



# ISTANBUL +5

L'ÉTAT ACTUEL DE L'EFFICACITÉ DU DÉVELOPPEMENT DES OSC,  
DE L'ENVIRONNEMENT PROPICE ET DE LA RESPONSABILITÉ AU CANADA<sup>1</sup>



## REMERCIEMENTS

Ce rapport a été écrit et produit pour le CCCI par Grace Mieszkalski, avec l'appui de Brian Tomlinson et de Fraser Reilly-King. Il a d'abord été publié sous forme de chapitre sur la situation au Canada dans *Istanbul Five Years After: Evidencing Civil Society Development Effectiveness and Accountability*, une publication clé du Partenariat des OSC pour l'efficacité du développement dans le cadre de la 2<sup>e</sup> Réunion de haut niveau du Partenariat mondial pour une coopération efficace au développement à Nairobi, au Kenya.

Novembre 2016

\* \* \*

Le Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI) est la coalition nationale d'organisations de la société civile (OSC) canadienne œuvrant à l'échelle internationale pour un développement humain viable. Nos membres représentent une gamme diversifiée d'OSC œuvrant pour le développement international et l'aide humanitaire, notamment des organismes confessionnels et laïques, des syndicats, des coopératives et des associations professionnelles. Le CCCI cherche à mettre fin à la pauvreté dans le monde et à promouvoir la justice sociale et la dignité humaine pour tous.

Cette publication a été rendue possible grâce à l'appui financier du Partenariat des OSC pour l'efficacité du développement, ainsi que celui de nos bailleurs de fonds institutionnels et nos membres.



39 avenue McArthur Ottawa, ON, K1L 8L7

Tél (613) 241-7007 Courriel: [info@ccic.ca](mailto:info@ccic.ca)

Site web: [www.ccic.ca](http://www.ccic.ca)

© 2016 Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI). La reproduction de cette publication à des fins éducatives est permise à condition que la source soit mentionnée et que le CCCI en soit informé. Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement les opinions du CCCI, de ses membres et des bailleurs de fonds de ce projet.



# TABLE DES MATIÈRES



1. RESPECTER ET PROMOUVOIR LES DROITS HUMAINS ET LA JUSTICE SOCIALE



2. DONNER CORPS À L'ÉQUITÉ ET À L'ÉGALITÉ DES GENRES EN SOUTENANT LES DROITS DES FEMMES ET DES FILLES



3. SE CONCENTRER SUR LA MISE EN CAPACITÉ DES PERSONNES, L'APPROPRIATION DÉMOCRATIQUE ET LA PARTICIPATION



4. PROMOUVOIR UN ENVIRONNEMENT DURABLE



5. PRATIQUER LA TRANSPARENCE ET LA REDEVABILITÉ



6. INSTITUER DES PARTENARIATS ÉQUITABLES ET SOLIDAIRES



7. CRÉER ET MUTUALISER LES SAVOIRS ET S'ENGAGER DANS L'APPRENTISSAGE MUTUEL



8. S'ENGAGER À OBTENIR DES CHANGEMENTS POSITIFS ET DURABLES

<b>INTRODUCTION</b>	4
<b>LE CONTEXTE POLITIQUE CANADIEN</b>	5
<b>TYOLOGIE DES RÔLES DES OSC CANADIENNES</b>	6
<b>SURVOL DE L'ENVIRONNEMENT PROPICE AUX OSC AU CANADA</b>	10
I. CONTEXTE JURIDIQUE ET RÉGLEMENTAIRE CANADIEN	10
II. MODALITÉS DE FINANCEMENT	12
III. INSTITUTIONALIZING SPACE FOR POLICY DIALOGUE	14
<b>PROMOTION ET APPLICATION DES PRINCIPES D'ISTANBUL AU CANADA</b>	17
<b>RESPONSABILISATION ET TRANSPARENCE DES OSC</b>	19
I. OBLIGATION DES OSC DE RENDRE DES COMPTES AU GOUVERNEMENT	20
II. MÉCANISMES DE RESPONSABILISATION ET DE TRANSPARENCE GÉRÉS PAR LES OSC	21
A. NORMES DE FONCTIONNEMENT	21
B. TRANSPARENCE ET OSC CANADIENNES	23
<b>RECOMMANDATIONS</b>	
I. GOUVERNEMENT DU CANADA (AFFAIRES MONDIALES CANADA)	24
II. ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE CANADIENNES ŒUVRANT À L'ÉTRANGER	25
III. POED	26
<b>SOURCES</b>	27



## INTRODUCTION

Ces dix dernières années, divers acteurs – gouvernements, organisations de la société civile (OSC), secteur privé, municipalités et nouveaux donateurs – se sont réunis dans le cadre de forums de haut niveau pour déterminer comment accroître l’efficacité et les retombées de l’aide publique au développement (APD). Comme la Déclaration de Paris a été considérée comme un cadre applicable aux pouvoirs publics et aux donateurs, les OSC ont cherché à établir leur propre série de principes et lignes directrices sur l’efficacité en matière de développement. Elles ont ainsi voulu se démarquer en tant qu’acteurs du développement distincts, mais égaux.

En 2009 et 2010, les principes d’efficacité des OSC en matière de développement ont été définis à partir de zéro, au fil de plus de 80 consultations partout dans le monde. En juin 2010, plus de 170 représentants d’OSC de 82 pays se sont rassemblés à Istanbul pour échanger sur leurs visions, leurs mandats, leurs approches et leur influence réelle en tant qu’acteurs indépendants du développement (Forum sur l’efficacité des OSC en matière de développement, 2011, p. 2). Les acteurs de la société civile ont adopté à l’unanimité les principes d’Istanbul, qu’est venu compléter le Cadre international pour l’efficacité des OSC en matière de développement l’année suivante, à la Deuxième Assemblée mondiale à Siem Reap, au Cambodge.

En novembre 2011, au Quatrième Forum de haut niveau sur l’efficacité de l’aide (FHN-4) à Busan, en République de Corée, les principes d’Istanbul ont été consacrés dans le document final – les gouvernements les ont reconnus comme cadre approprié pour orienter et évaluer l’efficacité des OSC en matière de développement. À ce forum, les gouvernements se sont aussi engagés à créer un environnement propice aux OSC, et conforme aux accords sur les droits de la personne, pour maximiser la portée de ces acteurs du développement.

Cinq ans après que la communauté internationale s’est engagée à adopter les principes d’Istanbul et le cadre de Busan qui les accompagne, il y a lieu de faire le point sur l’efficacité des OSC en matière de développement dans des contextes nationaux distincts. Le présent chapitre porte ainsi sur les progrès réalisés par le Canada quant à l’application des principes d’Istanbul et à l’amélioration de l’efficacité des OSC en matière de développement.

Le chapitre comporte six parties : 1) le contexte politique canadien; 2) une typologie des rôles et des obligations des OSC au Canada; 3) un survol de l’environnement propice aux OSC au Canada; 4) les efforts de promotion et d’application des principes d’Istanbul au Canada; 5) les mécanismes assurant la responsabilisation et la transparence des OSC; 6) des recommandations au gouvernement, aux acteurs de la société civile et au Partenariat des OSC pour l’efficacité du développement (POED).



## LE CONTEXTE POLITIQUE CANADIEN

Avant d'examiner les ramifications complexes du secteur canadien de la société civile, il importe de comprendre le contexte politique dans lequel travaillent les OSC depuis cinq ans. Avant les élections fédérales d'octobre 2015, les OSC canadiennes se sentaient de plus en plus limitées par cet environnement.

En raison du cumul de trois facteurs, à savoir la réduction du financement accordé aux organisations qui critiquent le gouvernement, le nombre accru de vérifications des activités politiques réalisées par l'Agence du revenu du Canada (ARC) et le fait que la société civile se sentait largement ignorée par les décideurs, beaucoup d'organisations ont carrément renoncé au militantisme politique (Cameron et Kwiecien, 2016). Résultat : une culture de peur qui a gravement détérioré la relation entre le gouvernement et la société civile. Le peu de dialogue entre les deux parties et la douche froide jetée sur l'action militante ont estompé la diversité des voix engagées dans les débats publics et ont fini par « démanteler » certains aspects de la démocratie canadienne (Voices-Voix, 2015, p. 43). Le gouvernement ne soutenait et n'habilitait plus les OSC canadiennes en tant qu'acteurs de plein droit; beaucoup d'acteurs de la société civile avaient en fait l'impression d'être considérés comme des fournisseurs de services de troisième zone. (Walde, 2015, p. 49)

Heureusement, au début de 2014, l'honorable Christian Paradis, ministre conservateur du Développement international, a manifesté une volonté revigorante de rétablir les ponts. En février 2015, il annonce la nouvelle Politique de partenariat avec la société civile pour le développement international et l'aide humanitaire (MAECD, 2015) de l'ancien ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement du Canada (MAECD – aujourd'hui Affaires mondiales Canada). Cette politique, élaborée en concertation directe avec la société civile, est bien accueillie par les OSC canadiennes.

Non seulement la Politique fait fond sur la Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle, qui intègre les normes des droits de la personne à la prestation de l'APD canadienne, mais elle mentionne aussi explicitement les principes d'Istanbul et s'en inspire comme point de référence de la collaboration du gouvernement avec les OSC. Elle reconnaît la grande utilité de l'expertise et de l'expérience des OSC en tant qu'acteurs indépendants du développement et insiste sur l'importance capitale de créer un environnement propice aux OSC qui œuvrent à l'étranger (mais non au Canada). Au bout du compte, elle montre que le gouvernement soutient les efforts déployés par les OSC pour faire avancer les priorités canadiennes en matière de développement et d'aide humanitaire. Le MAECD s'engage d'ailleurs à convoquer annuellement les représentants des OSC pour discuter de l'application de la Politique (MAECD, 2015, p. 7).



De l'avis des OSC canadiennes, cette politique constituait un tournant extrêmement important. Elle marquait le nouveau départ d'un processus qu'il fallait mettre en place de toute urgence afin de rétablir une relation positive et fructueuse entre le successeur du MAECD, Affaires mondiales Canada (AMC), et la société civile. Bien que certains aspects de la Politique restent à mettre en œuvre, le nouveau gouvernement libéral, arrivé au pouvoir en octobre 2015, a mentionné la Politique (sans toutefois la réaffirmer dans sa totalité) en indiquant qu'elle établissait « la démarche proposée par le Canada pour favoriser une coopération efficace dans ces domaines avec les OSC au Canada, à l'étranger et dans les pays en développement » (communiqué de presse d'Affaires mondiales Canada, 2016). La société civile canadienne attend donc avec impatience le dévoilement de ce plan d'action. Entre-temps, la Politique constitue une solide assise en vue de l'amélioration de l'environnement propice aux OSC qui œuvrent à l'étranger. Elle incite encore davantage les OSC canadiennes, en tant qu'acteurs du développement, à prêter de nouveau attention aux incidences des principes d'Istanbul sur leurs pratiques.

## TYPOLOGIE DES RÔLES DES OSC CANADIENNES

Les OSC jouent divers rôles pour contribuer au développement et à l'aide humanitaire à l'échelle locale, nationale et transnationale. Au Canada, Imagine Canada et le Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI) sont les deux principales organisations-cadres de coordination et de représentation de la société civile. Ce sont d'importantes tribunes où échanger et où encourager les OSC canadiennes à réfléchir aux divers principes d'Istanbul.

Imagine Canada est un organisme caritatif national de plus de 1 250 membres dont la mission est de renforcer et d'épauler les organismes de bienfaisance et les organismes à but non lucratif du pays (Imagine Canada, 2016). Il entretient un partenariat entre les organismes de bienfaisance, les gouvernements et le secteur privé pour leur permettre de mieux servir les personnes et les communautés et d'améliorer la société canadienne dans un effort commun.

Le CCCI est une coalition nationale d'environ 80 OSC canadiennes qui œuvrent partout dans le monde pour un développement humain viable (CCCI, 2012a). Le présent chapitre est axé sur le CCCI et ses organisations membres, puisque les programmes que mène le CCCI avec les membres travaillant dans le développement international s'inspirent fortement des principes d'Istanbul et du Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement. Le Conseil a pour but d'accroître l'efficacité de ses organisations membres en matière de développement, de favoriser la viabilité du secteur de la société civile et de donner une voix aux acteurs de la société civile dans le dialogue sur les politiques au Canada et à l'échelle multilatérale (CCCI, 2011).



Le CCCI part du principe fondamental selon lequel les OSC sont des acteurs du développement importants et indépendants à part entière. Les OSC du développement international sont déterminées à réduire la pauvreté et à apporter des changements durables et concrets en assumant des rôles et des obligations très variés. Ainsi, les fonctions de la société civile canadienne en tant qu'acteur du développement et de l'aide humanitaire entrent dans sept catégories :

1. Prestation de services et de programmes
2. Collecte de données probantes, participation à la recherche et dialogue sur les politiques pour le changement
3. Surveillance et responsabilisation des pouvoirs publics (politiques et pratiques)
4. Information du public et façonnement des valeurs sociales
5. Mobilisation des communautés
6. Création de coalitions et de réseaux
7. Mobilisation des ressources humaines et financières

Ces rôles, qui comprennent le militantisme politique, sont aussi reconnus dans la Politique de partenariat avec la société civile de 2015. Ensemble, les OSC canadiennes remplissent tous ces rôles dans de nombreux secteurs et à l'égard de nombre d'intérêts en matière de développement, quoique chacune tende à se concentrer sur un rôle précis ou, plus souvent, sur une combinaison de rôles qui leur est particulier. Bon nombre d'entre elles, surtout les petites et moyennes organisations, n'ont souvent pas les moyens d'assumer les sept rôles par elles-mêmes; elles forment donc des coalitions et des réseaux pour renforcer leurs capacités et élargir leur portée, une pratique courante au Canada depuis une trentaine d'années (CCCI, 2015). Dans plusieurs cas, le travail des organisations membres du CCCI illustrent cette façon de faire.

Le Forum Afrique-Canada (FAC) est un exemple de coalition réunissant des organisations non gouvernementales (ONG), des Églises, des syndicats et des groupes de solidarité canadiens qui offrent des services et des programmes de développement et militent pour la justice sociale en Afrique subsaharienne. Seuls, certains de ces acteurs ne seraient peut-être pas en mesure de participer à la recherche et au dialogue sur les politiques; or, grâce à leur partenariat stratégique, les organisations membres du FAC peuvent analyser leurs programmes et mieux coordonner l'élaboration de politiques d'action et de représentation concertées, souvent avec leurs homologues africains. Cette coalition offre un espace propice à l'apprentissage collaboratif, à la concertation, à l'analyse, à la défense des intérêts et au travail d'orientation politique pour les organisations qui travaillent à promouvoir le développement durable, la paix et la sécurité au bénéfice des populations pauvres de la région (CCCI, 2012b).



Le Coady International Institute est aussi un exemple d'organisation collaborant avec des partenaires au Canada et à l'étranger. Ce centre d'éducation communautaire et de formation au leadership promeut la recherche-action participative et concertée pour réduire la pauvreté et transformer les sociétés (La recherche au service du changement, 2013, Coady). Il a fait appel à de nombreux partenaires, notamment le Centre de recherches pour le développement international du Canada (CRDI), pour soutenir le travail de la société civile en menant des activités de recherche, en favorisant l'apprentissage et en encourageant la réflexion et l'action pour le changement social. Parmi les autres OSC canadiennes qui participent à la recherche et au dialogue sur les politiques, notons CARE Canada, Vision mondiale Canada et l'International Child Protection Network of Canada.

La surveillance et la responsabilisation des pouvoirs publics à l'égard de leurs politiques et de leurs pratiques sont des fonctions souvent controversées, mais essentielles au sein d'une démocratie solide. Au Canada, plusieurs organismes, dont Oxfam Canada, RÉSULTATS Canada, Inter Pares, la Banque canadienne de grains et le CCCI, jouent un rôle prépondérant en la matière. La vigilance et l'action militante sont deux importantes stratégies à adopter pour que le gouvernement remplisse efficacement ses principales fonctions et demeure légitime aux yeux de la population.

Le rôle du dialogue sur les politiques s'est avéré particulièrement évident dans le long processus ayant abouti à l'adoption des objectifs de développement durable (ODD) en 2015. Dans ce dossier, le CCCI a déployé beaucoup d'efforts pour s'assurer que le Canada défende une position ferme à la table de négociation et que le Programme 2030 repose ainsi sur un cadre global et universel pour mettre fin à la pauvreté, à l'inégalité et à l'injustice. Depuis l'adoption des ODD, en collaboration avec ses organisations membres, le CCCI surveille l'avancement des efforts de mise en œuvre du gouvernement, et demande plus précisément un plan d'action concret sur la réalisation des objectifs au Canada et à l'étranger.

En informant le public et en façonnant les valeurs sociales des citoyens du monde, les OSC jouent un rôle crucial pour permettre au Canada s'attaquer à des enjeux de développement d'envergure mondiale. Ce rôle transparait dans le travail de nombreuses organisations qui mobilisent les Canadiens et les sensibilisent aux enjeux du développement et de l'aide humanitaire. Le Réseau de coordination des conseils provinciaux et régionaux de coopération internationale (RCC), par exemple, est une coalition composée de huit conseils membres (Conseil atlantique pour la coopération internationale, 2015). Il offre à ces conseils un moyen de collaborer pour accroître leur efficacité et fixer des priorités communes d'action collective favorisant l'engagement du public à l'échelle locale. Sa boîte à outils Ruche mondiale constitue un exemple de partenariat stratégique établi avec les OSC et les conseils provinciaux pour échanger des ressources et informer la population canadienne. L'objectif général est de fournir des outils d'information et de participation qui permettront aux Canadiens de créer ensemble un monde plus équitable et durable (RCC, 2016).



La mobilisation des communautés, cinquième rôle de la typologie, s'effectue par le truchement de diverses initiatives locales. CoDev, par exemple, remplit ce rôle en menant des programmes de développement communautaires qui visent à renforcer l'autonomisation des femmes et à promouvoir l'égalité des sexes. Pour ce faire, cette OSC forge des partenariats Canada-Amérique latine qui ont tous comme but de promouvoir l'apprentissage, le dialogue et la collaboration. Elle illustre bien la façon dont les OSC canadiennes collaborent dans un esprit de solidarité pour atteindre leurs grands objectifs.

La mobilisation des ressources humaines et financières est essentielle à toute organisation. Toutes les OSC canadiennes du développement international doivent composer avec l'absence d'un financement suffisant, permanent et prévisible. Elles ont donc souvent recours à des stratégies novatrices pour financer le développement en mobilisant des fonds et des services de bénévolat directement auprès de la population canadienne et du secteur privé. Selon les données de 2014 de l'Agence du revenu du Canada (ARC), les OSC canadiennes du développement international et de l'aide humanitaire recueillent environ 1,5 milliard de dollars de sources privées au Canada.

La Coalition humanitaire est un important effort de coordination des demandes d'aide humanitaire. Elle regroupe cinq des principaux organismes d'intervention humanitaire du Canada (CARE Canada, Oxfam Canada, Oxfam-Québec, Plan International Canada et Aide à l'enfance Canada) pour recueillir des fonds destinés aux interventions de secours en temps de crise humanitaire internationale (Coalition humanitaire, 2016). En cas d'urgence humanitaire, la Coalition fait appel aux organismes membres pour réaliser une collecte de fonds pancanadienne, se concerte avec les médias pour lancer un appel public aux dons et s'assure que l'aide financière parvient aux populations touchées le plus efficacement et rapidement possible.

Les organisations ont chacune leurs moyens de poursuivre leurs objectifs et remplissent les rôles susmentionnés de manières variées et créatives. Il est donc important de comprendre la structure des OSC canadiennes et leur place dans l'architecture canadienne et internationale des acteurs du développement. Un examen de leurs pratiques montre qu'elles doivent former des partenariats, des coalitions et des réseaux stratégiques pour renforcer, améliorer et élargir leurs vastes mandats.

---

<sup>1</sup> Calcul de Brian Tomlinson, d'AidWatch Canada, selon les données de l'Agence du revenu du Canada. Communication non publiée avec l'auteure.



## SURVOL DE L'ENVIRONNEMENT PROPICE AUX OSC AU CANADA

Les OSC peuvent appliquer les principes d'Istanbul de nombreuses façons; cela dit, leur cadre juridique, réglementaire et politique influence profondément leur capacité à fonctionner, à atteindre leurs objectifs en tant qu'acteurs du développement et à mettre ces principes en application. Le présent chapitre, situé dans le contexte de l'environnement propice aux OSC au Canada, porte sur les cadres légal, réglementaire et financier qui régissent le travail des OSC et sur l'institutionnalisation de l'espace alloué au dialogue sur les politiques. Nous y soutenons que, bien que les activités des acteurs de la société civile dépendent des contextes juridique et politique, un véritable environnement propice repose sur un partenariat solide et concret entre les pouvoirs publics et la société civile. Cet environnement doit encourager les OSC à mener des recherches, à apprendre, à faire des erreurs, à mettre en commun leurs connaissances et à innover, et ultimement, leur permettre de réaliser leur plein potentiel en tant qu'acteurs indépendants du développement.

### I. CONTEXTE JURIDIQUE ET RÉGLEMENTAIRE CANADIEN

Au Canada, le contexte juridique et réglementaire des OSC comporte deux volets : les organismes de bienfaisance et les organismes à but non lucratif. La plupart des controverses et des préoccupations liées à l'environnement propice aux OSC concernent les premiers, car les seconds sont assujettis à peu de restrictions.

La définition officielle canadienne d'un organisme de bienfaisance provient de la common law britannique de l'époque élisabéthaine. Elle comprend quatre buts admis : le soulagement de la pauvreté, la promotion de l'éducation, la promotion de la religion, et certaines autres fins profitant à la collectivité que la loi reconnaît comme caritatives. Cette définition est décrite dans la Loi de l'impôt sur le revenu. L'ARC réglemente les organismes de bienfaisance conformément à cette loi, puisqu'elle constitue le seul mécanisme juridique encadrant le travail des organismes de bienfaisance du pays. Les organisations canadiennes désignées comme organismes de bienfaisance par l'ARC profitent d'une exonération fiscale et peuvent remettre des reçus fiscaux, ce qui est considéré comme une subvention indirecte de l'État. En contrepartie, le gouvernement fédéral impose à ces organismes diverses restrictions sur leurs rôles et des règles de reddition de comptes.

Le cadre de réglementation canadien compte deux composantes très contestées touchant les organismes de bienfaisance du développement international : le plafond de 10 % prévu pour les dépenses dans les « activités politiques », et l'obligation « de diriger et contrôler » les activités des OSC partenaires à l'étranger.



La première règle interdit aux organismes de bienfaisance de consacrer plus de 10 % de leurs dépenses annuelles totales à des activités politiques. Selon l'ARC, une activité politique consiste « à promouvoir les intérêts d'un certain parti [...], ou à appuyer un parti politique ou un candidat à une charge publique », ou « à [maintenir], à contester ou à modifier une loi, une politique ou une décision d'un ordre de gouvernement du Canada ou d'un pays étranger » (ARC, 2003). Cette disposition part du principe que les fins de bienfaisance s'inscrivent dans les conceptions établies du bien public selon la common law et ne les remettent pas en question (B. Tomlinson, communication personnelle, 25 juillet 2016). Bien que ces limites existent en droit, les organismes de bienfaisance canadiens peuvent légalement mener des programmes de sensibilisation sur des questions politiques à condition d'en dresser un portrait juste et de demeurer impartiaux.

En 2012, les règlements de l'ARC sur les activités politiques sont devenus plus litigieux, le gouvernement conservateur ayant augmenté le budget accordé à l'Agence pour la vérification des activités politiques des organismes de bienfaisance enregistrés. Ce programme a eu un effet paralysant sur la capacité et la volonté de nombreuses OSC canadiennes d'entreprendre des actions militantes ou de critiquer de quelque façon que ce soit le gouvernement fédéral (Cameron et Kwiecien, 2016). Fait à noter, les données de l'ARC montrent que les OSC sont loin d'avoir consacré 10 % de leur budget à des activités politiques : leur moyenne est passée de 0,31 % de leurs dépenses totales en 2011 à 0,20 % en 2014 (Cameron et Kwiecien, 2016). De toute évidence, le nœud du problème n'était pas la règle du 10 %; pour les OSC, la peur de perdre leur financement ou leur agrément semblait peser beaucoup plus sur leurs pratiques.

La seconde disposition controversée de la Loi de l'impôt sur le revenu est le fait que l'ARC oblige les organismes de bienfaisance à tout mettre en œuvre pour « diriger et contrôler » l'utilisation de leurs ressources lorsqu'ils mènent des activités avec des organisations partenaires à l'étranger. C'est à l'organisme canadien qu'il incombe de prendre les décisions et de définir les paramètres concernant « la façon dont les activités seront exécutées; les objectifs généraux visés par les activités; le secteur ou la région où les activités sont exécutées; les bénéficiaires des activités; les biens et services qui seront payés par l'organisme de bienfaisance; la durée des activités » (ARC, 2011). La raison invoquée par l'ARC est que les organismes de bienfaisance au Canada ne peuvent soutenir que des activités caritatives, bien définies au Canada, mais que la législation canadienne ne s'applique pas en dehors du pays.



Vu ces contraintes, il est difficile pour les organisations d'œuvrer sur la scène internationale et de collaborer avec leurs partenaires en favorisant le respect et l'autonomie. Le fait de diriger et contrôler une organisation partenaire mine et enfreint le principe d'Istanbul relatif à la poursuite de partenariats équitables et solidaires. On pourrait même soutenir que cette obligation illustre une certaine discordance entre les organismes gouvernementaux canadiens, puisque l'ARC préconise ainsi un rapport de force très inégal entre les organisations canadiennes et leurs partenaires à l'étranger, tandis qu'Affaires mondiales Canada (AMC) insiste sur l'importance d'instaurer des partenariats équitables et empreints de respect entre les OSC canadiennes et étrangères (B. Tomlinson, communication personnelle, 25 juillet 2016).

En janvier 2016, les acteurs de la société civile ont constaté avec soulagement que le gouvernement libéral avait suspendu le programme de vérification des activités politiques lancé par les conservateurs (les vérifications en cours se sont toutefois poursuivies). Par ailleurs, un autre signe important d'un éventuel changement dans l'environnement juridique et réglementaire propice aux OSC figurait dans la lettre de mandat du premier ministre Justin Trudeau à la ministre du Revenu national :

« Faire de l'ARC une agence axée sur la clientèle qui [permettra] aux organismes de bienfaisance d'accomplir leur travail au nom des Canadiens et Canadiennes sans faire l'objet de harcèlement politique et moderniser les règles qui régissent les secteurs des organismes de bienfaisance et des organismes sans but lucratif, en collaboration avec le ministre des Finances. Cette modernisation nécessitera entre autres une clarification des règles entourant l'"activité politique", compte tenu du fait que les organismes de bienfaisance contribuent de façon importante au débat public et à la politique publique. Un nouveau cadre juridique visant à renforcer le secteur découlera de ce processus. » (Le premier ministre Justin Trudeau, 2016)

## II. MODALITÉS DE FINANCEMENT

Les mécanismes de financement des OSC sont un autre élément important d'un environnement propice dans un pays donné. Dans les années précédant 2010, la Direction générale du partenariat de l'ancienne Agence canadienne de développement international (ACDI) a fixé diverses modalités de financement prévisibles fondées sur des programmes « réactifs », selon lesquelles les OSC présentaient des propositions à l'ACDI en fonction de leurs propres priorités. La Direction générale était la première source de financement des programmes de développement international de nombreuses OSC canadiennes depuis les années 1970. En 2010, après un examen interne d'un an, l'ACDI a revu ces modalités de financement par l'entremise de la Direction générale des partenariats avec les Canadiens (DGPC).



Sous la houlette de l'honorable Bev Oda, ministre de la Coopération internationale, la nouvelle approche visait à « simplifier le processus de demande et réduire le fardeau administratif lié aux demandes présentées pour des projets, ce qui laissera davantage de fonds pour mener des activités de développement sur le terrain » (communiqué de presse de l'ACDI, 2010). C'est ainsi que le financement sous forme de programmes réactifs a fait place à un nouveau processus concurrentiel par lequel l'ACDI lançait des appels de propositions qui tenaient compte, dans une optique stratégique, des objectifs du gouvernement ainsi que des pays ciblés.

Le gouvernement a apporté ce changement draconien sans avertissement et sans communication avec la société civile. Devant la disparition soudaine de leurs fonds et un calendrier de financement imprévisible, bon nombre d'organisations n'ont eu d'autre choix que de licencier des employés et d'abandonner leurs programmes. Les petites et moyennes organisations ont été tout particulièrement touchées : elles n'avaient ni les ressources ni les capacités nécessaires pour répondre à un appel de propositions aux résultats impondérables. Cette précarité a laissé les partenaires dans l'incertitude et a mené à la suspension de nombreuses initiatives de défense des intérêts. Beaucoup d'organisations ont donc décidé d'élaborer des « stratégies de diversification des revenus » pour recourir davantage aux particuliers et au secteur privé, mais bien souvent, ces recettes ne suffisaient pas à remplacer les contributions publiques (Tomlinson, 2014a, p. 36).

La formule des appels de propositions a énormément réduit la capacité des OSC canadiennes de remplir leur rôle d'acteurs indépendants du développement, c'est-à-dire apporter des changements concrets et durables au profit des populations marginalisées et vulnérables. Nuisible à la prise en charge locale du développement, elle a effrité des partenariats à long terme essentiels à ces changements. À cause de ce mécanisme, de nombreuses OSC canadiennes ont dû revoir leurs stratégies et leurs pratiques, puisque pendant cinq ans, elles étaient moins en mesure de suivre leurs propres priorités. Pour être financés, leurs programmes devaient cadrer avec les visées politiques du gouvernement.

En 2014 et en 2015, sous la gouverne du ministre Paradis, les sources de financement ont commencé peu à peu à redevenir plus flexibles, diversifiées et adaptées. Dans sa *Politique de partenariat avec la société civile*, Affaires mondiales Canada compte offrir « des possibilités de financement prévisible, fondées sur le mérite, par l'entremise de modalités équitables, souples et transparentes qui appuieront les divers rôles et types d'OSC au Canada et dans les pays en développement. » Cette politique « reconnaît aussi que les mécanismes réactifs (dont les propositions non sollicitées) peuvent donner l'impulsion nécessaire à des approches novatrices et que les OSC ont besoin de temps pour planifier leurs programmes » (MAECD, 2015, p. 6). Cette volonté d'améliorer les mécanismes de financement des OSC en délaissant le système d'appels de propositions dénote un intérêt réel à soutenir les OSC en tant qu'acteurs du développement à part entière, plutôt que de les considérer comme de simples outils de mise en œuvre des priorités du gouvernement. Il est à espérer que le nouveau gouvernement libéral continuera sur cette voie.



Récemment, les conseils régionaux et provinciaux de coopération internationale ont engagé des pourparlers avec AMC pour établir un « créneau de financement décentralisé [...] qui ciblerait les petites et moyennes organisations » (CCCI, 2016, p. 3). Le CCCI a examiné divers mécanismes de financement qui maximiseraient les retombées du travail des OSC sur le terrain et cadreraient avec les valeurs de transparence, de prévisibilité, d'équité et de souplesse qui sous-tendent la Politique de partenariat avec la société civile et les principes d'Istanbul (Tomlinson, à venir).

Il y aurait donc lieu de prévoir un ensemble de modalités de financement pour maximiser les retombées du travail des OSC qui misent sur divers partenariats dans les pays en développement. Parmi ces modalités, notons :

1. Des accords-cadres sur le développement durable pour accroître les capacités des OSC en matière de programmes et leurs incidences sur le développement;
2. Des fonds thématiques et décentralisés qui favorisent la participation d'un large éventail d'OSC (dont les priorités, les parties prenantes et la taille varient);
3. Des appels de propositions liés à des priorités et à des engagements particuliers du gouvernement;
4. Des initiatives de développement des connaissances et des capacités axées sur des organisations spécialisées en la matière, pour renforcer les résultats au profit des OSC. (Tomlinson, 2016, à venir)

Dans la dernière année, les OSC canadiennes ont observé certaines améliorations dans les cadres juridique, réglementaire et financier essentiels à l'exécution efficace de leur mandat. Ce processus est cependant toujours en cours, et les résultats, en particulier pour les nouvelles modalités de financement, se dégageront d'un examen de la politique d'aide internationale lancé en mai 2016 qui devrait se terminer à la fin de l'année. L'environnement propice demeurera tributaire d'un dialogue démocratique continu par lequel les orientations des politiques sont étudiées et définies.



### III. INSTITUTIONNALISATION DE L'ESPACE ALLOUÉ AU DIALOGUE SUR LES POLITIQUES

Un environnement propice comporte nécessairement un espace où les OSC peuvent participer à un dialogue régulier et institutionnalisé. Pour assurer l'efficacité de la coopération au développement, les OSC doivent avoir l'occasion de participer à l'élaboration et à l'application des politiques et des processus.

Depuis le début de 2015, les OSC canadiennes se montrent optimistes quant à l'importance accordée par Affaires mondiales Canada à un dialogue constructif avec le secteur. Le travail de collaboration qui a abouti à la Politique de partenariat avec la société civile montre bien l'utilité d'une consultation réelle quand vient le temps d'élaborer une politique mutuellement acceptable. Le ministère s'est d'ailleurs engagé à évaluer l'application de la politique avec la société civile chaque année.

Malgré la réticence du gouvernement à rendre son plan d'action public, le CCCI a publié un mémoire intitulé Mise en œuvre de la Politique de partenariat avec la société civile du MAECD (CCCI, 2015). Son but est de fournir au gouvernement, à la société civile et au public intéressé une feuille de route pour l'application de la Politique. Le document présente, « du point de vue des OSC, une série de jalons et d'indicateurs pour mesurer le progrès de la mise en œuvre de cette politique au cours des cinq premières années suivant son adoption » (CCCI, 2015, p. 1). Il vise à expliquer ce à quoi pourrait ressembler une mise en œuvre réussie dans la pratique et à servir de base au dialogue actuel et futur entre le gouvernement et les OSC. Le CCCI espère que les jalons ainsi posés concorderont essentiellement avec ceux du gouvernement et constitueront donc un cadre efficace de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la Politique.

Autre important signe de changement : l'examen de la politique d'aide internationale, une initiative de l'honorable Marie-Claude Bibeau, ministre du Développement international et de la Francophonie. Cet examen s'articule autour d'une série de consultations en personne partout au pays ainsi que d'un mécanisme en ligne de participation du public. AMC l'a aussi assorti d'un document de consultation qui établit six domaines prioritaires où sont posées certaines questions (Affaires mondiales Canada, 2016).



Par l'examen de la politique d'aide internationale, le ministère souhaite obtenir les commentaires de divers partenaires et intervenants afin de repenser et de remanier les politiques et les programmes d'aide internationale du Canada, dans l'espoir de favoriser l'innovation et l'efficacité en matière de développement. Ce processus témoigne de la volonté du gouvernement de tendre la main aux acteurs de la société civile, de les faire participer au dialogue politique et d'avoir l'heure juste sur ses politiques et ses pratiques de développement international.

Selon le document de consultation, le gouvernement entend renouveler sa vision du développement grâce à « un nouveau partenariat multipartite réunissant tous les pays et toutes les institutions, ainsi que d'autres acteurs comme la société civile et le secteur privé » (Affaires mondiales Canada, 2016, p. 26). Le document met en lumière les moyens particuliers et novateurs qu'emploient les OSC canadiennes pour mobiliser le public canadien et s'attaquer aux problèmes des pays en développement (Affaires mondiales Canada, 2016, p. 26). En promettant d'établir un partenariat renouvelé fructueux avec la société civile, le gouvernement du Canada favoriserait l'atteinte des ODD, ferait avancer le Programme 2030 et accroîtrait les capacités et l'efficacité de la communauté canadienne du développement international et de l'aide humanitaire (CCCI, 2016, p. 2). Malheureusement, le document de consultation demeure vague sur la mise en pratique de ces orientations encourageantes.

\* \* \*

Un environnement propice ne découle pas uniquement de l'établissement d'un cadre juridique pour les OSC ou de la reconnaissance de celles-ci comme acteurs indépendants du développement. C'est un écosystème où entrent en jeu de nombreux éléments qui permettent de maximiser les contributions des OSC au développement international et à l'aide humanitaire. L'épanouissement de la société civile passe par des organisations bien outillées, qui ont les coudées franches et peuvent s'engager dans un dialogue franc et fructueux avec les pouvoirs publics. Pour bâtir une société dynamique, il faut d'abord créer un espace où les acteurs peuvent dresser un état des lieux, faire circuler l'information, mobiliser le public, s'intégrer à des communautés de pratiques collaboratives, innover, et améliorer leurs programmes et leurs capacités.

Moyennant un cadre juridique et réglementaire favorable, des modalités de financement adaptées et un espace institutionnalisé de débat sur les politiques, les OSC canadiennes disposeront de plus de moyens et, ultimement, amélioreront la contribution du Canada à la réalisation du Programme 2030. Cependant, pour profiter de cet environnement, les OSC doivent aussi examiner leurs pratiques et partenariats à la lumière des principes d'Istanbul.



## PROMOTION ET APPLICATION DES PRINCIPES D'ISTANBUL AU CANADA

Aux yeux de tous les acteurs de la société civile du Canada comme pour ceux de bien d'autres pays, le forum de haut niveau de Busan fut un franc succès : c'est à cette occasion qu'ont été entérinés les principes d'Istanbul et le Cadre international pour l'efficacité des OSC en matière de développement et que les gouvernements ont promis d'en faire le point de référence de leur collaboration avec eux. Les principes d'Istanbul sont constitués par un ensemble de huit normes fixées par les OSC pour guider leur travail et pouvant être adaptées et appliquées à divers contextes nationaux et internationaux. Ils forment un cadre global qui oriente en continu la planification, l'évaluation et l'amélioration des pratiques des OSC, et assure leur efficacité en matière de développement. La reconnaissance mondiale de ces principes a légitimé la façon dont les acteurs de la société civile se sont entendus sur un important cadre commun par lequel les OSC faisaient savoir que, tout en réclamant une réforme des pratiques des donateurs et des pays partenaires, elles étaient aussi prêtes à se remettre en question.

Une fois reconnus mondialement, les principes d'Istanbul ont été diffusés et mis en application dans chaque pays. Au Canada, le CCCI s'est employé à faire valoir trois grands concepts auprès de ses membres : la différence entre efficacité du développement et efficacité de l'aide; l'importance des principes d'Istanbul; et l'importance d'un environnement propice permettant aux OSC de réaliser leur plein potentiel en tant qu'acteurs indépendants du développement à part entière (Tomlinson, 2014b, p. 11). Il incombe par ailleurs aux OSC canadiennes d'étudier et de transformer leurs pratiques à la lumière des principes d'Istanbul. Le CCCI a donc organisé diverses activités partout au pays (ateliers, séminaires, webinaires) pour sensibiliser les participants à l'application de ces principes et à l'efficacité en matière de développement. Il a aussi tenu des causeries-midis et des tables rondes pour informer les représentants de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) [maintenant Affaires mondiales Canada] et leur faire connaître ses intentions quant à la promotion des principes (Tomlinson, 2014b, p. 11).

Nombre de conseils provinciaux et régionaux ont aussi participé à ces efforts d'information. En 2012, le Conseil ontarien pour la coopération internationale a conçu, avec le CCCI et le Forum sur l'efficacité des OSC en matière de développement, un ensemble de neuf icônes représentant les huit principes d'Istanbul. Cet outil visuel a pour but de populariser les principes et d'inciter les acteurs de la société civile actifs dans le développement à les intégrer à leurs politiques et à leurs pratiques. En 2013, le Conseil manitobain pour la coopération internationale (CMCI) a aussi adopté des principes de développement conformes aux principes d'Istanbul, une étape importante de la promotion et de l'intégration de ces derniers dans la province étant donné que tous les membres du CMCI doivent y adhérer. L'Alberta Council for Global Cooperation, quant à lui, a produit une série de balados comme outil d'engagement du public pour susciter la réflexion sur les principes.



Le CCCI a connu beaucoup de succès dans ses efforts de promotion des principes et de sensibilisation des OSC à leur importance et à leur utilité. Les ateliers et les consultations avec les organisations membres ont cependant fait ressortir un défi majeur : comment intégrer ces normes internationales abstraites aux activités quotidiennes (Reilly-King, 2013, p. 1)?

Devant ce problème, le CCCI, en collaboration avec diverses organisations membres, a réalisé 30 études de cas, publiées en français et en anglais, sur certaines pratiques efficaces et inédites des OSC en lien avec les huit principes. Vingt de ces études ont figuré dans un calendrier de sensibilisation produit en 2013 par le CCCI et le RCC et distribué à 4 000 organisations au Canada et à l'étranger – un autre moyen de promouvoir les principes (Tomlinson, 2014b, p. 11).

Au milieu de 2013, le CCCI a mené un sondage pour savoir dans quelle mesure ses organisations membres appliquaient les principes d'Istanbul. Il est en ressorti que les membres connaissaient bien les principes, mais comprenaient mal comment les traduire en actes. Pour faciliter leur mise en pratique, le CCCI s'est allié au Coady International Institute et à Equitas – Centre international d'éducation aux droits humains. Ce partenariat a mené à la création de divers outils pratiques, comme des ateliers participatifs, un guide d'animation et un guide bilingue, qui aident les organisations à améliorer leurs pratiques relativement à deux des principes : intégrer une approche fondée sur les droits de la personne aux programmes des OSC et instaurer des partenariats équitables et solidaires.

Dans le guide des ateliers participatifs, le CCCI, Equitas et Coady expliquent leur vision de l'application des principes. Ils soulignent premièrement que « les droits de la personne et les approches du développement fondées sur ceux-ci sont la pierre angulaire des huit principes d'Istanbul » (CCCI, Equitas et Coady, 2014, p. 2). Ce type d'approche cible les symptômes et les causes profondes de la pauvreté par une analyse des inégalités qui font obstacle à un développement juste et durable. Les normes des droits de la personne définissent tant les priorités de développement que les pratiques à adopter pour arriver aux résultats visés. Deuxièmement, le principe des partenariats équitables est crucial : il englobe la solidarité, la confiance et le respect nécessaires à un développement représentatif des priorités locales. Or, bien que les valeurs de solidarité et de citoyenneté mondiale caractérisent depuis longtemps le travail des acteurs de la société civile, elles demeurent parfois purement théoriques (CCCI, Equitas et Coady, 2014, p. 2). Beaucoup d'organisations ont donc profité des ressources offertes pour mieux intégrer une approche fondée sur les droits de la personne à leurs programmes et déterminer comment établir des partenariats fructueux et équitables.

Plus récemment, à l'initiative d'Affaires mondiales Canada, le CCCI a commencé à tenir des séances de formation d'une heure avec le personnel du ministère sur les principes d'Istanbul et le processus de Busan. Le but est d'aider ces fonctionnaires à mieux comprendre les principes d'efficacité des OSC en matière de développement au regard de la Politique de partenariat avec la société civile et du plan d'action connexe non dévoilé. Dans son mémoire de janvier 2016 à la ministre Bibeau, le CCCI a aussi souligné que les principes d'Istanbul sont des valeurs qui guident le travail des OSC (CCCI, 2016, p. 1).



Le CCCI a passé les cinq dernières années à sensibiliser ses membres à l'importance théorique et pratique des principes d'Istanbul et de l'efficacité des OSC en matière de développement. Il devra continuer de travailler avec eux pour faciliter l'intégration de ces principes aux pratiques et à l'évaluation de celles-ci.

Toutefois, si l'on parle souvent de leur « application », les principes d'Istanbul ne sont pas des règles ou des engagements opérationnels destinés à être appliqués en tant que tels. Ils forment en fait un cadre de référence permanent dont une multitude d'OSC peuvent se servir pour améliorer leurs efforts de développement et leur efficacité. Pour arriver à une application généralisée de ces principes au Canada, il faut que les organisations utilisent ce cadre comme outil de réflexion et d'amélioration continue. Le CCCI se doit de mettre sur pied des programmes ciblés qui encouragent ses membres à évaluer périodiquement leurs pratiques de développement à l'aide d'outils inspirés des principes et du Cadre international pour l'efficacité des OSC en matière de développement.

## **RESPONSABILISATION ET TRANSPARENCE DES OSC**

Les OSC jouent un rôle actif et influent dans toutes les sphères de la société canadienne et dans la vie démocratique et politique. Le degré de responsabilisation d'une organisation constitue donc un facteur déterminant de sa légitimité et de sa crédibilité relativement à l'atteinte de ses objectifs. Les mécanismes de responsabilisation reposent sur les valeurs démocratiques telles que la transparence, l'ouverture, l'engagement du public et la loyauté envers le peuple. Aussi les organisations défendent-elles ces valeurs en remplissant leurs obligations légales, en participant à des consultations ouvertes et en divulguant leurs visées, leurs programmes, leur situation financière, leurs activités, leurs résultats et les évaluations de leur efficacité (POED, 2014, p. 18).

La responsabilisation des OSC est à la fois réciproque et multidimensionnelle : les organisations sont responsables envers divers intervenants, notamment les donateurs et les pouvoirs publics qui les financent et leur accordent leur statut juridique, leurs membres et commettants, leurs bénéficiaires et les autres OSC, et elles doivent aussi rendre des comptes à leurs propres employés et administrateurs sur leur mission, leurs valeurs et leur éthique (IBON International, 2014, p. 2). Cette pluralité se décline sous des formes tant externes qu'internes. La responsabilisation externe consiste à s'assurer qu'une organisation répond de ses actions par une concertation transparente avec ses partenaires et ses bénéficiaires et en faisant preuve d'honnêteté à l'endroit des instances et des parties prenantes, comme les organismes de réglementation gouvernementaux et les bailleurs de fonds. La responsabilisation interne, quant à elle, réside dans l'obligation de l'organisation de demeurer fidèle à sa mission. À cette fin, l'organisation adhère à des normes qu'elle établit elle-même pour améliorer la qualité et l'efficacité de ses pratiques (Centre des organismes de bienfaisance, 2011, p. 1).



Au Canada, divers processus et mécanismes servent à diffuser l'information, à recueillir des commentaires et à présenter les leçons apprises aux intervenants à tous les niveaux. La présente section porte sur les multiples responsabilités des OSC canadiennes et les processus, mécanismes et initiatives connexes qui visent à accroître la responsabilisation et la transparence de la société civile.

## I. OBLIGATION DES OSC DE RENDRE DES COMPTES AU GOUVERNEMENT

Les organismes à but non lucratif et les organismes de bienfaisance enregistrés canadiens rendent des comptes au gouvernement en se conformant à la réglementation et en appliquant diverses procédures, notamment la production de rapports de vérification et autres, la surveillance des pratiques et la réalisation d'évaluations périodiques. Ces mécanismes assurent un certain degré de transparence opérationnelle et renforcent ainsi la légitimité de l'organisation.

En règle générale, les organismes à but non lucratif – souvent de petites OSC locales – sont relativement libres d'entraves. Ils sont régis par la Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif, entrée en vigueur en 2011 pour régir les associations, les organismes de bienfaisance et les organismes à but non lucratif n'ayant pas le statut d'organisme de bienfaisance. Cette loi se veut un « livre de règles détaillé » qui décrit les obligations légales et réglementaires des organismes à but non lucratif (Patterson et Houston, 2012, p. 8). Elle oblige les organisations à publier un rapport annuel, des états financiers et toute modification ou mise à jour qui les concerne, par exemple un changement d'adresse ou d'administrateur.

Les organismes de bienfaisance canadiens ont davantage de comptes à rendre aux pouvoirs publics. Comme nous l'avons déjà vu, ils sont tenus de respecter les nombreuses exigences générales que leur impose la Loi de l'impôt sur le revenu, notamment :

- produire un rapport annuel sur leurs activités financières et caritatives et leurs zones d'intervention;
- respecter certaines obligations relatives à la délivrance de reçus de dons;
- bien tenir les livres et les dossiers contenant les copies des reçus officiels de dons, les procès-verbaux des réunions, les documents constitutifs, les grands livres des transactions reportées d'une année à l'autre, les états définitifs et les copies des déclarations de revenus, qui peuvent faire l'objet d'une vérification de l'ARC;
- consacrer leurs ressources à leur travail de bienfaisance; les activités qui ne sont pas directement liées à ce travail (collectes de fonds, administration et gestion, activités politiques, etc.) doivent répondre à des critères précis (Centre des organismes de bienfaisance, 2011, p. 10).



Rappelons que la réglementation de l'ARC impose deux contraintes particulièrement controversées aux organismes de bienfaisance canadiens de développement international : les exigences relatives aux activités politiques et celles qui concernent la direction et le contrôle. Ces politiques restrictives témoignent d'une cassure entre la législation canadienne et la société civile, et entre les mandats respectifs de l'ARC et d'Affaires mondiales Canada. En effet, l'obligation de diriger et de contrôler les activités des partenaires du Sud n'est ni plus ni moins que contraire aux principes de solidarité et d'autonomie prônés par AMC et chéris par les acteurs de la société civile. Il est impératif de revoir cet aspect du contexte juridique canadien, éventuellement dans le cadre d'un dialogue entre les représentants d'AMC et la Direction des organismes de bienfaisance de l'ARC.

## II. MÉCANISMES DE RESPONSABILISATION ET DE TRANSPARENCE GÉRÉS PAR LES OSC

### A. NORMES DE FONCTIONNEMENT

En plus de la réglementation gouvernementale, beaucoup d'organisations s'imposent leurs propres normes de fonctionnement pour rendre des comptes sur leur mandat, leurs programmes, leurs activités et leurs partenariats. Ces mécanismes prennent plusieurs formes. À l'échelle de l'organisation, la haute direction rend des comptes au conseil d'administration et tient une assemblée des membres chaque année. La plupart des organisations font aussi état des résultats obtenus grâce aux dons du public.

À l'échelle du secteur, Imagine Canada et le CCCI ont tous les deux établi des politiques et des programmes pour promouvoir la responsabilisation et accroître la transparence de la société civile et de leurs membres. Le Programme de normes d'Imagine Canada a donné naissance à un ensemble de normes pancanadiennes conçues pour renforcer les capacités des organismes de bienfaisance et des organismes à but non lucratif en matière de gouvernance du conseil d'administration, de responsabilité et transparence financières, de collecte de fonds, de gestion du personnel et de travail des bénévoles (Imagine Canada, 2012, p. 1). Ce programme sert souvent à améliorer et à surveiller les pratiques des organisations membres, qui y adhèrent en suivant un rigoureux processus de demande et d'examen par les pairs. Une fois agréée, l'organisation peut utiliser le sceau de confiance du programme comme preuve de respect des normes. Elle conserve son agrément à condition de déposer un rapport et de s'acquitter de droits chaque année. La conformité est aussi surveillée au moyen d'enquêtes sur les plaintes et de vérifications annuelles de certaines organisations agréées (Imagine Canada, 2012, p. 4).



Toutes les organisations membres du CCCI (environ 80 des grands acteurs du développement dans la société civile) se conforment à son document [Code d'éthique et normes de fonctionnement](#). Ce code a été conçu par les membres et publié en 1995 à titre de cadre de responsabilisation mutuelle pour aider les organisations à adopter des pratiques éthiques. Le CCCI est ainsi considéré comme l'une des premières coalitions d'OSC du monde à se doter d'un code d'éthique accompagné à la fois d'un énoncé collectif de « principes de développement » et d'un « code de conduite » (CCCI, 2012c). Le Code est en fait un ensemble d'objectifs en matière de gouvernance et de conduite des OSC : ses principes de développement et normes de fonctionnement reflètent ce que prônent le CCCI et ses membres en tant qu'acteurs de la société civile.

Le Code ne vise pas à imposer un carcan, mais plutôt à entraîner une réflexion, un dialogue et une autoévaluation aidant en permanence les organisations à composer avec la complexité des politiques, des pratiques et des comportements éthiques. Fait à noter, les principes généraux, les principes organisationnels et les principes de partenariat du document s'inspirent largement des huit principes d'Istanbul, ce qui montre bien la volonté du CCCI et de ses membres d'améliorer l'efficacité des OSC en matière de développement. Tous les membres, par une déclaration explicite de leur conseil d'administration, doivent attester leur conformité à tous les aspects du Code ou préciser les aspects pour lesquels ils s'emploient à établir des politiques et des pratiques à cette fin.

Le CCCI a révisé le Code d'éthique en 2004 et en 2009 pour y ajouter des sections sur sa collaboration avec les OSC du Sud et mettre à jour les descriptions des principes éthiques que doivent adopter ses membres. Il a aussi créé plusieurs ressources pour aider les organisations à comprendre les lignes directrices et à les appliquer, notamment un [guide d'interprétation](#) qui explique en détail chaque élément du Code et comporte des politiques types, des outils décisionnels et des exercices servant à alimenter la discussion (CCCI, 2012c).

Dans les faits, il n'existe pour l'instant aucun mécanisme de contrôle de la conformité d'une organisation au Code d'éthique. Après les compressions financières draconiennes de 2010, le Conseil n'était plus en mesure de conserver intégralement son programme. Le Comité d'étude du Code d'éthique (CECE) a donc été dissous, et en 2011, ses principales fonctions se sont greffées au mandat du Comité de l'adhésion; parmi celles-ci, notons entre autres l'examen des préoccupations d'ordre éthique soulevées à l'endroit d'un membre du CCCI (CCCI, 2012d).

Les organisations doivent démontrer leur conformité au Code d'éthique du CCCI dans les deux ans suivant leur adhésion officielle, puis l'attester chaque année en signant un formulaire. Le Code ne constitue donc maintenant qu'un outil d'autoévaluation. Avant les compressions de 2010-2011, le personnel du Conseil a collaboré avec ses membres pour interpréter le Code et conçu des ateliers pour améliorer la compréhension et l'application de son contenu. Depuis, aucune ressource n'a été consacrée à ce programme.



Les normes de responsabilité que s'imposent les organisations sont de précieux outils : elles suscitent un sentiment d'appartenance découlant de l'attachement des membres à une mission collective et à un ensemble de valeurs fondamentales communes. Le Conseil doit obtenir des fonds supplémentaires qui lui permettront de raviver son programme d'éthique et d'aider ses membres à comprendre et à appliquer le Code d'éthique, pour ainsi le renforcer.

## B. TRANSPARENCE ET OSC CANADIENNES

Bien que le Code demeure un important mécanisme de responsabilisation témoignant d'une volonté d'accroître l'efficacité tant du point de vue organisationnel qu'en matière de développement, la transparence des OSC demeure un défi important au Canada comme ailleurs.

En 2008, le gouvernement du Royaume-Uni, en collaboration avec la communauté internationale et plusieurs grandes OSC, a lancé l'[Initiative internationale pour la transparence de l'aide](#) (IITA) afin d'accroître la transparence des transactions d'aide au niveau des activités. Depuis, des centaines d'organisations, surtout gouvernementales et multilatérales, ont publié leurs données conformément à cette norme. La norme de l'IITA vise tous les acteurs de l'aide au développement, y compris les OSC. À ce jour, les OSC du Royaume-Uni et des Pays-Bas sont les seules à [publier leurs données ainsi](#), surtout parce qu'il s'agit d'une condition de financement dans ces pays. Malheureusement, seules deux OSC canadiennes ont emboîté le pas. Comme il s'agit d'un processus techniquement complexe, les réseaux d'OSC (comparables au CCCI), épaulés par les donateurs, ont dû concevoir un programme de formation substantiel pour doter les organisations des capacités et des outils nécessaires à la publication de leurs données.

Pour accroître la transparence des OSC canadiennes, le CCCI négocie actuellement avec l'alliance nationale américaine InterAction en vue de créer une « carte de l'aide des ONG » interactive semblable à la sienne (InterAction, 2016). Cet outil en ligne présenterait des renseignements détaillés sur le travail des organisations canadiennes de développement international aux quatre coins du monde. Comme pour la [carte d'InterAction](#), les données seraient fournies volontairement par les organisations membres (et peut-être les non-membres plus tard). En plus de faire connaître le travail mené à l'étranger par les OSC canadiennes, l'outil pourrait améliorer la coordination des programmes et la transparence du secteur. Ce mécanisme aidera les acteurs de la société civile actifs dans le développement international à accroître leur efficacité, à établir des partenariats et à rendre des comptes.

À bien des égards, la communication des régions où travaillent les OSC contribue effectivement à la transparence et à l'efficacité. Cependant, elle peut parfois s'avérer problématique (un [protocole](#) a d'ailleurs été établi pour répondre à ces difficultés posées par l'IITA).



Pensons surtout aux organisations qui œuvrent dans des États fragiles et des domaines tels que la surveillance du respect des droits de la personne. Dans ces situations, il est important de protéger les renseignements confidentiels des OSC pour ne pas les exposer à des menaces encore plus grandes que celles qui pèsent déjà sur elles. Néanmoins, les OSC canadiennes doivent de toute évidence élaborer une stratégie proactive pour accroître la transparence de leurs activités en rendant leurs données accessibles et utilisables.

C'est dans cette optique que les OSC devraient publier leurs données volontairement dans le cadre de l'IITA. En 2016, le Canada a assumé la présidence de l'IITA et pourrait donc vouloir que ses organisations procèdent ainsi. Comme l'a démontré le Royaume-Uni, faire de ce mécanisme une condition de financement favorise bel et bien la conformité, mais cela n'aide pas nécessairement les organisations à comprendre que la responsabilisation est d'abord une question de transparence. Sans information, les intervenants et les bénéficiaires ont peu de moyens concrets de faire rendre des comptes aux OSC. Affaires mondiales Canada et le CCCI devraient non seulement envisager un programme de promotion de la transparence, notamment dans le cadre de l'IITA, mais aussi étudier les façons d'améliorer l'accès aux documents sur toutes les facettes de leurs activités.

## RECOMMANDATIONS

Les recommandations ci-dessous découlent de l'analyse de la situation actuelle quant à l'environnement propice aux OSC canadiennes et à la promotion des principes d'Istanbul au Canada. Elles s'adressent respectivement au gouvernement du Canada, aux OSC canadiennes et au POED.

### I. GOUVERNEMENT DU CANADA (AFFAIRES MONDIALES CANADA)

**1. Revoir les lois sur les organismes de bienfaisance.** À la lumière de la lettre de mandat du premier ministre à la ministre du Revenu national, cet examen devrait s'effectuer à la faveur d'un dialogue et de consultations entre le gouvernement et la société civile. Ces consultations seront centrées sur les besoins de tous les organismes de bienfaisance canadiens, mais devraient aussi porter sur des dossiers propres à ceux qui œuvrent à l'étranger, comme l'obligation de direction et de contrôle.

**2. Apprendre de l'Initiative du secteur bénévole et communautaire et de ses résultats.** Afin de nourrir les débats sur les moyens d'assurer l'efficacité des OSC en tant qu'acteurs du développement, les ministères concernés devraient travailler avec la société civile pour évaluer l'[Initiative du secteur bénévole et communautaire](#) et en tirer des leçons.



3. **Élaborer et publier un plan d'action pour appliquer la *Politique de partenariat avec la société civile*.** Affaires mondiales Canada devrait établir un plan d'action clair avant le premier examen de cette politique avec la société civile. Le plan, qui devrait être rendu public, contiendrait aussi une stratégie à adopter pour se doter de mécanismes de financement variés, adaptés et prévisibles qui viennent à point nommé et permettent aux OSC du Canada et des pays en développement d'agir en toute indépendance.
4. **Travailler avec le CCCI pour accroître la transparence des OSC canadiennes.** Le CCCI et Affaires mondiales Canada devraient coopérer pour concevoir des programmes de transparence, d'abord en soutenant l'initiative de carte de l'aide des ONG, puis en veillant à ce qu'un plus grand nombre d'organisations publient elles-mêmes leurs données conformément à la norme de l'IITA.
5. **Créer un conseil consultatif de la ministre sur la coopération internationale au développement.** Le gouvernement devrait s'engager à former un conseil consultatif de la ministre sur la coopération internationale au développement, qui assurera une représentation équilibrée des principaux acteurs canadiens de l'aide internationale et se penchera notamment sur les questions entourant l'environnement propice aux OSC en tant qu'acteurs du développement. En encourageant un dialogue institutionnalisé sur les politiques par le truchement de ce conseil, le gouvernement renforcerait ses partenariats, profiterait de l'expertise canadienne et ferait participer divers intervenants aux mécanismes de développement. Cette démarche pourrait même l'aider à donner suite aux résultats de l'examen de la politique d'aide internationale et aux ODD.

## II. ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE CANADIENNES ŒUVRANT À L'ÉTRANGER

1. **Évaluer les pratiques à la lumière des principes d'Istanbul.** Les OSC canadiennes œuvrant à l'étranger devraient prendre comme point de départ des mesures déjà en place pour examiner leurs pratiques à la lumière des huit principes d'Istanbul. Chaque organisation doit déployer des efforts soutenus pour assurer le rayonnement du programme.
2. **Promouvoir les principes d'Istanbul dans le cadre de programmes spécialisés du CCCI et des conseils provinciaux et régionaux.** Le CCCI et les conseils provinciaux et régionaux devraient renouveler et renforcer leur collaboration avec les OSC canadiennes qui œuvrent à l'étranger sur les questions d'efficacité du développement. Il serait aussi bon de mettre au point de nouvelles méthodes d'apprentissage pour promouvoir, évaluer et améliorer les pratiques exemplaires des OSC en fonction des différents principes d'Istanbul.
3. **Manifester leur appui et prendre part aux initiatives mondiales du POED concernant les principes d'Istanbul.** Le CCCI devrait travailler en étroite collaboration avec le POED sur la scène internationale et encourager ses membres à participer activement aux initiatives mondiales qui suscitent un regain d'intérêt pour les principes et une nouvelle volonté de les appliquer.



4. **Faire du Code d'éthique et des normes de fonctionnement du CCCI un meilleur mécanisme de responsabilisation.** Le CCCI devrait renforcer son Code d'éthique et ses normes de fonctionnement pour en faire l'un des principaux mécanismes de responsabilisation des OSC canadiennes œuvrant à l'étranger. Il devrait aussi consacrer des ressources à la mise à jour et à l'institutionnalisation du Code, et financer un programme connexe en y affectant du personnel pour aider les organisations membres à bien comprendre le Code et à le respecter.
5. **Promouvoir et consigner la participation des OSC canadiennes aux cadres et aux mécanismes de responsabilisation mondiaux.** Le CCCI devrait lancer une initiative pour déterminer et montrer comment les OSC canadiennes peuvent et vont participer aux mécanismes de responsabilisation mondiaux, qu'ils soient nouveaux ou bien établis, tels que la [Charte de responsabilité des ONG internationales](#), le [projet Sphère](#) des acteurs de l'aide humanitaire et la [Norme mondiale de redevabilité pour les OSC](#). Il serait utile de savoir comment ces processus mondiaux peuvent aider les organisations canadiennes à mieux rendre des comptes.
6. **Créer une carte de l'aide des ONG.** Le CCCI devrait produire et publier une carte de l'aide des ONG canadiennes comme outil interactif d'information de base sur les activités des OSC et leur emplacement.

### III. POED

1. **Dresser un état des lieux quant à l'application des principes d'Istanbul par les OSC.** Le POED devrait continuer d'exposer les façons dont les OSC appliquent les principes d'Istanbul à l'échelle mondiale. À cette fin, il devrait présenter des témoignages qui prouvent qu'un environnement pleinement fonctionnel propice aux OSC peut aider ces dernières à mettre les principes en pratique. Dans ce contexte, il serait important pour le POED de montrer comment les pouvoirs publics et la société civile ont noué un dialogue pour favoriser un environnement propice aux OSC en tant qu'acteurs indépendants du développement. Il est aussi essentiel de consigner les initiatives que mènent les OSC pour évaluer et modifier leurs pratiques à la lumière des principes d'Istanbul.



## SOURCES

- ACDI (22 juillet 2010). « La ministre Oda annonce l'étape suivante réalisée par l'ACDI pour accroître l'efficacité de l'aide ». En ligne : <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/fra/CEC-722111726-KXG>
- AFFAIRES MONDIALES CANADA (17 février 2016). « La ministre Bibeau rencontre des partenaires de la société civile et des représentants du secteur privé à Vancouver ». En ligne : <http://www.international.gc.ca/media/dev/news-communiqués/2016/02/17a.aspx?lang=fra>
- AFFAIRES MONDIALES CANADA (2016). *Examen de l'aide internationale – Document de consultation*. En ligne : <http://www.international.gc.ca/world-monde/assets/pdfs/iar-consultations-eai-fra.pdf>
- AGENCE DU REVENU DU CANADA (2003). « Activités politiques – Énoncé de politique ». En ligne : <http://www.cra-arc.gc.ca/chrts-gvng/chrts/plcy/cps/cps-022-fra.html>
- AGENCE DU REVENU DU CANADA (2011). « Utilisation d'un intermédiaire afin de mener les activités d'un organisme de bienfaisance au Canada ». En ligne : <http://www.cra-arc.gc.ca/chrts-gvng/chrts/plcy/cgd/ntrmdry-fra.html>
- CAMERON, J., et KWIECIEN, O. (8 avril 2016). « Canadian Civil Society Organizations Need to Reinvest in Political Advocacy ». En ligne : [http://www.huffingtonpost.ca/development-unplugged/civil-society-organizations\\_b\\_9630214.html](http://www.huffingtonpost.ca/development-unplugged/civil-society-organizations_b_9630214.html)
- CCCI (2011). *Entente de coopération ACDI-CCCI entre le gouvernement du Canada, par l'entremise de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et le Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI)*. En ligne : [http://www.ccic.ca/files/fr/media/2011\\_03\\_ACDI\\_CCCI\\_model\\_entente.pdf](http://www.ccic.ca/files/fr/media/2011_03_ACDI_CCCI_model_entente.pdf)
- CCCI (2012a). « À propos ». En ligne : [http://www.ccic.ca/about/index\\_f.php](http://www.ccic.ca/about/index_f.php)
- CCCI (2012b). « Forum Afrique-Canada ». En ligne : [http://www.ccic.ca/working\\_groups/acf\\_f.php](http://www.ccic.ca/working_groups/acf_f.php)
- CCCI (2012c). « Code d'éthique et normes de fonctionnement ». En ligne : [http://www.ccic.ca/about/ethics\\_f.php](http://www.ccic.ca/about/ethics_f.php)
- CCCI (2012d). « Historique du Code d'éthique ». En ligne : [http://www.ccic.ca/what\\_we\\_do/ethics\\_update\\_code\\_f.php](http://www.ccic.ca/what_we_do/ethics_update_code_f.php)
- CCCI (2015). *Le paysage des coalitions : un inventaire et une analyse des priorités actuelles, des enjeux clés, des lacunes et des zones de chevauchement, et des implications pour les coalitions humanitaires et de développement international*.
- CCCI (2016). *Mémoire : Vers l'atteinte de nos objectifs communs – Priorités en matière de développement international et d'aide humanitaire pour le nouveau gouvernement*. En ligne : [http://www.ccic.ca/files/fr/what\\_we\\_do/2016\\_01\\_25\\_Brief\\_New\\_Minister\\_CCIC\\_priorities.pdf](http://www.ccic.ca/files/fr/what_we_do/2016_01_25_Brief_New_Minister_CCIC_priorities.pdf)
- CCCI, EQUITAS et COADY INTERNATIONAL (2014). *Approche fondée sur les droits de la personne et partenariats équitables : mise en pratique des principes d'Istanbul dans les programmes de développement*.
- CENTRE DES ORGANISMES DE BIENFAISANCE (2011). *Vers la responsabilisation – Guide*. En ligne : <http://www.charitycentral.ca/docs/handbook-fr.pdf>
- COALITION HUMANITAIRE (2016). « À notre sujet ». En ligne : <http://coalitionhumanitaire.ca/a-notre-sujet>



- CONSEIL ATLANTIQUE POUR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE (2015). « Le Réseau de coordination des conseils (RCC) ». En ligne : <http://www.acic-caci.org/le-reseau-de-coordination-des-c/>
- FORUM SUR L'EFFICACITÉ DES OSC EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT (2011). *Consensus OSC de Siem Reap relatif au Cadre international pour l'efficacité de la contribution des OSC au développement*, p. 1-26.
- HODGSON, D. (2013). *La recherche au service du changement : que signifie l'« excellence en recherche » pour les organismes de la société civile et leurs partenaires du milieu universitaire?* Coady International Institute, p. 1-31.
- IBON INTERNATIONAL (2014). *Policy Brief: Civil Society Accountability: To whom and for whom?* En ligne : [http://www.un.org/en/ecosoc/newfuncnt/pdf13/def\\_germany\\_policy\\_brief\\_2\\_cso\\_accountability.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/newfuncnt/pdf13/def_germany_policy_brief_2_cso_accountability.pdf)
- IMAGINE CANADA (2012). *Programme de normes pour les organismes de bienfaisance et sans but lucratif canadiens*.
- IMAGINE CANADA (2016). « À propos d'Imagine Canada ». En ligne : <http://www.imaginecanada.ca/fr/qui-nous-sommes/%C3%A0-propos-d%E2%80%99imagine-canada>
- INTERACTION (2016). « NGO Aid Map ». En ligne : <https://www.ngoaidmap.org/>
- MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT (2015). *Politique de partenariat avec la société civile pour le développement international et l'aide humanitaire*, p. 1-8.
- PATTERSON, M., et HOUSTON, T. (2012). *Five Steps to Transition: the Canada-Not-for-Profit Corporations Act*, Centre des organismes de bienfaisance, p. 8-12.
- POED (2014). *CSO Accountability Documentation Project*. En ligne : <http://csopartnership.org/wp-content/uploads/2016/01/CSO-Accountability-Project-edited-2.pdf>
- REILLY-KING, F. (2013). *Three Articles on the Istanbul Principles Case Studies*. CCCI.
- RÉSEAU DE COORDINATION DES CONSEILS (2016). « À propos – La Ruche mondiale ». En ligne : <http://www.ruchemondiale.ca/about#section6>
- TOMLINSON, B. (2014a). *La création d'un environnement propice aux organisations de la société civile au Canada : les principaux problèmes qui touchent les organisations de développement international et d'aide humanitaire canadiennes*, CCCI, p. 1-31.
- TOMLINSON, B. (2014b). *The Journey from Istanbul: A Synthesis of evidence on the implementation of the CSO Development Effectiveness Principles*, POED, p. 1-60.
- TOMLINSON, B. (2016, à venir). *An Enabling Environment for Canadian CSOs: Global Affairs Canada Funding Mechanisms for CSO Partnerships*, document de travail à l'intention du CCCI, à venir.
- TRUDEAU, J. (2016). « Lettre de mandat de la ministre du Revenu national ». En ligne : <http://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-de-la-ministre-du-revenu-national>
- VOICES-VOIX. (2015). *Démantèlement de la démocratie : étouffer le débat et la dissidence au Canada*, p. 1-64.
- WALDE, S. (2015). *The Marginalization of Canadian Civil Society Organizations and the Challenges of Promoting Gender Equality under the Harper Conservatives (2006-2015)*, Université d'Ottawa, p. 1-44.



39 avenue McArthur Ottawa, ON, K1L 8L7

Tél (613) 241-7007 Courriel: [info@ccic.ca](mailto:info@ccic.ca)

Site web: [www.ccic.ca](http://www.ccic.ca)