

Prendre les devants

Une évaluation de la Politique du Canada des partenariats avec la société civile pour l'aide internationale

Octobre 2017

Le 27 septembre 2017, la ministre du Développement international et de la Francophonie, Marie-Claude Bibeau, lançait la Politique des partenariats avec la société civile pour l'aide internationale, qui présente l'approche du gouvernement pour travailler en partenariat avec la société civile et renforcer cette dernière, au Canada comme ailleurs. Cette politique entre en jeu alors que la place faite à la société civile est de plus en plus petite. Dans le sillage de la Politique d'aide internationale féministe (PAIF), elle marque un grand pas en avant et laisse entrevoir la possibilité pour le Canada de prendre les devants dans le renforcement d'un environnement favorable à la société civile, au pays et partout dans le monde.

Introduction

Le 27 septembre 2017, la ministre du Développement international et de la Francophonie, Marie-Claude Bibeau, annonçait la [Politique du Canada des partenariats avec la société civile pour l'aide internationale](#) (la « politique ») à l'ouverture de la Conférence annuelle 2017 du CCCI, devant plus de 250 acteurs du développement international de partout au pays.

La politique présente l'approche du gouvernement pour travailler en partenariat avec la société civile et renforcer cette dernière, au Canada comme ailleurs, au moyen de l'aide internationale qu'il apporte. Le précédent gouvernement fédéral a été le premier à annoncer une telle politique en février 2015 (l'« original »), à l'issue de consultations intensives avec des organisations de la société civile (OSC). Toutefois, la politique originale n'a jamais été pleinement mise en œuvre. Cette nouvelle annonce est donc un pas vers la formalisation, longtemps attendue, de certains paramètres entourant la manière dont le gouvernement compte renforcer son partenariat avec les organisations canadiennes et étrangères de développement international et d'aide humanitaire.

La politique entre en jeu alors que la place faite à la société civile est de plus en plus petite; que la loi et les politiques restreignent chaque jour davantage le champ d'action et les droits et libertés des OSC; que

PRENDRE LES DEVANTS

les gouvernements limitent le financement externe des groupes locaux; et que les politiciens et les gouvernements diabolisent sans cesse les OSC. Des recherches récentes réalisées par CIVICUS, un réseau international de la société civile, [signalent](#) la présence de violations graves de l'espace civique dans 106 pays.

Dans le sillage de la nouvelle [Politique d'aide internationale féministe](#) (PAIF) du Canada, du [Programme 2030](#) et des [objectifs de développement durable](#) (ODD) qui y correspondent, la politique marque un pas dans la bonne direction : à défaut de reprendre l'ensemble des modifications proposées dans le [mémoire sur la version révisée provisoire de la politique](#), elle en comprend plusieurs. En fait, si elle est mise en œuvre, elle pourrait permettre au Canada de prendre les devants pour ce qui est de renforcer un environnement favorable à la société civile, au pays comme ailleurs, d'aider les OSC à remplir leurs divers rôles sociétaux et d'appuyer les priorités partagées et les priorités propres aux OSC, visant la création d'un monde plus équitable, durable et sécuritaire.

Évaluation de la politique révisée

Le présent mémoire a pour objet d'évaluer des éléments de la politique à l'aune de l'original, de la version révisée provisoire et des modifications proposées par le CCCI. Les changements apportés par rapport à l'original et à la version révisée provisoire sont aussi bienvenus qu'importants.

Le cadre global de la politique

Une meilleure cohérence avec la nouvelle PAIF : Le principal objectif de la révision de la politique était d'y incorporer la Politique d'aide internationale féministe, la nouvelle approche gouvernementale fondée sur les droits de la personne et le Programme de développement durable à l'horizon 2030 en vue de « faire progresser l'égalité des genres et le renforcement du pouvoir des femmes et des filles afin de réduire la pauvreté et bâtir un monde plus inclusif, pacifique et prospère pour tous ». La politique, dont ces trois programmes sont des principes directeurs, a pour sous-titre « une approche féministe », un indice que cette approche sera désormais la trame de fond des partenariats de la société civile d'Affaires mondiales Canada (AMC). Qui plus est, la politique évoque l'engagement du ministère du Développement international et de la Francophonie de « mener un dialogue continu avec les OSC pour mieux définir les partenariats fondés sur une approche féministe ». Au-delà de ce cadre assez sommaire, cet engagement est particulièrement clair à la lecture du nouvel objectif 1 de la politique, soit « renforcer le pouvoir des femmes et des filles et promouvoir l'égalité des genres », dont la description reconnaît « que les femmes et les filles sont de diverses et puissantes agentes de changement » ainsi qu'il existe des « inégalités intersectorielles ». L'objectif 1 met aussi l'accent sur l'importance de reconnaître la différence entre les besoins des femmes, des hommes, des filles et des garçons, et signale qu'« il est également nécessaire de mobiliser les hommes et les garçons dans la lutte pour une plus grande égalité des genres », et que ceux-ci « doivent notamment saisir les occasions de se porter à la défense des droits et des intérêts des femmes et des filles ». Enfin, toujours aux termes de l'objectif 1, la politique doit être mise en œuvre pour « favoriser le leadership ainsi qu'à accroître la visibilité, l'influence, la capacité et l'accès des femmes et des filles ».

La politique désigne également les objectifs de développement durable (ODD) (approuvés depuis la

PRENDRE LES DEVANTS

publication de la première Politique de partenariat) comme « un point d'entrée clé pour les partenariats avec les OSC », soulignant tout particulièrement que le Canada considère l'ODD 5, qui a pour objet l'égalité des sexes, comme l'axe principal de sa prestation d'aide internationale dans le cadre du Programme 2030.

Un objectif qui se clarifie et s'élargit : La politique révisée va au-delà de l'original, qui avait pour objectif d'établir la démarche du Ministère de l'époque « pour favoriser une coopération efficace dans [les] domaines [du développement international et de l'aide humanitaire] » avec différents OSC. Tout en conservant cet objectif, la politique y en ajoute un autre, vaste et ambitieux : « Optimiser la portée et les résultats de l'aide internationale offerte par le Canada et de soutenir un secteur de la société civile solide et dynamique. » La politique adopte par ailleurs l'orientation globale de la PAIF quant à l'aide internationale, plutôt que seulement l'aide publique au développement, et s'applique donc à davantage de secteurs d'AMC.

Insuffler un nouvel esprit de partenariat : Bien que la politique n'aille pas aussi loin que le recommandait le CCCI dans son mémoire sur la version provisoire, certains efforts ont été déployés pour accroître l'esprit de partenariat. On note entre autres la référence aux « principes du partenariat que sont l'[inclusivité], la transparence, la responsabilisation, l'obtention de résultats, la propriété, le respect mutuel et la volonté d'apprendre »; l'énumération intégrale des [Principes d'Istanbul sur l'efficacité du développement des OSC](#); et un engagement à collaborer avec des partenaires nouveaux et non traditionnels, à favoriser le renforcement des capacités, le développement organisationnel et l'apprentissage parmi les partenaires humanitaires et les acteurs du développement, et à inclure davantage la société civile dans la création et l'élaboration du plan de mise en œuvre. Il est traité de ces éléments ci-dessous.

Reconnaissance de l'indépendance et des rôles divers des OSC : Comme l'original, la politique révisée considère les OSC « comme des acteurs indépendants »; plus encore, elle leur reconnaît « leurs propres objectifs, priorités capacités et contraintes » – qui complètent souvent ceux du gouvernement mais s'en distinguent et, parfois, en divergent. Bien qu'elle ne reprenne pas les exemples (non exhaustifs) de société civile énumérés dans l'original¹, ni sa seule référence à la sollicitation des communautés de la diaspora, la politique développe la liste des rôles des OSC (dont la promotion de la durabilité environnementale et de l'égalité des genres, le renforcement du pouvoir et des droits de la personne, la remise en question des normes néfastes et la mobilisation des Canadiens pour qu'ils deviennent des citoyens du monde). Elle reconnaît en outre l'apport des OSC, « qui possèdent une expertise unique et une compréhension du contexte local dans lequel elles opèrent », aux efforts d'aide internationale du Canada.

Principes directeurs nouveaux, conservés et absents : Comme l'original, la politique révisée place les

¹ « On retrouve parmi les OSC des organisations communautaires, des groupes environnementaux, des groupes de défense des droits de la femme, des associations d'agriculteurs, des organisations confessionnelles, des organisations philanthropiques, des groupes de défense des droits de la personne, des syndicats, des organismes jeunesse, des coopératives, des associations villageoises, des associations professionnelles, des instituts de recherche indépendants, des organisations d'aide humanitaire et des médias à but non lucratif. »

PRENDRE LES DEVANTS

principes d'Istanbul au cœur du travail de développement et d'intervention humanitaire de la société civile. Le CCCI est ravi de voir les principes d'Istanbul parmi les principes directeurs de la politique, étant donné que la version provisoire initiale de celle-ci les reléguait à une note de bas de page. De nouveaux principes directeurs sont par ailleurs ajoutés à ceux de l'original, dont la PAIF et le Programme 2030 (comme mentionné précédemment), de même qu'une approche fondée sur les droits de la personne (qui est nécessairement féministe). L'allusion de l'original à la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle* est conservée dans la politique qui, aux termes de cette *Loi*, s'articule autour de la réduction de la pauvreté plutôt que du simple soulagement de ses effets. Le lien entre chaque principe directeur et la société civile est mis en évidence. Bien que tous ces éléments soient positifs, la politique omet – on ne peut plus gravement – de mentionner les principes humanitaires clés de neutralité, d'impartialité, d'indépendance et d'humanité. Cela dit, l'objectif 3 remédie désormais à cette lacune.

Les objectifs de la politique

Comme l'original, la politique délimite **neuf objectifs** vers lesquels l'AMC devra tendre pour promouvoir une coopération plus efficace, optimiser la portée des OSC et soutenir un secteur de la société civile solide et dynamique, entre autres (le présent mémoire n'aborde pas les autres objectifs). Leur ordre diffère de celui de l'original, mettant davantage en lumière l'aide humanitaire, et leur formulation a été revue.

La politique présente une innovation bienvenue par rapport à l'original : **des exemples de domaines d'action** qui donnent quelques indications de mise en œuvre pour chaque objectif. Le CCCI soulignait dans son mémoire sur la version révisée provisoire de la politique que le gouvernement était trop directif dans sa façon de présenter les actions, de sorte qu'elles reflétaient ses propres priorités plutôt que celles des OSC; il a plutôt suggéré que les actions soient élaborées au terme d'un processus de consultation distinct qui refléterait mieux les priorités partagées et les priorités propres aux OSC. C'est peut-être en réponse à cette critique que les domaines d'action sont maintenant désignés comme des « exemples » qui, signale-t-on, sont susceptibles d'adaptation et d'amélioration. Par ailleurs, de nombreux autres domaines d'action, plus étroitement alignés sur certaines demandes clés des OSC, ont été ajoutés depuis la version provisoire.

Les quelques actions des OSC regroupées sous l'**objectif 1**, lequel concerne l'égalité des genres, concordent clairement avec les principes d'Istanbul 2 et 3 (« Représenter l'égalité et l'équité entre les sexes en favorisant les droits des femmes et des jeunes filles » et « Se concentrer sur la mise en capacité des personnes, l'appropriation démocratique et la participation »). Aux termes de cet objectif, le gouvernement s'engage par ailleurs à collaborer avec les OSC et leurs partenaires en appui aux organisations, aux réseaux et aux mouvements de différentes envergures voués à la défense des droits des femmes, et à travailler de concert avec les groupes les plus marginalisés, dont les personnes lesbiennes, gaies, bisexuelles, transgenres, allosexuelles, bispirituelles et intersexuées (LGBTQ2I).

À son **objectif 2**, la politique réaffirme le rôle fondamental des gouvernements dans la création et le maintien d'un environnement favorable – tout particulièrement dans la primauté des libertés

PRENDRE LES DEVANTS

d'expression, d'association et de réunion pacifique – aux OSC des pays en développement comme du Canada. Elle cite tout spécialement l'aide aux partenaires nouveaux, existants et non conventionnels, aux organisations et aux réseaux de protection des droits des femmes, des jeunes et des Premières Nations, et aux défenseurs des droits de la personne. L'ajout, salubre, de références à un environnement favorable au Canada et à une diversité d'acteurs de la société civile constitue une force de la politique révisée par rapport à l'original. Contrairement à sa version provisoire, la politique développe largement les exemples de domaines d'action de l'objectif 2. Parmi ceux-ci, il convient de souligner l'engagement du gouvernement de « mettre à profit la richesse de l'ensemble des outils diplomatiques du Canada pour promouvoir et protéger un environnement favorable à la société civile »; à déployer « des efforts pour s'assurer que la politique oriente d'autres politiques et programmes ministériels pertinents »; à intégrer à ses rapports sur l'aide humanitaire une évaluation du caractère, favorable ou non, de l'environnement; à promouvoir un environnement favorable au sein d'instances internationales comme la Communauté des démocraties ainsi qu'en ligne; et à collaborer sur le terrain avec des groupes de défense des droits des femmes. L'appui de la politique à un environnement favorable comprend aussi des engagements en matière de financement (**objectif 6**) et de dialogue institutionnalisé (**objectif 7**).

La politique reconnaît dans une certaine mesure les rôles et les exigences uniques des OSC œuvrant en contexte humanitaire (**objectif 3**). Le CCCI applaudit la plus grande place que fait la politique à l'aide humanitaire dans ses objectifs par rapport à l'original, et sa transition d'une langue axée sur la souffrance vers une autre, plus affirmée et axée sur la dignité. Concrètement, la politique mentionne directement les principes humanitaires clés de neutralité, d'impartialité, d'indépendance et d'humanité, ainsi que le droit international et humanitaire (contrairement à l'original). Elle fait également état d'un nouvel engagement d'investir dans un fonds humanitaire pluriannuel, et réaffirme l'importance d'axer l'intervention humanitaire sur les besoins.

Quant à la question du financement (**objectif 6**), la politique conserve l'engagement de l'original d'établir des mécanismes de financement plus prévisibles, équitables, souples et transparents. Dans une (possible) reconnaissance tacite de l'absence prolongée de tels mécanismes à AMC ces dernières années, la politique introduit par ailleurs un nouvel engagement, celui de rationaliser et d'accélérer les procédures relatives au financement et à la reddition de comptes (notamment la gestion axée sur les résultats et la gestion des risques), de manière à réduire le fardeau administratif qui pèse sur les épaules des OSC partenaires.

La politique conserve aussi la promesse de l'original d'encourager l'engagement du public à l'égard de l'aide internationale canadienne (**objectif 8**), allant même plus loin en reconnaissant le travail que font les OSC pour favoriser une citoyenneté mondiale et inciter les Canadiens à des actions transformatrices. En outre, bien que l'original appuie globalement ces initiatives d'engagement du public, la politique révisée promet des investissements stratégiques d'Affaires mondiales Canada dans ces activités. Toutefois, contrairement à l'original, elle ne mentionne pas le rôle de soutien des OSC canadiennes auprès des bénévoles canadiens.

PRENDRE LES DEVANTS

Dans le contexte de l'**objectif 9**, qui porte sur la « durabilité, la transparence, la responsabilisation et les résultats », la politique garantit un investissement d'Affaires mondiales Canada « dans la recherche sur les politiques, dans la collecte de données plus pertinentes, notamment des données désagrégées en fonction du sexe et de l'âge, et dans des méthodes de suivi et d'évaluation de l'égalité des genres ». Nous saluons l'allocation de fonds à ces pratiques méthodologiques clés et à leur amélioration. Cependant, nous notons que l'objectif met l'accent sur l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IITA) – ce que ne fait pas l'original – même si cette initiative n'a pas été signalée comme une priorité par les OSC lors des consultations sur l'examen de la politique d'aide internationale.

Le plan de mise en œuvre

Dans la politique, l'engagement envers une approche fondée sur le partenariat est surtout palpable au chapitre de la mise en œuvre, puisqu'on promet, d'une part, que l'élaboration d'un plan de mise en œuvre se fera en consultation avec la société civile, et d'autre part, que des consultations annuelles et régulières seront menées en vue de réviser certaines parties de la politique et d'établir les priorités. Bien que les domaines d'action donnés en exemple ne soient pas SMART (spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés), cette approche de consultation donnera lieu à l'amélioration des actions par consensus et au partage des connaissances et des meilleures pratiques, le tout contribuant à un partenariat toujours plus efficace.

Conclusion

La publication de la politique révisée exprime une intention claire du gouvernement de mettre en œuvre une politique forte et susceptible de guider son partenariat avec la société civile en vue de promouvoir la coopération internationale, tout en reflétant l'esprit et les objectifs de ce partenariat. Après une attente de plus de deux ans, la société civile – dont le CCCI – est disposée à travailler avec le gouvernement à la mise en œuvre prompte et efficace de cette politique.