaires

Les paramètres de certains programmes réactifs peuvent permettre ou exiger la présentation d'une proposition préliminaire que l'ACDI examinera au préalable avant la présentation d'une proposition détaillée. En pareil cas, l'ACDI indiquera au promoteur si elle juge que l'initiative proposée est valable et s'il devrait lui présenter une proposition détaillée en vue d'obtenir du financement.

2.0 Modèle d'exécution générique pour les programmes réactifs

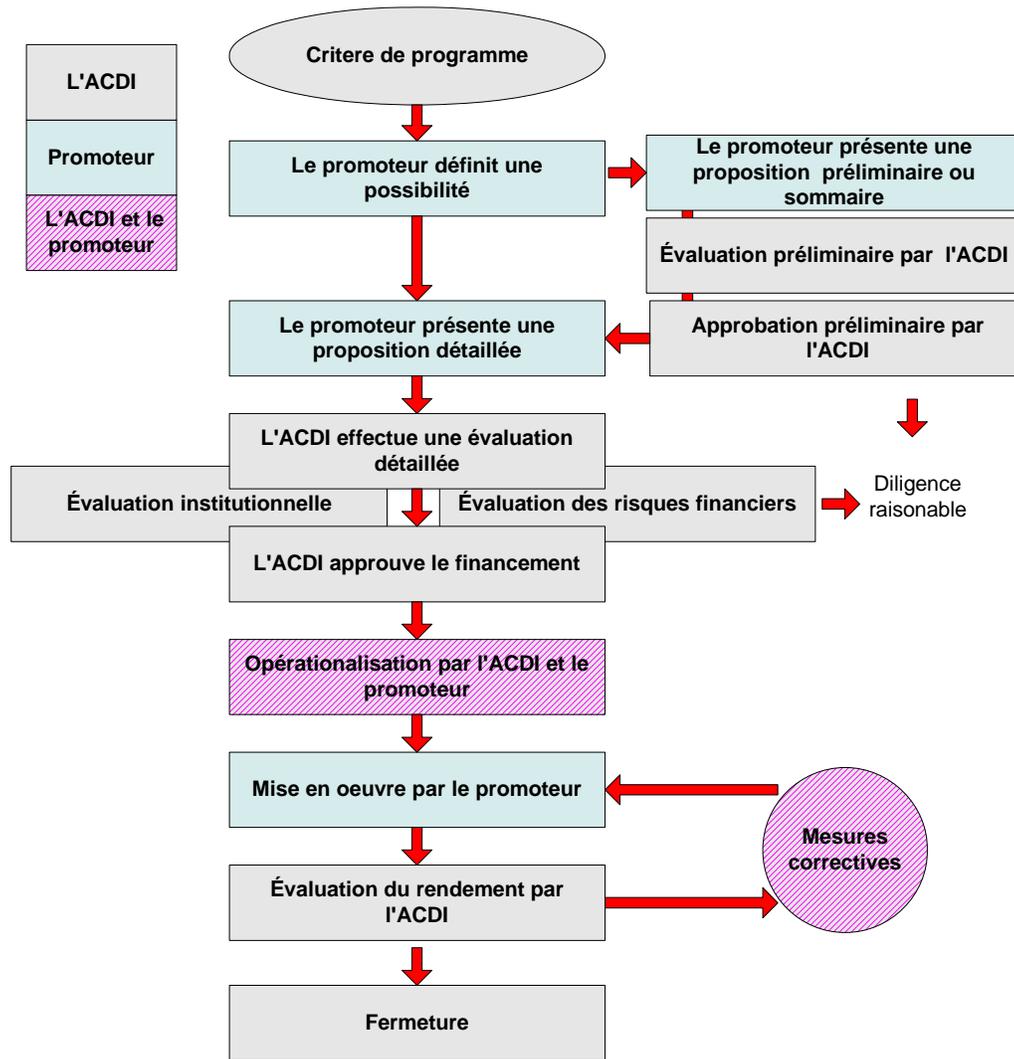


Schéma 4: Processus opérationnel de la programmation réactive

2.1 Présentation de la proposition

Après avoir défini une possibilité en matière de programmation, le promoteur rédige une proposition préliminaire ou sommaire et la présente à l'ACDI. La proposition est saisie dans le Système d'information de l'ACDI. La proposition doit respecter les paramètres généraux ou particuliers du programme en vertu duquel elle est présentée, ainsi que les critères d'admissibilité établis et les lignes directrices diffusées sur la présentation des propositions. Les exigences particulières du programme permettront d'établir si le promoteur peut présenter une proposition préliminaire ou s'il doit présenter une proposition détaillée.

2.2 Évaluation de la proposition

Le bureau chargé du programme effectue une évaluation préliminaire de la proposition pouvant comprendre l'exécution d'une évaluation institutionnelle détaillée, une analyse de l'Unité d'évaluation du risque financier et un examen préalable de la proposition par rapport à la politique de l'ACDI en matière de durabilité environnementale et d'égalité des sexes. Les employés devraient consulter le guide de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE) et celui de l'EES pour ce qui est de l'applicabilité de la Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale quant aux propositions de programme, de plan ou de politique. Le personnel peut également se reporter à **l'engagement formel en matière d'égalité entre les sexes et les cadres d'intégration de l'égalité entre les sexes aux projets et programmes de la DGPC**, à titre indicatif.

Dans certains cas, le bureau chargé du programme aura recours à un comité d'examen des projets ou des programmes ou à un comité d'examen par les pairs dans le cadre du processus d'évaluation. Lorsque les lignes directrices du programme prévoient le recours à un comité d'examen, la proposition sommaire de même que les résultats de l'évaluation préliminaire et la recommandation formulée par le bureau responsable du programme sont présentés au comité.

Par la suite, le comité présente une recommandation au fondé de pouvoir à savoir s'il faut accepter la proposition et demander au promoteur de rédiger une proposition détaillée ou s'il faut rejeter la proposition sommaire.

2.3 Approbation préliminaire

Le fondé de pouvoir détermine si la proposition est acceptée et si elle doit être étoffée, ou si elle est rejetée.

Le promoteur est ensuite informé de l'acceptation conditionnelle ou du rejet de la proposition. En cas de rejet, le promoteur a la possibilité de présenter une proposition considérablement révisée. Dans le cas de l'acceptation conditionnelle, le promoteur peut devoir apporter des précisions à certains aspects de la proposition. Les propositions révisées sont elles aussi évaluées et sont soit retenues pour faire l'objet d'un examen approfondi, soit rejetées.

Les paramètres particuliers d'un programme peuvent exiger l'approbation distincte du recours au promoteur, ou la sélection de celui-ci, et du projet. Il faut alors obtenir l'approbation de sélection avant de demander au promoteur de présenter une proposition détaillée.

Des documents d'approbation distincts sont rédigés, à moins que le pouvoir de sélection et le pouvoir d'approbation de projet soient détenus par la même personne. En pareil cas, le fondé de pouvoir accorde une approbation préliminaire et fait parvenir un mémoire à la ministre en vue d'obtenir l'autorisation de négocier un accord de contribution avec le promoteur, sous réserve de la présentation d'une proposition détaillée acceptable. Les agents devraient consulter l'instrument de délégation de pouvoirs et le cadre de gestion du mécanisme de financement particulier afin de confirmer les pouvoirs d'approbation. Ceux-ci sont déterminés en fonction de la valeur monétaire du projet. Si le projet ou le programme est retenu, le promoteur présente une proposition détaillée à l'Agence. Elle doit comprendre tous les renseignements nécessaires en ce qui a trait au codage, qui sont ensuite versés dans le Système d'information de l'Agence.

2.4 Évaluation détaillée

Une fois présentée par le promoteur, la proposition détaillée est évaluée en fonction des paramètres généraux ou particuliers établis pour le programme et de la valeur de la proposition sur le plan technique et du développement. Dans le cadre de cette évaluation, il faut remplir le **formulaire d'évaluation de l'égalité entre les sexes** et le formulaire relatif à la LCEE. Un mémoire d'approbation est rédigé si la proposition est retenue.

2.5 Approbation de la proposition

Après l'évaluation détaillée de la proposition, un mémoire recommandant l'approbation ou le rejet de la proposition est présenté au fondé de pouvoir. Le mémoire de décision comprendra des paragraphes sur l'égalité des sexes et sur l'environnement. Dans le cas des initiatives exigeant une approbation de la ministre, un formulaire d'applicabilité de l'ESS doit être rempli. Le promoteur est ensuite avisé de la décision. Parallèlement, l'ACDI fixe ou confirme les normes en matière de rapports sur le rendement et de suivi.

2.6 Opérationnalisation

L'ACDI et le promoteur signent un accord de financement. Le bénéficiaire fournit des garanties financières au besoin. S'il y a lieu, des activités de contrôle de la conformité ou d'évaluation du rendement sont mises en œuvre (la nature de ces activités est examinée en détail avec le promoteur avant la signature de l'accord de contribution).

2.7 Mise en œuvre

Le bénéficiaire met en œuvre le projet ou le programme selon les conditions stipulées dans l'accord de contribution ou de subvention. Une évaluation du rendement est effectuée et le bénéficiaire présente les rapports provisoires et financiers nécessaires.

2.8 Fermeture

Dès la fin du projet ou du programme, le bénéficiaire présente tous les rapports définitifs obligatoires sur l'état d'avancement, les finances et le rendement. Le cas échéant, des vérifications et des rapprochements définitifs sont effectués et les derniers paiements sont versés. Les leçons tirées du projet ou du programme sont déterminées et diffusées. La documentation sur la fermeture du projet ou du programme est préparée et les données dans le Système d'information de l'ACDI sont mises à jour.

Chapitre 7 Programmes directifs

1.0 Introduction

Dans ses programmes directifs, l'Agence se charge de la conception et de la mise en oeuvre des initiatives de développement normalement exécutées par une autre organisation sous supervision de l'ACDI. Celle-ci conclut habituellement un marché avec des entreprises spécialisées pour la conception et la mise en oeuvre, mais participe directement aux activités pendant le cycle de vie du projet. Elle est responsable de la planification, de l'approbation et de la mise en oeuvre.

L'ACDI a recours aux programmes directifs lorsqu'elle veut que des initiatives de développement qui intègrent des caractéristiques particulières influent sur des enjeux de développement cadrant avec les priorités de programmation et les politiques de l'aide publique au développement (APD) ou de l'aide publique (AP) du Canada.

L'ACDI entreprend des programmes directifs lorsque :

- un cadre définit les paramètres des investissements en matière d'APD et d'AP;
- des initiatives possibles en matière d'ADP ou d'AP sont recensées dans le cadre de programmation pour un pays, une région ou une institution, ou dans une stratégie de programmation se rapportant à son mandat ou à ses priorités de programmation;
- des critères, des paramètres et des cadres pertinents sont en place et lui permettent d'aller de l'avant avec les initiatives de programmation.

2.0 Approches des programmes directifs

Le modèle d'exécution des programmes directifs comporte deux approches : la conception dirigée l'ACDI, ou approche directive en deux étapes, et l'approche conception et mise en oeuvre.

2.1 Conception dirigée l'ACDI

Lorsque l'Agence dirige la conception du projet et charge une organisation d'en assumer la mise en oeuvre, les détails importants de l'initiative ne sont pas connus à l'avance. Le personnel de l'ACDI se charge de la sélection (présélection). Quant à l'évaluation, l'étude de faisabilité et la conception, ils sont du ressort soit du personnel de l'Agence ou d'experts-conseils (contrats de conception). Lorsque l'Agence s'occupe de ces derniers éléments, des consultants sont embauchés pour compléter les ressources internes.

La mise en oeuvre est généralement la responsabilité des consultants et fait l'objet d'un marché séparé. Après la signature de celui-ci, l'organisation visée procède à une étude préliminaire pour valider la conception du projet et préparer un plan de mise en oeuvre. Tout organisme chargé d'exécuter une partie ou la totalité du travail de conception ne peut faire de soumission pour la mise en oeuvre; toutefois, il peut participer au suivi. Vous trouverez plus de renseignements à ce sujet à la section 8.1.

2.2 Approche de conception et de mise en oeuvre

Pour cette approche, il a déjà été décidé dans le cadre du programme, par le truchement du CPP, après consultation des donateurs ou par d'autres moyens, de mettre sur pied une initiative précise dans un secteur défini ou pour répondre à une exigence particulière. Les objectifs, les résultats attendus, le budget et les délais ont été déterminés par l'Agence et le pays bénéficiaire. En outre, la capacité du Canada d'entreprendre cette initiative est connue.

Une fois que les paramètres précis de l'intervention (résultats, délai, budget) ont été déterminés, il ne s'agit pas d'évaluer la faisabilité et la viabilité de l'initiative envisagée, mais plutôt de la concevoir et de la mettre en oeuvre en fonction de ces paramètres précis. Il est également possible de la concevoir et de la mettre en oeuvre même si elle nécessite des modifications continues et si la conception est en cours.

En pareil cas, la ministre choisit un entrepreneur avant la phase de conception. Il sera chargé de la conception et de la mise en oeuvre. Le travail peut faire l'objet de deux marchés séparés auprès de l'organisation chargée de la mise en oeuvre ou d'un seul marché comportant plusieurs étapes. Pour être mise en oeuvre, la conception de l'initiative doit être satisfaisante et avoir été approuvée de façon définitive. L'agent des contrats doit être consulté afin de déterminer les conditions qui s'appliquent à votre projet. Vous trouverez, à la section 8.2, de plus amples renseignements en ce qui a trait à la conception et à la mise en oeuvre.

3.0 Définition

Les initiatives potentielles sont recensées, mises de l'avant ou définies dans le contexte d'un cadre de programmation (pour les pays de concentration) ou des priorités de programmation pour l'APD et l'AP (pour les pays autres que les pays de concentration). Ils peuvent également être définis lors de consultations auprès des donateurs, d'examen de programme et de missions de planification, ou à titre d'activités complémentaires d'interventions existantes.

4.0 Présélection

La présélection des initiatives potentielles constitue le premier pas dans la détermination et la sélection de ces initiatives. La présélection permet de cerner les initiatives les plus prometteuses pour en faire plus l'évaluation.

Ces projets potentiels sont d'abord évalués par rapport aux paramètres propres aux programmes, notamment :

- les liens avec le cadre de programmation pertinent pour ce qui concerne les résultats;
- les liens avec les thèmes transversaux, tels l'égalité entre les sexes et l'environnement, et avec les secteurs d'intérêt de l'ACDI, comme la durabilité et le renforcement des capacités;
- la mesure dans laquelle l'environnement porteur peut contribuer à la réussite du projet;
- l'incidence sur les groupes cibles (voir ci-dessous pour plus de détails);
- les liens avec les intentions ou les priorités des autres donateurs et des institutions financières internationales (IFI) dans le pays ou la région et les possibilités de participation du Canada à des interventions coordonnées visant la prestation de l'aide;
- la capacité d'exécution du Canada;

Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI

- les leçons tirées des initiatives actuelles ou précédentes (canadiennes ou autres) dans le pays ou la région.

4.1 Présélection du groupe cible

La présélection du groupe cible constitue un élément clé de la présélection, qui débute par la réception de renseignement et l'établissement des priorités du CPP et qui confirme et clarifie les aspects sociaux importants dans lesquels ont lieu les activités de développement dans la région ou le pays. Parmi les éléments pris en considération, notons les suivants :

- une évaluation préliminaire des rôles, des priorités et des besoins différents des femmes, des hommes et des enfants des groupes cibles, et un contexte culturel de la région ou du pays;
- une évaluation préliminaire des impacts différents possibles des idées de projet sur les femmes et les hommes et des façons possibles d'aborder la réduction du fossé entre les sexes et la promotion de l'égalité entre les sexes;
- les capacités accrues d'autonomie et l'impact possible sur l'environnement bâti et naturel dans lequel vit et travaille le groupe cible et les possibilités de maximiser les bénéfices environnementaux de l'initiative et sa contribution au développement durable;
- les avantages et les risques potentiels d'interventions envisagés sur des groupes cibles possibles, comme les enfants, les pauvres, les groupes minoritaires et d'autres groupes défavorisés, ventilés par sexes.

Au moyen du **formulaire d'évaluation relative à l'égalité des sexes**, une évaluation préliminaire des enjeux concernant cette question est menée avec consultation d'un expert.

Si un projet d'initiative est rejeté, le demandeur (en général une institution gouvernementale dans le pays bénéficiaire) est informé de la décision de l'ACDI. Lorsqu'une intervention possible est sélectionnée en vue d'être élaborée de façon plus détaillée, l'ACDI crée un projet dans son système d'information et entre par la suite les codes préliminaires et d'autres données de base.

5.0 Équipe de projet

Pour chaque proposition retenue en vue de l'élaboration détaillée, une équipe de projet est formée et se voit confier la responsabilité du projet potentiel. Pour obtenir des renseignements sur la composition et le rôle de l'équipe de projet, consulter le chapitre 6 de la trousse de référence. L'équipe de projet élabore et met au point l'initiative proposée. Puis l'approbation de principe est demandée pour l'engagement des ressources nécessaires à l'élaboration de la proposition complète jusqu'au stade de l'approbation. Dans le cadre de ces travaux, l'équipe commence à recenser les ressources d'information liées aux projets semblables ou connexes entrepris par l'ACDI et d'autres donateurs, pour appuyer les travaux de conception.

Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI

6.0 Analyse environnementale

L'ampleur de l'analyse environnementale nécessaire est déterminée en consultation avec un spécialiste de la question.

7.0 Cadre logique

L'équipe de projet élabore un cadre logique préliminaire conforme à la structure de répartition du travail afin d'orienter la conception du projet. Consulter le chapitre 2 de la trousse de référence pour obtenir des renseignements supplémentaires sur le cadre logique.

8.0 Choix d'une approche de programmation directive

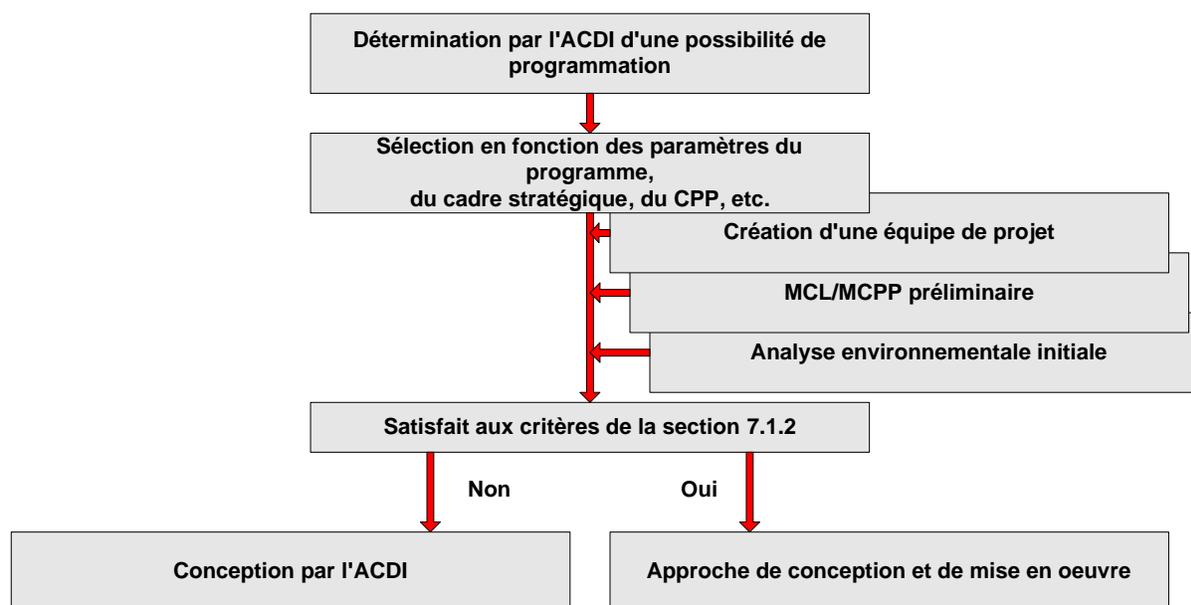


Schéma 5 : Choix de l'approche de programmation

Avant d'obtenir l'approbation de principe de l'initiative au moyen d'un document conceptuel (consulter le **Guide des programmes directifs**) l'équipe de projet :

- détermine les effets préliminaires, établit le calendrier possible et un budget de projet global fictif;
- détermine si le recours à un seul agent d'exécution pour la conception et l'exécution est la meilleure solution, si la conception et la mise en œuvre devraient être divisées en étapes distinctes confiées à des agents d'exécution différents ou si l'ACDI devrait diriger la conception détaillée en recourant aux services d'un consultant avant de sélectionner un agent d'exécution;
- élabore le cadre de référence préliminaire et les exigences relatives à l'analyse (consulter le **Guide des programmes directifs** pour obtenir une description du cadre d'analyse qui s'applique aux initiatives directives) pour la phase de la conception, en vue d'établir le budget pour cette étape.

Lorsque la décision est prise d'utiliser une approche de conception et de mise en œuvre avec un seul agent d'exécution, le document conceptuel de projet doit alors comporter : une description détaillée de la phase de conception de l'initiative; une description plus générale de

Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI

la phase d'exécution prévue; la méthodologie qui sera utilisée pour obtenir l'approbation de la phase d'exécution une fois la phase de conception complétée; et enfin une stratégie de désistement pour le cas où l'intervention de l'agent d'exécution durant la phase de conception ne donne pas satisfaction ou n'est plus jugée souhaitable pour la phase d'exécution.

8.1 Conception par l'ACDI

Le cycle de vie d'une initiative directive dont l'Agence assume la conception comporte huit étapes importantes :

- détermination et sélection;
- approbation de principe (document conceptuel);
- évaluation;
- étude de faisabilité et conception;
- approbation définitive (document d'approbation du projet);
- opérationnalisation;
- mise en oeuvre;
- fermeture.

Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI

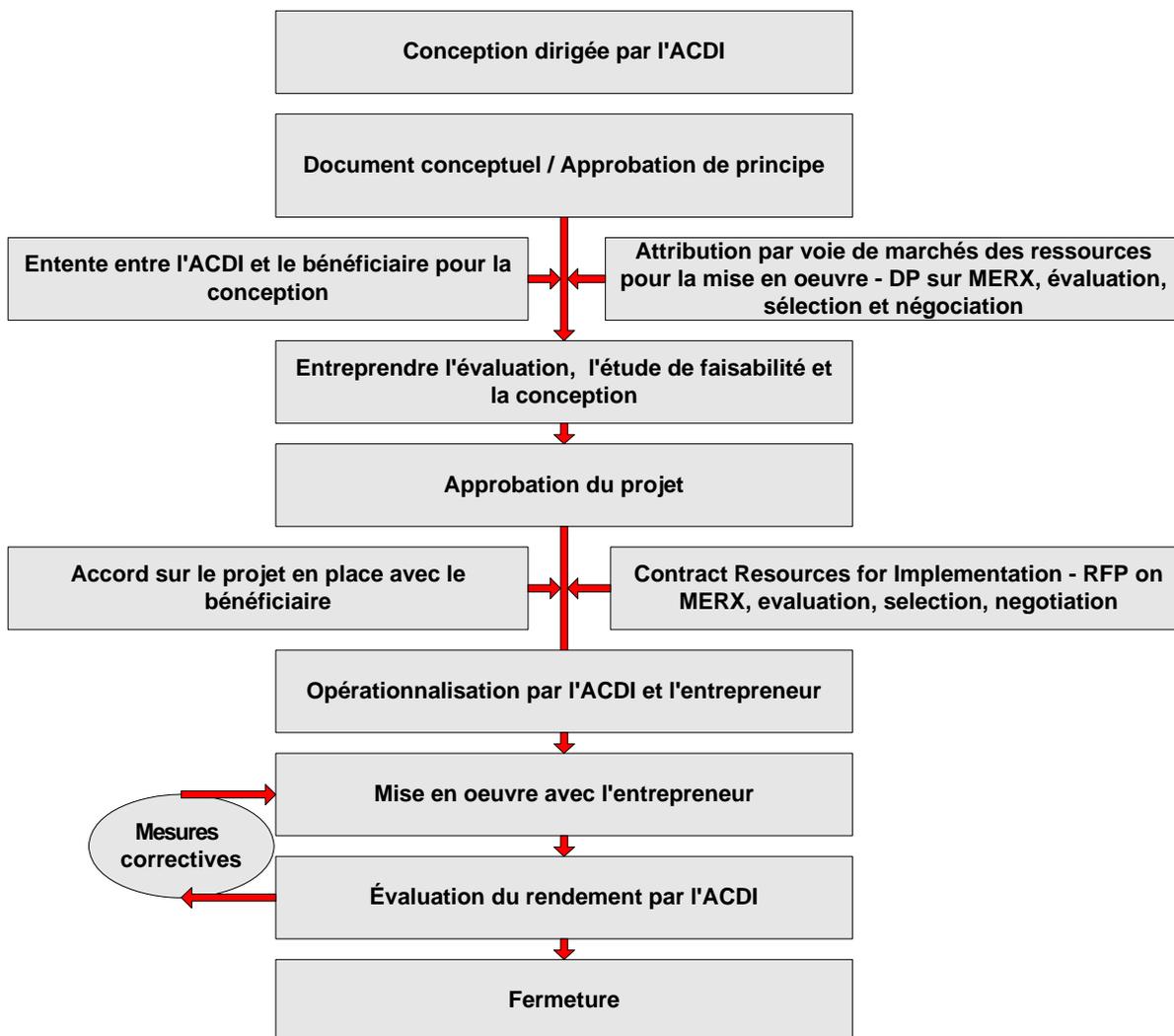


Schéma 6 : conception dirigée par l'ACDI

Lorsque l'ACDI dirige la conception, les résultats de la présélection (voir le **Guide des programmes directifs**, chapitre 1) sont utilisés pour élaborer le document conceptuel (voir le chapitre 6 du **Guide des programmes directifs**) et pour définir la portée de l'évaluation, de l'étude de faisabilité et de la conception en vue de rédiger un document d'approbation du projet.

L'évaluation permet de déterminer les raisons pour lesquelles l'ACDI devrait investir dans une initiative et quels résultats celle-ci devrait donner. Il s'agit d'un processus partant de bonnes idées et menant à des résultats de développement favorables et qui repose sur un partenariat avec le pays bénéficiaire, d'autres bénéficiaires et d'autres partenaires de développement et intervenants. L'évaluation comprend une série d'analyses permettant de recueillir les informations nécessaires pour prendre une décision éclairée (pour des renseignements sur le cadre analytique, voir le chapitre 3 du **Guide des programmes directifs**).

L'étude de faisabilité permet de savoir si une initiative peut être entreprise, tandis que la phase de conception détermine la meilleure façon de structurer une initiative afin d'atteindre les

résultats souhaités. L'étude comprend un examen de la viabilité du projet. Quant à la phase de conception, elle permet l'utilisation d'outils structurés. (Pour de plus amples renseignements, voir le chapitre 4 du **Guide des programmes directifs**.)

L'évaluation du risque constitue un aspect essentiel de l'évaluation, de l'étude de faisabilité et de la conception et contribue beaucoup à la diligence raisonnable, à la prise de décision et à la mise en oeuvre. Pour plus de renseignements sur l'évaluation et la gestion des risques, veuillez consulter le chapitre 3 de la Trousse de référence.

L'évaluation, l'étude de faisabilité et la conception conduisent à une décision quant à l'opportunité de recommander la mise en oeuvre de l'initiative et la préparation d'un document d'approbation du projet. Celui-ci ne peut être préparé tant que le pays bénéficiaire n'a pas donné son approbation au projet.

L'opérationnalisation suit l'approbation. Les arrangements nécessaires sont pris avec le pays bénéficiaire (mémoire d'entente, échange de lettres) et avec les ressources faisant l'objet d'un marché en vue de la mise en oeuvre, du suivi et d'autres évaluations du rendement ainsi que des procédures administratives. Les marchés relatifs à la mise en oeuvre font normalement l'objet d'une demande de proposition affichée publiquement. Un agent de contrats participe à tout le processus.

Quant au bureau de programme, il participe aux activités suivantes : gestion des marchés, évaluation des risques et gestion, évaluations de rendement et autres rapports, suivi, vérifications et évaluations au besoin.

Lorsque les activités attribuées par marché sont terminées, des mesures précises sont prises pour mettre fin aux marchés, les retenues de garantie ainsi que les lettres de crédit sont émises, les actifs sont transférés, une évaluation complète du rendement est effectuée ainsi que l'évaluation et la vérification, les informations sont consignées et les leçons retenues sont diffusées.

8.2 Projets directifs de conception et de mise en oeuvre

La durée de vie d'une initiative directive de conception et de mise en oeuvre comprend sept étapes :

- détermination et sélection;
- approbation de principe (document conceptuel);
- opérationnalisation;
- conception;
- approbation définitive (document d'approbation du projet);
- mise en oeuvre (des activités approuvées de conception);
- fermeture.

Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI

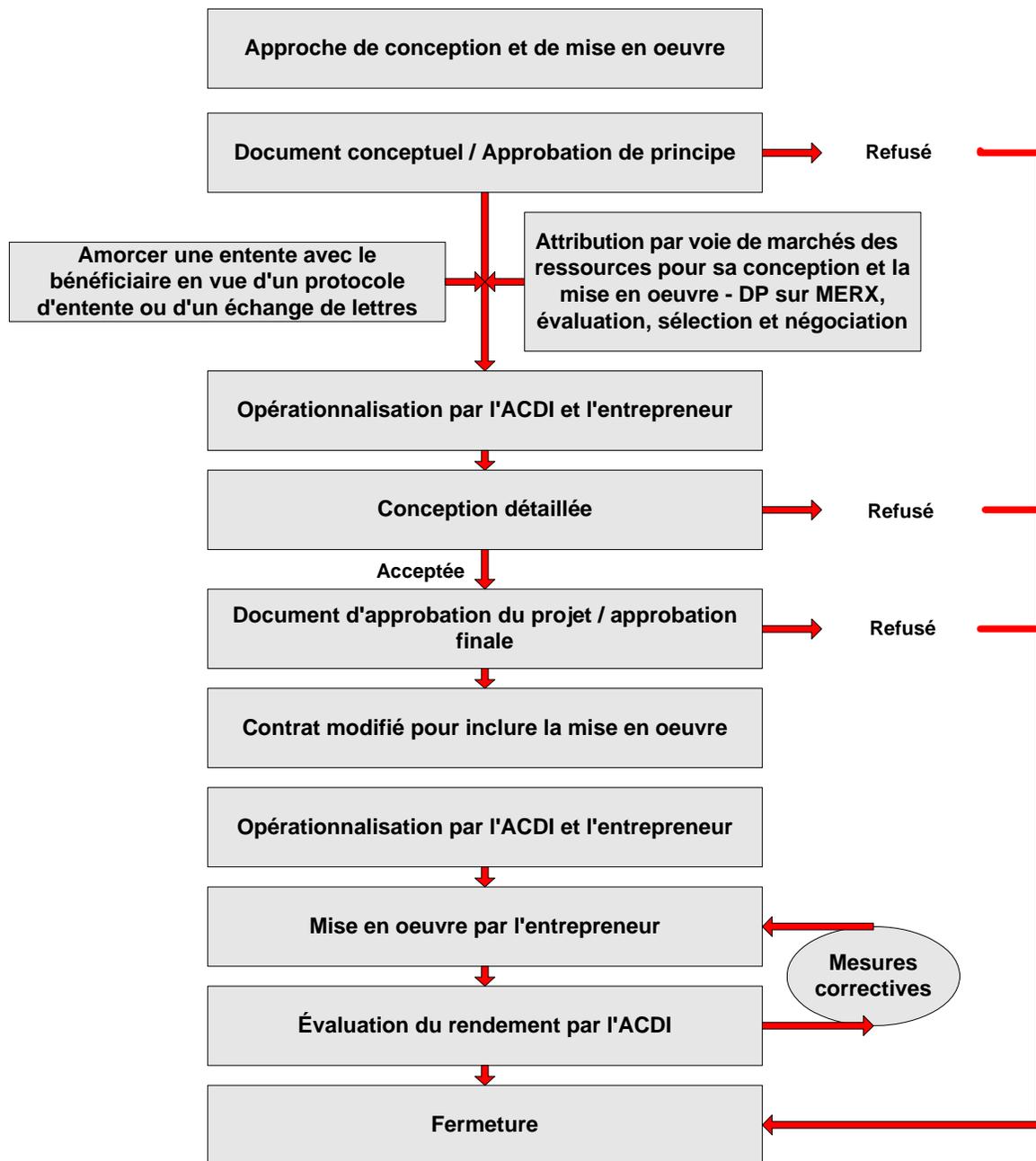


Schéma 7 : approche de conception et de mise en oeuvre

Dans l'approche de conception et de mise en oeuvre, les résultats de la présélection sont utilisés pour élaborer le document conceptuel (voir le chapitre 1, section 2.4 du **Guide des programmes directifs**) et pour définir le travail nécessaire en vue de rédiger un document d'approbation du projet.

Par définition, cette approche ne requiert pas d'évaluation ou d'étude de faisabilité, car les renseignements essentiels (bénéficiaires, résultats attendus, délais et budget) sont connus dès le départ. De plus, le document conceptuel justifie en lui-même le recours à cette approche,

Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI

précise les détails du travail de conception et comporte un aperçu général des activités à accomplir, ce qui suffit à prendre une décision éclairée. L'organisme qui se chargera de la conception et de la mise en oeuvre est sélectionné grâce à une demande de proposition. Le financement de la phase de conception est approuvé dans le document conceptuel; la mise en oeuvre dépend d'un travail de conception satisfaisant et de l'approbation du document d'approbation du projet par les autorités responsables. L'opérationnalisation du projet suit le choix de l'organisme chargé de la conception et de la mise en oeuvre.

L'évaluation des risques demeure une composante essentielle de la conception. Elle contribue beaucoup à la diligence raisonnable, à la prise de décision et à la mise en oeuvre. Pour plus de renseignements sur l'évaluation et la gestion des risques, veuillez consulter le chapitre 3 de la Trousse de référence.

Le travail de conception conduit à une décision quant à l'opportunité de recommander la mise en oeuvre de l'initiative et la préparation d'un document d'approbation du projet. Celui-ci ne peut être préparé tant que le pays bénéficiaire n'a pas donné son approbation au projet.

L'approbation quant à la mise en oeuvre entraîne des modifications au contrat. Celui-ci doit prévoir la mise en oeuvre des éléments approuvés dans la phase de conception ou la signature d'un contrat en ce sens, si deux marchés sont passés avec l'organisation chargée de la mise en oeuvre. Les ententes avec le pays bénéficiaire sont modifiées en conséquence. Tout autre contrat de suivi et d'évaluation du rendement, ainsi que les mesures administratives, si elles n'ont pas encore été déterminées, seront mises en application. Un agent de contrats doit surveiller le processus.

Pour le bureau responsable du programme, la surveillance des étapes de la conception et de la mise en oeuvre implique la gestion des marchés, l'évaluation et la gestion des risques, le suivi du rendement et autres formes de rapports, le suivi, les vérifications et les évaluations au besoin.

Lorsque les activités attribuées par marché sont terminées, des mesures précises sont prises pour mettre fin aux marchés; les retenues de garantie ainsi que les lettres de crédit sont émises, les actifs sont transférés, une évaluation complète du rendement est effectuée ainsi que l'évaluation et la vérification, les informations sont consignées et les leçons retenues sont diffusées.

9.0 Exigences concernant la sélection et les exigences

Toutes les initiatives directives font l'objet d'un processus d'approbation en deux étapes. Le premier niveau d'approbation consiste en la signature du document conceptuel par le chef de la direction générale. Ce dernier approuve en dernière étape le document d'approbation du projet qui lui est présenté. Lorsque le financement de l'initiative :

- dépasse les montants que le chef de la direction générale est autorisé à dépenser, un mémoire de décision est présenté pour approbation à la ministre;
- dépasse les montants que la ministre est autorisée à dépenser, une présentation au Conseil du Trésor est préparée pour signature de la ministre et présentée au Conseil du Trésor pour approbation;
- correspond aux montants que le chef de la direction générale est autorisé à dépenser, mais le pouvoir de sélection excède celui qui lui est attribué; la ministre doit alors approuver le choix du promoteur.

Carte routière des processus opérationnels de l'ACDI

Lorsque pour une approche de conception et de mise en oeuvre la valeur totale du projet (sauf la conception) excède les montants que le vice-président est autorisé à dépenser, il faut obtenir l'approbation de la ministre à l'étape du document conceptuel, plutôt qu'à celle du document d'approbation du projet. En pareil cas, un mémoire de décision est présenté à la ministre après approbation du document conceptuel par le chef de la direction générale. Le mémoire de décision adressé à la ministre :

- décrit l'initiative envisagée, y compris le budget et les délais;
- justifie le recours à l'approche de conception et de mise en oeuvre;
- indique que le document d'approbation du projet sera rempli après la conception du projet;
- sollicite une approbation définitive de la part du vice-président, à la condition que la conception du projet soit satisfaisante.

La ministre peut choisir de conserver le pouvoir de décision finale plutôt que de le déléguer.

Les chapitres 2 (le document conceptuel) et 5 (Approbation du projet) du **Guide des programmes directifs** comportent une description de la documentation standard et des exigences relatives au contenu. À l'étape du document conceptuel, des formules simplifiées existent pour les initiatives de moins de 500 000 dollars.

10.0 Fermeture du projet

La fermeture du projet constitue l'étape finale du cycle du projet. Lors de la fermeture officielle d'un projet, on met fin à la participation financière et contractuelle de l'ACDI au projet et on règle toute question en suspens. L'étape de l'achèvement du projet permet aussi à l'ACDI d'examiner les résultats et le rendement du projet et de déterminer les principales leçons à tirer. La fermeture officielle d'un projet est amorcée quand :

- toutes les activités du projet sont terminées et ont fait l'objet d'un rapport, toutes les obligations contractuelles ont été remplies et la vérification des coûts a été faite;
- l'ACDI décide de mettre fin à un projet prématurément. L'agent responsable doit alors consulter en premier lieu l'agent de contrats et la Direction des services juridiques avant de prendre quelque mesure que ce soit auprès de l'organisme d'exécution.

Si une évaluation de fin de projet financée à partir du budget d'un projet est prévue ou en cours, il faudra reporter la fermeture. Les évaluations financées à partir d'autres sources que le budget d'un projet ne devraient pas retarder la fermeture du projet. Le chapitre 8 du **Guide des programmes directifs** décrit les exigences précises concernant la fermeture des projets.