

RENFORCEMENT DES PARTENARIATS AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE
LA MARGINALISATION DES OSC DANS LE
PROGRAMME DE COOPÉRATION INTERNATIONALE DU CANADA
DOCUMENT D'INFORMATION N° 2 DU CCCI

Les organisations de la société civile (OSC) jouent un rôle vital au chapitre de la réduction de la pauvreté, pourtant leur rôle va décroissant dans le domaine de la coopération internationale au Canada, spécialement en ce qui concerne avec les nouvelles approches programmatiques de prestation de l'aide. Le CCCI calcule que les décaissements au titre de l'aide canadienne versée par les organisations de la société civile ont régressé depuis cinq ans, passant d'environ 28,5 p. 100 de la part de l'ACDI de l'aide canadienne en 1999-2000 à environ 18,5 p. 100 en 2004-2005. (Graphique un.)

L'ACDI peut renforcer les partenariats avec la société civile pour l'innovation et l'excellence des programmes de développement par les actions suivantes :

- 1) s'assurer de consulter les intervenants de la société civile au moment d'examiner les priorités de la programmation dans les 25 pays prioritaires;
- 2) adapter les mécanismes de financement ponctuel bilatéral aux pays dans le but de renforcer les programmes et les projets de la société civile en lien avec les priorités des objectifs de développement du millénaire (OMD), plus précisément avec les communautés pauvres;
- 3) continuer d'inverser le déclin systématique de l'aide canadienne devant servir à favoriser les partenariats ponctuels au sein de la Direction générale du partenariat canadien en augmentant son budget de base d'au moins 8 p. 100 pour chacune des cinq prochaines années.

1.0 FINANCEMENT PONCTUEL DES OSC

L'ACDI a une longue tradition de soutien des partenariats novateurs avec les OSC au Canada et dans les pays en développement, notamment pour l'aide humanitaire, les programmes du développement et le dialogue sur les politiques.¹ Par l'entremise des mécanismes ponctuels des trois directions générales de programmes, l'ACDI a pu allouer des ressources attribuées avec flexibilité et non concurrentielles à des programmes à long terme de qualité qui depuis nombre

¹ La Direction générale du partenariat canadien entend par financement ponctuel des programmes le soutien aux programmes et aux projets proposés par les OSC qui s'inscrivent dans l'ensemble des objectifs de l'ACDI, mais qui sont définis selon le mandat, les objectifs et les partenariats en matière de programmation de l'organisation concernée. Le financement ponctuel comprend aussi le soutien aux propositions des OSC dans le cadre des programmes-pays d'aide bilatérale de l'Agence, enracinés dans le programme-pays et les partenariats de l'OSC, mais qui doit s'harmoniser avec les priorités de l'ACDI à l'endroit du pays concerné. Il existe aussi des mécanismes de financement ponctuel au chapitre de l'aide humanitaire internationale (AHI) et du Programme de lutte contre la faim, la malnutrition et la maladie.

d'années ont été favorisés par des partenariats solides avec les sociétés civiles du Canada et du Sud. Ces partenariats sont le fondement de la programmation de développement des OSC canadiennes qui se veut innovatrice et qui englobe une approche participative avec les communautés locales qui sont des partenaires importants pour l'élimination de la pauvreté et l'amélioration de la gouvernance. Malheureusement, au cours des dernières années, nous avons assisté à une marginalisation des décaissements de l'ACDI pour les partenariats avec les OSC alors que les ressources de l'Agence pour l'aide au développement ont augmenté.

1.1 DIRECTION GÉNÉRALE DU PARTENARIAT CANADIEN (DGPC)

Les mécanismes courants de financement du Programme du secteur bénévole de la Direction générale du partenariat canadien ont joué un rôle important pour la croissance d'un secteur volontaire canadien diversifié et vigoureux participant aux activités de coopération internationale². Au Canada, à la différence des États-Unis et du Royaume-Uni, il existe peu de sources de financement pour la coopération internationale outre les fonds provenant du gouvernement ou de particuliers.

La décision de la DGPC de mettre en œuvre des accords sur les programmes, dont bénéficient actuellement plus de 100 OSC canadiennes, a conféré aux OSC une grande souplesse qui leur permet de conclure des accords de partenariat à long terme avec leurs homologues des pays en développement. Un mécanisme de projet est offert aux petites OSC canadiennes qui établissent souvent des liens entre des Canadiennes et des Canadiens de petites collectivités un peu partout au pays et des projets précis à l'étranger. Il est impératif que ce mécanisme de projet qui fait actuellement l'objet d'un examen, soit doté de modalités qui prévoient un financement pluriannuel de manière à faciliter la viabilité des organisations.

La générosité de la population canadienne se manifeste par une hausse des dons versés aux OSC canadiennes pour la coopération internationale. Néanmoins, la capacité de la DGPC à égaler ces ressources et à répondre aux nouvelles initiatives des OSC n'a pas suivi le rythme de la générosité des citoyens. Nous ne disposons pas de statistiques précises, mais le CCCI estime qu'au cours des dernières années, les dons des particuliers aux OSC canadiennes pour la coopération internationale ont dépassé 500 millions de dollars³. En 2004-2005, la DGPC a versé

² En 1995, l'ACDI a défini sa compréhension des principaux aspects de cette relation dans un document intitulé *Les organismes bénévoles canadiens et l'ACDI : Cadre de travail pour le renouvellement des relations*. On affirme dans ce document que « l'une des dimensions principales du développement durable consiste à ériger des sociétés civiles solides. Le renforcement de la société civile, celui de la voix et des capacités des acteurs qui la composent, est devenu un élément important des politiques de développement de l'ACDI et du travail des organisations bénévoles canadiennes. » (page 3) s'y trouve aussi certains des principes qui régissent les relations de l'ACDI avec les organisations bénévoles canadiennes. Notons parmi ceux-ci l'incidence du développement, le respect mutuel, la reddition de comptes, la participation, le dialogue et la simplification (rationalisation des procédés et des exigences de l'ACDI). Les stratégies pour l'action incluaient d'abord un engagement à l'endroit des programmes ponctuels dans le cadre du mandat général et des priorités établies au titre de l'aide publique au développement reddition de compte par le Canada. L'histoire du Programme du secteur volontaire au cours des dix années qui ont suivi, relatée ci-après et dans les documents d'information n° 3 et n° 4, ne reflète que bien peu ces principes et ces engagements.

³ Ce montant de 500 millions de dollars est estimé à partir d'un relevé effectué par le CCCI dans les rapports annuels de ses membres. L'ensemble des revenus provenant de particuliers pour ces 60 organisations était de 270 millions de dollars en l'an 2000 (et 340 millions de dollars provenant de toutes les sources non gouvernementales, y compris les 270 millions de dollars).

environ 135 millions de dollars aux OSC canadiennes qui recueillent des fonds de donateurs individuels. Ce montant a connu une baisse d'environ 200 millions de dollars pour ces mêmes organisations au début des années 1990.

À l'instar des autres pays donateurs, la générosité du public a été beaucoup plus visible si l'on considère les quelque 230 millions de dollars qui ont été versés pendant une période de trois mois pour le relèvement et la reconstruction à la suite du tsunami de décembre 2004. Le gouvernement dans ce cas a versé un montant équivalent aux fonds recueillis.

Quelles sont les tendances quant aux décaissements pour le Programme du secteur volontaire de la Direction générale du partenariat canadien?

- ❑ Le Secteur volontaire a versé, en dollars non indexés, environ 250 millions de dollars en 1990-1991, montant qui a diminué graduellement au cours des quinze dernières années pour se situer à un peu plus de 200 millions de dollars en 2005-2006.
- ❑ On peut voir au graphique 2 l'historique des décaissements pour ce programme en dollars de 2003 (ne tenant pas compte de l'incidence de l'inflation au cours de ces années). Depuis 1990, la baisse a été de 36 p. 100 en dollars de 2003. Depuis 1995, la baisse est de près de 20 p. 100 (à l'exclusion de l'allocation ponctuelle pour l'aide aux victimes du tsunami en 2004-2005)⁴.
- ❑ Cette diminution doit être mise en contraste avec la croissance réelle de l'aide canadienne depuis 1999-2000, après les restrictions imposées du milieu à la fin des années 1990. Au cours de cette période, les ressources de l'ACDI ont connu une croissance de plus de 28 p. 100. Pourtant, les décaissements par le Programme du secteur volontaire de la Direction générale du partenariat canadien a diminué de 23 p. 100. Non seulement le Secteur volontaire n'a pas bénéficié de la croissance renouvelée de l'aide canadienne (et des engagements pris après 2001 de doubler l'aide canadienne d'ici à 2010), mais les sommes dévolues aux partenariats établis par les OSC canadiennes ont diminué.
- ❑ Au cours des dix dernières années, la Direction générale du partenariat canadien n'avait pas d'enveloppe budgétaire pour les nouvelles initiatives mises de l'avant par les OSC canadiennes (les nouveaux fonds de solidarité des travailleurs, entre autres). Malgré des évaluations approfondies des capacités des OSC canadiennes, de telles évaluations n'ont eu que peu d'influence sur les contributions relatives aux OSC. Les décisions relatives aux contributions ont continué de se prendre en bonne partie sur la base des données historiques de la période de croissance du début des années 1990 (dont la valeur a pour la plupart diminué dans les budgets annuels lorsqu'on tient compte de l'incidence de l'inflation des frais fixes).

⁴ Les calculs pour 2004-2005 et 2005-2006 se fondent sur des budgets indicatifs pour l'ensemble du Programme du secteur volontaire et pour la part de l'ACDI de l'enveloppe de l'aide internationale relevée dans la Partie III des Plans et priorités pour ces années. Les décaissements réels peuvent différer (et seront influencés par l'aide aux victimes du tsunami), mais les chiffres officiels (dissociés de l'incidence de l'aide aux victimes du tsunami) n'étaient pas disponibles au moment de rédiger le présent document. À défaut d'être tout à fait exacts, ces chiffres reflètent une tendance du décaissement réel pour 2004-2005.

- ❑ En novembre 2005, l'ACDI a annoncé qu'elle augmentait à 147,5 millions \$ les fonds alloués à la Direction générale du partenariat canadien pour les cinq prochaines années, soit en moyenne 29,1 millions \$ par année. Cela représente une hausse annuelle non renouvelable de 15 p. 100 au budget de la Direction sur cinq ans.

En outre, l'ACDI a créé un Fonds du partenariat canadien au titre d'un mécanisme de projet qui recevra 15 millions \$ dont le financement est déjà inclus dans le budget de base 2005 de la Direction (et n'est donc pas déduit des 147,5 millions).

Cette décision traduit une prise de conscience heureuse de la baisse des ressources dont dispose la Direction. Cependant en dollars non indexés, ces ressources ne font que ramener le budget de la Direction à son niveau de 1994, il y a une décennie. Étant donné qu'on ne prévoit pas une hausse annuelle de la base budgétaire de la DGPC, d'ici à 2010 l'inflation risque de dévorer presque toute l'augmentation consentie. En dollars de 2003, les crédits affectés au secteur volontaire de la Direction représentent 197 millions \$, montant presque identique aux 195 millions \$ alloués en 2005.

1.2 MÉCANISMES PONCTUELS DANS LES PROGRAMMES BILATÉRAUX DE PAYS À PAYS

À la fin des années 1980, fait unique parmi les donateurs officiels, les programmes bilatéraux de l'ACDI ont reconnu les capacités de nombreuses OSC canadiennes de revoir à la hausse leurs partenariats en matière de développement dans des pays et des secteurs qui constituaient une priorité élevée pour l'Agence. Cette situation a donné lieu à l'expansion du « mécanisme ponctuel » pour bon nombre de programmes-pays bilatéraux au sein desquels les OSC pouvaient proposer et gérer des projets pluriannuels de grande envergure cohérents avec les priorités de l'ACDI dans ces pays. Grâce à ce mécanisme, les OSC canadiennes ont pu accroître leur influence sur les conditions liées à la pauvreté, travaillant principalement en étroite collaboration avec d'autres OSC locales, et à l'échelon local. Bien que non exempts de difficultés administratives tant pour l'ACDI que pour les OSC, un grand nombre de ces projets ont favorisé des partenariats à long terme qui ont permis aux OSC concernées et à l'ACDI elle-même de tirer d'importantes leçons relativement au développement (que l'Agence applique maintenant aux programmes avec le gouvernement).

Jusqu'à la fin des années 1990, la programmation ponctuelle des OSC par le truchement des programmes bilatéraux (pays à pays) englobait une part constante de décaissements bilatéraux de pays à pays (de 30 p. 100 à 35 p. 100). Mais depuis 1999-2000, des changements importants sont survenus quant à la place des partenariats établis par les OSC dans la programmation bilatérale du Canada, changements qui ont été renforcés par l'engagement à l'égard des mécanismes de financement des programmes, en particulier pour l'Afrique subsaharienne. Ces changements pour les cinq années de 1999-2000 à 2004-2005 sont illustrés par le graphique 3 :

- ❑ Le CCCI calcule que la part du total des versements en aide bilatérale par les OSC à titre « d'organismes d'exécution » est passé de 35 p. 100 à moins de 20 p. 100. C'est non seulement le pourcentage qui a baissé de façon significative, mais les versements par ces organismes en dollars non indexés ont aussi diminué de 20 p. 100 pour passer de 230 millions de dollars à environ 185 millions de dollars en 2004-2005 (dans un contexte de croissance des programmes bilatéraux).

- ❑ Récemment les OSC canadiennes ont accordé une attention plus grande à l'Afrique subsaharienne, région aux prises avec des problèmes de pauvreté complexes, grâce à un financement ponctuel de la DGPC (une hausse de 28 p. 100 à 43 p. 100 des versements de la DGPC entre 2000-2001 et 2004-2005). En revanche, la part de l'ensemble des programmes bilatéraux dans cette région est passée pour les OSC canadiennes à titre d'organismes d'exécution de 32 p. 100 à moins de 20 p. 100 au cours des mêmes années.

L'aide canadienne allouée par le biais des accords entre donateurs pour le financement de programmes sectoriels ou pour le soutien budgétaire a donné lieu à des augmentations correspondantes dans les partenariats de pays à pays. Depuis 2000-2001, les approches-programmes bilatéraux a augmenté, passant de moins de 1 p. 100 à plus de 11 p. 100 en 2005-2006 (cette hausse étant encore plus significative pour l'Afrique subsaharienne, de 0,7 p. 100 en 2001-2002 à 31,5 p. 100 en 2005-2006).

L'aide canadienne a connu une croissance d'au moins 8 p. 100 par année depuis 2001-2002. De ces nouvelles sommes accordées à l'ACDI, 27 p. 100 a été versé dans le cadre de la nouvelle approche-programme, 22 p. 100 dans le cadre de la nouvelle programmation en Afghanistan et en Iraq, et 27 p. 100 dans le cadre d'initiatives multilatérales spéciales (Fonds mondial pour le VIH-sida, malaria et tuberculose, etc. dans le budget de février 2005), ce qui représente plus de 76 p. 100 des nouveaux fonds disponibles. Ces priorités font entrevoir que les initiatives de la société civile ont été marginalisées.

2.0 LA SOCIÉTÉ CIVILE EST ABSENTE DES NOUVELLES APPROCHES-PROGRAMMES

Bien que la plus grande place accordée aux approches-programmes constitue en soi une innovation positive, jusqu'ici l'ACDI n'a pas accordé suffisamment d'attention dans ces programmes aux rôles continus des sociétés civiles en relation avec les questions inhérentes à la prise en charge locale et aux répercussions de la pauvreté. Certaines questions sont abordées dans un rapport publié en 2003, *Guide d'introduction aux approches-programmes à l'ACDI*⁵, mais elles ne sont pas explorées du point de vue des pratiques antérieures et actuelles de l'Agence sur le terrain.

Une recherche indépendante révèle que cette nouvelle « architecture de l'aide » se réclame de plus en plus de la participation des sociétés civiles locales pour l'élaboration de programmes de développement qui sont adoptés exclusivement par les donateurs et les hauts fonctionnaires des gouvernements des pays en développement. D'une part, une recherche approfondie menée par le FMI conclut que « la contribution des ONG est parfois plus efficace que les mesures prises par les gouvernements pour rejoindre les pauvres ... et qu'en conséquence, les donateurs qui ont choisi les ONG pour acheminer leur aide ont fait le bon choix⁶. » D'autre part, une hypothèse à propos des approches-programmes veut que les OSC deviennent des sous-traitants pour les

⁵ Voir Lavergne, R., Alba, A., *Guide d'introduction aux approches-programmes à l'ACDI*, Direction générale des politiques, septembre 2003, publié sur le site extranet à accès limité de l'Agence sur les approches-programmes, <http://remote4.acdi-cida.gc.ca/pbas>.

⁶ N. Masud, B. Yontcheva, « Does Foreign Aid Reduce Poverty? Empirical Evidence from Nongovernmental and Bilateral Aid », document de travail 05/100 du FMI, mai 2005, p. 20.

gouvernements locaux et régionaux, mettant en œuvre le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP). Ce mécanisme compromet de façon significative l'indépendance des OSC locales, est susceptible de saper leurs relations avec leurs représentants chez les pauvres et les confine à des politiques axées sur la clientèle ce qui leur enlève le droit à la libre expression⁷. Les donateurs qui s'attendent que ces mêmes OSC pourront demander à leurs gouvernements de rendre des comptes, feignent d'ignorer « la politique du pouvoir et du contrôle entre les ONG et les gouvernements à tous les paliers ... [lorsqu']on présente aux ONG et à la société civile des rôles contradictoires⁸ ».

L'ACDI sera inévitablement un participant modeste dans le cadre de l'approche-programme et devrait donc envisager des rôles orientés vers un segment étroit, contribuant ainsi à renforcer la qualité de la gouvernance et de la prise en charge locale (en renforçant les rôles des acteurs de la société civile) et à cibler les intérêts des pauvres (à l'instar des initiatives qui visent à améliorer l'égalité hommes-femmes à tous les échelons de la société).

En conclusion, l'ACDI devrait miser sur ses décennies d'expérience avec les organisations de la société civile pour renforcer directement les partenariats établis par les OSC en vue de réduire la pauvreté. L'ACDI peut faciliter, comme elle l'a fait par le passé, de nouvelles formes de partenariat qui répondent aux besoins des acteurs de la société civile du Sud (voir le document d'information n° 1 de la présente série). Ce faisant, l'Agence devrait reconnaître le rôle unique qu'elle joue à titre de partenaire de soutien pour les acteurs de la société civile canadienne, qui en retour sont en mesure d'agir au nom de la population canadienne dans la perspective du rôle accru qu'entend jouer le Canada pour éliminer la pauvreté.

Brian Tomlinson
Équipe Orientation politique du CCCI
(btomlinson@ccic.ca)

Octobre 2005
Mise à jour, janvier 2006

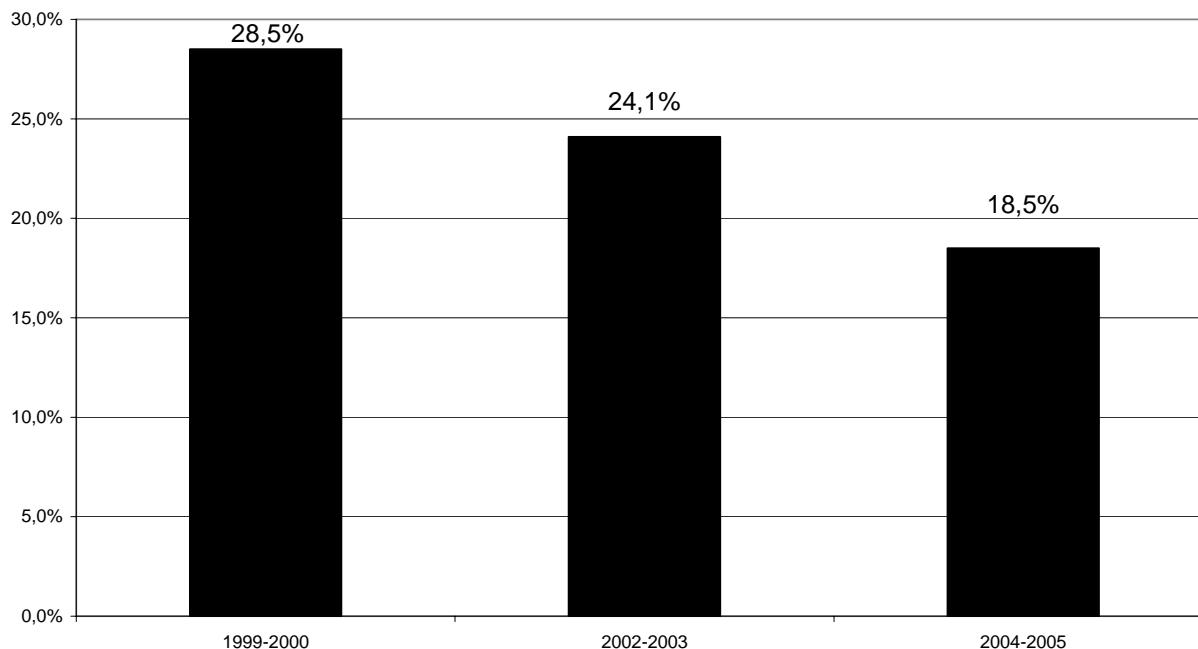
Le CCCI remercie le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) pour son aide financière.

⁷ Voir Ansilla Najar, « South Africa Presentation » dans « Southern Perspectives on the Management of Aid by NGOs: Changes in Practice and Implications for Development », documents de travail, mars 2003, à l'adresse suivante : <http://www.mande.co.uk/docs/workshoppresentationMarch21st.doc>, page 2; Rosemary Adong, dans Actionaid International, « Current Procedures and Policies dominating the disbursement of aid: are they building strong relationships and enabling NGOs to meet their stated aims? », CDRN, Kampala, 2005, pages 9-10; Sarah Lister, « The Future of International NGOs: New Challenges in a Changing World Order », mars 2004, pages 14-15.

⁸ Actionaid International, « Current Procedures and Policies dominating the disbursement of aid: are they building strong relationships and enabling NGOs to meet their stated aims? A Summary Report on research carried out in Uganda, 2000-2004 », 2005, page 18, accessible à <http://www.actionaid.org.uk/ngopractice/docs/Wallacesynopsisshort.pdf>.

GRAPHIQUE UN

APD versée par les organisations canadiennes de la société civile par rapport au total de l'APD de l'ACDI 1999-2000 à 2004-2005



Les calculs du CCCI se fondent sur des données détaillées relatives aux projets pour les programmes bilatéraux, les programmes de partenariat et les programmes multilatéraux fournies par l'ACDI ainsi que sur les rapports statistiques de l'Agence. Les organisations de la société civile incluent les ONG, les associations et les institutions sans but lucratif.

Octobre 2005

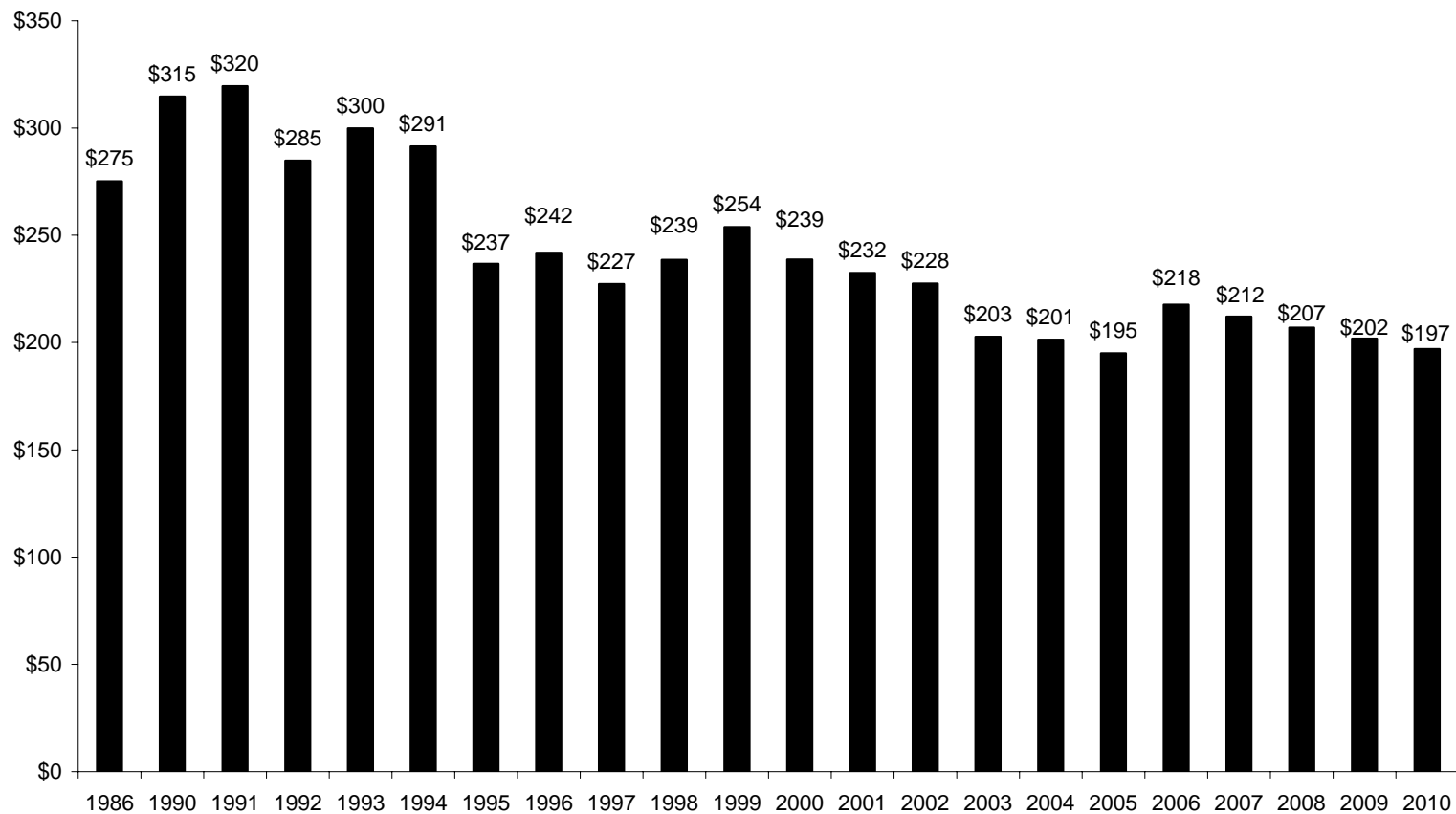
NOTES

1. Conséquences du tsunami

Entre 1999-2000 et 2004-2005, en dollars absolus, les versements des organisations canadiennes de la société civiles ont connu une hausse de 4,3 p. 100 en raison d'une forte augmentation de l'AHI dans le cadre du programme du fonds de contrepartie pour le tsunami. Si les contributions au tsunami sont retranchées des données statistiques, les décaissements de l'ACDI par ces OSC en 2004-2005 sont de plus de 14 p. 100 inférieurs à ceux de 1999-2000 (environ 451,4 millions de dollars en 2004-2005 comparativement à 526,6 millions en 1999-2000).

GRAPHIQUE DEUX

Total des décaissements pour le Programme du secteur volontaire
Direction générale du Partenariat canadien
(en millions de dollars 2003)

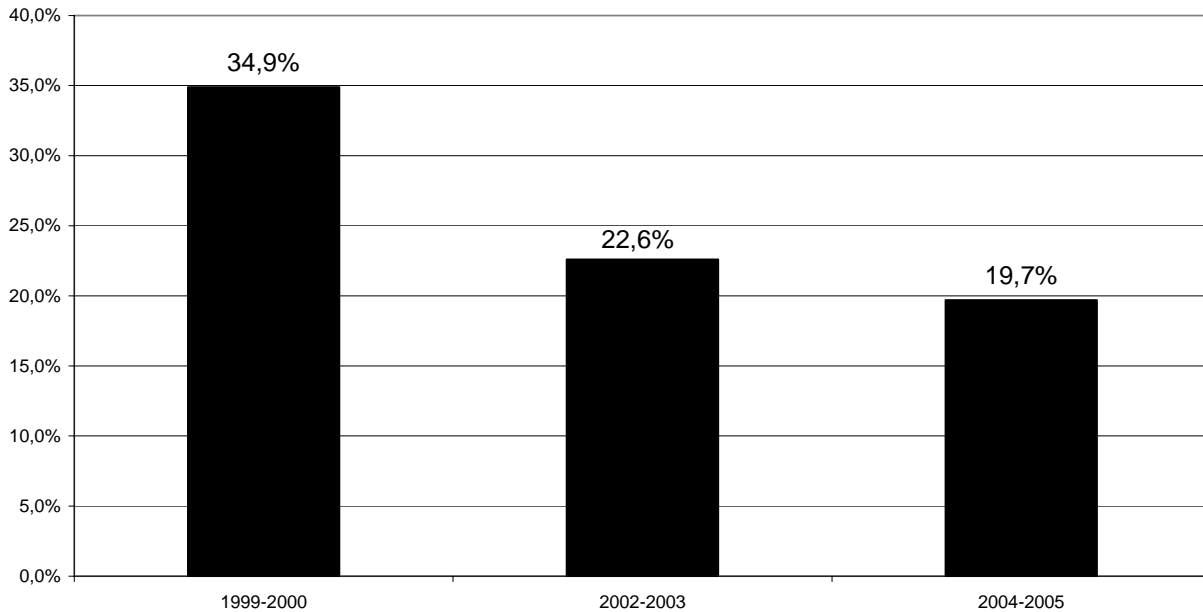


Calculs effectués par le CCCI, janvier 2006

Données statistiques de l'ACDI, Partie II, Plans et priorités pour 2004 et 2005;
Statistique Canada, Indice d'ajustement du PIB (2006 et au-delà de l'inflation à 2,5 p. 100).

GRAPHIQUE TROIS

Décaissement d'APD bilatérale du Canada par les organismes d'exécution de la société civile par rapport à l'ensemble de l'APD bilatérale 1999-2000 à 2004-2005



Les calculs du CCCI se fondent sur des données détaillées relatives aux projets pour les programmes bilatéraux fournies par l'ACDI et sur les rapports statistiques de l'Agence. Les organisations de la société civile incluent les ONG, les associations et les institutions sans but lucratif.

Octobre 2005

NOTES

1. Diminution des décaissements

Entre 1999-2000 et 2004-2005, les montants en dollars non indexés de ressources bilatérales versées par les OSC à titre d'organismes d'exécution ont chuté d'environ 20 p. 100, passant de 231,4 millions en 1999-2000 à 185,4 millions en 2004-2005.

2. OSC constituées de membres

La proportion des décaissements bilatéraux effectuée par l'entremise d'OSC canadiennes constituées de membres, à l'exclusion des institutions, des collèges et des universités, est passée de 18 p. 100 en 1999-2000 à 11,5 p. 100 en 2004-2005.