

L'ACDI, LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LE DÉVELOPPEMENT

DOCUMENT DE RÉFLEXION

Par Réal Lavergne et Jacqueline Wood
avec la contribution du Groupe d'experts sur la société civile de l'ACDI

Ébauche du 15 janvier 2008

Déni de responsabilité : Les faits, interprétations, conclusions et opinions exprimés dans ce document sont ceux des auteurs et ne représentent pas nécessairement les points de vue, politiques et positions de l'Agence canadienne de développement international (ACDI). L'ACDI ne donne pas de garantie et ne fait pas d'assertion quant à l'intégralité ou l'exactitude de l'information contenue dans ce document et dénie toute responsabilité découlant de toute utilisation de cette information.

Note : Ce document a été traduit par l'Association québécoise des organismes de coopération internationale (AQOCI) et révisé par le Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI).

Table des matières

I. Introduction et justification	1
II. Sujets et considérations générales	2
A. La société civile et le développement	3
B. Les OSC, partenaires du développement	5
C. Le renforcement des OSC et de la société civile.....	6
D. L'engagement du Canada.....	8
III. Principes.....	9
A. La reconnaissance des OSC comme acteurs du développement avec leurs spécificités propres.....	9
B. Prise en charge locale et alignement	10
C. Équilibrer les résultats à court et à long terme.....	10
D. Approches plus globales	10
E. Gérer dans une perspective de résultats et de responsabilité	11
IV. Les sujets de réflexion.....	12
A. Le leadership du Canada – Faire de la société civile la priorité de l'ACDI.....	12
B. Une approche de la société civile à volets multiples – Directions générales.....	13
1. Les programmes de partenariat et la participation du Canada.....	13
2. Mécanismes pour le soutien direct des OSC aux pays en développement	15
3. Le renforcement de la société civile	15
C. Coordination et harmonisation accrue et le rôle des fonds réactifs	17
D. Concentration par pays et par secteurs.....	19
E. Dialogue et apprentissage	20
F. Programmes axés sur les résultats et sur la nécessité de rendre des comptes	21
V. Annexes	22
VI. Références.....	24

I. Introduction et justification

1. La société civile et les organisations de la société civile (OSC) sont reconnues pour être d'importants acteurs du développement. Les OSC complètent les actions des gouvernements et du secteur privé pour le changement et le développement dans les pays en développement et jouent plusieurs rôles d'importance grâce aux liens privilégiés qu'elles possèdent avec les groupes sociaux économiquement faibles et à leurs valeurs sociales qui motivent toujours leurs actions. Ces rôles consistent notamment à encourager le gouvernement et les autres intervenants à discuter des politiques, à promouvoir l'innovation et l'implication dans des questions d'avant-garde, à offrir des services et programmes et à agir comme chien de garde du bien public.
2. Au Canada, les OSC locales offrent un mécanisme aux Canadiens grâce auquel ils peuvent contribuer au développement et dont l'ACDI peut bénéficier afin d'y acheminer ses subventions pour le développement.
3. L'ACDI possède une longue tradition de soutien aux OSC des pays en développement ou en transition et de collaboration avec les OSC canadiennes, en commençant en 1967 par la création d'un petit programme d'ONG au Bureau de l'aide extérieur. Depuis ce temps, la relation est devenue le pilier du programme de développement de l'ACDI. À travers cette histoire, la valeur des OSC, que ce soit comme acteurs du changement ou comme canaux d'aide du Canada, a toujours été reconnue comme faisant partie de la vision de l'ACDI.
4. La collaboration avec les OSC pour réaliser les objectifs du programme et pour élaborer des politiques reflète également la société démocratique et pluraliste du Canada et se base sur des valeurs que partagent tous les Canadiens tel que décrit dans l'Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire de 2001. La politique actuelle de l'ACDI fait fréquemment référence à la société civile, mais nulle part il n'y est mentionné de façon explicite les rôles de celle-ci dans le développement et de sa collaboration avec le programme de l'ACDI (voir l'annexe C). Cette réalité dénote un manque dans la politique qui nuit à l'établissement d'une compréhension collective de la société civile au sein de l'ACDI.
5. Il existe également une demande de la part de la société civile canadienne elle-même pour que l'ACDI élabore une politique sur la société civile et une prise de conscience internationale sur le besoin de clarifier les rôles des OSC dans le développement.
6. Les récentes discussions sur l'efficacité de l'aide à l'international et au Canada ont attiré l'attention sur un certain nombre de considérations, notamment :
 - Le besoin d'accorder une attention particulière aux résultats en termes d'impact et de réalisations
 - L'importance de travailler avec les gouvernements nationaux pour arriver à une plus grande cohérence et à un meilleur alignement
 - Le besoin d'avoir des approches plus globales
 - La volonté d'avoir un plus grand déliement de l'aide.

De telles considérations ont remis en question les façons traditionnelles de travailler avec les OSC et renvoient à la nécessité de revoir ces méthodes de travail en fonction de l'efficacité de l'aide.

7. De nos jours, il existe donc une réelle nécessité d'élaborer une politique explicite sur la société civile qui prendrait en considération la valeur des OSC comme acteurs du changement et du développement et en tant que partenaires de l'ACDI et qui définirait la position de l'ACDI sur ce qui constitue une aide efficace selon cette perspective. L'évaluation récente et le renouvellement du programme de partenariat de l'ACDI avec la société civile canadienne et les organismes du secteur privé tentent de remplir le présent vide en élaborant une politique sur la société civile.
8. Ce document de réflexion vise à identifier et étudier certains des problèmes que la politique devrait traiter et à émettre des orientations préliminaires à des fins de discussion avec l'ACDI, les OSC et les autres partenaires pour le développement. Il vise également à contribuer à une compréhension canadienne commune de la société civile au sein de l'ACDI et avec des intervenants d'OSC au Canada et à l'international.
9. L'intention est d'orienter la politique vers une approche axée sur les résultats de sorte que les recommandations qu'elle renferme soutiennent la réalisation des résultats de développement, notamment :
 - La réduction de la pauvreté
 - L'autonomie des pauvres
 - Le respect des droits de la personne
 - L'amélioration des politiques et de la gouvernance
 - Une plus grande responsabilité des gouvernements, des donateurs et des OSC
 - Une société civile plus forte et durable.
10. Le document considère l'engagement des Canadiens dans la coopération pour le développement comme étant un objectif légitime qui ne doit pas entrer en contradiction avec la poursuite de résultats de développement. Il est tenu pour acquis que l'ACDI devrait s'occuper de l'engagement des Canadiens de façon à maximiser ses répercussions sur les résultats de développement.

II. Sujets et considérations générales

11. Le sujet de cette politique nécessite la compréhension des éléments suivants :
 - L'importance de la société civile et de la contribution des OSC pour le développement
 - La façon dont les OSC peuvent soutenir le travail de l'ACDI en tant que partenaires
 - La façon dont l'ACDI peut renforcer les OSC et la société civile dans les pays en développement
 - La façon dont l'ACDI peut laisser la latitude nécessaire aux Canadiens pour qu'ils puissent contribuer au développement au-delà de ce que l'ACDI peut accomplir.
12. Les parties suivantes traiteront de chacun de ces sujets en ordre.

A. La société civile et le développement

13. La « société civile » est souvent vue comme l'un des trois acteurs sociaux avec le secteur privé et l'État. Selon cette perspective, la société civile représente la sphère sociale autour de laquelle les citoyens se regroupent pour promouvoir des objectifs et des valeurs communes et est souvent considérée comme étant essentielle au bon fonctionnement d'une société démocratique et à l'enrichissement des structures organisationnelles d'un pays. Dans cette sphère gravitent les OSC qui pourraient être définies comme des organisations structurées ou non qui sont à but non lucratif, mais qui ne possèdent pas l'avantage de l'État de pouvoir se subventionner par le biais de taxes pour financer leurs activités.
14. Le graphique qui suit illustre bien le modèle de la société divisée en trois sphères. Le point de jonction entre les trois sphères démontre que les organisations qui se trouvent dans chacune d'elles peuvent partager des caractéristiques communes avec celles des autres sphères. Les coopératives, par exemple, ont tendance à être considérées comme des OSC, bien que leurs activités suivent jusqu'à un certain point les fluctuations du marché. La grandeur et le dynamisme de chacune de ces sphères peuvent varier d'un pays à l'autre et ont de fortes chances d'évoluer en fonction du contexte historique.
15. Les OSC comprennent des organisations non gouvernementales (ONG) spécialisées dans les activités de développement, mais comptent également des organisations de membres et d'autres organisations dont le rôle de développement est seulement secondaire (ex. : les associations d'agriculteurs, les associations professionnelles, les organismes communautaires, les groupes de femmes, les groupes environnementaux, les centres de recherche indépendants, les universités, les églises, les syndicats et les médias à but non lucratif et autre types de groupes). Les OSC conduisent leurs activités dans différents lieux géographiques que ce soit localement, nationalement ou à l'international.
16. Les activités des OSC se rattachent à des valeurs et des convictions communes et à leurs relations de solidarité sociale avec leurs principaux participants (les différents groupes pour lesquels elles travaillent ou qu'elles représentent). Ces relations avec différents principaux participants explique la grande diversité de valeurs, de buts, d'activités et de structures des OSC et fondent leur légitimité en tant qu'acteurs du développement de plein droit.
17. La diversité des OSC démontre également le besoin d'être vigilant avant d'émettre des commentaires généralisés sur la société civile. Les OSC possèdent souvent une solide culture institutionnelle qui leur permet d'obtenir un haut niveau de motivation, offrir des services de qualité ou d'être particulièrement innovatrices. Elles peuvent cependant être institutionnellement faibles ou fortes, innovantes ou moribondes, « bonnes » ou « mauvaises » en fonction des valeurs de chacun d'entre elles; elles ne peuvent être toutes « bonnes ». Cette grande diversité peut s'avérer être le signe d'une grande vitalité et de force de la sphère de la société civile dans une société donnée.
18. La disparité des OSC constitue une force pouvant être exploitée par les donateurs pour déployer les ressources là où elles peuvent être les plus utiles et les donateurs ont tendance à apporter leur soutien à des OSC qui leur semblent avoir une valeur en

tant que partenaires pour le développement. Malgré cela, l'engagement efficace des donateurs avec les OSC nécessite une compréhension de la dynamique de la sphère de la société civile en général et de sa relation avec les deux autres sphères. Cela signifie également une compréhension des contributions possibles et réelles que des OSC données ou des groupes d'OSC peuvent faire selon différents contextes, en prenant en considération des questions comme la valeur et la culture institutionnelle d'OSC précises, les mécanismes de responsabilité en place, les manques qu'elles remplissent de façon efficace et les avantages relatifs qu'elles offrent.

19. Les organisations de la société civile produisent des résultats de différentes façons, notamment :

- *Contribuer directement au développement et offrir des avantages humanitaires à ceux qui en ont le plus besoin* : Les OSC peuvent souvent cibler les pauvres directement, à peu de frais et avec des résultats tangibles pour ceux qui en ont le plus besoin. Un groupe central d'organisations humanitaires opèrent de façon flexible lors de crises provoquées par des conflits civils ou militaires et des désastres naturels ou humanitaires.
- *Promouvoir la paix et le renforcement de la sécurité* : Plusieurs OSC jouent un rôle crucial lorsqu'elles offrent des services et soulagent les pauvres dans les États défaillants ou fragilisés (ex. : Haïti et Afghanistan) tout en rétablissant la confiance et le dialogue dans des communautés déchirées par une guerre civile ou un conflit ethnique.
- *Soutenir la gouvernance démocratique et promouvoir la responsabilité* : les acteurs de la société civile obligent les gouvernements à être responsables pour l'utilisation des fonds publics. Ils conscientisent la société et suscitent le dialogue sur les enjeux locaux et mondiaux importants relativement aux politiques (ex. : l'allègement de la dette, le commerce équitable et l'interdiction des mines terrestres, entre autres).
- *Créer des réseaux et des relations* : Les OSC font souvent partie de réseaux formels et informels qui partagent les mêmes intérêts tant au niveau local qu'à l'extérieur des frontières du pays. Grâce à ces réseaux, les OSC mettent en commun leur savoir, leurs expériences et leurs meilleures pratiques afin d'accroître la portée de leurs efforts collectifs. Les réseaux qui traversent le Nord et le Sud contribuent aussi à stimuler la solidarité mondiale et les actions.
- *Pratiques de développement novatrices* : Les OSC ont souvent été à l'avant-garde des réflexions sur les problématiques actuelles et sur les façons d'aborder le développement comme en matière d'égalité entre les femmes et les hommes ou les approches axées sur la défense des droits de la personne. Parfois, les initiatives décentralisées et participatives à petite échelle entreprises par les OSC nécessitent et leur permettent d'être innovatrices et de développer de nouvelles façons de faire.
- *Renforcement des capacités et de l'autonomie des pauvres* : Les OSC, plus particulièrement celles œuvrant dans un cadre de collaboration Nord-Sud, utilisent souvent des approches participatives de développement des capacités afin de promouvoir la prise en charge locale et d'assurer la durabilité des initiatives de développement définies conjointement. Plusieurs OSC mobilisent les pauvres, les autres groupes marginaux et les communautés pour revendiquer la protection et le respect de leurs droits afin d'atteindre des résultats de développement. Les OSC

sont souvent considérées comme un bon moyen pour faire entendre la voix des populations dans un gouvernement démocratique.

20. Il est important de souligner que les OSC contribuent au développement indépendamment souvent de l'aide étrangère. Bien que plusieurs OSC du Nord et du Sud dépendent de l'aide pour leur survie, ce n'est pas toujours le cas pour bien d'autres. En Inde, il existe plus d'un million d'OSC actives dont quelques milliers seulement dépendent de l'aide pour leur subsistance.

B. Les OSC, partenaires du développement

21. Quand vient le temps d'allouer les ressources, l'ACDI est appelée à regarder l'efficacité relative des différentes avenues possibles. Les possibilités offertes consistent à engager contractuellement des « agences d'exécution » du secteur privé ou de la société civile pour la livraison de services, attribuer un financement direct à des programmes gouvernementaux dans les pays en développement ou travailler en partenariat avec les OSC en partageant les coûts. Ce document s'intéresse à cette dernière possibilité.
22. La notion de partenariat vise un modèle qui réunirait les acteurs du développement vers des objectifs communs et le partage des ressources et des responsabilités. Selon Demerjian (2002), le partenariat fait référence à « une entente entre deux ou plusieurs parties de travailler en collaboration vers des objectifs communs, une entente qui inclurait (i) le partage du travail, des obligations et des responsabilités; (ii) l'investissement commun de ressources; (iii) le partage du risque; et (iv) des avantages réciproques. »
23. Travailler en collaboration avec les OSC et partager des valeurs communes présente un certain nombre d'avantages pour améliorer la qualité de l'aide administrée par l'ACDI incluant notamment (voir Lavergne and Wood, sections IIIB et IVC) :
 - En utilisant des mécanismes réactifs et de soutien de base, l'ACDI peut avoir accès à une richesse d'idées portant sur des façons efficaces et souvent novatrices de contribuer au développement. Les partenariats offrent des occasions de partager et d'adapter les meilleures pratiques entre l'ACDI et ses partenaires.
 - Les OSC apportent souvent des ressources additionnelles, du savoir, de l'expertise et souvent des relations de longue date avec les communautés ou les organisations ciblées.
 - Les OSC élargissent le champ d'action de l'ACDI en lui permettant de contribuer à des domaines ou des zones géographiques où elle est peu présente ou lorsque la participation d'un intermédiaire indépendant est l'option à privilégier par rapport aux investissements de gouvernement à gouvernement comme dans des pays en crise ou fragilisés. Les OSC visent souvent les populations ou les secteurs qui peuvent être négligés par les gouvernements des pays en développement eux-mêmes, soit à cause de la distance, des ressources limitées, de la volonté politique ou des besoins spécialisés.
 - Les OSC sont mieux placées que les agences d'aide pour comprendre et répondre aux priorités, aux besoins et aux capacités des autres OSC. Alors que l'un des objectifs de l'ACDI est de renforcer les OSC, les OSC intermédiaires sont mieux à

même de comprendre les réalités institutionnelles des OSC visées par le renforcement grâce à leurs caractéristiques de solidarité et les valeurs et expériences qu'elles partagent.

- Les OSC ont aussi été décrites comme étant un « pont indispensable » entre les plans de développement pour l'éradication de la pauvreté et les réalités vécues par les populations qui sont ultimement visées par les efforts d'aide (CCCI 2005, p.3). En appuyant les OSC dans ce rôle, l'ACDI peut étudier d'autres façons de soutenir les pauvres. De plus, son interaction directe avec les OSC lui permet de développer ses programmes et mener des négociations de politiques avec les gouvernements hôtes en fonction des réalités locales.
 - Au Canada, les partenariats avec les OSC peuvent servir à améliorer la compréhension et l'engagement dans le développement. Les OSC canadiennes partenaires de l'ACDI ont construit localement des groupes de soutien composés de Canadiens informés et engagés partout au pays qui croient que le Canada devrait être plus présent dans le développement international et qui contribuent directement à la coopération canadienne pour le développement par des fonds, du travail rémunéré et du bénévolat.
24. L'ACDI possède une longue tradition de partenariat avec les OSC et accorde des fonds d'aide considérables à ces ententes de partenariat, c'est-à-dire environ 20 % du total des fonds de l'ACDI pour 2005-2006¹. Les OSC partenaires de l'ACDI peuvent provenir du Canada ou des pays en développement ou ils peuvent être des OSC internationaux.
25. Actuellement, le financement de l'ACDI versé aux OSC et à travers elles a tendance à être dirigé principalement aux OSC canadiennes. On estime qu'environ 83 % du financement de l'ACDI aux OSC passent d'abord par une OSC canadienne que ce soit en tant qu'agence d'exécution ou partenaire². Il existe cependant des exemples de soutien aux pays en développement relativement à grande échelle ou aux OSC internationaux et les directions géographiques utilisent considérablement les fonds locaux pour appuyer directement les OSC des pays en développement et des acteurs du secteur privé et public.

C. Le renforcement des OSC et de la société civile

26. Bien que les donateurs pensent souvent que les OSC sont principalement des partenaires du développement servant à réaliser des objectifs de développement précis, la société civile peut aussi être soutenue en tant que l'une des trois « sphères » de la société, dont la force peut évoluer dans le temps, un peu de la même façon dont le développement du gouvernement ou du secteur privé d'un pays peut être soutenu. Une approche réelle et globale du développement prend en considération ces trois sphères, en essayant de comprendre les forces et les faiblesses de chacune ainsi que les défis et les occasions créées grâce aux interactions entre elles.

¹ Les chiffres seront spécifiés plus tard, pour 06/07?

² De meilleures données sont nécessaires, excluant les directions des CEA; ce tableau est à titre indicatif seulement

27. Selon l'expérience du Canada une société civile solide est partie intégrante du développement démocratique, économique et social. Cette réalité est reflétée dans des documents comme *l'Accord du secteur bénévole* et est clairement établie par les garanties de liberté de pensée, de croyance, d'opinion, d'expression, d'organisation et d'association prévues par la Charte canadienne des droits et libertés. Tous ces droits sont « essentiels au succès d'une société démocratique comme le Canada où les gens doivent être libres de discuter de la politique sociale, critiquer les gouvernements et proposer leurs propres solutions aux problèmes sociaux » (Département du Canadian Heritage 2005, aucune page). Cela est d'autant plus vrai avec la présence des OSC dans pratiquement toutes les communautés au Canada, offrant ainsi des services en complémentarité de ceux offerts par le gouvernement ou le secteur privé et représentant les efforts des gens pour s'organiser et élever leur voix collectivement sur des enjeux d'importance (Statistiques Canada 2004).
28. Ainsi, alors que les OSC sont reconnues pour contribuer substantiellement à l'éradication de la pauvreté et au développement durable, le renforcement de la société civile peut aussi être vu comme un objectif de développement en lui-même. Bien que la sphère de la société civile ne puisse rivaliser avec le poids financier que possède le gouvernement ou le secteur privé, l'idéal pluraliste d'atteindre un équilibre dans l'engagement du gouvernement, du secteur privé et de la société civile pour le développement suggère un besoin de renforcer chacune des trois sphères.
29. Il existe différentes façons pour l'ACDI d'investir pour le renforcement de la sphère de la société civile. Une possibilité est l'adoption d'une approche de développement des capacités dans toutes les initiatives soutenues par l'ACDI, assurant ainsi que les interventions faites encourageront le développement des organisations et le savoir par la pratique et assureront des résultats de développement. Ces résultats seront entre autres le renforcement de la société civile et des OSC, ce que l'ACDI pourrait considérer être le premier objectif d'une initiative.
30. L'intégration du développement des capacités est fortement ciblée dans les politiques actuelles relativement aux partenariats avec la société civile à la direction du Partenariat canadien (Saxby, 2003). Cette perspective de développement des capacités suppose que des résultats à long terme durables dépendent de l'existence d'une structure institutionnelle solide.
31. Le renforcement de la société civile dans cette optique se traduira dans la pratique par le renforcement individuel des OSC, quoique lorsque envisagé dans une perspective globale de la société civile comme l'un des trois piliers du développement, l'impact général escompté demeure sur la société civile en entier.
32. Une autre possibilité consiste à intervenir plus généralement afin d'encourager un environnement plus favorable aux OSC dans les pays en développement. Cela pourrait prendre la forme de financement et de diplomatie afin de promouvoir les droits de la personne (d'assemblée, d'information et autres), le réseautage ou les assemblées, la formation par secteur ou le développement des capacités, les réformes réglementaires, la promotion de la philanthropie ou autres sources de financement, la consultation, etc.

D. L'engagement du Canada

33. C'est à travers les partenariats avec les OSC du Canada que les Canadiens sont le plus activement engagés pour le développement international. Toutes les directions de l'ACDI travaillent en partenariat avec les OSC canadiennes. Ces partenariats comptent plus de 500 OSC canadiennes³.
34. Ces OSC canadiennes sont en général elles-mêmes en partenariat avec les organisations des pays en développement. Les OSC du Canada jouent donc un rôle d'intermédiaire entre l'ACDI et les OSC des pays en développement et s'appuient généralement sur une solidarité de longue date avec ces homologues.
35. En se tournant vers les OSC canadiennes, l'ACDI souhaite que les Canadiens participent activement au développement, notamment par des contacts directs entre les Canadiens et les organisations canadiennes ainsi que leurs homologues des pays en développement. Il existe plusieurs raisons d'être à cette approche.
36. L'une d'entre elles est la tendance des Canadiens à faire confiance aux organisations du Canada en tant que fiduciaires des recettes fiscales canadiennes. Une autre consiste en la bonification de l'enveloppe que le Canada contribue au développement en tant que communautés nationale. Selon cette perspective, les Canadiens travaillent indépendamment *et* à travers leur programme d'aide gouvernemental pour réaliser les objectifs de développement collectifs. Il est essentiel pour le Canada et pour le développement que les Canadiens s'investissent dans des organisations de développement soutenues par leur propre gouvernement. Statistiques Canada indique que les OSC canadiennes impliquées à l'international ont réussi à amasser 731 millions de dollars en 2003 en dons et autres sources de financement non gouvernementales. En 2004, plus de 200 millions ont été amassés en seulement quelques semaines suite au tsunami survenu dans l'océan Indien. À ces contributions financières s'ajoutent le temps de bénévolat et l'expertise, en plus du dévouement et de l'engagement des Canadiens.
37. Bien qu'il soit difficile d'évaluer dans quelle mesure le niveau de soutien de l'ACDI aux OSC canadiennes les aide à mobiliser des ressources supplémentaires pour le développement, comme il est souvent discuté (Lavergne et Wood, p.14-15), le soutien de l'ACDI contribue à maintenir une structure institutionnelle riche pour la coopération internationale par laquelle les Canadiens avec un large éventail d'intérêts, d'historique culturel et d'expertise peuvent contribuer au développement de leur propre façon. Les OSC canadiennes apportent de la valeur à la coopération canadienne pour le développement grâce à leur savoir, leur expérience et leurs réseaux d'homologues dans le Sud et à l'international. Elles renforcent également l'expression des valeurs canadiennes à l'international comme l'importance de la démocratie, les droits de la personne, la justice et le pluralisme.
38. En encourageant la participation des Canadiens dans cette voie, l'ACDI permet de créer une structure de soutien canadienne pour la coopération au développement et

³ JW : vérifier les chiffres et s'assurer de la cohérence avec ceux de la partie 4.D.

pour assurer au Canada une présence active et généreuse à l'international qui pourrait être autrement difficile de maintenir à long terme.

III. Principes

39. En prenant en considération les raisons évoquées ci-dessus pour s'engager auprès des OSC et les discussions actuelles sur la question de la société civile et l'efficacité de l'aide, il est possible de dégager un certain nombre de principes que l'ACDI pourra prendre en compte dans l'établissement de politiques sur la société civile grâce aux leçons apprises au Canada et à l'international. Certains de ces principes se trouvent dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et peuvent servir de point de référence quoiqu'ils ne soient pas exhaustifs. Ce document propose les principes suivants :

A. La reconnaissance des OSC comme acteurs du développement avec leurs spécificités propres

40. Un premier principe qui peut être proposé consiste à reconnaître l'importance des OSC en tant qu'acteurs du développement de plein droit, ce qui signifie qu'elles ont des programmes autonomes pour le changement qui méritent d'être soutenus de façon à compléter les rôles joués par le gouvernement et le secteur privé. Il est important de reconnaître aussi la spécificité de la société civile en tant que sphère sociale. Le gouvernement, le secteur privé et la société civile diffèrent de bien des façons dans leurs activités sociales et ce qui rend les programmes gouvernementaux efficaces (par exemple une meilleure planification et programmation) ne s'applique pas nécessairement au même degré au secteur privé (où la concurrence et les forces du marché sont importantes) ou à la société civile (où la grande diversité des points de vue et la place accordée à l'innovation ont une grande signification) (Lavergne et Wood 2006).

41. La diversité de la société civile doit être mise de l'avant : elle a des répercussions importantes sur les programmes d'aide aux OSC ou à travers elles. Les OSC reflètent de multiples considérations et contribuent au développement de différentes façons qui nécessitent de la place pour l'entrepreneuriat et les idées concurrentes. Le concept de société civile englobe aussi une grande diversité de types d'organisations, notamment les acteurs informels (ou les actions non organisées) comme les mouvements sociaux ou les regroupements liés à une cause particulière qui sont dynamiques et sujets à entrer ou sortir de scène selon les problèmes en jeu. Alors que certaines OSC se spécialisent dans un seul champ d'activités, d'autres poursuivent un grand éventail d'activités tant dans leurs services offerts pour le développement des capacités que pour la défense des intérêts. Comme il a été mentionné précédemment, la diversité des OSC est le signe de la force de la société civile et offre des occasions aux donateurs de verser les ressources là où elles seront les mieux utilisées.

42. Les réalités diffèrent également de façon considérable d'un pays à l'autre quant aux rôles que les OSC sont capables de jouer efficacement, l'environnement nécessaire pour qu'elles puissent voir le jour et fonctionner et leur contribution possible au développement par rapport à d'autres acteurs, plus particulièrement par rapport à

l'État ou le secteur privé. La particularité des différents contextes doit servir à l'ACDI dans sa prise de décision à savoir où elle doit investir pour faire une différence.

B. Prise en charge locale et alignement

43. L'expérience montre que le développement n'est pas durable sans la prise en charge locale. Ce fait est reconnu dans la Déclaration de Paris qui en appelle à la prise en charge locale, au leadership du pays et à l'alignement des priorités des donateurs avec celles des partenaires des pays hôtes. Elle en appelle aussi à utiliser les systèmes en place dans les pays lorsque c'est possible. Bien que la Déclaration de Paris mette l'accent sur les relations entre les donateurs et les gouvernements, les mêmes principes peuvent être appliqués aux relations avec les OSC des pays en développement, là où la véritable prise en charge, le leadership, les priorités et les systèmes relèvent de ces OSC et de leurs principaux participants, les personnes pour qui elles travaillent ou qu'elles représentent. Dans ce contexte, cela consiste à aligner les efforts des OSC du Nord avec les priorités et les stratégies des OSC partenaires des pays en développement et de faire de même avec celles des OSC de pays en développement avec les populations qu'elles servent ou représentent. Cela peut également vouloir dire un alignement des initiatives des OSC avec les priorités et les stratégies du gouvernement, mais pas forcément.

C. Équilibrer les résultats à court et à long terme

44. Toute coopération pour le développement nécessite un équilibre entre la production de résultats de développement pour les pauvres et les avantages à long terme pouvant être obtenus par les investissements dans le développement des capacités. Être conscient de cet équilibre et y porter une plus grande attention étaient l'une des principales motivations de la Déclaration de Paris qui cherchait à définir de nouvelles formes de partenariats entre les donateurs et les gouvernements du Sud qui améliorerait la capacité institutionnelle des gouvernements pour le développement à travers le temps au lieu de la détériorer comme cela s'est souvent vu par le passé. Des équilibres semblables existent lorsque vient le temps de soutenir les OSC où l'on s'oriente sur les résultats à court terme ce qui amène souvent à soutenir des projets à court terme et la création de structures de responsabilité qui ne prennent pas suffisamment en compte le développement des capacités et l'apprentissage. D'un autre côté, on suggère parfois que le développement des capacités est le seul objectif légitime de l'aide étrangère. La vérité se situe entre les deux, puisque les résultats à court terme sont sans aucun doute nécessaires, mais le défi demeure de trouver des formules selon lesquelles les besoins immédiats seraient satisfaits tout en renforçant également la capacité des organisations.

D. Approches plus globales

45. La tendance actuelle consiste à rechercher des approches plus globales pour le développement. D'une part, cela provient du fait que des approches partielles peuvent n'avoir aucun effet, ou très peu, si les problèmes principaux ne sont pas réglés. Cela peut être attribué aux progrès technologiques qui ont rendu possible les communications et la coordination qui n'auraient pu être imaginable il y a 15 ans.

46. La Déclaration de Paris en appelle à une coopération pour le développement mieux coordonnée et harmonisée afin de soutenir les systèmes et les stratégies des pays et aussi l'harmonisation des efforts des donateurs avec des approches-programmes (AP). Dans certains cas, une coordination et une harmonisation accrue peut se traduire par l'engagement des OSC en tant que partenaires dans certains programmes sectoriels existants ou d'autres programmes de développement sous l'égide du gouvernement et par le soutien des donateurs dans cette initiative. Dans d'autres cas, cela peut se traduire par l'adoption par les OSC d'une approche plus holistique et la concertation de leurs efforts avec d'autres OSC, ainsi que par le soutien harmonisé des donateurs envers ces efforts. Cela peut aussi prendre la forme de mécanismes de soutien coordonnés ou collectifs pour les OSC et pour le renforcement de la société civile d'un pays.

E. Gérer dans une perspective de résultats et de responsabilité

47. En bref, l'objectif de tout programme de développement, incluant ceux en partenariats avec les OSC et pour le renforcement de la société civile, consiste en la réalisation de résultats de développement. L'intégration d'une gestion axée sur les résultats a cours à l'ACDI depuis une dizaine d'années et incite à rendre des comptes aux Canadiens pour des résultats obtenus avec les ressources du gouvernement. La gestion axée sur les résultats est également l'un des principes mis de l'avant par la Déclaration de Paris, tout comme la responsabilité mutuelle qui indique la relation d'une responsabilisation partagée entre les donateurs et les gouvernements récepteurs.

48. Les OSC doivent composer avec une véritable toile de responsabilités notamment envers leurs donateurs (dont l'ACDI), la société (leurs membres ou leurs donateurs plus particulièrement), leur conseil d'administration, leurs pairs et envers tous les individus et organisations avec qui elles travaillent ou représentent et qui constituent leurs principaux participants. Pour les OSC canadiennes, cela réfère à leurs partenaires des pays en développement. Pour les OSC canadiennes et celles des pays en développement, cela signifie les communautés et les individus qui seront ultimement les bénéficiaires de l'aide.

49. Les modèles de gestion axée sur les résultats s'avèrent plus efficaces lorsqu'ils sont utilisés de manière à promouvoir la responsabilisation envers les principaux participants des OSC et lorsqu'ils prennent en considération la nature complexe et non linéaire du développement. La gestion axée sur les résultats est également plus efficace lorsqu'elle est accomplie de façon à reconnaître le développement en tant que processus et lorsqu'elle encourage l'apprentissage de sorte que les acquis sont appliqués dans la prise de décision et les programmes sont envisagés de manière itérative.

50. Pour un donateur comme l'ACDI, il s'avère également important de suivre et de collecter les résultats de ses partenaires des OSC et aussi de ses propres efforts pour renforcer la société civile de façon à montrer aux Canadiens qu'ensemble, l'ACDI et les OSC arrivent à des résultats qui ont de la valeur et un effet réel.

IV. Les sujets de réflexion

A. Le leadership du Canada – Faire de la société civile la priorité de l'ACDI

51. Le Canada est reconnu à l'international comme un pays où il existe une saine relation entre le gouvernement, le secteur privé et la société civile. Le Canada a d'ailleurs été un leader à l'international pour apporter de l'aide au développement grâce aux OSC et en les incluant dans les dialogues internationaux sur les politiques comme les processus des NU.
52. La tendance internationale qui a débuté vers la fin des années 90 et qui s'est poursuivie jusqu'à l'adoption de la Déclaration de Paris en 2005 a contribué à accroître l'attention portée à l'État en tant que partenaire du développement et à la nécessité du renforcement de l'État comme condition pour un développement durable. Cette tendance a d'ailleurs été réitérée dans la politique de l'ACDI en faveur d'une aide internationale plus efficace en 2002 et dans d'autres énoncés de politique subséquents. Ce changement d'intérêt vers les initiatives entreprises par les gouvernements et l'utilisation accrue des organisations multilatérales par l'ACDI a mené à une certaine diminution de l'attention accordée par l'ACDI aux OSC et le développement de la société civile. L'ACDI tente maintenant d'atteindre le plus possible un équilibre dans ses investissements entre les différents acteurs du développement, c'est-à-dire le gouvernement, le secteur privé et la société civile.
53. Cet équilibre doit être reflété dans les investissements de l'ACDI, mais doit aussi être recherché parmi les donateurs à l'international. Pour l'ACDI, une décision politique d'accorder une plus grande attention à la société civile signifierait la prise en compte systématique de l'analyse de la société civile, c'est-à-dire l'analyse du statut de la société civile, de ses relations avec les autres sphères et des rôles des OSC ainsi que les contraintes et ouvertures qui en découlent dans tous les pays où il y a une participation de l'ACDI, principalement des pays de concentration. Cela signifierait également la nécessité d'adopter une analyse similaire dans la plupart des interventions de l'ACDI sans égard aux canaux de programmation.
54. Une telle approche se voit déjà dans certaines des initiatives de l'ACDI, plus encore dans le domaine de la gouvernance démocratique où le renforcement du rôle de la société civile pour demander la reddition de compte, la promotion et la protection des droits de la personne constitue un champ d'activités qui est parfois intégré dans les programmes de gouvernance. Dans le secteur de l'éducation, certains des investissements de l'ACDI dans les programmes gouvernementaux pour l'accessibilité universelle à l'éducation selon une approche-programme (AP) cherchent aussi à améliorer la capacité des associations parents-professeurs ou les associations de professeurs. Des exemples semblables peuvent aussi être retrouvés dans tous les secteurs d'intervention de l'ACDI.
55. À l'international, l'un des principaux sujets de discussion sur l'efficacité de l'aide touche la division du travail entre les donateurs. Puisqu'une identification comparative des avantages de chaque domaine est en cours, le Canada peut être dans une bonne position pour faire du programme des OSC et du renforcement de la société civile son sujet de prédilection. En présidant le Groupe consultatif sur la

société civile et l'efficacité de l'aide, l'ACDI se démarque de plus en plus comme championne du soutien du rôle des OCS et de la société civile dans le développement. Cet effort conjoint de plusieurs intervenants contribue à ce que l'agenda sur l'efficacité de l'aide internationale reconnaisse l'importance du rôle de la société civile dans le développement : en incitant d'autres donateurs dans l'OECD-DAC; en éduquant le gouvernement des pays et les OSC sur ce problème; en organisant des consultations et des recherches sur les meilleures pratiques; et en organisant une conférence internationale sur la société civile et l'efficacité de l'aide. Bien que le Forum de haut niveau d'Accra représente un important objectif pour le Groupe consultatif, l'ACDI prévoit une participation continue qui dépasse largement Accra, de façon à respecter ses engagements et mettre en œuvre le plan d'actions qui devrait émerger..

56. *Questions aux fins de discussion:* Est-ce que l'ACDI devrait se baser sur ses expériences de travail avec les OSC pour renforcer davantage la capacité de l'Agence et l'avantage comparatif de la société civile et de son programme? Dans un tel cas, comment cela pourrait-il se manifester? Quel rôle de leadership l'ACDI devrait-elle jouer à l'international quant à la société civile et l'efficacité de l'aide?

B. Une approche de la société civile à volets multiples – Directions générales

57. En raffinant et réaffirmant l'approche politique sur la société civile, l'ACDI pourrait envisager trois dimensions ou approches distinctes, mais partageant certaines caractéristiques :

-
- Programme de partenariat avec les OSC canadiens, incluant l'engagement des Canadiens
- Soutien direct aux organisations ou OSC intermédiaires des pays en développement
- Investir dans le renforcement de la société civile.

1. Les programmes de partenariat

58. Comme mentionné précédemment, la majorité du financement de l'ACDI pour soutenir les programmes des OSC est versé actuellement aux OSC canadiennes. Les autres donateurs donnent en général aussi priorité aux OSC de leur propre pays. En effet, les organisations étrangères, incluant les OSC des pays en développement, sont souvent inadmissibles pour recevoir du financement directement des agences d'aide des pays donateurs (parfois à cause des contraintes légales), sans égard à la capacité des OSC étrangères.
59. De récentes considérations portant sur la prise en charge locale et l'alignement ont cependant suggéré que le soutien devrait être versé de plus en plus directement aux OSC du Sud. Dans ce sens, certains donateurs commencent à revoir leur approche et à éliminer les contraintes existantes.
60. Pour l'ACDI, il existe bien sûr autant d'avantages et de désavantages à travailler avec les partenaires d'OSC canadiennes qu'avec les OSC des pays en développement directement. D'une part, les OSC canadiennes donnent parfois l'impression d'être dépendantes de « l'offre » au lieu de se concentrer sur la poursuite de la prise en

charge locale et l'alignement avec les priorités de leurs homologues dans les pays en développement.

61. D'autre part, les OSC canadiennes s'avèrent souvent très efficaces pour travailler avec les OSC des pays en développement. Elles sont souvent mieux outillées que l'ACDI, qui est une agence gouvernementale, pour s'engager dans des relations d'aide directes avec les OSC de pays en développement grâce à leur expérience commune en tant qu'organismes à but non lucratif. Les OSC canadiennes peuvent être plus familières avec les politiques et les exigences de l'ACDI et peuvent servir d'intermédiaires tant pour l'ACDI que pour les partenaires des pays en développement participants. L'ACDI pourrait aussi préférer le partenariat avec les OSC canadiennes à cause de leur relation de longue date avec elles et leur compréhension mutuelle des exigences canadiennes de reddition des comptes (Lavergne et Wood 2006).
62. Une autre raison qui pousserait l'ACDI à rechercher des résultats de développement pour la société civile avec les OSC canadiennes s'avère plus administrative : l'ACDI soutient en ce moment plus de 800 organisations à travers son programme réactif et l'appui institutionnel, ce qui nécessite [x] employés pour gérer les ententes avec diligence raisonnable⁴. Une augmentation du financement octroyé directement aux organisations des pays en développement pourrait représenter un fardeau administratif additionnel, plus particulièrement sur le terrain, afin d'arriver aux mêmes chiffres que ceux relatifs aux OSC canadiennes.

2. *L'engagement des Canadiens : un objectif*

63. Une autre raison de maintenir un soutien élevé aux OSC canadiennes est d'inciter les Canadiens à s'engager pour le développement international. La participation des Canadiens ne consiste pas en un objectif de développement en tant que tel, mais demeure une considération valable à prendre en compte dans l'élaboration de la politique de l'ACDI pour plusieurs raisons. L'OCDE-CAD reconnaît l'importance pour ses membres d'investir dans la mobilisation de leur population pour maintenir leur soutien au développement international et ainsi, que des citoyens actifs et bien informés puissent contribuer aux prises de décision pour le développement (OCDE-CAD, 2004 a) et b) dans Lavergne et Wood, 2006).
64. L'engagement du Canadiens peut contribuer indirectement au développement en aidant à accroître la compréhension des Canadiens à travers le travail éducatif des OSC sur le développement et en créant et soutenant un soutien local à la participation du Canada dans le développement international et les problèmes mondiaux plus généralement. Cet apport pourrait aussi être direct dans le sens où l'expertise et l'intérêt des Canadiens contribuent à la réduction de la pauvreté dans le monde et ajoutent des ressources financières pour le développement.

⁴ JW doit vérifier *Pratt piece* pour l'aide de l'Irlande et avec CPB et assurer les mêmes chiffres qu'à la partie II.D

65. L'ACDI peut encourager les efforts des Canadiens à contribuer au développement à travers son soutien aux OSC canadiennes. Là où les OSC comptent une participation active de Canadiens, cela peut accroître leur sentiment d'appartenance pour le développement international (Lavergne et Wood, 2006).
66. Le défi dans la poursuite de l'objectif de participation des Canadiens consiste à les inciter à s'engager stratégiquement de façon à ce qu'ils contribuent efficacement aux résultats de développement, que ce soit directement ou indirectement. L'engagement à travers les OSC canadiennes peut être une des contributions les plus significatives, mais ce n'est pas la seule. L'ACDI s'est déjà donné le mandat de définir plus clairement les objectifs relativement à ses stratégies d'engagement du public et à y accroître ses investissements avec les partenaires internationaux et les Canadiens.

3. *Mécanismes pour le soutien direct aux OSC des pays en développement*

67. Il existe une distinction importante à faire entre utiliser les OSC canadiennes comme intermédiaires et des considérations plus générales sur les agences intermédiaires. Ainsi, bien que le soutien direct aux OSC dans les pays en développement semble être la bonne chose à faire pour arriver à des résultats de développement (notamment la portée locale, la conformité politique et culturelle, le renforcement des capacités, le réseautage et la simplicité administrative), on y arrive de plus en plus par l'entremise d'agences intermédiaires localisées dans les pays en développement (Scanteam, 2007).
68. Pour les donateurs, les agences intermédiaires représentent une façon de réduire les coûts de transaction liés au soutien direct aux OSC du Sud. Une autre façon de réduire ces coûts pourrait être de combiner les mécanismes de financement intermédiaires pour les petites OSC communautaires avec de l'appui institutionnel aux plus grands partenaires. Le défi ici est d'avoir accès à un large ensemble de partenaires de la société civile, incluant ceux à l'extérieur des grandes capitales et les acteurs informels de la société civile qui ont tendance à ne pas s'allier avec les donateurs, que ce soit à cause de leur statut légal ou de leur capacité à gérer les contributions financières des donateurs (Scanteam, 2007). Ceci inclut un grand éventail d'acteurs de la société civile, notamment ceux plus petits et informels comme les groupes communautaires (ex. : Tontines en Afrique de l'Ouest francophone) ou des mouvements sociaux également informels, mais qui ont une grande influence. La portée de ces acteurs comporte ses défis puisque ce ne sont souvent pas des entités juridiques et ils peuvent avoir une structure changeante avec le temps. Une façon d'atteindre ces acteurs de la société civile pourrait se faire par l'intermédiaire d'OSC formelles, mais qui possèdent un lien direct réel avec une société civile plus large.

4. *Le renforcement de la société civile*

69. Un des problèmes majeurs de tous les programmes de l'ACDI sur la société civile réside dans l'accent mis sur le renforcement de la société civile par rapport aux résultats de développement immédiats. Comme mentionné dans la partie de ce document sur les principes, un équilibre doit être recherché entre ces objectifs à long terme et à court terme.

70. Cet équilibre peut être atteint en faisant du développement des capacités un objectif dans presque toutes les interventions de l'ACDI avec la société civile et en s'assurant que les résultats de développement des capacités soient intégrés dans les modèles logiques de ces initiatives. Indirectement, cela peut sembler déjà le cas, mais il doit y avoir un énoncé de politique formel à ce sujet. Plusieurs investissements de l'ACDI sont déjà orientés vers le renforcement des capacités des OSC, leurs affiliées ou d'OSC cadres, plus particulièrement en prenant une approche plus holistique relativement à leur capacité institutionnelle et leur évolution en tant qu'acteurs du développement.
71. Une autre option qui n'a pas encore été évaluée à sa juste valeur consisterait à verser les subventions de l'ACDI non pas à des OSC individuelles, mais à la société civile en tant qu'une des trois sphères de la société incluant notamment des efforts comme :
- Les centres de ressource des OSC qui offrent des biens et des services à la société civile comme l'accessibilité aux ressources matérielles, à des ordinateurs et à la connexion Internet, à la formation et aux salles de conférence et aux forums d'échange et de collaboration.
 - L'autoréglementation des OSC dans le but de rendre des comptes entre OSC.
 - Les initiatives de surveillance par les pairs dans le but de rendre des comptes et d'acquérir un savoir commun.
 - Le réseautage et les liens formels ou non formels entre les acteurs de la société civile sur le plan local, régional, national et international.
72. Les subventions de l'ACDI pour le renforcement de la société civile pourraient aussi être versées non pas aux OSC, mais aux gouvernements puisque leurs politiques et leur comportement influencent l'environnement dans lequel les OSC se développent, ont leur activité et interagissent entre elles et avec d'autres acteurs du développement. Les interventions dans cet environnement favorable pourraient aussi être dirigées vers les membres de la société ou les acteurs du secteur privé de façon à développer une compréhension de la valeur des contributions des OSC au développement.
73. Il existe quelques domaines qui influencent significativement l'environnement favorable pour les OSC tel que:
- La promotion et la protection des droits d'expression, de réunion pacifique et d'association et d'accès à l'information qui sont tous garantis en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
 - La mise en vigueur, la réforme ou l'adoption des politiques précises relativement aux OSC (ex.: les lois sur les OSC/ONG, les règlements relatifs à l'impôt notamment les clauses sur le statut d'organisme charitable).
 - L'élaboration de moyens, formels ou informels, pour faciliter le dialogue entre les OSC et le gouvernement, entre les OSC et les représentants élus et entre les OSC, les donateurs et les institutions multilatérales qui représentent les gouvernements.
 - Les campagnes de sensibilisation sur la contribution des OSC à la société et sur le mérite de la philanthropie.

- Des incitatifs pour encourager le financement local, comme les banques et les entreprises⁵.
74. *Questions aux fins de discussion* : Ces diverses considérations suggèrent un nombre de domaines qui nécessitent une direction politique générale de l'ACDI afin de répondre à des questions comme les suivantes :
- L'ACDI devrait-elle repenser l'équilibre du soutien qu'elle apporte aux OSC partenaires canadiennes par rapport à celui offert directement aux OSC des pays en développement?
 - Existe-t-il d'autres façons plus efficaces de promouvoir l'engagement des Canadiens qui maximiseraient les avantages que procurent les subventions de l'ACDI aux OSC canadiennes de façon à mobiliser des fonds additionnels des Canadiens et à accroître l'engagement envers les objectifs à moyen et long terme de développement?
 - Dans les pays en développement, quel équilibre devrait exister entre la collaboration avec de larges OSC reconnues et celle avec les plus petites OSC par le biais d'organisations intermédiaires ou d'autres moyens? Est-ce que l'ACDI devrait développer une politique qui consisterait à donner un plus grand soutien sous forme d'appui institutionnel aux OSC principales des pays en développement?
 - Finalement, est-ce que l'ACDI devrait explicitement prendre la décision politique d'investir systématiquement dans le développement des capacités dans la plupart, sinon toutes, ses initiatives avec les OSC des pays du Sud? Est-ce qu'elle devrait inclure en tant qu'objectif d'entreprise de renforcer la société civile dans son entier?

C. Coordination et harmonisation accrue et le rôle des fonds réactifs

75. Un autre domaine où la clarté politique s'avèrerait fort utile tourne autour du sujet général de la coordination et de l'harmonisation accrue des efforts par opposition à une perspective par projet qui caractérise certains mécanismes de financement réactifs. Comme il a été indiqué dans la section sur les principes, la tendance actuelle est plutôt aux approches globales ce qui s'explique par les nombreuses critiques à l'international sur les approches par projet pour le développement.
76. En appliquant ce constat au programme de partenariat avec les OSC, cela signifie que les OSC partenaires de l'ACDI seront encouragées à travailler de façon plus étroite entre elles et avec d'autres acteurs du développement dans les pays en développement, notamment l'ACDI, empêchant ainsi le dédoublement des efforts et assurant une complémentarité et une compréhension de sorte que tous les aspects soient couverts relativement aux besoins et aux priorités des bénéficiaires de l'aide.
77. Pour le moment, l'ACDI, comme d'autres donateurs, ne s'est pas encore penchée sur les façons d'encourager un travail harmonisé et de collaboration parmi les OSC (voir annexe F pour plus de détails). À l'instar des autres donateurs, l'ACDI n'offre actuellement pas d'incitatifs de façon systématique ou de conditions propices à ses propres partenaires des OSC pour travailler en plus grande collaboration autrement

⁵ Du livre de l'UNDP *Sourcebook on Building Partnerships with Civil Society Organizations* (2004)

qu'en exigeant des OSC canadiennes qu'elles travaillent avec les partenaires des pays en développement.

78. Les exemples les plus révélateurs de la coordination entre les OSC proviennent des efforts accomplis par les OSC eux-mêmes. De fait, certaines OSC voient un rôle pour les donateurs au soutien des efforts conjoints des OSC seulement si les OSC ont elles-mêmes décidé qu'elles travailleraient ensemble sur un problème. Plusieurs OSC travaillent déjà en collaboration à différents degrés sur des sujets précis, dans des régions précises ou selon des approches particulières⁶.
79. Les donateurs font cependant des efforts pour coordonner et harmoniser leurs propres mécanismes de soutien de la société civile. Parfois, ces efforts impliquent des mises en commun (des fonds regroupés, par exemple, pour soutenir des programmes de plus grande envergure ou pour donner du financement institutionnel à une OSC), mais peuvent aussi mettre en cause plusieurs autres mécanismes et ententes.
80. Le financement institutionnel aux OSC reste une formule qui pourrait être utilisée dans une perspective plus globale et holistique du développement. Le financement de base représente une approche-programme en ce qu'il soutient une OSC en entier et les résultats de développement qu'elle poursuit, souvent sur une période relativement longue (ex. : 5 ans) au lieu de financer ses activités à court terme et par projet. Bien que la coordination et l'harmonisation, que ce soit par les OSC ou les donateurs, aient tendance à nécessiter des efforts préalables considérables, ces efforts peuvent réorienter l'attitude de travailler seule sur des projets individuels vers une attitude qui privilégie la prise en compte du portrait général (les approches-programmes) et la concertation (la coordination). Cela peut aussi être un pas vers un meilleur partage des expériences acquises. Certains des efforts de partage d'information novateurs se veulent un renforcement de la coordination et du partage de savoir entre les donateurs qui tentent d'arriver à des résultats de développement pour la société civile, comme le programme en ligne Mécanisme d'échange, de coordination et d'information des donateurs de la Commission européenne et de la Banque mondiale.
81. D'un autre côté, la reconnaissance des OSC comme acteurs de développement distincts et hautement diversifiés amène à penser que l'accent mis sur la coordination et l'harmonisation dans la Déclaration de Paris pourrait s'avérer plus approprié pour des programmes gouvernementaux que pour des initiatives de la société civile. Dans des relations bilatérales entre les donateurs et les gouvernements destinataires, les approches-programmes, comme les approches sectorielles, représentent la mise en opérations du concept même de la coordination et de l'harmonisation. Généralement, elles se retrouvent dans des secteurs tels que la santé ou l'éducation pour lesquels des programmes structurés existent déjà afin d'atteindre une plus grande partie de la population.
82. Les OSC ont cependant tendance à travailler à plus petite échelle, dans une diversité de programmes et d'approches qui répondent aux contextes et aux besoins de leurs

⁶ Par exemple, les OSC qui envoient des volontaires au Canada soumettent des propositions conjointes (CECI-WUSC, CUSO-VSO). Voir Lavergne et Wood (2006) pour d'autres exemples

principaux participants de sorte que des approches participatives et itératives seraient peut-être plus appropriées que des efforts de coordination à grande échelle (Lavergne et Wood, 2006). Le soutien de telles initiatives n'est pas nécessairement en contradiction avec les principes de l'efficacité de l'aide et s'avère être parfaitement conforme avec les principes de la prise en charge locale et de l'alignement. Dans certaines circonstances, un tel programme peut mener à d'importants résultats.

83. Dans le cas où la spécificité et la diversité des OSC seraient reconnues comme le suggère ce document, cela signifierait que les OSC pourraient être soutenues en tant qu'acteurs du développement indépendants et légitimes avec des priorités et des stratégies qui respecteraient l'esprit de la prise en charge locale avec leurs principaux participants. La reconnaissance de la diversité des OSC suppose aussi que les programmes réactifs peuvent jouer un rôle important dans la mise en commun des idées, de l'énergie et des ressources des partenaires potentiels des OSC, notamment dans des initiatives à petite échelle par lesquelles de nouvelles approches pourront être élaborées et testées. Les mécanismes réactifs se veulent aussi des façons d'encourager les OSC, notamment les OSC canadiennes, à s'engager grâce à un vaste champ d'intérêts et d'expertise dans le développement international.
84. *Questions aux fins de discussion:* De telles considérations soulèvent un certain nombre de problèmes politiques pour l'ACDI, incluant les suivants :
- Existe-t-il des façons pour l'ACDI d'encourager les OSC à collaborer et travailler ensemble pour avoir un plus grand impact lorsque cela est possible?
 - L'ACDI devrait-elle élaborer une politique pour travailler plus étroitement avec les autres donateurs et les OSC canadiennes en donnant un financement de base aux principales OSC du Sud tout en renforçant la société civile de ces pays?
 - Serait-il utile d'adopter un énoncé qui réaffirmerait la valeur des programmes réactifs et du financement de base aux OSC et qui préciserait les conditions sous lesquelles de tels mécanismes demeurent valables?

D. Concentration par pays et par secteurs

85. Dans le but d'améliorer l'efficacité de l'aide, l'ACDI, de même que d'autres donateurs, tente d'axer leurs efforts d'investissements sur un nombre limité de pays et de secteurs. Une plus grande concentration signifie que la division du travail entre les donateurs peut être améliorée et permettre à l'ACDI de se créer un important champ d'expertise et d'influence pour le dialogue sur les politiques.
86. D'un autre côté, de telles considérations peuvent mener à une certaine tension entre l'application à la lettre du concept de « concentration » et la poursuite des résultats de développement pour la société civile. La reconnaissance des OSC en tant qu'acteurs du développement signifie que les OSC pourraient présenter des initiatives stratégiques qui ne feraient pas partie des pays et des secteurs de concentration de l'ACDI, mais qui mériteraient tout autant d'être financées. Le fait que la prise en charge locale signifie que les OSC doivent tout d'abord aligner leurs priorités avec celles des secteurs de leurs partenaires et travailler du mieux qu'elles le peuvent à l'intérieur des systèmes de ces partenaires revient au même constat.

87. De plus, l'objectif du Canada d'engager les Canadiens dans le développement international signifie que l'ACDI pourrait être appelée à soutenir le travail des OSC canadiennes dans des pays et des secteurs où elles ont historiquement été engagées, où elles y ont développé des relations avec des partenaires sur le terrain, ou encore où elles possèdent de l'expertise ou des ressources à offrir. Les OSC canadiennes jouent également un rôle crucial pour répondre aux crises humanitaires, quelque soit le pays, lorsque les besoins se font sentir. Soutenir le travail des OSC canadiennes dans des pays autres que ceux visés par l'objectif de concentration de l'ACDI, comme l'Inde ou Cuba, permet aussi au Canada de s'assurer une présence là où il n'a pas de financement bilatéral ou que celui-ci est limité.

L'ACDI a par le passé essayé d'établir un équilibre et de donner une réponse à ces tensions :

- Dans les directions géographiques où l'ACDI a la responsabilité de promouvoir une approche-programme cohérente, les stratégies de développement par pays du gouvernement ont mené au financement des OSC principalement dans les pays et les secteurs identifiés comme étant prioritaires par l'ACDI (ce qui parfois inclut le travail de renforcement des OSC et de la société civile de ces pays), tout en laissant de la place aux initiatives d'OSC indépendantes de grand mérite ou qui complètent les programmes bilatéraux.
 - Dans la direction de partenariat canadien, une série de mécanismes ont été utilisés pour donner la chance aux partenaires canadiens des OSC possédant des intérêts et de l'expertise de participer au développement de la façon la plus efficace possible, en prenant en compte certains paramètres. Les partenaires ont été incités à concentrer et coordonner leurs efforts avec ceux des autres acteurs du développement.
88. *Questions aux fins de discussion:* L'ACDI devrait-elle privilégier cette approche afin de réconcilier la tension entre son besoin de concentrer son financement davantage tout en suivant les principes énoncés dans ce document ou devrait-elle plutôt imposer une approche plus ciblée à tous ses programmes avec les OSC? Qu'est-ce qui représenterait un juste équilibre entre le besoin de concentration et celui de saisir les occasions présentant un haut potentiel de développement en collaborant avec les partenaires canadiens ou ceux des OSC du Sud?

E. Dialogue et apprentissage

89. De par son évaluation du partenariat et son processus de renouvellement, l'ACDI prend les mesures pour améliorer ses propres capacités dans le domaine afin de mieux coordonner, communiquer et consulter les OSC canadiennes partenaires qui sont actives sur le terrain.
90. Améliorer le dialogue avec un grand nombre de Canadiens et des OSC des pays en développement au Canada et sur le terrain comporte plusieurs avantages. D'abord, l'ACDI pourra apprendre des approches des OSC lorsqu'elles s'avèrent novatrices et pourra partager les idées et les approches avec les OSC. Puisque la plupart des OSC possèdent des relations directes avec les pauvres et les groupes marginalisés vivant dans les pays en développement, le dialogue avec les OSC s'avère une occasion

privilegiée pour l'ACDI de mieux connaître les personnes qui ultimement reçoivent l'aide qui ont (ou n'ont pas) connu des résultats de développement.

91. Le gouvernement du Canada considère la consultation et le dialogue comme étant nécessaire pour « améliorer le service pour le Canada et les Canadiens et impliquer les membres de la société dans des programmes et des matières politiques qui les touchent directement ou indirectement » (TBS, 1992, p.1). Lorsqu'il s'agit d'aide au développement, le gouvernement peut ne pas être en position pour dialoguer avec les gens des pays en développement qui sont directement ou indirectement touchés par les programmes et les choix politiques de l'ACDI. Il peut cependant s'en rapprocher à travers les OSC qui travaillent avec eux ou les représentent, tout en encourageant les gouvernements des pays en développement à inciter les gens sous leur juridiction à participer aux programmes et aux débats politiques. L'intégration du partage de savoir dans les relations de l'ACDI avec les OSC peut aussi contribuer à maintenir des relations constructives entre l'ACDI et les OSC partenaires, même lorsque la structure de certains programmes change.
92. Le dialogue et les relations d'apprentissage peuvent être formels ou non. Quand ils sont faits de façon informelle, ces processus peuvent prendre la forme de communications régulières et constantes. Plus informellement, ils peuvent prendre la forme d'échanges plus structurés et systématiques au sein de groupes consultatifs, de tables rondes publiques, de documents de réflexion, d'ateliers et autres. Parfois, la source de discussion d'un tel échange est l'ACDI, comme c'est le cas avec le document de réflexion actuel. À d'autres moments, cela provient du savoir que les OSC acquièrent grâce au suivi et à l'évaluation de leur programme, leur recherche et leur engagement avec leurs principaux participants et avec d'autres intervenants du développement.
93. *Question aux fins de discussion* : Est-ce que l'ACDI devrait explicitement développer une politique sur la société civile et le besoin d'avoir un dialogue et un apprentissage commun en tant que base des partenariats de l'ACDI avec les OSC?

F. Programmes axés sur les résultats et responsables

94. Une étape importante pour l'ACDI en ce qui touche la reddition de comptes et les résultats dans le contexte de son travail avec la société civile consiste à créer un cadre interne pour la reddition de compte relative aux résultats de développement de la société civile. Il y a beaucoup à apprendre de l'expérience de l'Agence avec l'égalité entre les sexes, qui a débuté avec la *Politique en matière d'égalité entre les sexes* de 1999 qui énonçait clairement un nombre limité de résultats respectant cette égalité et qui s'est été suivi par une mesure de performance appelée le *Cadre d'évaluation des résultats en matière d'égalité entre les sexes*.
95. Bien que ce document de réflexion fait état de ce à quoi les résultats de développement pour la société civile devraient ressembler, plus d'efforts seront nécessaires à cet égard afin d'élaborer un cadre de reddition de comptes à un niveau organisationnel, avec une liste de résultats et d'indicateurs auxquels les initiatives de renforcement des OSC et de la société civile pourront contribuer, tout en prenant en compte la structure des résultats, ses ressources et de la gestion de l'Agence.

96. Afin de renforcer son degré de transparence et de responsabilité avec les OSC partenaires, la direction du partenariat canadien de l'ACDI a déjà accompli les étapes nécessaires pour établir des pratiques de financement plus claires et cohérentes et a réduit le temps de réponse aux propositions. Ceci, conjointement avec d'autres recommandations émises suite à l'évaluation du partenariat de l'Agence et son renouvellement comme la création d'un processus d'accréditation, devraient faire avancer un peu plus la réflexion sur la relation de responsabilité de l'ACDI et des OSC.
97. Un des aspects de l'aide au développement canadienne pour lequel l'ACDI est responsable devant la société canadienne est l'économie des coûts. Les Canadiens veulent savoir que les ressources d'aide sont allouées de façon à avoir la plus grande répercussion possible pour chaque dollar investi, c'est pourquoi l'ACDI doit démontrer la valeur de l'investissement pour l'utilisation des fonds publics.
98. Bien que tous les intervenants soient intéressés à atteindre des résultats de développement de la façon la plus économique qu'il soit, les ressources pour les partenariats avec les OSC et pour les initiatives de renforcement de la société civile doivent être envisagées différemment que les ressources pour les autres canaux d'investissement. À cause du nombre total d'OSC et leur diversité, la valeur apportée à leurs approches à petite échelle parfois novatrices et leur portée ainsi que leur capacité d'absorption limitées relativement aux gouvernements des pays en développement ou aux institutions multilatérales, l'atteinte de résultats de développement pour la société civile vient nécessairement avec un ratio plus élevé de gestion par rapport aux coûts des investissements dans l'aide. Cela sera particulièrement le cas si investir dans la relation de partenariat elle-même s'avère important pour l'ACDI et ses partenaires des OSC.
99. Il existe de nombreuses façons qui pourraient améliorer la gestion axée sur les résultats de sorte qu'elle ne soit pas seulement utilisée comme un mécanisme pour assurer la conformité avec le budget, les activités et les exigences de rapport, mais aussi pour augmenter la possibilité d'atteindre les résultats. Cela pourrait être accompli de façon à contribuer à la responsabilité des OSC envers leurs principaux participants en respectant leurs échéances, leurs attentes et leurs processus d'apprentissage. Les efforts pour identifier les façons d'obtenir d'importants résultats qualitatifs mériteraient aussi d'être mentionnés dans un contexte de programme relié à la société civile. Bien que la gestion axée sur les résultats demeure le modèle de base pour l'ACDI et ses partenaires des OSC, il pourrait être intéressant d'apprendre des approches complémentaires à la gestion de la performance comme la Méthode du changement le plus significatif, la cartographie des incidences ou les méthodologies de Keystone et d'intégrer ces apprentissages (voir annexe G).
100. *Questions aux fins de discussion* : Que devrait mettre en place l'ACDI (processus, outils ou autres) pour soutenir l'application de la gestion axée sur les résultats d'une manière qui soit appropriée aux résultats de développement des OSC?

V. Annexes

[Il reste encore à faire les liens avec le texte et à les mettre en ordre.](#)

- A Définition de la société civile : un résumé des débats
- B L'impact de la société civile sur le développement: une revue de la littérature
- C L'impact sur le développement de l'aide officielle donnée aux organisations de la société civile et à travers elles: une revue de la littérature
- D Les politiques des donateurs internationaux sur la société civile
- E Les énoncés de politique de l'ACDI sur la société civile : de 1996 à 2005
- F La société civile et l'efficacité de l'aide : un document conceptuel
- G La société civile et l'efficacité de l'aide : un document de réflexion sur les enjeux

VI. Références

- Canadian Council for International Cooperation (CCIC) (2005). *“Strengthening Civil Society Partnerships: Issues for Canada’s International Cooperation Program.”* CCIC Briefing Paper Number 1. Ottawa: CCIC, October 2005.
- Canadian International Development Agency (CIDA) (2002). *Canada Making A Difference in the World: A Policy Statement on Strengthening Aid Effectiveness.* Gatineau: CIDA, September 2002.
- Canadian International Development Agency (2005). *CIDA’s Framework for Assessing Gender Equality Results.* Gatineau:CIDA.
- Canadian International Development Agency (1999). *CIDA’s Policy on Gender Equality.* Gatineau: CIDA, March 1999.
- Demerjian, Annie (2002). *“Partnering in Support of International Development Initiatives: The INTOSAI Case Study.”* Ottawa: Consulting and Audit Canada.
- Department of Canadian Heritage (2003). *“Your Guide to the Canadian Charter of Rights and Freedoms.”* Ottawa: Human Rights Program, Department of Canadian Heritage.
- High Level Forum on Harmonization (2005). *Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability.* Paris, March 2005.
- Lavergne, Réal and Jacqueline Wood (2006). *“Aid Effectiveness and Non-State Partnerships: Analytical Considerations – Working Paper.”* Ottawa.
- Saxby, John (2003). *“Capacity Development in CIDA’s Programming: Canadian Partnership Branch.”* Ottawa.
- Scanteam (2007). *“Support Models for CSOs at Country Level. Synthesis Report.”* Oslo, Sept. 2007. Report produced for NORAD in the context of a Nordic + study on Donor Models of Support for civil society.
- Treasury Board Secretariat (TBS) (1992). *“Consultation Guidelines for Managers in the Federal Public Service.”* December 21st 1992.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2004). *Sourcebook on Building Partnerships with Civil Society Organizations.* New York: UNDP.