



Agence canadienne de
développement international

Canadian International
Development Agency

[Traduit de l'anglais]

Le pouvoir du volontariat

Examen du Programme canadien de Coopération volontaire

Rapport d'évaluation

Rapport final

Mars 2005

Agence canadienne de développement international
200, promenade du Portage
Gatineau (Québec)
K1A 0G4
Tél.: (819) 997-5006
Sans frais : 1-800-230-6349
Télécopieur : (819) 953-6088
(Pour les malentendants et les personnes atteintes
de troubles de la parole (ATS) seulement: (819) 953-5023
Sans frais pour les malentendants et les personnes atteintes
de troubles de la parole (ATS) seulement : 1-800-331-5018)
Courriel : info@acdi-cida.gc.ca

Canada 

[Traduit de l'anglais]



E.T. JACKSON & ASSOCIATES LTD.

Le pouvoir du volontariat

**Examen du Programme canadien de
coopération volontaire**

Mars 2005

R e m e r c i e m e n t s

L'équipe d'examen tient à remercier ceux et celles qui ont participé au présent examen : les volontaires de retour au pays, les directeurs des organismes de coopération volontaire (OCV) et le personnel de programme au Canada, en Bolivie, au Burkina Faso, au Ghana et au Vietnam, ainsi que leurs partenaires au Canada et à l'étranger; les représentants d'autres ONG canadiennes, le CCCI et les OCV internationaux; les agents, gestionnaires et vice-présidents actuels et anciens de l'ACDI. Plus de 800 personnes ont répondu aux sondages, participé activement aux groupes de consultation et/ou ont communiqué leurs opinions lors d'entrevues individuelles. Nous les remercions du temps qu'ils nous ont accordé avec générosité, de leurs observations franches et réfléchies, et de leur empressement à nous aider à choisir et à trouver les principaux documents historiques et d'autres documents pertinents.

Mars 2005

S i g l e s e t a c r o n y m e s

ACDI	Agence canadienne de développement international
AFS IC	AFS Interculture Canada (appelé auparavant American Field Service)
AIE	Aide internationale efficace
APD	Aide publique au développement
CAD	Comité d'aide au développement (de l'OCDE)
CCCI	Conseil canadien pour la coopération internationale
CCI	Carrefour canadien international
CECI	Centre canadien d'étude et de coopération internationale
CRGR	Cadre de responsabilisation et de gestion axée sur les résultats
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CUSO	Appelé auparavant Canadian University Service Overseas
CVR	Cadre de vérification axé sur les risques
DGGRC	Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances
DGPC	Direction générale du partenariat canadien
EUMC	Entraide universitaire mondiale du Canada
GR	Gestion axée sur les résultats
JCM	Jeunesse Canada Monde
AEC	Affaires étrangères Canada
MCL	Méthode du cadre logique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCOD	Organisation de coopération pour le développement outre-mer
OCSD	Organisation canadienne pour la solidarité et le développement
OCV	Organisme de coopération volontaire
ODM	Objectifs de développement du Millénaire
ONG	Organisation non gouvernementale
OPD	Organisation de pays en développement
PCV	Programme de coopération volontaire
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PSIJ	Programme de stages internationaux pour les jeunes
RCA	Résultats clés de l'Agence
SACO	Service d'assistance canadien aux organismes
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor

S i g l e s e t a c r o n y m e s

SEJ	Stratégie emploi jeunesse
SUCO	Solidarité, union, coopération
VICS	Volunteer International Christian Service
VIH/sida	Virus de l'immunodéficience humaine/syndrome d'immunodéficience acquis
VNU	Volontaires des Nations Unies
VSO Canada	Voluntary Service Overseas Canada

G l o s s a i r e		
Terme	Description	Provenance
Assistance technique/ coopération technique	Moyen de combler des lacunes dans la capacité technique au moyen du déploiement de spécialistes qui prennent appui sur leurs connaissances spécialisées pour effectuer des tâches précises. L'assistance technique peut servir à renforcer les capacités locales, mais ce n'est pas toujours le cas.	Volunteerism and Capacity Development [Volontariat et renforcement des capacités], Volontaires des Nations Unies (VNU), Bonn, 2002
Capital social	« Les réseaux, les normes, les valeurs et les ententes qui facilitent la coopération au sein des groupes ou entre eux. »	Du bien-être des nations : le rôle du capital humain et social, OCDE, 2001
Citoyen du monde	« Toute personne qui a conscience d'appartenir à la collectivité humaine, qui se soucie du bien-être de la planète et de ses habitants, et qui est disposée à assumer sa part de responsabilité par un soutien actif au développement durable de la planète. »	Coalition canadienne des volontaires internationaux (CCVI), 2001
Comité d'aide au développement (CAD)	« Le CAD encourage et harmonise l'aide des pays de l'OCDE aux pays en développement. C'est une des principales instances au sein desquelles les grands donateurs bilatéraux œuvrent ensemble pour améliorer l'efficacité de leurs efforts communs à l'appui du développement, et ce, de manière durable. Le CAD œuvre pour faire en sorte que la coopération pour le développement contribue à renforcer la capacité des pays en développement à participer à l'économie mondiale, et celle de leurs habitants à vaincre la pauvreté et à participer pleinement à la vie des sociétés auxquelles ils appartiennent. »	Site Internet de l'OCDE
Coopérant	Terme utilisé par certains OCV (p. ex. : CUSO) pour désigner un volontaire.	
Coopération volontaire	Recours à des volontaires dans le domaine de la coopération internationale qui travaillent dans leur propre pays ou dans un autre pays.	Coalition canadienne des volontaires internationaux (CCVI), 2001
Institution	L'ensemble des règles écrites et non écrites qui définissent l'interaction entre les acteurs dans un système. Les institutions englobent une variété de domaines comme les structures normatives, la culture, les cadres juridiques, les politiques et les grandes tendances.	Centre de recherches pour le développement international/Banque interaméricaine de développement, évaluation organisationnelle, Cadre d'amélioration du rendement, 2002

G l o s s a i r e		
Terme	Description	Provenance
Nord	Fait référence ici aux pays industrialisés.	
Objectifs de développement du Millénaire (ODM)	Les ODM sont huit objectifs que les 191 États membres de l'ONU se sont engagés à atteindre d'ici 2015.	Site Internet de l'OCDE
Organisations ou organismes	Entités structurées qui regroupent des gens qui se rassemblent autour d'un but commun. Les organisations se conforment aux institutions mais exercent aussi une influence sur ces dernières. Les organisations englobent une grande variété d'activités humaines et peuvent être classées en organisations privées ou publiques, à but lucratif ou sans but lucratif, gouvernementales ou non gouvernementales, et ainsi de suite.	Centre de recherches pour le développement international/Banque interaméricaine de développement, évaluation organisationnelle, Cadre d'amélioration du rendement, 2002
Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)	« L'OCDE regroupe 30 pays membres, tous attachés à la démocratie et à l'économie de marché. L'OCDE crée des instruments adoptés internationalement, des décisions et recommandations pour promouvoir de nouvelles règles du jeu là où des accords multilatéraux sont nécessaires pour garantir le progrès des nations dans une économie mondiale. »	Site Internet de l'OCDE
Organismes de coopération volontaire (OCV)	Organisations non gouvernementales qui se définissent précisément en tant qu'organismes de coopération volontaire. Ces organismes sont actifs à la fois dans l'envoi et l'accueil de volontaires, jumelé à des activités de développement, dans le but d'atteindre des objectifs de développement précis.	ACDI, Programme de coopération volontaire
Organisme d'envoi de volontaires	Terme utilisé par l'ACDI jusqu'en 2004 pour décrire les organismes qui utilisent l'envoi de volontaires à l'étranger comme principal mécanisme de prestation de leurs activités de développement international.	ACDI, Programme de coopération volontaire
Partage des connaissances	Situation dans laquelle deux interlocuteurs échangent de part et d'autre des connaissances importantes et complémentaires qui aident à atteindre un objectif commun (par opposition au transfert du savoir qui est le transfert de connaissances d'un interlocuteur à un autre).	Coalition canadienne des volontaires internationaux (CCVI), 2001
Programme	Ensemble intégré d'activités conçues pour atteindre un ensemble défini de résultats d'une manière relativement systématique.	ACDI, Politique en faveur d'une aide internationale plus efficace, Groupe des affaires opérationnelles, mars 2004

G l o s s a i r e		
Terme	Description	Provenance
Renforcement des capacités	Le renforcement des capacités est le processus par lequel des personnes, des groupes, des organismes et des sociétés dans les pays en développement augmentent leur capacité de déterminer et de résoudre les problèmes de développement et ce, de manière durable.	ACDI
Secteur	Un domaine d'activité comme la santé, l'éducation, l'industrie manufacturière, les ménages ou les entreprises. Les secteurs sont composés d'institutions et d'organisations.	Centre de recherches pour le développement international/Banque interaméricaine de développement, évaluation organisationnelle, Cadre d'amélioration du rendement, 2002
Sud	Fait référence ici aux pays en développement.	
Volontaire international	Personne qui offre des services non rémunérés dans le but de contribuer au développement humain durable, souvent, mais pas nécessairement, en se rendant à l'étranger pour accomplir son travail.	Coalition canadienne des volontaires internationaux (CCVI), 2001
Volontariat international	Le volontariat international se rapporte principalement à l'envoi de volontaires à l'étranger, mais il inclut également d'autres formes, comme le travail réalisé au pays sur des questions d'ordre international.	Coalition canadienne des volontaires internationaux (CCVI), 2001
Volontariat local	Terme utilisé par certains OCV (p. ex. : VSO) pour désigner le renforcement des capacités locales en matière de volontariat, souvent dans des pays en développement.	
Volontariat national	Terme utilisé par certains OCV pour désigner le placement de volontaires provenant d'un pays en développement dans une autre région du même pays (p. ex. : le placement d'un Ghanéen vivant en milieu urbain dans une région rurale du Ghana). Certains organismes (p. ex. : CUSO) utilisent plutôt le terme ressortissant du pays hôte.	
Volontariat Nord-Sud	Expression utilisée par certains OCV pour désigner le placement de volontaires provenant de pays industrialisés dans des pays en développement.	
Volontariat Sud-Sud	Expression utilisée par certains OCV pour désigner le placement de volontaires provenant d'un pays en développement dans un autre pays en développement.	

Table des matières

Réponse de la gestion	i
Sommaire	1
1. Introduction	9
1.1 Contexte	9
1.2 Méthodologie	11
1.3 Contraintes	15
2. Profil de la coopération volontaire au Canada	16
2.1 Aperçu	16
2.2 Appui du gouvernement canadien à la coopération volontaire	16
2.3 Appui de l'ACDI aux organismes de coopération volontaire	19
2.4 Profil des OCV	21
3. Évolution du contexte de la coopération volontaire	25
3.1 Introduction	25
3.2 Contexte international	26
3.3 Contexte canadien	32
3.4 Contexte de l'ACDI et de la DGPC	35
3.5 Contexte des OCV	39
4. Rendement sur le plan du développement	40
4.1 Introduction	40
4.2 Résultats sur les OPD	40
4.3 Résultats sur le plan de l'engagement du public canadien	47
4.4 Résultats sur les volontaires de retour au pays	55
4.5 Facteurs de réussite sur le plan du développement	59
5. Gestion de la coopération volontaire	75
5.1 Aperçu	75
5.2 Gestion des OCV	75
5.3 Gestion de l'ACDI	90
6. Conclusions, recommandations et leçons retenues	101
6.1 Principales conclusions	101
6.2 Recommandations	104
6.3 Leçons retenues	107

T a b l e a u x

Tableau 1.1	Axes de l'examen de la coopération volontaire internationale	11
Tableau 1.2	Composition et responsabilités de l'équipe d'examen	15
Tableau 2.1	Aperçu des programmes de volontariat international du gouvernement du Canada	17
Tableau 2.2	Financement de la DGPC aux OCV 1980-2009 (en millions de dollars)	21
Tableau 2.3	Appui de la DGPC à chaque OCV pour l'envoi de volontaires en 1994 et 2004	24
Tableau 3.1	Étapes clés dans le contexte international et canadien	25
Tableau 3.2	Évolution mondiale de l'offre et de la demande de volontaires	29
Tableau 3.3	Évolution de la coopération volontaire au fil du temps	30
Tableau 3.4	Dépenses de l'ACDI par programme (1994-2005)	36
Tableau 4.1	Résumé des résultats déclarés sur les OPD	42
Tableau 4.2	Expérience à l'étranger – Effets sur les valeurs, les convictions et les attitudes des volontaires de retour au pays	56
Tableau 4.3	Expérience à l'étranger – Effets sur les compétences, les connaissances et les habiletés des volontaires de retour au pays	58
Tableau 4.4	Expérience à l'étranger – Effets sur le maintien de la participation des anciens volontaires au développement	59
Tableau 4.5	Résumé de la valeur ajoutée du PCV pour les intervenants	68
Tableau 4.6	Évolution des liens entre les OCV et les OPD	72
Tableau 5.1	Taux de satisfaction des anciens volontaires à l'égard de l'appui fourni par les OCV (à l'étranger et après leur retour au Canada)	86
Tableau 5.2	Analyse de certaines exigences du PCV en matière de rédaction de rapports narratifs	97
Tableau 5.3	Résumé des exigences en matière d'établissement de rapports à l'échelon du programme	100

Réponse de la gestion

Bien que le Programme de coopération volontaire de la Direction générale du partenariat canadien (DGPC) n'ait pas encore un an, le Secrétariat du Conseil du Trésor a demandé un examen pour en évaluer l'efficacité avant le 31 mars 2005. Il s'agit d'une condition pour approuver les accords de cinq ans que l'ACDI a signés avec dix organismes de coopération volontaire (OCV). Avant la restructuration de la DGPC en avril 2003, les OCV n'étaient pas administrés comme des programmes. Il importe de souligner qu'il ne s'agit pas d'une évaluation des organismes eux-mêmes, mais d'un examen du programme afin de justifier la décision de l'Agence de mettre sur pied un programme distinct de coopération volontaire.

Les dix organismes de coopération volontaire sont : AFS Interculture Canada, Carrefour canadien international, le Centre canadien d'étude et de coopération internationale, CUSO, l'Entraide universitaire mondiale du Canada, Jeunesse Canada Monde, OXFAM-Québec, le Service d'assistance canadien aux organismes, SUCO et Voluntary Service Overseas Canada.

En juin 2004, la Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances (DGGRC) de l'ACDI a retenu les services d'un groupe de sociétés d'experts-conseils pour effectuer le présent examen. Pour élaborer l'approche et le cadre global de l'examen, la DGGRC et la DGPC ont consulté les OCV et ont obtenu leur collaboration pleine et entière à l'examen qui porte principalement sur les dix dernières années. Le rapport de synthèse intitulé *Le pouvoir du volontariat : examen du Programme canadien de coopération volontaire* incorpore quatre études sur le contexte et la gestion de l'ACDI, les organisations de pays en développement, l'engagement du public et les volontaires de retour au Canada. L'examen, qui a été effectué entre juin 2004 et mars 2005, visait à déterminer les résultats obtenus par la coopération volontaire, à évaluer l'efficacité de cette approche et à recenser des moyens d'améliorer le rendement.

Le rapport conclut que le programme de coopération volontaire atteint des résultats de développement marquants dans les pays en développement. Quant aux retombées au Canada, le rapport estime que les initiatives du PCV dans le domaine de l'engagement du public ont des effets importants, bien qu'inégaux, sur la compréhension qu'a le public canadien des différentes cultures ainsi que sur sa connaissance des enjeux du développement et son appui aux programmes de développement international. Enfin, le rapport confirme que la programmation des OCV correspond étroitement aux priorités de développement de l'ACDI.

Le rapport formule dix recommandations, dont trois sont directement destinées à l'ACDI (DGPC), trois sont destinées à la fois à l'ACDI et aux OCV, et quatre sont précisément destinées à ces derniers. Ces recommandations, qui peuvent être regroupées en trois grappes, sont les suivantes : reconnaître officiellement l'apport du volontariat aux efforts déployés par le Canada dans le domaine du développement international; adopter des approches de programmation plus stratégiques et des cadres de mesure du rendement plus précis afin d'améliorer le suivi et l'établissement de rapports sur les résultats obtenus; accroître l'efficacité de la programmation des OCV en matière d'engagement du public.

Recommandations	Engagements et mesures	Centre de responsabilité	Fin prévue des travaux	État d'avancement
1. Rédiger un énoncé sur le volontariat international qui définit clairement l'objectif et les résultats escomptés de l'investissement global de l'ACDI dans la coopération volontaire internationale.	Nous sommes d'accord. La DGPC collaborera avec le Corps canadien dans le but de rédiger un énoncé sur le volontariat international pour veiller à ce qu'il existe une politique cohérente en matière de volontariat international. Nous consulterons également nos partenaires et les autres ministères pertinents lors de la rédaction de l'énoncé. Nous pourrions rendre public l'énoncé le 5 décembre, Journée internationale des volontaires. Lorsque l'énoncé sera mis au point, un plan de communication sera mis en œuvre afin d'assurer le maximum de diffusion de l'énoncé, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'ACDI.	<i>DGPC et le Corps canadien</i>	<i>5 décembre 2005</i>	<i>Début en avril 2005</i>
2. Élaborer des approches de programmation stratégiques pour planifier, gérer, suivre et évaluer les programmes de coopération volontaire dans leur contexte dynamique.	Nous sommes d'accord. Cela est déjà en cours. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Évaluation des besoins – La gestion du portefeuille des OCV est effectuée de manière plus collégiale que dans le passé, en utilisant des pratiques administratives et de gestion qui visent à assurer une application cohérente et la transparence. Ce personnel du programme peut ainsi examiner de nouvelles méthodes de programmation plus stratégiques et plus ciblées (tâche qui sera effectuée avec d'autres directions générales qui ont recouru à des méthodes semblables en vue de se transformer). ▪ Suivi du contexte – Il est effectué de manière permanente et là encore tient compte des efforts de la DGPC d'adopter une gestion plus collégiale. Les réunions périodiques du groupe des OCV et de la DGPC sur des questions d'intérêt commun assurent la transparence pleine et entière. ▪ Horizons de planification à plus long terme – La planification de la programmation au-delà de 2009 devrait être facilitée par l'évaluation à mi-parcours 	DGPC DGPC DGPC avec les OCV	<i>Septembre 2005</i> <i>Permanent</i> <i>Avril 2009</i>	<i>En cours</i> <i>En cours</i> <i>Début en 2006-2007</i>

Recommandations	Engagements et mesures	Centre de responsabilité	Fin prévue des travaux	État d'avancement
	<p>qui est prévue en 2006-2007. Il faut toutefois prendre des mesures pour assurer la souplesse et la capacité d'adaptation aux événements imprévus et à un contexte en mutation.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestion du portefeuille - Des efforts sont déjà en cours pour réviser l'approche au « suivi de l'investissement et à l'établissement de rapports à cet égard » en ce qui concerne les résultats et les effets (c.-à-d. l'outil de suivi de l'investissement de la DGGRC). Cette initiative, lorsqu'elle était à l'étape de projet-pilote, a fait participer trois OCV (CCI, VSO Canada et EUMC/CECI). Ce processus fournit des bases communes au suivi et à l'évaluation du programme. Nous ferons le suivi des effets globaux des OCV en examinant leur choix de priorités, de secteurs et de pays. L'affectation des ressources de programme de manière souple afin de récompenser le rendement et la programmation novatrice des partenaires actuels et des partenaires possibles sera déterminée en fonction de la disponibilité des fonds. 	DGPC	Septembre 2005	En cours
<p>3 a. Examiner et resserrer la logique du programme et les cadres de mesure du rendement actuels afin de préciser, de cibler et de distinguer les synergies transversales du Programme de coopération volontaire de l'ensemble des résultats des OCV.</p> <p>3 b. Envisager le retrait de certains organismes du portefeuille des OCV lorsque leurs objectifs</p>	<p>Nous sommes d'accord.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cadres : Nous collaborerons avec la DGGRC pour améliorer le cadre logique et le cadre de mesure du rendement actuels, y compris les indicateurs qui font partie du Cadre de responsabilisation et de gestion axée sur les résultats (CRGR). Une évaluation des priorités et des secteurs à l'échelon du programme, ainsi que des programmes et des résultats par pays, nous permettra de faire ressortir les synergies transversales. ▪ Portefeuille du PCV : La DGPC est en train de déterminer comment faire preuve d'une certaine 	<p>DGPC avec l'appui de la DGGRC</p> <p>DGPC</p>	<p>Mars 2006</p> <p>Septembre 2005</p>	<p>Début en avril 2005</p> <p>En cours</p>

<i>Recommandations</i>	<i>Engagements et mesures</i>	<i>Centre de responsabilité</i>	<i>Fin prévue des travaux</i>	<i>État d'avancement</i>
<p>de programme ne correspondent pas à la raison d'être du PCV.</p> <p>3 c. Préciser et rationaliser les exigences relatives aux rapports à l'échelon du programme et des sous-programmes.</p>	<p>souplesse dans l'acceptation de nouveaux partenaires. Nous examinerons la situation de JCM et d'AFS, ainsi que d'autres partenaires à ce stade.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Établissement de rapports : Nous sommes d'accord avec cette intention (démontrée par le soutien financier consenti au CCI pour élaborer un système d'évaluation des effets qui pourrait être adopté par d'autres OCV s'il y a lieu). Un accord de contribution normalisé pour les OCV a été conçu et les exigences en matière d'établissement de rapports ont été examinées, puis rationalisées et expliquées aux OCV. Par exemple, le rapport sur le rendement du projet/programme (RRP) pourra servir de rapport annuel narratif, ce qui évitera la rédaction de deux documents. Nous continuerons d'examiner périodiquement les exigences en matière d'établissement de rapports afin de rationaliser davantage et d'éviter les doublons inutiles, s'il y a lieu. Toutefois, quelques-unes des exigences en matière d'établissement de rapports doivent demeurer afin de satisfaire aux obligations de l'ACDI en la matière (p. ex., les données sur l'assistance technique qui sont exigées par le Comité d'aide au développement de l'OCDE). Les décisions sur l'application globale du Système d'information sur les activités de programme (SIAP) sont prises à l'échelon ministériel plutôt qu'au sein du PCV. La révision proposée du format du RRP (c.-à-d. le processus de suivi de l'investissement mentionné précédemment) devrait permettre aux partenaires de rédiger des rapports dans une optique plus vaste (programmes) en se fondant sur les Résultats clés de l'Agence (RCA). 	<p>DGPC</p>	<p>Décembre 2005</p>	<p>En cours</p>

Recommandations	Engagements et mesures	Centre de responsabilité	Fin prévue des travaux	État d'avancement
4. Examiner et définir comment l'ACDI et les OCV feront le suivi des coûts et des avantages des programmes de coopération volontaire dans l'avenir et établiront des rapports à cet égard.	<p>Nous sommes d'accord. Le coût de chaque placement de volontaires n'est pas une mesure significative ou complète de l'apport d'un programme de coopération volontaire au développement international. Bien que l'ACDI appuierait certainement toute tentative raisonnable de la part des OCV de faire le suivi des coûts et des avantages des programmes de coopération volontaire et d'établir des rapports à cet égard, l'ACDI reconnaît que la tâche serait extrêmement difficile, compte tenu du nombre de variables dont il faudrait tenir compte. Il faut également souligner que le financement de l'ACDI consenti aux organismes de coopération volontaire est fondé sur le rendement antérieur de l'organisme, la qualité de sa programmation et sur les résultats de développement obtenus avec l'aide des partenaires des pays en développement, ainsi que sur les résultats de l'engagement du public au Canada, plutôt que sur des analyses coûts-avantages des OCV.</p> <p>Le nombre de volontaires n'est qu'un indicateur parmi d'autres. L'information est utile lorsque vient le temps de rédiger un rapport sur les pays et les secteurs dans lesquels les OCV interviennent.</p> <p>L'ACDI demande déjà aux OCV de comptabiliser les fonds qu'ils mobilisent et le travail non rémunéré de leurs volontaires au Canada et dans les pays du Sud en tant qu'indicateurs supplémentaires à valeur ajoutée décrits dans la section 4.5.3 du présent examen.</p>	ACDI et les OCV	Mars 2006	En cours
5. Examiner la situation et le rendement des programmes d'engagement du public des OCV dans un an pour évaluer leur efficacité globale et les aspects qui ont besoin d'amélioration.	<p>Nous sommes d'accord. Nous collaborons avec les OCV et la DGGRC pour élaborer des indicateurs en vue de mesurer le rendement. Nous collaborerons à des initiatives communes d'engagement du public liées à la <i>Stratégie d'engagement du public de l'ACDI</i>. Par exemple, l'ACDI et les OCV ont convenu d'organiser</p>	ACDI et OCV	Décembre 2005	Début en avril 2005

<i>Recommandations</i>	<i>Engagements et mesures</i>	<i>Centre de responsabilité</i>	<i>Fin prévue des travaux</i>	<i>État d'avancement</i>
	une activité commune le 5 décembre, Journée internationale des volontaires, pour souligner le travail des volontaires rentrés au pays.			
6. Faire connaître et promouvoir le PCV plus efficacement au moyen d'outils internes et externes.	<p>Nous sommes d'accord.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nous proposerons la création d'un prix du volontariat qui sera remis par la ministre le 5 décembre, Journée internationale des volontaires, à un ou une volontaire de retour au pays. Sous réserve de l'approbation de la ministre, nous mettrons sur pied un comité des prix et inviterons les OCV à nommer des candidats et des candidates. ▪ Nous mettrons à jour notre site Internet en 2005. ▪ Animation de rencontres casse-croûte à l'ACDI (p. ex., avec VSO Canada) qui ont été annoncées dans Entre Nous. ▪ Nous continuerons d'inviter des représentants des OCV à des consultations de haut niveau (exemples de l'année dernière : conférence téléphonique de la ministre avec les partenaires sur le budget fédéral; tables rondes à l'échelon ministériel; groupes de consultation sur le Corps canadien; réunion avec Kofi Annan) 	ACDI et OCV	<p>5 décembre 2005</p> <p>Première mise à jour en septembre 2005; Permanent</p> <p>Permanent</p> <p>Permanent</p>	<p>En cours</p> <p>Début en mai 2005</p> <p>En cours</p> <p>En cours</p>

Recommandations	Engagements et mesures	Centre de responsabilité	Fin prévue des travaux	État d'avancement
7. Continuer de mettre au point les approches de programmation à l'égard des organisations de pays en développement afin d'accroître l'efficacité des OCV dans le renforcement des capacités des organisations de pays en développement.	Nous sommes d'accord. La DGPC collabore avec les OCV pour veiller à ce que les mesures recommandées soient appliquées si possible et dans les limites du financement actuel.	OCV	Permanent	En cours
8. Continuer de mettre au point des stratégies et des programmes d'engagement du public.	Nous sommes d'accord. La DGPC discutera avec les OCV pour voir comment améliorer la programmation en matière d'engagement du public en faisant des liens appropriés avec la <i>Stratégie d'engagement du public de l'ACDI</i> .	OCV	Permanent	En cours
9. Étudier la possibilité que les OCV collaborent davantage avec d'autres OCV et les représentants canadiens à l'étranger et, dans l'affirmative, de quelle manière.	Nous sommes d'accord. La DGPC proposera des stages avant le départ pour les déploiements sur le terrain et des forums de représentants sur le terrain sur la programmation des OCV.	OCV	Permanent	En cours
10. Examiner et réviser les cadres logiques et les cadres de mesure du rendement actuels sur le renforcement des capacités locales et l'engagement du public pour s'assurer que les résultats escomptés sont réalistes et ciblés.	Nous sommes d'accord. Nous collaborerons avec les OCV pour élaborer et/ou définir plus clairement des indicateurs de rendement appropriés en tant qu'exigence relative à la rédaction de RRP et de rapports de suivi de l'investissement dans l'avenir. Un exemple de travail en cours est la démarche qu'effectue actuellement le CCI et qui consiste à examiner de fond en comble ses orientations stratégiques, y compris son énoncé de mission, ce qui devrait mener à un cadre logique complètement révisé.	OCV	Permanent	En cours

Sommaire

Introduction

Les volontaires internationaux aident à améliorer les conditions de vie de la population des pays en développement partout dans le monde en collaborant avec les organismes de développement social et économique des pays du Sud et en renforçant leurs capacités. Au Canada, les organismes de coopération volontaire (OCV) collaborent avec des partenaires canadiens et des pays en développement pour concevoir et exécuter des initiatives de développement qui profitent aux personnes et aux collectivités participantes. Leurs travaux à l'étranger ont des échos au Canada puisqu'ils mobilisent le public canadien au sujet du développement international. L'ACDI appuie la coopération volontaire internationale depuis sa fondation il y a plus de 35 ans. À l'heure actuelle, la coopération volontaire à l'ACDI est financée par la Direction générale du partenariat canadien (DGPC) et administrée par la Direction des services à l'Agence et des relations avec les Canadiens, qui relève de cette même direction générale.

L'ACDI et les OCV ont récemment pris conscience du besoin d'une approche plus coordonnée et plus systématique afin d'accroître l'efficacité et les possibilités de la coopération volontaire. En 2002, l'ACDI a adopté une approche-programme à la coopération volontaire et a créé le Programme de coopération volontaire (PCV) en 2004. De 2004-2005 à 2008-2009, l'ACDI verse 203 millions de dollars à dix OCV financés dans le cadre du programme : AFS Interculture Canada, Carrefour canadien international, CUSO, Jeunesse Canada Monde, Oxfam-Québec, Service d'assistance canadien aux organismes, SUCO, Voluntary Service Overseas Canada et Uniterra, une initiative commune de l'Entraide universitaire mondiale du Canada et du Centre canadien d'étude et de coopération internationale.

La Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances (DGGRC) de l'ACDI a entrepris un examen du Programme de coopération volontaire (PCV) afin de déterminer la pertinence et l'efficacité de l'envoi de volontaires comme mécanisme de prestation du programme d'aide de l'ACDI. En juin 2004, l'ACDI a retenu les services de la société Universalia pour l'aider à concevoir et à gérer l'examen du PCV et pour rédiger le rapport. De plus, l'ACDI a retenu les services des sociétés Universalia, E.T. Jackson and Associates et SALASAN/GeoSpatial pour recueillir et analyser les données dans quatre domaines d'étude afin d'étayer le rapport.

L'examen de programme a trois grands objectifs :

- 1) Déterminer les résultats de la coopération volontaire sur le plan du développement et d'autres plans (quelle différence fait-elle?);
- 2) Évaluer si la coopération volontaire est une méthode efficace, tant du point de vue du développement que du point de vue économique;
- 3) Déterminer comment l'ACDI et les OCV peuvent améliorer le rendement du Programme de coopération volontaire tant sur le plan du développement que de la gestion.

Le cadre d'examen global a porté principalement sur le contexte de la coopération volontaire et sur le rendement du programme sur le plan du développement et des opérations. Il a fourni une stratégie de collecte et d'analyse des données dans quatre domaines d'étude : le contexte et la gestion de l'ACDI, les organisations de pays en développement (OPD), l'engagement du public et les volontaires de retour au pays. Puisqu'il n'y avait pas de cadre de programme structuré pendant la période à l'étude, l'équipe d'examen a travaillé avec l'ACDI et les OCV pour déterminer les résultats inférés dans chaque domaine d'étude afin de les utiliser comme cadre d'évaluation.

Principales constatations et conclusions

Un contexte international en mutation

Le contexte dans lequel a lieu l'appui du Canada à la coopération pour le développement international a évolué considérablement au cours des 10 à 15 dernières années. Dans un monde en mutation dans lequel les liens mondiaux se transforment et se complexifient, la pertinence et le rôle de la coopération volontaire augmentent considérablement. À l'instar de la pensée sur l'objet de la coopération internationale, les attentes concernant les résultats de la coopération volontaire et la manière de les atteindre évoluent et sont redéfinies.

La montée de la mondialisation, l'interconnexion grandissante de la planète, la réalité des déficits budgétaires ainsi que le bilan mitigé de 50 ans d'aide au développement international ont fait en sorte que les donateurs ont adopté un ensemble de principes sur l'efficacité du développement (*Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*, OCDE, 1996) et une nouvelle « carte routière » pour la coopération au développement (les Objectifs de développement du Millénaire de l'ONU en 2000). Dans la majorité des pays en développement, le plan d'action mondial des donateurs est concrétisé en stratégies nationales de lutte contre la pauvreté qui, jumelées à des politiques de décentralisation, augmentent le besoin de la société civile des pays du Sud de mobiliser au sujet de la mise en œuvre de ces stratégies ainsi que de veiller à la reddition de comptes et à la saine gestion publique de la part des gouvernements. Cela coïncide avec un intérêt mondial accru envers les questions de développement international et le volontariat international dans le sillage de la mondialisation et d'événements internationaux comme les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis et les récents tsunamis en Asie.

Mis ensemble, ces changements ont eu des répercussions considérables sur l'offre et la demande de volontaires internationaux, les modes d'envoi de volontaires et la gestion de la coopération volontaire, le niveau et le type de soutien gouvernemental fourni à l'envoi de volontaires et à la coopération volontaire, et les approches de programmation utilisées par les organismes de coopération volontaire dans le monde et au Canada.

Appui accru du Canada en faveur de la coopération volontaire

Le gouvernement du Canada appuie actuellement la coopération volontaire internationale par l'entremise de trois grands programmes (le Programme de coopération volontaire, le Programme de stages internationaux pour les jeunes et le Corps canadien) qui utilisent une variété de mécanismes pour atteindre des résultats dans les pays en développement et au Canada. De plus, la Direction du secteur volontaire de la DGPC finance d'autres organismes d'envoi de volontaires tels que la Fondation Aga Khan Canada. Toutefois, à notre connaissance, le gouvernement n'a pas de politique qui énonce les objectifs et la raison d'être de la coopération volontaire et qui précise comment chaque programme aide à atteindre les objectifs.

Le Canada est en train d'examiner sa politique étrangère et il semble que cette dernière insistera davantage sur la participation active des Canadiens à la coopération internationale, tant sur la scène internationale que nationale. Au cours des dernières années, l'ACDI a examiné le rôle, la raison d'être et la valeur ajoutée du secteur volontaire canadien et des partenaires du secteur privé dans le programme canadien d'APD afin d'améliorer la collaboration. La DGPC a précisé qu'elle se dirige vers des approches de programmation qui favoriseront la prise en charge locale ainsi que la participation active de la société civile canadienne au développement. Ces approches feront partie de l'énoncé de vision sur les perspectives d'avenir de l'ACDI jusqu'en 2010.

Le budget de la DGPC consacré à la programmation a diminué au cours des dix dernières années, tant en valeur monétaire qu'en proportion du budget global de l'ACDI. L'aide financière destinée à la coopération volontaire internationale a aussi subi d'importantes compressions pendant cette période, tout comme l'aide destinée à l'engagement du public canadien. Toutefois, la création récente d'un programme

distinct de coopération volontaire, l'intégration d'un volet sur l'engagement du public canadien à ce programme, l'augmentation du poids relatif du budget de la DGPC consacré au PCV de 14 à 16 p. 100 et la création du Corps canadien témoignent d'un engagement renouvelé de la part de l'ACDI en faveur de la coopération volontaire internationale.

Les résultats de la coopération volontaire dans les pays en développement et au Canada

L'appui de l'ACDI au PCV aide à atteindre des résultats de développement importants, à la fois dans les pays en développement et au Canada. Dans les pays en développement, les organisations de pays en développement (OPD) ont une opinion en grande partie favorable des effets des volontaires et des OCV sur la motivation, les capacités et le rendement de leurs organisations. Elles signalent des changements marquants dans leur culture organisationnelle, leurs systèmes, processus et programmes, leur visibilité et leur réputation; elles soulignent aussi des effets positifs sur leurs utilisateurs et leurs membres. Toutefois, les approches et les stratégies de renforcement des capacités utilisées par les divers OCV et le niveau des ressources, des outils et des compétences sont inégaux, en mutation et exigent l'attention permanente de la majorité des OCV.

Au Canada, le PCV a eu des effets marquants sur les volontaires eux-mêmes, sur leurs valeurs et leurs convictions en tant que citoyens du monde, sur leurs compétences et les décisions sur les études et la carrière prises à leur retour, et leur participation et leur appui au développement communautaire local ou international. Bien qu'il en soit à ses débuts, l'appui du PCV aux activités d'engagement du public a des effets positifs sur la compréhension et l'ouverture d'esprit des Canadiens à l'égard des différentes cultures, ainsi que sur leur connaissance des enjeux du développement, ce qui mène à une participation accrue au développement international et à un appui accru aux programmes de développement des OCV. Toutefois, les approches et stratégies d'engagement du public utilisées par les divers OCV et le niveau des ressources, des outils et des compétences sont inégaux, en mutation et exigent l'attention permanente de la majorité des OCV. En outre, certaines possibilités intéressantes d'atteindre des résultats auprès du public canadien et de mobiliser à cette fin les volontaires de retour au pays ont été manquées. L'appui renouvelé de l'ACDI aux activités d'engagement du public exécutées par les OCV fournit la possibilité de mettre à profit une partie de ces potentialités.

La coopération volontaire demeure pertinente

L'importance de la coopération volontaire internationale repose en grande partie sur la reconnaissance du fait que les volontaires sont des agents compétents et efficaces du renforcement de la société civile dans les pays du Sud. La coopération volontaire est également perçue dans de nombreux pays du Nord comme un moyen efficace de mobiliser les citoyens ainsi que les organismes et l'ensemble de la société au sujet du développement international.

Tout porte à croire que les programmes des OCV correspondent étroitement aux priorités de développement de l'ACDI. L'examen démontre clairement la valeur de la coopération volontaire internationale sur le plan des effets sur le développement, notamment son apport au renforcement de la société civile dans les pays du Sud, ce qui est confirmé non seulement par les OPD, mais aussi par les représentants gouvernementaux. De plus, les volontaires canadiens donnent un visage humain à l'APD canadienne. Ils sont les « ambassadeurs populaires » du Canada et leur répartition ethnique, culturelle, linguistique, par sexe et par âge représente un véritable portrait de la nouvelle société multiculturelle qu'est le Canada d'aujourd'hui. Tout porte à croire que les volontaires canadiens et que la coopération volontaire canadienne internationale sont tenus en haute estime, mais, vu la réserve proverbiale des Canadiens, cet apport semble trop souvent méconnu et passé sous silence.

Une gestion et des relations plus multidimensionnelles

Des améliorations importantes ont été apportées à la manière dont l'investissement de l'ACDI dans la coopération volontaire est géré, tant par la DRPC que par les OCV. Des virages importants ont également eu lieu dans la gestion, la gouvernance et les orientations stratégiques des OCV au cours des cinq à dix dernières années, ce qui amène un nouveau souffle, de nouvelles expériences et de nouvelles manières de

travailler dans le secteur, ainsi qu'un respect accru envers les OCV. Des changements positifs se sont également produits dans les relations entre OCV, ainsi qu'entre les OCV et la DGPC. Dans l'ensemble, de nouvelles relations et de nouveaux partenariats, plus solides et qui se renforcent mutuellement, prennent forme.

Gérer le PCV de manière stratégique

La décision prise par la Direction générale du partenariat canadien de créer le PCV a été une décision judicieuse pour diverses raisons stratégiques et administratives. Premièrement, la création d'un programme distinct démontre l'intérêt de la part de la DGPC (et par conséquent de l'ACDI) et son soutien envers la coopération volontaire. D'un point de vue stratégique, elle fournit à l'Agence une occasion importante de préciser et de définir comment cet investissement dans la coopération volontaire complète les autres grands programmes de volontariat international du Canada, c'est-à-dire le Programme de stages internationaux pour les jeunes et le Corps canadien. Le programme permet aussi de réaliser certains gains d'efficacité sur le plan de la gestion à la fois pour l'ACDI et les OCV grâce à la mise en place et à l'utilisation de procédures, d'exigences et de critères communs.

Le PCV est en activité depuis moins d'un an, période pendant laquelle l'ACDI a investi beaucoup de temps et d'énergie dans des activités de démarrage nécessaires comme la mise au point des accords de programme avec les dix OCV et le lancement du présent examen de programme. Les OCV ont été tout aussi occupés à démarrer de nouveaux programmes et/ou à mettre à jour les programmes actuels. Ainsi, l'ACDI, par l'entremise de la DGPC, et les OCV sont aux premiers stades d'un nouveau type de relation et étudient activement comment y parvenir de manière efficace. Au cours des dernières décennies, l'ACDI a administré des accords de contribution avec chaque OCV. La DGPC est maintenant aux premiers stades d'assumer un rôle supplémentaire, celui de gérer le portefeuille de programmes du PCV de manière stratégique. Il s'agit d'une transformation en profondeur qui doit être explicitement reconnue et dotée en ressources car elle laisse entendre le besoin d'un nouveau mode de fonctionnement à la DGPC, ce qui a diverses conséquences sur les pratiques de gestion de l'ACDI et sur les OCV.

Le pouvoir du volontariat

La nature même du volontariat, c'est-à-dire le fait de laisser son emploi, le salaire et le confort qui y sont rattachés, de quitter son foyer et ses proches et d'agir avec modestie et respect, en étant principalement motivé par le désir d'aider sans nuire, a un fort pouvoir évocateur et exerce une influence considérable sur la portée des actions des volontaires. Une des raisons pour lesquelles le volontariat international réussit à provoquer des changements est le fait que les volontaires viennent d'horizons différents (sociaux, culturels, économiques, professionnels, etc.) de leurs homologues des pays en développement. Ils voient et font les choses autrement, posent des questions différentes. Lorsque cela est fait avec tact et respect, la possibilité de stimuler la réflexion, de produire une nouvelle énergie et d'amener des changements est énorme. Il n'est pas nécessaire que le volontaire vienne du Canada ou d'un autre pays du Nord; un volontaire provenant d'un autre pays du Sud (ainsi que l'envoi de volontaires du Sud vers le Nord) produit le même effet stimulant.

Le volontariat international est un mécanisme puissant dans la coopération au développement et ce, pour plusieurs raisons. Il crée des liens entre Canadiens (qu'il s'agisse de volontaires, d'organisations de la société civile, d'ONG ou de représentants du gouvernement du Canada) et entre les Canadiens et leurs homologues du Sud, jetant les bases d'une collaboration significative en vue d'atteindre des objectifs et des résultats communs, que ce soit à l'échelon des collectivités, des organismes ou de la société. Il favorise la création de réseaux sociaux (ou de capital social) en faveur du changement, à la fois au Canada et dans le monde, et incite les gens à réfléchir et à agir au sujet de préoccupations mondiales comme le VIH/sida, la détérioration de l'environnement ou l'allégement de la dette. Cette mobilisation fournit de vastes possibilités de collaboration internationale entre une grande variété d'organismes et de réseaux actifs dans ces domaines et d'autres comme l'éducation, les droits des autochtones, le développement municipal et ainsi de suite.

Le volontariat international fait participer activement les Canadiens au développement international au moyen d'affectations à l'étranger, de sensibilisation et/ou de campagnes de défense des droits. Ainsi, il renforce la capacité et le savoir-faire du Canada en matière de développement international à l'échelon des particuliers, des organismes et des pays. Il appuie les valeurs canadiennes liées à la tolérance et à la confiance et aide à approfondir la compréhension des Canadiens à l'égard des autres cultures dans notre société multiculturelle. Il aide aussi à créer un public cible favorable au programme d'aide du Canada et au rôle du Canada dans le monde. Enfin, il donne un visage humain au programme canadien d'APD, tant au Canada que dans les pays du Sud.

Recommandations destinées à l'ACDI

1. L'ACDI devrait rédiger un énoncé sur le volontariat international qui définit clairement l'objectif et les résultats escomptés de l'investissement global de l'ACDI dans la coopération volontaire internationale.

L'énoncé devrait préciser comment les divers investissements de l'ACDI dans la coopération volontaire se complètent et complètent les autres investissements publics. De plus, en harmonie avec l'approche pangouvernementale, l'ACDI pourrait aussi inviter d'autres ministères à collaborer à cette initiative. Cet énoncé devrait occuper une place de choix dans les communications internes et externes de l'ACDI, dont le site Internet de l'ACDI.

2. L'ACDI (la Direction générale du partenariat canadien) devrait élaborer des approches de programmation stratégiques pour planifier, gérer, suivre et évaluer le Programme de coopération volontaire dans son contexte dynamique.

Évaluation des besoins : Étant donné que la DGPC vient de commencer à administrer le portefeuille du Programme de coopération volontaire, le moment est opportun de faire le bilan des pratiques de gestion dans le passé qui avaient tendance à se concentrer sur l'administration des accords conclus avec les OCV, et d'examiner le besoin de nouvelles pratiques et/ou ressources (humaines, financières ou autres) pour appuyer des approches de programmation plus stratégiques et plus ciblées. Dans ce contexte, les gestionnaires du PCV pourraient se réunir avec les représentants d'autres programmes de l'ACDI qui ont récemment entrepris des processus semblables en vue de se transformer (comme par exemple le programme panafricain) afin de profiter des leçons tirées de leur expérience.

Suivi du contexte : Compte tenu de l'évolution rapide du contexte dans lequel le PCV fonctionne, il sera essentiel que les gestionnaires utilisent ces approches afin de faire le suivi de l'évolution du contexte, d'évaluer les conséquences sur le programme et d'adapter ce dernier au besoin (vision, objectifs, résultats escomptés, stratégies) afin qu'il conserve sa pertinence.

Horizons de planification à plus long terme : La Direction générale du partenariat canadien devrait aussi envisager l'élaboration d'horizons de planification plus longs pour les nouveaux programmes (par exemple, trois ans ou plus au lieu d'un an ou moins) afin de tenir compte des cycles de programme des OCV, qui ont habituellement conclu des engagements pluriannuels avec des partenaires à l'étranger. Des horizons de planification plus longs donneraient à l'ACDI, aux OCV et à leurs partenaires à l'étranger le temps nécessaire pour planifier des changements importants et s'y adapter, comme par exemple, si des changements radicaux survenaient dans l'attribution des ressources financières.

Gestion du portefeuille : De plus, l'ACDI (la DGPC) devrait envisager l'adoption de certaines méthodes inspirées de la « gestion de portefeuille » qui complètent les pratiques administratives existantes, en suivant de plus près le rendement d'investissement (c.-à-d. les résultats, les impacts et la valeur ajoutée) en fonction des objectifs du portefeuille de programmes et en faisant les modifications nécessaires au portefeuille de programmes du PCV au fil du temps et au besoin afin d'accroître sa pertinence et/ou le rendement, s'il y a lieu. La DGPC devrait également envisager d'affecter certaines ressources de programme de manière souple à l'intérieur du PCV afin de récompenser le rendement et la programmation novatrice de partenaires actuels et/ou de nouveaux partenaires.

3. L'ACDI (la DGPC) devrait examiner et resserrer la logique de programme et les cadres de mesure du rendement actuels afin de préciser, de cibler et de distinguer les synergies transversales du Programme de coopération volontaire de l'ensemble des résultats des OCV. Dans le cadre de cet examen, elle devrait aussi envisager le retrait de certains organismes du portefeuille des OCV lorsque leurs objectifs de programme ne correspondent pas à la raison d'être du PCV. Il devrait aussi préciser et rationaliser les exigences en matière d'établissement de rapports à l'échelon du programme et des sous-programmes.

Ce type d'analyse peut ensuite servir à étayer et à préciser les besoins de l'ACDI en matière d'information à l'échelon du programme, ainsi que les responsabilités des agents de l'ACDI et les systèmes de collecte et d'utilisation de cette information. L'analyse aidera également l'ACDI à préciser ses besoins en matière d'information à l'échelon des sous-programmes (p. ex. : les OCV) afin de rationaliser les exigences en matière d'établissement de rapports et d'accroître l'insistance sur les résultats cumulatifs au fil du temps.

Dans le cadre du présent examen, l'ACDI devrait étudier la possibilité de retirer Jeunesse Canada Monde et AFS Interculture Canada de la liste des OCV actuellement financés par le PCV puisque l'objet de leur programme n'inclut pas l'atteinte de résultats de développement dans les pays du Sud, un des principaux objectifs du PCV.

L'ACDI devrait continuer de fournir un soutien financier et moral aux OCV afin que ces derniers puissent élaborer et tenir à jour des systèmes de suivi des résultats. Pour commencer, la Direction générale du partenariat canadien et Carrefour canadien international (CCI) devront évaluer les leçons tirées du projet pilote réalisé avec CCI et déterminer comment les autres OCV peuvent tirer profit de cette expérience.

Recommandations destinées à l'ACDI et aux OCV

4. L'ACDI, de concert avec les organismes de coopération volontaire, devra examiner et définir comment l'ACDI et les OCV feront le suivi des coûts et des avantages des programmes de coopération volontaire dans l'avenir et établiront des rapports à cet égard.

Bien que la conception des programmes des OCV et les résultats escomptés aient évolué, les intervenants continuent de prendre comme point de référence le nombre de volontaires placés par les OCV et le coût de chaque placement de volontaires, ce qui ne convient plus. L'ACDI et les OCV doivent tous deux choisir la(les) bonne(s) unité(s) d'analyse, préciser les avantages escomptés et les frais connexes, et déterminer la manière de suivre et de communiquer les avantages et qui s'en chargera (et affecter les ressources au suivi et à la communication) lorsque vient le temps de déterminer les coûts et les avantages de la coopération volontaire.

5. L'ACDI, de concert avec les OCV, devrait examiner la situation et le rendement des programmes d'engagement du public des OCV dans un an pour évaluer leur efficacité globale et les aspects qui ont besoin d'amélioration.

La majorité des programmes d'engagement du public des OCV sont relativement jeunes tandis que la propre stratégie de l'ACDI est en cours d'élaboration. Dans le but d'évaluer la pertinence et la concordance de ces investissements de plus en plus importants, l'ACDI et les OCV devraient étudier la possibilité d'effectuer un examen commun des programmes d'engagement du public de tous les OCV en 2006. Pour assurer une gestion efficace des ressources, l'ACDI et les OCV pourraient étudier la possibilité que certains OCV effectuent des examens par les pairs.

6. L'ACDI (la DGPC) et les OCV devraient faire connaître et promouvoir le PCV plus efficacement au moyen d'outils internes et externes. Plus précisément, une description du PCV et des OCV qui reçoivent actuellement une aide du Programme devrait être publiée dans le site Internet de l'ACDI (dans la section de la DGPC). L'ACDI devrait également envisager la création d'un ou de plusieurs prix, événements et/ou mécanismes comme le suggère la section 5.2.2 du présent rapport. L'ACDI et les OCV

devraient jouer un rôle proactif dans l'échange de leçons et de connaissances sur le rendement et les enjeux du PCV avec d'autres personnes et organismes au Canada et sur la scène internationale.

Recommandations destinées aux OCV

7. Les OCV devraient continuer de mettre au point leurs approches de programmation à l'égard des organisations de pays en développement afin d'accroître l'efficacité des OCV dans le renforcement des capacités des organisations de pays en développement.

Plus précisément, les OCV devraient prêter davantage attention à l'obtention, à l'élaboration et à la mise au point de leurs propres méthodes d'évaluation organisationnelle et de leurs outils de diagnostic pour évaluer le contexte et les besoins prioritaires des OPD en ce qui a trait à leur durabilité à moyen et à long terme. Ils devraient consacrer les ressources nécessaires (financières, humaines et autres) pour préparer les volontaires à jouer leur rôle d'intervenant dans le renforcement des capacités avant leur affectation à l'étranger et les appuyer avec des conseils spécialisés et/ou des mécanismes de soutien lorsqu'ils sont rendus sur place (y compris une formation supplémentaire en matière de renforcement des capacités destinée au personnel de programme). Les OCV devraient étudier la possibilité d'améliorer les approches et les outils de développement organisationnel utilisés par les volontaires pour renforcer les capacités des OPD et fournir les ressources financières et autres dont ils pourraient avoir besoin pour compléter le soutien fourni par les volontaires. Enfin, les OCV devraient évaluer l'impact des placements multipartites (un volontaire qui travaille avec plusieurs organisations de pays en développement) et prendre des mesures pour atténuer les inconvénients et les risques possibles.

8. Les OCV devraient continuer d'élaborer et de mettre au point leurs stratégies et programmes d'engagement du public.

Plus précisément, les OCV devraient s'atteler à la tâche de définir une vision claire, un but, une logique de conception et des résultats pour les programmes qui visent exclusivement à mobiliser le public canadien; définir des stratégies plus claires pour intégrer plus efficacement les volontaires de retour au pays aux programmes d'engagement du public; faire participer d'autres OCV et/ou organisations de la société civile au Canada en vue d'accroître l'efficacité, l'efficacité et la durabilité des résultats en matière d'engagement du public; définir des indicateurs significatifs et appropriés et affecter les ressources nécessaires pour faire le suivi et mesurer le rendement de ces programmes; déterminer des moyens efficaces par rapport au coût de communiquer les résultats de ces programmes à l'ACDI et aux autres OCV.

9. Prenant appui sur les relations positives déjà créées au Canada, les OCV devraient étudier la possibilité de collaborer davantage avec d'autres OCV et les représentants canadiens à l'étranger et dans l'affirmative, de quelle manière.

Prenant appui sur les liens solides établis entre OCV au Canada, les OCV devraient examiner s'ils peuvent étendre ces liens dans les pays du Sud et de quelle manière. Dans le même ordre d'idées, les OCV et la DGPC devraient étudier comment ils pourraient collaborer plus efficacement et plus systématiquement avec les représentants canadiens à l'étranger et déterminer le soutien de la part de la DGPC qui serait nécessaire pour y arriver.

10. Les OCV devraient examiner et réviser les cadres logiques et les cadres de mesure du rendement actuels sur le renforcement des capacités locales et l'engagement du public pour s'assurer que les résultats escomptés sont réalistes et ciblés.

De plus, les OCV devraient examiner et réviser les indicateurs utilisés pour mesurer les progrès afin de s'assurer qu'ils sont appropriés dans le cadre des résultats proposés, que le coût de la collecte des données est abordable et qu'un équilibre est respecté entre les mesures quantitatives et qualitatives.

1. Introduction

1.1 Contexte

La coopération volontaire internationale

Les volontaires internationaux aident à améliorer les conditions de vie de la population des pays en développement partout dans le monde en collaborant avec les organismes de développement social et économique des pays du Sud et en renforçant leurs capacités. Ces personnes non rémunérées donnent leur temps et mettent leurs compétences et leur expérience au service du développement humain durable dans le monde. Elles travaillent souvent dans des pays en développement dans le cadre d'un programme d'envoi de volontaires (soutenu financièrement par un organisme gouvernemental ou une organisation non gouvernementale), mais elles peuvent également travailler dans leur propre pays en intervenant en faveur d'enjeux mondiaux.

Les organismes de coopération volontaire (OCV) sont des organismes qui s'occupent à la fois de l'envoi et de l'accueil de volontaires², de concert avec des activités de développement, comme moyen d'atteindre des objectifs précis dans les pays en développement et de mobiliser les citoyens dans leur propre pays.

Au Canada, les organismes de coopération volontaire sont des organismes sans but lucratif (ONG) qui ont choisi la coopération volontaire internationale comme une de leurs principales activités. Ces organismes collaborent avec des partenaires canadiens et des pays en développement pour concevoir et exécuter des initiatives de développement qui profitent aux personnes et aux collectivités des pays en développement. Leurs travaux à l'étranger ont des échos au Canada puisqu'ils mobilisent le public canadien au sujet du développement international.

Le rôle de l'ACDI dans la coopération volontaire

L'ACDI appuie la coopération volontaire internationale depuis sa fondation il y a plus de 35 ans³. À l'heure actuelle, l'envoi de volontaires est financé par la Direction générale du partenariat canadien

« Les volontaires ont toujours joué un rôle important dans les activités de coopération internationale du Canada. En fait, ils sont les ambassadeurs du Canada dans les pays en développement. Ces Canadiens, en plus d'être généreux de leur temps, mettent leur expérience et leur savoir-faire au service du développement durable. C'est à travers eux que le Canada exprime sa volonté de contribuer à un monde plus sûr, plus pacifique et plus prospère. » Aileen Carroll, ministre de la Coopération internationale

En Europe, de nombreux organismes d'envoi de volontaires ont adopté le terme *travailleur du développement* au lieu de *volontaire* pour insister sur la valeur du travail accompli par ces personnes qui possèdent souvent des compétences considérables et une vaste expérience.

Plusieurs ONG canadiennes ont adopté le terme *coopérant* pour la même raison.

Dans certains organismes, les travailleurs du développement reçoivent leur plein salaire et travaillent dans les mêmes conditions que les fonctionnaires (p. ex. : Pays-Bas, Allemagne) tandis que d'autres travaillent dans des conditions qui exigent un certain degré de sacrifice personnel (p. ex. : Royaume-Uni, Irlande et VNU)¹.

¹ Tim Whyte, *The Use of Personnel in Development Cooperation: A Study of European Personnel-Sending Agencies*, Copenhague, 2003

² *Coopération volontaire* désigne le recours à des volontaires dans la coopération internationale qui travaillent dans leur propre pays ou à l'étranger tandis que le terme *envoi de volontaires* sert à décrire le fait d'envoyer des volontaires travailler dans d'autres pays.

³ Le volontariat international en devenir, rapport de la consultation organisée par la Coalition canadienne des volontaires internationaux, 5 décembre 2001, Introduction.

(DGPC) et administré par la Direction des services à l'Agence et des relations avec les Canadiens, qui relève de cette même direction générale.

L'ACDI et les OCV ont récemment pris conscience du besoin d'une approche plus coordonnée et plus systématique afin d'accroître l'efficacité et les possibilités de la coopération volontaire⁴. En 2002, l'ACDI a adopté une approche-programme à la coopération volontaire dans le but d'harmoniser les futures initiatives avec les principes mis de l'avant dans l'*Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*. En mars 2004, l'ACDI a demandé l'approbation du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) pour signer des accords de contribution avec CUSO, JCM, Oxfam-Québec et EUMC-CECI (pour leur initiative commune, Uniterra) d'une valeur de 172 millions de dollars sur cinq ans (de l'exercice financier 2004-2005 à 2008-2009) en appui aux initiatives de coopération volontaire de l'ACDI. De plus, la ministre de la Coopération internationale et la vice-présidente de la DGPC ont approuvé une somme supplémentaire de 31 millions de dollars pour financer cinq OCV de plus petite taille (AFS IC, CCI, SACO, SUCO, VSO Canada).

Objet de l'examen du PCV

Compte tenu de l'adoption d'une approche-programme pour la coopération volontaire, la Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances (DGGRC) de l'ACDI a entrepris un examen du Programme de coopération volontaire (PCV) afin de déterminer la pertinence et l'efficacité de l'envoi de volontaires comme mécanisme de prestation du programme d'aide de l'Agence⁵. Les résultats de l'examen seraient essentiels pour assurer la continuité de l'appui du Conseil du Trésor au programme pluriannuel d'envoi de volontaires de l'ACDI. L'examen se voulait collégial, faisant participer la DGPC, les OCV et leurs partenaires.

(encadré à droite)

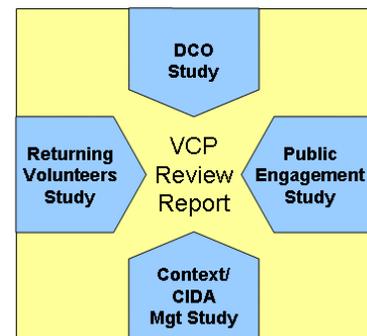
Rapport d'examen du PCV

Étude des OPD, Étude des volontaires de retour au pays, Étude de l'engagement du public, Étude du contexte et de la gestion de l'ACDI

En juin 2004, l'ACDI a retenu les services de la société Universalia pour l'aider à concevoir et à gérer l'examen du PCV et pour rédiger le rapport. L'Agence a également retenu les services des sociétés Universalia, E.T. Jackson and Associates et SALASAN/GeoSpatial pour recueillir et analyser les données dans quatre domaines d'étude afin d'étayer le rapport (consulter l'encadré). Ces études ont été effectuées entre septembre et novembre 2004.

L'examen de programme a trois grands objectifs :

1. Déterminer les résultats de la coopération volontaire sur le plan du développement et d'autres plans (quelle différence fait-elle?);
2. Évaluer si la coopération volontaire est une méthode efficace, tant du point de vue du développement que du point de vue économique;
3. Déterminer comment l'ACDI et les OCV peuvent améliorer le rendement du Programme de coopération volontaire tant sur le plan du développement que celui de la gestion.



⁴ Programme de coopération volontaire, CRGR (p.2, 1^{er} mars 2004)

⁵ Programme de coopération volontaire, proposition au SCT (sans date) p.19

La structure du rapport

Le présent document est la version préliminaire du rapport d'examen du Programme de coopération volontaire (PCV). Après le présent chapitre d'introduction, le rapport est structuré comme suit :

- Le chapitre 2 présente un profil des OCV et décrit l'appui de l'ACDI aux OCV au cours des dix dernières années;
- Le chapitre 3 décrit les principaux éléments du PCV et analyse leurs effets réels et possibles sur le programme;
- Le chapitre 4 examine le rendement du PCV sur le plan du développement;
- Le chapitre 5 examine comment le PCV a été administré par les OCV et par l'ACDI;
- Le chapitre 6 propose les conclusions et les principales recommandations pour le reste du programme et recense les leçons retenues, tant sur le plan du développement que des opérations.

Les annexes auxquelles le texte fait référence sont regroupées dans un document distinct, le volume II.

Tout au long du rapport, nous avons utilisé cette icône pour présenter des suggestions et des considérations, ainsi que pour amener des recommandations.



1.2 Méthodologie

1.2.1 Approche et cadre général

Nous avons élaboré un cadre d'examen et une stratégie de collecte des données dans le but de présenter un tour d'horizon fiable et valide de la coopération volontaire qui tient compte de ses antécédents et de son contexte actuel.

Le tableau 1.1 résume les principaux axes de l'examen. La version intégrale du cadre d'examen, présentée à l'annexe I, comprend les principaux volets, les principales questions et sous-questions, ainsi que les principales sources des données et les responsabilités des groupes d'étude.

Tableau 1.1 Axes de l'examen de la coopération volontaire internationale

AXE	OBJECTIF
Examen contextuel	Déterminer et analyser les obstacles et les possibilités du contexte international et canadien (interne et externe) pertinent qui ont influé, favorablement ou négativement, sur les résultats et/ou la gestion de la coopération volontaire au cours des dix dernières années ou qui pourraient influencer sur la coopération volontaire dans l'avenir.
Rendement sur le plan du développement	Évaluer le rendement cumulatif de la coopération volontaire sur le plan du développement au cours des cinq dernières années en ce qui a trait à l'atteinte des résultats, à l'efficacité par rapport au coût, à la durabilité et à la pertinence dans trois secteurs d'intervention : les organisations de pays en développement, les volontaires de retour au pays et le public canadien.
Rendement opérationnel	Évaluer le rendement opérationnel des OCV et de l'ACDI dans la gestion du programme au cours des cinq dernières années.
Leçons retenues	Énumérer les leçons tirées de la coopération volontaire sur le plan du développement et des opérations.
Recommandations	Faire des recommandations, s'il y a lieu, concernant des changements ou des améliorations à apporter à la conception et à la gestion du Programme de coopération volontaire de l'ACDI.

1.2.2 Méthodologie des études

La présente section donne un aperçu de la méthodologie utilisée dans les études portant sur le contexte et la gestion de l'ACDI, les organisations de pays en développement (OPD), l'engagement du public et les volontaires de retour au pays. Bien que ces études soient compatibles avec la méthodologie et le cadre global de l'examen, chaque étude a adopté sa propre approche méthodologique et son propre plan de travail, qui s'insère dans le plan de travail de l'examen global (consulter la liste des personnes interrogées et la liste des documents consultés par chaque étude à l'annexe II et à l'annexe III respectivement).

Cadre d'examen des résultats : Puisqu'il n'existait pas de cadre de programme structuré pendant la période à l'étude⁶, l'équipe d'examen a travaillé avec l'ACDI et les OCV pour définir les catégories de résultats inférés utilisées dans l'examen (consulter le Plan de travail de l'examen du PCV, Universalia, septembre 2004).

Sélection des OCV : Lors de la sélection des OCV pour les quatre études, le degré d'évolution de leurs programmes de renforcement des capacités et d'engagement du public a été un facteur important, vu l'insistance de l'examen sur les résultats inférés. L'ACDI a dressé la liste initiale des OCV pour chaque étude; nous avons ensuite discuté de la question avec les OCV et la liste a été révisée au besoin.

Étude du contexte et de la gestion de l'ACDI

L'étude du contexte et de la gestion de l'ACDI a relevé les principaux enjeux et possibilités dans le contexte international, national et interne (propre à l'ACDI et aux OCV), ainsi que la manière dont l'ACDI a administré le PCV au fil du temps. Pour étayer cette étude, l'équipe a effectué un examen complet des documents, organisé un groupe de consultation avec les dix OCV, interviewé les directeurs de sept OCV et mené des entrevues avec 22 employés de l'ACDI et représentants d'autres organismes de développement (consulter la liste des personnes interrogées à l'annexe II).

Étude des organisations de pays en développement

L'étude des organisations de pays en développement (OPD) s'est penchée sur les effets de la coopération volontaire sur les OPD et leur collectivité en Afrique, en Asie et en Amérique latine, ainsi que sur la manière dont les OCV gèrent ces activités. L'équipe a examiné les activités de coopération volontaire de trois OCV : CECI, CUSO et Oxfam-Québec. Elle s'est concentrée sur les résultats en matière de renforcement des capacités des OPD partenaires dans quatre pays, soit la Bolivie, le Burkina Faso, le Ghana et le Vietnam. L'équipe a mené des entrevues individuelles avec un total de 117 personnes : employés de l'ACDI, représentants et volontaires des OCV et des OPD.

Pays représentés : Des quatre pays représentés dans l'examen sur le terrain, le Burkina Faso et le Vietnam ne sont pas des pays de concentration pour l'ACDI. Le Burkina Faso est le seul des quatre pays à être considéré comme « à faible développement humain » par l'Indicateur du développement humain du PNUD. Les trois autres pays sont au bas de la liste des pays « à développement humain moyen » selon le Rapport mondial sur le développement humain de 2004 publié par le PNUD. Bien que cela n'ait pas été un facteur dans le choix des pays, il est intéressant de mentionner que les quatre pays ont vécu, ou sont en train d'appliquer, une décentralisation importante qui comporte un transfert des responsabilités et des services gouvernementaux au profit des administrations locales.

Échantillon des OPD : Nous avons demandé aux trois OCV de choisir quatre à cinq OPD par pays. Dans quelques cas, plus de cinq ont été choisies. L'équipe d'examen a ensuite fait un choix, en consultation avec les OCV, en prenant en considération des facteurs comme la durée du lien entre les OPD et les OCV, le nombre de volontaires placés, l'emplacement des OPD (dans la capitale, à l'extérieur de la capitale) et

⁶ Le premier cadre de programme du PCV a obtenu l'approbation du SCT en mars 2004.

l'axe d'intervention de l'OPD. Vingt-trois organisations ont fait partie de l'étude des OPD. Un profil des OPD étudiées est présenté à l'annexe IV.

Thèmes de concentration : L'équipe d'examen a examiné les résultats sur le plan du renforcement des capacités dans trois grands thèmes, comme il est indiqué dans l'encadré.

Provenance des données : Pour évaluer les effets des activités de coopération volontaire des OCV sur les OPD, nous avons demandé aux représentants de ces dernières de préciser de quelle manière leur organisation avait bénéficié, si tel

était le cas, de leur lien avec l'OCV au cours des cinq dernières années, et quel avait été l'apport du(des) volontaire(s), s'il y a lieu, à l'OPD. Des questions semblables ont été posées aux représentants des OCV sur le terrain et, lorsque la situation le permettait, aux volontaires qui travaillaient avec ces OPD et qui étaient encore présents sur place. Des rapports et d'autres documents, comme les descriptions de placement de volontaires ou de projet et divers rapports, ont également été consultés. Ces sources secondaires ont aidé à appuyer et à recouper les affirmations faites par les représentants des OPD, qui demeurent la principale source des données. D'autres parties intéressées ont également été consultées, dont des représentants de la section de l'aide dans les ambassades et les hauts-commissariats du Canada, du gouvernement national et d'organismes internationaux de coopération volontaire.

Résultats inférés : Renforcement des capacités des OPD

Effets sur la motivation des OPD (convictions, valeurs, attitudes et perspectives, vision et mission).

Effets sur les capacités organisationnelles des OPD (connaissances, compétences et habiletés, systèmes, création de liens).

Effets sur le rendement organisationnel des OPD (pertinence et portée, efficacité et efficacité, viabilité).

Étude de l'engagement du public

L'étude de l'engagement du public s'est penchée sur les activités d'engagement du public de cinq OCV : CECI, CUSO, JCM, Oxfam-Québec et SACO sur une période de cinq ans (1999 à 2004).

Thèmes de concentration : L'équipe d'examen a évalué les résultats des activités d'engagement du public des OCV dans quatre grands thèmes, comme il est indiqué dans l'encadré.

Échantillon des personnes rejointes par les OCV : Le choix de personnes interrogées comparables pour chaque

OCV a soulevé des difficultés à cause de la grande diversité des OCV. Toutefois, l'approche méthodologique de la « délimitation des partenaires » a permis à l'équipe de déterminer trois grandes catégories de personnes interrogées :

- Les personnes qui ont assisté à une activité d'engagement du public (au cours des cinq dernières années) ou qui appartiennent à un groupe cible sur lequel la stratégie de l'OCV prévoit avoir des effets;

Résultats inférés : Engagement du public

Changement dans le niveau de compréhension et d'ouverture des Canadiens à l'égard des diverses cultures, visions du monde et perspectives.

Changement dans le niveau de connaissance, de conscientisation et/ou de sensibilité des Canadiens à l'égard du développement et d'enjeux connexes.

Changement dans l'empressement des Canadiens à participer à des activités ou à se familiariser davantage avec les enjeux traités par les OCV.

Augmentation ou maintien⁷ de l'appui du public canadien et/ou de la participation de celui-ci au développement international, aux interventions communautaires connexes et/ou aux OCV.

⁷ Certaines personnes interrogées ont laissé entendre que le maintien de leur participation ou de leur appui constituait une participation accrue, c'est-à-dire que sans les activités d'engagement du public des OCV, leur participation aurait diminué. Cet indicateur a été révisé par rapport à sa forme originelle dans le plan de travail afin de tenir compte de cette constatation.

- Les volontaires de retour au pays qui ont mené des activités d'engagement du public au cours des cinq dernières années;
- Les organismes partenaires avec qui les OCV ont mené des activités d'engagement du public au cours des cinq dernières années.

L'équipe a mené des entrevues individuelles avec quatre employés de l'ACDI, des représentants de six OCV, 30 participants à des activités d'engagement du public parrainées par un OCV, des représentants de 20 organisations de la société civile canadienne, ainsi qu'avec des stagiaires en milieu de travail et des familles hôtes.

L'engagement du public n'est devenu un volet distinct des accords de financement des OCV conclus avec l'ACDI qu'en avril 2004. Par conséquent, bien que l'examen ait étudié les activités d'engagement du public entreprises par les OCV, notre principale intention était de parfaire nos connaissances au sujet de ces activités plutôt que d'évaluer leur rendement. Il faut également mentionner qu'Oxfam-Québec était le seul OCV (pendant la période à l'étude) à avoir un programme autonome d'engagement du public, distinct de son programme de coopération volontaire. Enfin, compte tenu du nombre restreint d'organismes examinés, les résultats présentés dans cette étude doivent être considérés comme indicatifs et non comme représentatifs des activités et des stratégies d'engagement du public des OCV.

Étude des volontaires de retour au pays

L'étude des volontaires de retour au pays a examiné les effets de l'envoi de volontaires au cours des dix dernières années (de 1994 à 2004) sur les volontaires qui sont allés à l'étranger avec Carrefour canadien international (CCI), Jeunesse Canada Monde (JCM), VSO Canada (VSO) et l'Entraide universitaire mondiale du Canada (EUMC).

Thèmes de concentration : L'équipe d'examen a évalué les effets de l'envoi de volontaires sur les volontaires de retour au pays en examinant trois grands thèmes, qui ont été définis comme résultats inférés par les OCV, comme il est indiqué dans l'encadré.

Résultats inférés : Volontaires de retour au pays

Effets sur la motivation des volontaires de retour au pays (convictions, valeurs, etc.).

Effets sur les capacités des volontaires de retour au pays (compétences, connaissances, habiletés).

Effets sur le rendement des volontaires de retour au pays (carrière, études, etc.).

Sondage auprès des volontaires de retour au pays : Les principales méthodes utilisées dans cette étude ont été des entrevues détaillées menées auprès de 53 volontaires de retour au pays appartenant à quatre organismes et un sondage confidentiel réalisé par Internet auprès de 2 600 anciens volontaires qui a été publié dans les serveurs de liste des OCV et les bases de données électroniques sur les anciens volontaires. Le taux de réponse a été de 21 p. 100. Les répondants de JCM ont dominé l'échantillon, ce qui témoigne du nombre plus grand de volontaires placés annuellement par cet organisme que par les autres OCV à l'étude. Bien que le programme de JCM soit axé sur les jeunes, que sa durée soit plus courte et que sa vocation soit l'éducation plutôt que le développement, l'étude a constaté que les différences dans les réponses des participants à JCM par rapport à celles des participants aux autres OCV n'étaient pas significatives (consulter l'annexe V pour obtenir des renseignements complets sur la méthodologie et l'analyse).

1.2.3 L'équipe d'examen

L'examen a été effectué par trois sociétés canadiennes d'experts-conseils. Les équipes ont travaillé de façon autonome pour recueillir les données et ont travaillé ensemble pour analyser les données, cerner les principales constatations et rédiger le rapport. Les équipes et leurs responsabilités sont résumées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1.2 Composition et responsabilités de l'équipe d'examen

SOCIÉTÉ	MEMBRES DE L'ÉQUIPE	RESPONSABILITÉS DE LA SOCIÉTÉ
Universalialia	Geraldine Cooney (chef d'équipe) Anna Grzybinska Louise Mailloux	Concevoir et gérer l'ensemble de l'examen du PCV. Recueillir et analyser les données pour l'étude du contexte et de la gestion de l'ACDI. Rédiger le rapport.
E.T. Jackson and Associates	Paul Turcot (chef d'équipe) Jacques Carrière Brian Rowe Marielle Gallant	Recueillir et analyser les données pour l'étude des effets des programmes de coopération volontaire sur les organisations de pays en développement (OPD). Collaborer à la rédaction du rapport.
SALASAN/ GeoSpatial	Peter Hoffman (chef d'équipe) Dawn McLean Cory Rabourn Rebecca Nelems Ida Giordano	Recueillir et analyser les données pour l'étude des effets des programmes de coopération volontaire sur les anciens volontaires. Recueillir et analyser les données pour l'étude des effets des programmes de coopération volontaire sur l'engagement du public canadien. Collaborer à la rédaction du rapport.

1.3 Contraintes

Les contraintes à l'accomplissement du présent mandat sont résumées ci-dessous.

La date de l'étude : L'étude a été entreprise pendant la première année du PCV afin de permettre à l'ACDI de respecter son engagement envers le Secrétariat du Conseil du Trésor. Toutefois, puisque plusieurs investissements dans les programmes des OCV n'avaient que six à neuf mois, il était prématuré de donner notre opinion sur le caractère adéquat ou l'efficacité de certains changements récents de programme (p. ex. : l'établissement de rapports sur les résultats). De plus, le fait que plusieurs documents d'orientation importants aient été au stade de la rédaction pendant notre examen (p. ex. : l'énoncé de politique internationale et la politique en matière d'engagement du public) a limité notre évaluation de la pertinence du PCV. Toutefois, puisque ces documents d'orientation devraient être rendus publics au début de 2005, nous prévoyons que les révisions ou les mises à jour ultérieures du présent rapport tiendront compte de ces politiques, s'il y a lieu.

Les délais : Pour respecter le calendrier de l'ACDI, le rapport a été rédigé pendant une période intensive de six semaines qui s'est terminée à la fin de février 2005. Par conséquent, nous avons manqué de temps pour les discussions complémentaires des principales constatations et recommandations avec l'ACDI et les OCV; celles-ci sont maintenant prévues en avril 2005.

2. Profil de la coopération volontaire au Canada

2.1 Aperçu

Le présent chapitre donne un aperçu de l'appui du gouvernement du Canada à la coopération volontaire et de l'appui de l'ACDI aux organismes de coopération volontaire au cours des dix dernières années. Il présente également un portrait des dix organismes de coopération volontaire examinés dans la présente étude. Les principales constatations présentées dans ce chapitre sont appuyées par des renseignements plus détaillés fournis aux annexes VI à XVII.

2.2 Appui du gouvernement canadien à la coopération volontaire

Constatation 1 : Le gouvernement du Canada appuie actuellement la coopération volontaire internationale au moyen de trois programmes qui utilisent une variété de mécanismes pour atteindre des résultats dans les pays en développement et au Canada.

Le gouvernement canadien parraine actuellement trois grands programmes qui facilitent le volontariat international : le Programme de coopération volontaire (PCV), le Programme de stages internationaux pour les jeunes (PSIJ) et le Corps canadien, récemment mis sur pied. Cinq ministères fédéraux encadrent ces programmes; l'ACDI appuie les trois programmes tandis que les Affaires étrangères Canada (AEC), Environnement Canada, le ministère du Patrimoine canadien et Industrie Canada proposent des stages internationaux pour les jeunes par l'entremise de la SEJ. Il existe une certaine coordination interministérielle des programmes de volontariat international qui relèvent de la Stratégie emploi jeunesse (SEJ) qui est financée par Ressources humaines et Développement des compétences Canada.

Le Programme de stages internationaux pour les jeunes (PSIJ) fait partie de la Stratégie emploi jeunesse (SEJ), une initiative du gouvernement du Canada visant à aider les jeunes, notamment ceux qui font face à des obstacles à l'emploi, à obtenir l'information et à acquérir les compétences, l'expérience de travail et les aptitudes nécessaires pour faire une transition réussie vers le marché du travail.

Les programmes (qui sont comparés au tableau 2.1) présentent des ressemblances, c'est-à-dire qu'ils font participer des Canadiens à titre de volontaire ou de stagiaire à des activités de développement international; l'objet des programmes se recoupe aussi. Toutefois, il existe des différences importantes dans ces programmes, dont celles-ci :

- l'objet des programmes. Les trois programmes mettent l'accent à des degrés divers sur les résultats de développement, l'engagement du public canadien et le développement des compétences de la jeunesse canadienne;
- l'axe des programmes. Bien que le PCV appuie toutes les priorités actuelles de l'APD de l'ACDI, le Corps canadien se concentre exclusivement sur la gouvernance tandis que les priorités de la SEJ varient d'un ministère à l'autre;
- le type de volontariat. Le Corps canadien et le PSIJ envoient des Canadiens à l'étranger tandis que le PCV appuie des placements multidirectionnels;
- le stade de leur évolution et leur expérience de travail avec les partenaires de mise en œuvre. Le Corps canadien, le programme le plus récent, évolue de jour en jour; le PSIJ est relativement jeune et est en train de tisser des liens avec les partenaires de mise en œuvre; les dix organismes du PCV travaillent sur le terrain depuis près de 40 ans et leurs partenariats sont établis depuis de nombreuses années.

Dans les sections ultérieures du présent rapport, nous laissons entendre que l'ACDI devrait examiner et préciser comment ces programmes se complètent (voir les sections 4.5.1 et 5.3.1).

Tableau 2.1 Aperçu des programmes de volontariat international du gouvernement du Canada⁸

ÉLÉMENT	PROGRAMME		
	PCV	STRATÉGIE EMPLOI JEUNESSE (PROGRAMME DE STAGES INTERNATIONAUX POUR LES JEUNES)	CORPS CANADIEN
Origines	Le PCV a été mis sur pied par la DGPC en tant que programme en 2004. Le Canada appuie les programmes de coopération volontaire des OCV canadiens depuis 1961.	DRHC (1997).	Premier ministre (2004).
Organismes gouvernementaux et ministères participants	ACDI.	ACDI, AEC, Environnement Canada, Patrimoine canadien et Industrie Canada.	ACDI.
Types de volontariat	Le PCV appuie une variété de types de volontariat : Envoi de spécialistes canadiens à l'étranger (volontariat Nord-Sud). Accueil de spécialistes du Sud au Canada (volontariat Sud-Nord). Envoi de spécialistes du Sud dans d'autres pays du Sud (volontariat Sud-Sud). Envoi de jeunes Canadiens à l'étranger.	Envoi de jeunes Canadiens à l'étranger.	Envoi de spécialistes canadiens à l'étranger. Le site Internet du Corps canadien mentionne qu'il proposera aussi des stages pour les jeunes.
Objectifs de développement du programme	Appuyer le mandat et les objectifs de l'ACDI en vue d'atteindre les Objectifs de développement du Millénaire (ODM). Renforcer la capacité des partenaires locaux à améliorer le bien-être économique et social d'une manière compatible avec les principes de l'aide internationale efficace. Définir et satisfaire les besoins locaux d'une manière durable au moyen du placement de volontaires canadiens qualifiés et de	Certains programmes aident à renforcer les capacités locales (p. ex. : Cyberjeunes en technologie de l'information).	Promouvoir la bonne gouvernance et le renforcement des institutions dans les pays en développement et dans les États fragiles. Aider à mettre en place de solides institutions qui aideront les pays à prendre en charge leur propre développement. Aider les gouvernements locaux à mieux répondre aux besoins des citoyens.

⁸ L'information sur le PCV provient du CRGR présenté au SCT et celle sur le Corps canadien est tirée du site Internet de l'ACDI. L'information sur les autres programmes a été compilée à partir de documents, de sites Internet et d'entrevues avec des responsables de ces programmes.

ÉLÉMENT	PROGRAMME		
	PCV	STRATÉGIE EMPLOI JEUNESSE (PROGRAMME DE STAGES INTERNATIONAUX POUR LES JEUNES)	CORPS CANADIEN
	programmes d'échange de volontaires.		
Autres objectifs du programme	Améliorer la compréhension des enjeux du développement international auprès du grand public canadien.	Fournir aux jeunes une première expérience de développement international.	Mobiliser le public canadien. Mobiliser les Canadiens pour se rendre à l'étranger. Favoriser la cohérence de la programmation dans le domaine de la gouvernance. Élargir les connaissances du Canada en matière de gouvernance.
Axes d'intervention	Les six priorités de l'ACDI en matière d'APD (dont la gouvernance).	Variet en fonction des ministères (les priorités de l'APD pour l'ACDI, l'environnement pour Environnement Canada).	Gouvernance.
Budget total en 2005	42 millions de dollars.	ACDI – 6,4 millions de dollars. AEC – 6,4 millions de dollars. Industrie Canada (IC) Cyberjeunes – 3,5 millions de dollars. Environnement Canada (EC) Service écojeunesse international – 2,1 millions de dollars.	15 millions de dollars.
Principaux partenaires à l'étranger	Organisations non gouvernementales et communautaires.	Variet en fonction des programmes.	Institutions publiques et parapubliques.
Nature du lien avec les partenaires à l'étranger	Solidarité entre la société civile du Canada et du Sud en insistant sur le renforcement des capacités.	Axé sur les services.	Non défini.
Gestionnaire du programme	Direction générale du partenariat canadien (ACDI).	Ministères fédéraux correspondants.	Bureau du président de l'ACDI.
Partenaires de mise en œuvre	Un groupe d'ONG canadiennes reconnues et expérimentées (appelées OCV dans le présent rapport) : AFS IC, CCI, CUSO, EUMC-CECI (Uniterra), JCM, Oxfam-Québec, SACO, SUCO, VSO Canada et leurs partenaires du Sud.	Entreprises, administrations municipales ou conseils de bande, établissements de santé publique ou d'enseignement, ONG (dont des syndicats, des associations professionnelles ou sans but lucratif ainsi que divers OCV)..	Gouvernement canadien, ONG, Volontaires des Nations Unies (VNU), universités.

ÉLÉMENT	PROGRAMME		
	PCV	STRATÉGIE EMPLOI JEUNESSE (PROGRAMME DE STAGES INTERNATIONAUX POUR LES JEUNES)	CORPS CANADIEN
Volume d'activité	Plus de 65 000 volontaires canadiens placés entre 1961 et 2003 par 10 organismes. Engagement à placer 2 500 volontaires par année entre 2004 et 2009.	Nombre approximatif de stagiaires à ce jour : ACDI (PSIJ) – 3 546. AEC – 3 215. IC (Cyberjeunes) – 1 500. EC (Service écojeunesse international) – 1 500.	En 2004, 463 observateurs électoraux ont travaillé en Ukraine. Au moment de rédiger le présent rapport, le Corps canadien mentionne dans son site Internet qu'il s'engage à placer 490 volontaires supplémentaires.
Stade de l'évolution du programme	Consolidation de 40 ans d'envoi de volontaires et de coopération volontaire dans un programme distinct avec une raison d'être, des objectifs, des procédures et un cadre de responsabilisation définis.	Programmes bien établis au sein de chaque ministère.	Le programme a été récemment mis sur pied et sa raison d'être, ses objectifs, ses procédures et sa mise en œuvre sont en évolution.

2.3 Appui de l'ACDI aux organismes de coopération volontaire

Constatation 2 : L'ACDI appuie les activités de coopération volontaire des OCV depuis plus de 40 ans. La provenance, l'objet et la nature de cet appui ont varié considérablement pendant cette période. La création du Programme de coopération volontaire en 2004 démontre l'importance croissante de la coopération volontaire et constitue une étape marquante dans le soutien de l'ACDI aux OCV.

Provenance de l'appui : Lorsque l'ACDI a commencé à appuyer CUSO pendant les années 1960, les fonds provenaient du Bureau de l'aide extérieure du ministère des Affaires extérieures. Dans le cadre sur l'envoi de volontaires en 1999, la responsabilité des divers OCV était répartie entre trois sections de la Direction des ONG, ce qui a continué jusqu'à la restructuration de 2003. Depuis 2003, le PCV relève de la Direction des services à l'Agence et des relations avec les Canadiens de la DGPC.

Objet et axe thématique : Au fil du temps, l'appui de l'ACDI aux organismes de coopération volontaire a évolué (consulter l'encadré), mais continue de se concentrer sur trois grands objectifs :

- appuyer les pays en développement dans leur processus de développement;
- accroître la capacité des Canadiens (personnes et organismes) à faire un apport ou à être sensibilisés aux enjeux du développement international;
- appuyer le mandat de l'ACDI et ses résultats de développement.

Nature de l'appui fourni : Les OCV continuent de conclure des accords de contribution avec l'ACDI. Toutefois, la durée de ces accords a varié considérablement au cours de 30 dernières années.

Entre les années 1970 et le milieu des années 1990, les OCV signaient habituellement des accords d'un an avec l'ACDI, bien qu'il y ait eu à l'occasion des accords de trois ans (la longueur de l'accord semblait varier en fonction de l'organisme ainsi que l'initiative qui recevait l'appui). De nombreux accords concernaient des projets uniques, dont un certain nombre de projets décentralisés administrés par le Partenariat Afrique Canada et la Société asiatique des partenaires.

Entre 1995-1996 et 2001-2002, la majorité des OCV ont signé des accords de trois ans avec l'ACDI.

Entre 2001 et 2004, les OCV avaient conclu une série d'accords d'un an et demi et de deux ans, ce qui révélait l'existence de certaines difficultés à l'époque entre l'ACDI et les OCV, et d'un processus d'examen des activités d'envoi de volontaires plus long que prévu en 2002.

L'approche de la DGPC à la gestion et à l'appui des activités de coopération internationale est en évolution. Pendant plusieurs décennies, l'appui de la DGPC à la coopération volontaire avait eu tendance à être très réactif, c'est-à-dire qu'il réagissait aux objectifs, à la philosophie et à la culture des OCV. Cela a changé en 2004 lors de la création du PCV et de l'élaboration d'un cadre de programmation global.

En 2004, l'ACDI a conclu des accords de cinq ans avec la plupart des OCV.

En 2004, l'ACDI a créé le Programme de coopération volontaire qui prévoit verser 203 millions de dollars pour la période allant de 2004-2005 à 2008-2009, une étape marquante dans l'appui de l'ACDI aux OCV. Cet accord de cinq ans s'inspire de celui que le gouvernement du Canada a conclu avec le secteur volontaire canadien en 2001. Le Programme a une logique, une stratégie de mesure du rendement et des indicateurs distincts pour orienter son investissement (consulter les annexes VI et VII).

Constatation 3 : Bien que l'appui financier à chaque OCV ait varié considérablement au fil du temps, l'appui global de l'ACDI et de la DGPC à la coopération volontaire a été relativement stable au cours de la dernière décennie. Les prévisions de dépenses de la DGPC en 2004-2005 et la signature d'accords de cinq ans avec les OCV sont des indices récents d'un appui accru en faveur de la coopération volontaire.

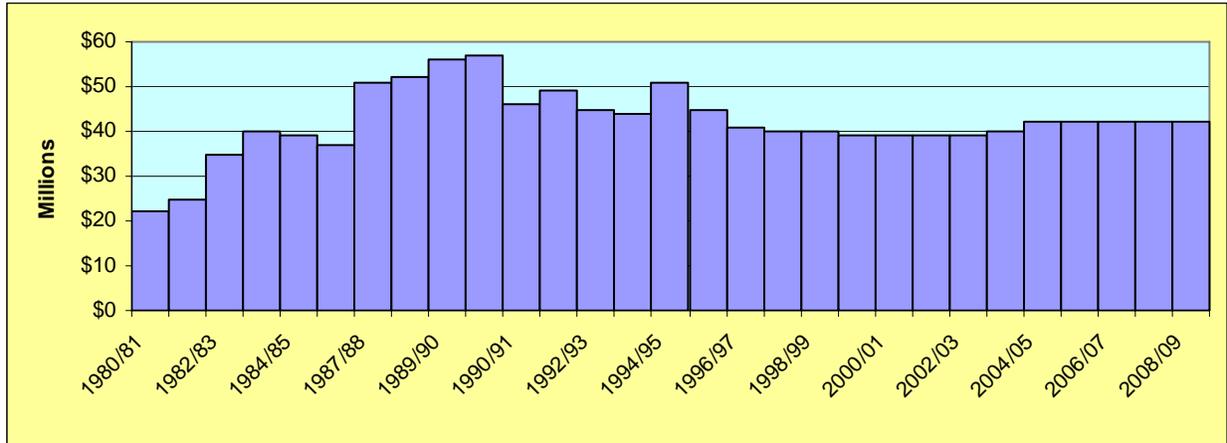
L'appui de l'ACDI aux organismes de coopération volontaire a crû en valeur monétaire, passant d'environ 22 millions de dollars pour sept organismes en 1980⁹ à un sommet d'environ 57 millions de dollars au début des années 1990 avant de revenir à environ 42 millions de dollars pour dix organismes en 2004-2005¹⁰ (voir le tableau 2.3). Le financement est demeuré relativement stable (à 40 millions de dollars) depuis 1996-1997. Le budget annuel du PCV pour la période allant de 2004-2005 à 2008-2009 est d'environ 42 millions de dollars et n'est pas indexé en fonction de l'inflation.

En tant que pourcentage du budget global de l'ACDI et de la DGPC, l'appui à la coopération volontaire est demeuré relativement stable au cours de la dernière décennie, se situant à environ 2 p. 100 du budget total de l'ACDI (voir l'annexe VIII). Il est demeuré une part relativement stable du budget total de la DGPC (environ 14 p. 100) jusqu'à 2003-2004. Il est bon de souligner que les prévisions de dépenses de la DGPC pour le PCV sont passées à 16 p. 100 de son budget global en 2004-2005, à un moment où le budget de programme de la DGPC a diminué de 30 millions de dollars, ce qui laisse entendre un appui accru au PCV. En outre, la décision de la DGPC de conclure des accords de cinq ans avec les OCV est révélateur de l'appui de l'ACDI à la coopération volontaire.

⁹ Les données pour la période 1980-1990 proviennent de l'Évaluation du Programme d'envoi des volontaires (Éconotec Inc., 1992) p.6. Les données de 1990-1991 à 1994-1995 sont tirées du Mécanisme d'accès aux rapports de l'ACDI (CRAFT).

¹⁰ Les données pour la période 1996-2009 proviennent des données chronologiques sur l'enveloppe budgétaire des OCV (17 mai 2004, DGPC) (depuis 1996). Les données de 1994-1995 et de 1995-1996 proviennent du profil financier de la DGPC et sont à confirmer par l'ACDI.

Tableau 2.2 Financement de la DGPC aux OCV 1980-2009 (en millions de dollars)



2.4 Profil des OCV

La présente section brosse un tableau des dix organismes dont la vocation est la coopération volontaire ou l’envoi de volontaires qui reçoivent actuellement un appui financier dans le cadre du PCV. Ces organismes sont AFS IC, CCI, CECI, CUSO, EUMC, JCM, Oxfam-Québec, SACO, SUCO et VSO Canada. Le profil de chaque organisme est présenté aux annexes IX à XVII. (Nota : La présente section ne discute pas des autres organismes qui peuvent intégrer des volontaires à leurs programmes.)

La longue tradition du Canada dans le domaine de la coopération volontaire internationale remonte à 1951 lorsque le Plan Colombo a été créé afin de favoriser le développement des pays d’Asie membres du Commonwealth qui venaient d’accéder à l’indépendance. Aujourd’hui, le Canada compte une grande quantité d’organismes qui s’intéressent à la coopération volontaire internationale, ceux-ci seraient peut-être plus nombreux que dans d’autres pays¹².

Au cours des 40 dernières années, les organismes de coopération volontaire financés par l’ACDI ont envoyé environ 65 000 volontaires sur le terrain. Pour la seule année 2004, les dix OCV qui sont au centre du présent examen ont placé plus de 2 500 volontaires dans des affectations de courte et de longue durée à l’étranger et au Canada (consulter l’encadré).

Nombre de volontaires placés à l’étranger depuis 1960¹¹

26 000 (JCM)
13 000 (CUSO)
8 400 (SACO)
5 500 (CCI)
3 500 (CECI)
3 000 (EUMC)
2 500 (SUCO)
2 300 (Oxfam-Québec)
60 (AFS IC)
40 (VSO Canada)

¹¹ Tiré des données fournies par les OCV en février 2005. Ces données témoignent du nombre de volontaires envoyés grâce à l’appui du Programme de coopération volontaire de l’ACDI. Les chiffres peuvent comprendre quelques stagiaires de Cyberjeunes et du Programme de stages internationaux pour les jeunes. Les OCV ont également envoyé d’autres volontaires appuyés par d’autres sources de financement. Les estimations du SACO tiennent compte du nombre de placements réalisés après l’informatisation de son système en 1980. Au moment de rédiger le présent rapport, nous n’avions pas reçu le profil de SUCO. AFS IC et VSO Canada ont commencé à recevoir des fonds de l’ACDI en 2001-2002, mais envoyaient des volontaires antérieurement (p. ex. : VSO Canada a placé 896 volontaires depuis 1992).

¹² Smillie, Ian. Hubris, Humility and Human Resources, Notes on the Proposed Canada Corps. CCCI, 2004, p. 1

Caractéristiques communes

Bien que les organismes canadiens actifs dans la coopération volontaire varient en termes d'origine, de mission, de taille et de secteurs d'activité, ils partagent un certain nombre de caractéristiques communes dans leur structure et leur programmation.

Origines : Bien que la majorité de ces organismes aient été fondés dans les années 1950 et 1960¹³, certains ont commencé leurs activités au Canada plus tard. Six des OCV examinés sont d'origine canadienne (les exceptions sont AFS IC, CCI, Oxfam-Québec et VSO Canada) et tous ont un conseil d'administration et des bureaux au Canada. Bien que leur vocation à l'origine ait varié (p. ex. : l'échange interculturel, l'assistance humanitaire ou l'éducation ou la prestation directe de services), au fil du temps, la plupart de ces OCV (sauf JCM et AFS IC) ont adopté une concentration sur le développement.

Axes de programme : La majorité des OCV examinés considèrent la coopération volontaire comme l'axe principal ou exclusif des activités de leur organisme (CECI, EUMC, CUSO et Oxfam-Québec exécutent aussi des projets bilatéraux). Les programmes de coopération volontaire de tous ces organismes ont évolué au fil du temps. La plupart ont centré leurs programmes sur un nombre précis de pays, de secteurs ou de partenaires. La majorité définissent leurs programmes en termes de renforcement des capacités locales (sauf JCM et AFS IC) et la plupart sont actifs dans une forme quelconque d'engagement du public, bien que cela varie d'une approche organisationnelle globale (JCM) à une activité de programme distincte (SACO). Sept¹⁴ organismes ont adopté des approches-programmes et sept¹⁵ travaillent à long terme avec leurs partenaires du Sud.

Répartition des volontaires : La majorité des OCV étudiés affirment que la répartition des volontaires est de plus en plus diversifiée (âge, origine ethnique, expertise, expérience et ainsi de suite), mais les données quantitatives ne sont généralement pas disponibles. Les femmes constituent la majorité des volontaires. Dans neuf des OCV, entre 55 et 75 p. 100 des volontaires en affectation sont des femmes¹⁶. L'exception de taille est le SACO, qui mentionne que 24 p. 100 de ses volontaires sont des femmes. La plupart des organismes ont déclaré en entrevue que l'offre de volontaires est élevée et croissante, supérieure à leurs ressources de programme, et que la demande en provenance des pays en développement est également élevée.

Types de placement : Tous les OCV examinés placent des volontaires canadiens dans le Sud (ce qu'on appelle le volontariat Nord-Sud), et un nombre croissant d'organismes sont également actifs dans d'autres types de placement que l'on peut décrire comme le volontariat Sud-Sud (CCI, CUSO, Uniterra de CECI-EUMC), le volontariat national (CUSO) et Sud-Nord (CCI, CUSO, JCM, Uniterra de CECI-EUMC). En plus des volontaires subventionnés par le PCV, la plupart des organismes placent également des volontaires (stagiaires) par l'entremise de la Stratégie emploi jeunesse (SEJ) du gouvernement canadien (c'est-à-dire Cyberjeunes et le Programme de stages internationaux pour les jeunes de l'ACDI). La majorité des organismes intègrent les stagiaires de la SEJ à leurs interventions dans le domaine du renforcement des capacités.

Durée des placements : La majorité des OCV proposent diverses options pour tenir compte des besoins de leurs partenaires à l'étranger et des disponibilités des volontaires. Les organismes placent des

¹³ AFS a été fondé pendant la Deuxième Guerre mondiale en France en tant que service ambulancier.

¹⁴ CCI, CECI, CUSO, EUMC, Oxfam-Québec, SUCO, VSO Canada

¹⁵ CCI, CECI, CUSO, EUMC, Oxfam-Québec, SUCO, VSO Canada

¹⁶ Les raisons qui expliquent la répartition actuelle des volontaires selon le sexe n'ont pas été examinées en profondeur dans cette étude. Toutefois, le sujet pourrait être étudié dans l'avenir, étant donné que les femmes forment la majorité des volontaires dans presque tous les programmes de volontariat examinés (sauf Cyberjeunes) et que la répartition selon le sexe pourrait avoir des ramifications sur le renforcement des capacités des OPD et les programmes d'engagement du public.

volontaires pour des périodes aussi courtes que deux semaines (SACO) et variant de six mois à quelques années (p. ex. : CUSO ou EUMC). Une tendance récente est de placer des volontaires dans des affectations plus spécialisées et de plus courte durée.

Financement : Huit des dix OCV ont obtenu une aide importante de l'ACDI tout au long de leur histoire (voir l'annexe XVIII) et demeurent en grande partie dépendants de l'ACDI pour financer leurs programmes de coopération volontaire. VSO Canada et AFS IC sont beaucoup moins dépendants du financement de l'ACDI.

Principales différences

Bien que les OCV examinés partagent un certain nombre de points communs, ils se démarquent également de plusieurs manières. Les principales différences sont les suivantes :

Créneau : Quelques-uns des OCV ont des créneaux précis (p. ex. : JCM se concentre sur la jeunesse, VSO Canada sur les personnes handicapées et SACO sur les volontaires à la retraite et le développement du secteur privé). Certains choisissent d'intervenir dans des pays et des régions précis tandis que d'autres se concentrent sur certains thèmes (p. ex. : les droits de la personne et la justice sociale).

Nouvelles approches de programmation : Certains OCV, comme VSO Canada, jouent un rôle de plus en plus actif dans le volontariat national, c'est-à-dire le renforcement des capacités des organismes volontaires du Sud à concevoir, à gérer et/ou à renforcer leurs propres programmes de volontariat. D'autres favorisent la création de jumelages entre partenaires et associations du Canada et des pays en développement (p. ex. : CCI).

Diversification des clients : Certains OCV prennent appui sur leur vaste expérience et leur bonne réputation dans le domaine du placement de volontaires pour soumissionner sur la scène internationale (p. ex. : CECI-EUMC) en vue d'obtenir des mandats pour gérer des programmes de coopération volontaire pour le compte d'autres pays (p. ex. : le programme Volontaires des Nations Unies pour le compte du gouvernement de l'Australie). D'autres élaborent des programmes en réponse à des demandes provenant de sociétés privées pour planifier et gérer des possibilités de volontariat destinées à leur personnel (p. ex. : la collaboration de VSO Canada et d'Accenture, une société privée d'experts-conseils).

Partenariats : Certains organismes établissent des partenariats, d'autres fusionnent ou adoptent d'autres formes de collaboration afin d'accroître leur efficacité, leur portée (par exemple, CECI et EUMC ont fondé Uniterra). Certains collaborent plus étroitement avec les organisations de la société civile canadienne afin d'exécuter des activités d'engagement du public de façon plus systématique et durable.

Nombre de placements : Le nombre de placements effectués par les OCV s'échelonne entre 10 et près de 1 050 par année et le nombre de pays d'intervention (hors du Canada) varie entre 3 et 29 (le nombre de volontaires et de pays semble varier en fonction du budget de programme de chaque OCV).

Coup d'œil sur les volontaires appuyés par le PCV (2004)¹⁷

OCV qui ont répondu à notre sondage : 9
Nombre de placements à l'étranger :
1032 (JCM)
431 (SACO)
188 (CUSO)
145 (CECI)
100 (Oxfam-Québec)
52 (EUMC)
31 (CCI)
21 (AFS IC)
20 (SUCO)
11 (VSO Canada)
Nombre de placements au Canada :
536 (JCM)
13 (CCI)
4 (CUSO)
Nombre de placements Sud-Sud :
44 (CUSO)
3 (CCI)

¹⁷ À partir de renseignements fournis par les OCV en février 2005. Nous n'avons reçu aucune information de la part de SUCO.

Bureaux au Canada et à l'étranger : Certains OCV ont des bureaux et/ou des représentants dans l'ensemble du Canada (p. ex. : CCI, CUSO¹⁸, EUMC, JCM), d'autres ont des bureaux ou des représentants sur le terrain dans le Sud (p. ex. : CECI, CUSO, EUMC, SACO, SUCO).

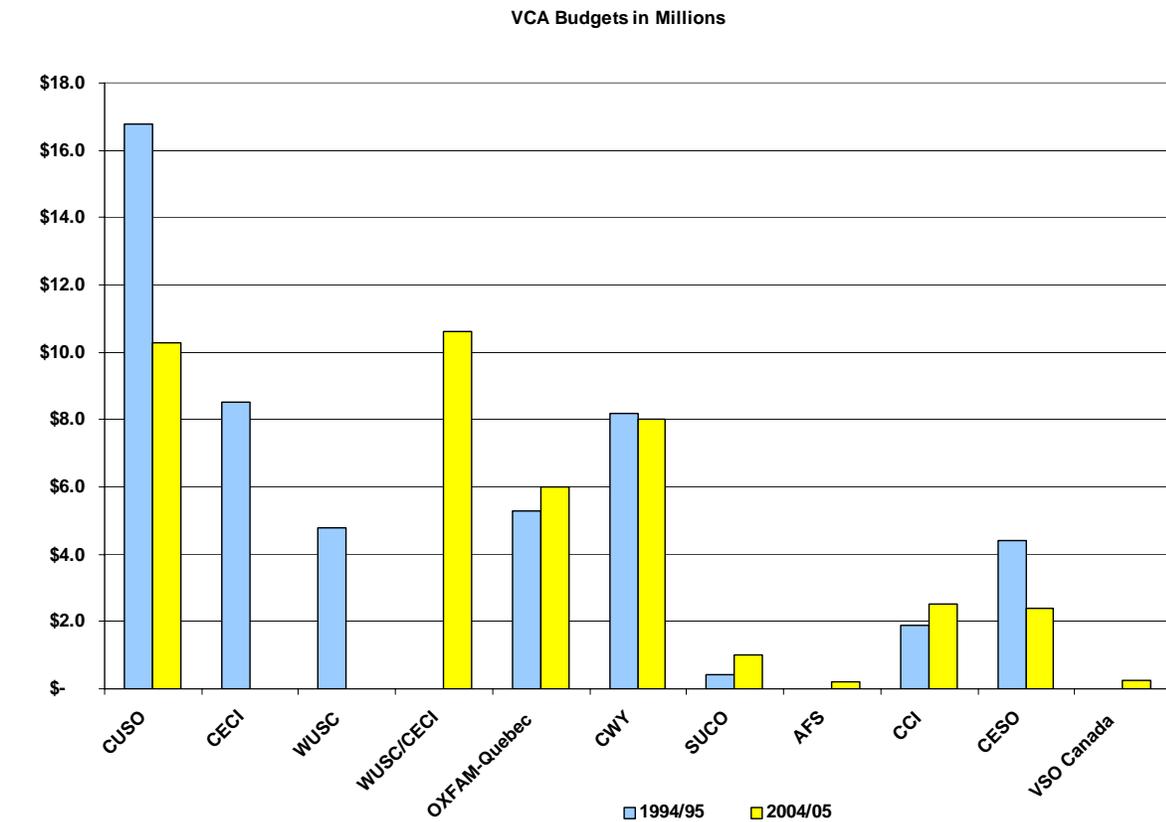
Affiliation internationale : Trois des OCV étudiés (AFS IC, Oxfam-Québec, VSO Canada) sont membres d'une organisation internationale et ont accès à des ressources internationales (financières et/ou autres) auxquelles les autres OCV n'ont peut-être pas accès.

Montant de l'appui fourni : Comme le tableau 2.3 ci-dessous en fait foi, l'appui de la DGPC à chaque OCV a évolué au fil du temps. Le programme a appuyé dix organismes en 1994-1995, tout comme en 2004-2005. Entre-temps, deux nouveaux acteurs se sont ajoutés (AFS IC, VSO Canada) tandis que l'appui à deux organismes a pris fin (VICS et OCOD). Vous trouverez des renseignements supplémentaires sur le financement de l'ACDI fourni à chaque OCV à l'annexe XVIII.

Le budget total a diminué, passant d'environ 51 millions de dollars par année en 1994 à environ 42 millions de dollars par année à l'heure actuelle. Certains organismes ont subi d'importantes compressions dans le financement de la DGPC au fil du temps (CECI, CUSO, EUMC, SACO); certains ont vu l'appui financier augmenter considérablement (CCI, SUCO) tandis que d'autres ont connu une légère diminution (JCM) ou augmentation (Oxfam-Québec).

Nota : CECI et EUMC continuent d'exister en tant qu'organismes distincts, mais le financement qu'ils reçoivent de la part du PCV (10,6 millions de dollars en 2004) est destiné à Uniterra; le total est inférieur à l'appui total que les deux organismes avaient reçu en 1994-1995 (13,5 millions de dollars).

Tableau 2.3 Appui de la DGPC à chaque OCV pour l'envoi de volontaires en 1994 et 2004



¹⁸ Au moment de rédiger le présent rapport, CUSO envisageait de remplacer ses six bureaux régionaux canadiens par trois employés itinérant.

3. Évolution du contexte de la coopération volontaire

3.1 Introduction

Pour ouvrir la voie à l'analyse qui sera effectuée dans le reste du présent rapport, nous faisons ressortir quelques-uns des principaux changements survenus dans le contexte du développement international et dans le contexte national au cours des dix dernières années et qui ont une résonance particulière pour le Programme de coopération volontaire.

Principaux jalons

Un nombre important d'événements qui se sont produits à l'échelle du globe et au Canada au cours des 50 dernières années ont eu des répercussions directes et indirectes sur les programmes de coopération volontaire (consulter le tableau 3.1). Ces répercussions sont examinées dans les sections ultérieures du rapport.

Tableau 3.1 Étapes clés dans le contexte international et canadien

ANNÉES	CONTEXTE INTERNATIONAL 	CONTEXTE CANADIEN 	CONTEXTE DU PCV 
1950	Guerre froide. Plan Colombo (1951).	Bureau de l'aide extérieure (précurseur de l'ACDI) établi au sein du ministère des Affaires extérieures en 1960.	Envoi de volontaires par des organismes universitaires et religieux.
1960	Indépendance des pays africains.	Création de l'ACDI (1968.)	Création de plusieurs OCV canadiens ¹⁹ (CCI, CECI, CUSO, EUMC, SACO, SUCO).
1970	Chute du Mur de Berlin (1989).	Création de VNU.	Augmentation importante du financement et de la programmation pour l'envoi de volontaires.
1980		Le Canada s'engage à accroître l'APD à 0,7 p. 100 du PIB Augmentation de l'APD.	Les ONG sont admissibles au financement de projets dans le cadre du programme d'action convergente.
1990	Politiques d'ajustement structurel. Principes de l'aide internationale efficace (1996).	Récession et déficit inégal. <i>Le Canada dans le monde</i> (1995).	Réduction du financement de l'ACDI (DGPC, ONG). Examen du Programme volontaire en 1992. Examen du PCV demandé par les organismes d'envoi de volontaires en 1994. Cadre d'envoi de volontaires 1999-2004.
2000	Objectifs de développement du Millénaire.	Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire – Initiative	Cadre de l'ACDI (CRGR, objectifs de développement durable). Énoncé de politique en faveur

¹⁹ Jusque tout récemment, les organismes de coopération volontaire étaient appelés « organismes d'envoi de volontaires ».

2005	11 septembre 2001.		<p>sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC) (2001).</p> <p>Scandale à DRHC.</p> <p>Scandale des commandites.</p> <p>Annonce du premier ministre concernant le Corps canadien.</p> <p>Annonce d'une aide extérieure et d'un allègement de la dette de 3,4 milliards sur 5 ans.</p>	<p>d'une aide internationale plus efficace (2002).</p> <p>Création du PCV (2004).</p> <p>Examen du PCV (2004-2005).</p>
------	--------------------	--	--	---

3.2 Contexte international

Constatation 4 : Le plan d'action mondial sur le développement fait ressortir et reconnaît le rôle très important de la participation de la société civile. Tous les grands donateurs internationaux continuent d'investir dans la coopération volontaire pour appuyer la participation de la société civile au Nord et au Sud.

Plusieurs initiatives internationales récentes (consulter les encadrés) exercent une influence profonde sur le soutien de la communauté du développement à l'égard de la coopération internationale, ce qui ressort dans la façon dont elle harmonise désormais activement ses politiques, ses pratiques, ses programmes et ses dépenses avec le plan d'action mondial sur le développement. Par exemple, les organismes de développement bilatéraux et multilatéraux prennent des mesures importantes pour délier l'aide et concentrer leur investissement dans certains secteurs et/ou pays, et les approches axées sur les résultats sont en train de devenir la norme plutôt que l'exception. On insiste aussi de façon accrue sur les résultats de développement.

Ces progrès entraînent certaines répercussions importantes sur le rôle, les besoins et les attentes des institutions, des organisations et de la société civile dans les pays en développement. Les institutions gouvernementales et les organisations du Sud sont de plus en plus appelées à exprimer leurs besoins et leurs attentes et à se conformer à leurs engagements, compte tenu de l'acceptation générale des principes liés à la prise en charge locale, à l'amélioration de la coordination entre les donateurs et à des partenariats plus solides. La société civile doit jouer un rôle de

Cinq principes de l'aide internationale efficace²⁰

Prise en charge locale.

Amélioration de la coordination entre les donateurs.

Partenariats plus solides.

Approche axée sur les résultats.

Cohérence accrue des politiques.

Autres facteurs clés liés à l'utilisation efficace des sommes investies dans l'aide : bonne gouvernance, renforcement des capacités, mobilisation de la société civile.

Objectifs de développement du Millénaire (2000)

Réduire la pauvreté et la faim.

Assurer l'éducation primaire pour tous.

Promouvoir l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes.

Réduire la mortalité infantile.

Améliorer la santé maternelle.

Lutter contre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies.

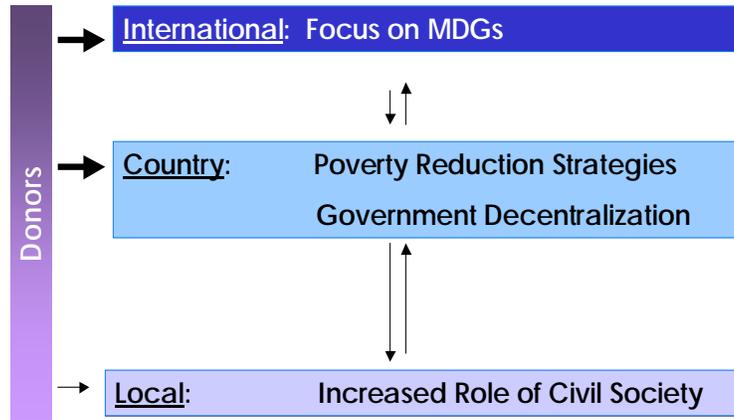
Assurer un environnement durable.

Mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

²⁰ *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle* (OCDE, 1996) p. 13-17

plus en plus important dans les pays en développement, dans la foulée des tendances à la décentralisation, afin que les approches-programmes, comme les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) et les approches sectorielles, soient efficaces.

[Traduction de la figure] Donateurs; International : concentration sur les ODM; Pays : Stratégies de réduction de la pauvreté – Décentralisation du gouvernement; Local : Rôle accru de la société civile.



Ce contexte accroît l'importance des initiatives destinées à renforcer la société civile dans le Nord et le Sud.

Un examen d'autres pays européens révèle un appui accru à l'égard des programmes de coopération volontaire²¹ et ce, pour deux raisons principales. Premièrement, les gouvernements du Nord reconnaissent l'importance de l'appui et de l'engagement du public concernant l'aide publique au développement. Les seuls pays d'Europe qui ont évité une baisse du financement de l'APD sont ceux qui ont renseigné le public sur leurs programmes de développement et qui ont été en mesure de les justifier (le Danemark²², la Norvège, la Suède et la Suisse). Les programmes de coopération volontaire et d'autres programmes semblables sont perçus par certains de ces pays comme un moyen efficace de mobiliser les citoyens, en particulier la classe politique, au sujet du développement international. Certains croient que les ONG actives dans la coopération volontaire ont un avantage concurrentiel sur d'autres organismes de développement pour ce qui est de sensibiliser le public et d'accroître sa participation à l'élaboration des politiques. Le bénévolat à l'étranger est aussi considéré comme une forme d'engagement du public et un moyen de créer un capital social dans le Nord et le Sud.

Deuxièmement, compte tenu de la disponibilité et de la capacité des volontaires à travailler avec la société civile dans les pays du Sud, les donateurs voient de plus en plus en ces programmes un instrument pour atteindre les objectifs de développement du Sud, en particulier pour ce qui est du

Enracinée dans la confiance, l'action volontaire est une expression du capital social, c'est-à-dire les réseaux d'interaction sociale et les normes de réciprocité qui permettent au volontaire d'assumer un certain niveau de réciprocité au sein de la collectivité. Le bénévolat engendre aussi des normes et des réseaux nouveaux qui enrichissent les réserves actuelles de capital de la société, en établissant de nouvelles relations et en étendant ses toiles d'interaction sociale. [Traduction]

Below the Waterline of Public Visibility, VNU, 2000, p. 7

renforcement des capacités de la société civile. En outre, une telle coopération peut favoriser l'établissement d'un capital social et la fondation d'organismes volontaires dans les pays du Sud.

²¹ Une étude danoise réalisée en 2003 et intitulée *The Use of Personnel in Development Cooperation* indique qu'au cours des dernières années, l'appui financier aux programmes de coopération volontaire a augmenté pour six des neuf organismes d'envoi de volontaires dans les pays européens et est demeuré le même pour les trois autres. Le Danemark ne fait pas partie de ces pays car il a mis fin à son programme de coopération volontaire.

²² Bien que l'APD du Danemark demeure élevée, le pays a aboli son programme de coopération volontaire.

Constatation 5 : La mondialisation, combinée au plan d'action mondial sur le développement, a des répercussions importantes sur l'offre et la demande de volontaires, ainsi que sur les modes d'envoi de volontaires et la gestion de la coopération volontaire.

Depuis les vingt dernières années, la mondialisation a été l'objet d'un grand nombre de débats et de discussions. Bien que le terme ait été utilisé au tout début pour désigner la croissance des activités économiques au-delà des frontières nationales (et ses conséquences), le terme a pris d'autres dimensions sur le plan culturel, politique et environnemental. Malgré le débat permanent sur les conséquences de la mondialisation sur le Nord et le Sud, divers aspects de la mondialisation ont influé sur l'offre et la demande de volontaires.

L'augmentation de la couverture médiatique à l'échelle mondiale, les progrès dans les technologies de l'information et des communications (TIC) ainsi qu'un meilleur accès à des voyages peu coûteux ont permis de raviver l'intérêt des gens et de les sensibiliser à l'égard des événements internationaux, comme la crise du SRAS (syndrome respiratoire aigu sévère), les attentats du 11 septembre, la guerre en Irak et le récent tsunami en Asie (2004). En outre, l'intérêt et la sensibilisation sont renforcés par les migrations internationales, les habitudes de consommation mondiales et les changements démographiques à l'intérieur des pays.

La mondialisation ravive **l'intérêt des particuliers à l'égard du bénévolat international**. Les raisons qui motivent une personne à devenir volontaire peuvent varier (études, épanouissement personnel, développement international, altruisme, motifs religieux, etc.) et la distinction entre les programmes de coopération volontaire et d'autres genres de bénévolat est souvent floue. Cette situation peut entraîner des conséquences négatives pour les personnes concernées lorsque l'on comprend ou évalue mal les exigences liées à la sélection et à la formation des volontaires (consulter l'encadré).

Intérêt des volontaires pour les opérations de secours à la suite du tsunami en Asie

Lorsque l'on parle de secours d'urgence pour une catastrophe de cette ampleur, il faut y penser deux fois avant de se rendre là-bas spontanément pour aller offrir son aide. Si vous n'avez aucune formation ou expérience pour faire face à des situations traumatisantes, ce n'est probablement pas une bonne idée. Nous n'envoyons jamais de volontaires spontanés pour faire des travaux de secours à l'étranger.
[Traduction]

Suzanne Charest, Croix-Rouge canadienne

Globe and Mail (p.T2), 15 janvier 2005

La mondialisation suscite également un **intérêt général à l'égard du développement international**. À la suite du tsunami qui a eu lieu en Asie à la fin de 2004, les niveaux inouïs d'intérêt, d'appui financier et de soutien à la défense des droits qu'ont manifesté les personnes et les organismes de partout sur la planète ont démontré l'influence possible de la société civile sur les gouvernements. Bien que certains déplorent que l'appui au développement international soit « centré sur l'événement » et réagisse à des crises, on constate des indications positives d'une augmentation du débat public sur la complexité du développement international et sur le besoin d'un appui à long terme, comme l'atteinte de l'objectif, mis de l'avant par les Nations Unies, de consacrer 0,7 p. 100 du produit intérieur brut à l'aide publique au développement (APD). Comme nous l'avons mentionné précédemment, il semble que les organismes de développement international veuillent canaliser l'intérêt et l'appui du public à l'égard du développement international.

Notre examen de la documentation, complété par l'information provenant des entrevues, laisse entendre que la mondialisation a des répercussions profondes, tant sur **l'offre de volontaires** que sur **la demande d'envoi de volontaires et de coopération volontaire**, comme le tableau 3.2 en fait foi. Dans l'ensemble, l'intérêt à l'égard du bénévolat à l'étranger est élevé. En outre, sa popularité est croissante parmi les personnes plus âgées et mieux nanties qui sont prêtes à payer de leur poche pour vivre l'expérience.

Tableau 3.2 Évolution mondiale de l'offre et de la demande de volontaires

OFFRE	DEMANDE
<p>Intérêt accru des particuliers à offrir leurs services, souvent à la suite de catastrophes naturelles (p. ex. : tsunami).</p> <p>Offre accrue de volontaires de plus en plus âgés et plus expérimentés (sauf pour les programmes jeunesse) qui souhaitent des affectations à court terme plutôt qu'à long terme.</p> <p>Volonté et capacité accrues des particuliers à payer eux-même les frais pour le privilège de faire du bénévolat</p> <p>Plus grande diversité des antécédents des volontaires (origine ethnique, pays d'origine).</p>	<p>Demande accrue de volontaires « professionnels », spécialisés et expérimentés.</p> <p>Demande accrue de volontaires du Sud qui ont une connaissance plus approfondie du contexte.</p> <p>La pénurie croissante de ressources humaines qualifiées dans certaines régions (p. ex. : en raison de l'incidence du sida en Afrique) renouvelle les demandes de mesures immédiates, comme le remplacement des ressources humaines, qui étaient courantes dans les années 1960 et 1970, mais qui étaient pratiquement disparues dans les années 1980.</p> <p>Intérêt accru dans certains pays du Sud à établir leurs propres organismes nationaux de volontariat.</p>

La mondialisation a aussi une influence sur les **modes de bénévolat**. Même si, auparavant, les OCV avaient tendance à dominer la gestion de ces activités dans un pays donné, il y a maintenant une plus grande diversité (consulter l'encadré). Des organisations relativement nouvelles, comme Ingénieurs sans frontières, envoient des professionnels à l'étranger pour renforcer les capacités locales.

Changements dans les modes de bénévolat

Acteurs de plus en plus variés actifs dans le bénévolat (p. ex. : secteur privé, clubs, groupes religieux, associations professionnelles, particuliers).

Diversité accrue des modes de bénévolat, dont le bénévolat pendant les vacances, les stages, le bénévolat autonome.

Approches des OCV : Les organismes de coopération volontaire, pour la plupart, font face au changement et trouvent des moyens d'accroître les effets de leurs programmes de développement en délaissant les placements individuels ponctuels au profit d'approches plus stratégiques, régies par la demande et axées sur les programmes (p. ex. : programmes sectoriels ou nationaux concentrés). De nombreux organismes ont adopté des méthodes de renforcement des capacités afin d'accroître la durabilité des résultats.

Soutien de l'État à l'envoi de volontaires : Au cours des dernières années, plusieurs pays donateurs ont entrepris un examen de leurs programmes d'envoi de volontaires. Bien que les principaux donateurs continuent d'appuyer ces programmes, le résultat des examens varie : fusion avec l'État (APSO) en Irlande, restructuration (Fredskorpset) en Norvège ou fin de l'aide gouvernementale au Danemark. Dans d'autres cas, cela a mené à la conclusion d'accords à long terme (Royaume-Uni, Australie) ou à des modifications dans les priorités stratégiques.

Changements dans la programmation des OCV ²³

Placements multidirectionnels : y compris Nord-Sud, Sud-Nord, Sud-Sud et volontariat national.

Associations et partenariats multidimensionnels : y compris entre OCV et les ODP, entre les organisations de la société civile du Nord et les ODP ou les réseaux du Sud, entre les OCV et les partenaires du Nord.

Nombreux types de ressources : soutien accru à l'égard des activités non liées au bénévolat, comme les coûts rattachés à d'autres initiatives de renforcement des capacités (p. ex. : coûts liés aux ateliers, aux consultants, à l'achat d'équipement, à l'appui à des petits projets).

Durée : Placements individuels allant de 2 semaines à quelques années; associations et partenariats allant de plusieurs années à des dizaines d'années.

²³ Consulter le glossaire pour connaître la définition de ces termes.

Changements dans la programmation des OCV : Comme le démontre le tableau 3.3, les programmes de coopération volontaire ont évolué considérablement depuis les quarante dernières années. Les OCV ont adapté leur façon de répondre aux besoins des pays en développement, s'éloignant de l'approche traditionnelle qui consistait à fournir des volontaires individuels du Nord aux organismes du Sud pour des périodes déterminées (p. ex. : deux ou trois ans). Ils y répondent maintenant au moyen d'une variété de placements multidirectionnels, d'associations et de partenariats multidimensionnels et d'une plus grande diversité au chapitre des types de soutien, de la durée des placements et des associations (consulter l'encadré).

La plupart des organismes accordent de plus en plus de place aux résultats de développement (planification, suivi et établissement de rapports) afin de démontrer aux intervenants l'efficacité de leur travail. Enfin, on note une prise de conscience et une attention accrues pour canaliser plus efficacement l'énergie, l'engagement et l'appui des volontaires de retour au pays, tout particulièrement en ce qui a trait aux programmes nationaux d'engagement du public.

Tableau 3.3 Évolution de la coopération volontaire au fil du temps²⁴

ÉLÉMENT	DÉCENNIE				
	1960	1970	1980	1990	2000
Rôles	Exécutants.	Mobilisateurs.	Catalyseurs/ partisans.	Alliés/partenaires.	Alliés/partenaires.
Rubrique de programme	Envoi de volontaires.		Envoi de volontaires. Coopération volontaire.		Coopération volontaire.
Approche	Prestation de services par des volontaires du Nord dans le Sud.	Accent sur le développement communautaire dans le Sud.	Soutien aux ONG du Sud en tant qu'acteurs clés.	Établissement de partenariats et de réseaux. Renforcement organisationnel des organismes du Sud.	Établissement de partenariats et de réseaux mondiaux. Solidarité-réciprocité. Renforcement des capacités des OPD.
Durée des partenariats	Court terme à 2 ans.	Durée du projet.	3 à 5 ans.	Long terme.	Long terme.
Paradigme du développement	Gens souriants prêts à voyager.	Causes profondes Besoins fondamentaux.	Développement durable et participatif.	Participation et démocratisation.	Mondialisation.
Place de l'engagement du public	Campagnes de financement d'organismes caritatifs.	Insistance accrue sur la sensibilisation au développement.		Priorité réduite en 1995, remplacée par l'insistance sur les résultats de développement.	Insistance accrue sur l'engagement du public depuis 2003-2004.

²⁴ Analyse de David Korten dans *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*, 1990.

Constatation 6 : Le renforcement des capacités a été largement adopté comme stratégie importante en vue d'appuyer l'aide internationale efficace (AIE) et le développement durable. Toutefois, le renforcement des capacités est un domaine relativement nouveau et en évolution. Le fardeau revient aux organismes qui ont adopté cette approche de se tenir au courant des faits nouveaux afin d'accroître au maximum leur efficacité.

Comme en fait état une publication récente du PNUD²⁵, l'évolution des mentalités dans les relations Nord-Sud se reflète dans le vocabulaire qu'utilise la communauté du développement. Dans les années 1960, la façon de concevoir et de planifier les initiatives de développement se résumait au concept de « l'assistance technique ». La notion sous-jacente à cette expression était que les pays riches du Nord détenaient le monopole de la connaissance. Dans les années 1970, la communauté du développement a commencé à parler de « coopération technique » comme moyen de rétablir un certain équilibre dans les relations entre le Nord et le Sud. Au cours des années 1980 et 1990, le concept du « renforcement (ou développement) des capacités » a pris forme comme concept clé de l'aide au développement, lequel a été reconnu comme son objectif principal. L'idée de base qui sous-tend le concept du renforcement des capacités est que « des capacités existent dans les pays en développement et elles doivent être développées » et que « les stratégies de développement ne doivent pas et, en fait, ne devraient pas être importées de l'extérieur. »²⁶ [Traduction]

Expérience du PNUD liée au renforcement des capacités

Dix principes pour insuffler la prise en charge, transformer le leadership et veiller à assurer le renforcement des capacités

1. Ne pas précipiter les choses.
2. Respecter l'échelle des valeurs et favoriser l'estime de soi.
3. Explorer localement et mondialement; réinventer localement.
4. Remettre en question les attitudes et les inégalités dans les rapports de forces.
5. Penser et agir en termes de résultats sur le plan du renforcement des capacités.
6. Établir des mesures incitatives positives.
7. Intégrer des facteurs externes aux priorités, aux processus et aux systèmes nationaux.
8. Prendre appui sur les capacités actuelles au lieu d'en créer de nouvelles.
9. Demeurer présent malgré des circonstances difficiles.
10. Demeurer comptable aux bénéficiaires finaux.

Ownership, Leadership and Transformation – Can We Do Better for Capacity Development?, PNUD (2003) [traduction]

De nombreux organismes de développement, dont ceux qui oeuvrent dans la coopération volontaire, mettent dorénavant bien en évidence le concept du renforcement des capacités dans leur vision organisationnelle ou leurs énoncés des objectifs. De plus, un nombre croissant de projets des donateurs considèrent le renforcement des capacités comme un objectif ou une stratégie de projet. Il est aussi retenu dans les *Principes d'efficacité du développement* (OCDE, 1996) comme un facteur clé de l'utilisation efficace des sommes investies dans l'aide.

²⁵ *Ownership, Leadership and Transformation – Can We Do Better for Capacity Development?*, Lopes, C. et Theisohn, T., PNUD, Earthscan (2003)

²⁶ Idem, p. xii

Même si de nombreux organismes, dont ceux qui participent à la coopération volontaire, ont adopté une approche axée sur le renforcement des capacités, leur compréhension de celui-ci et l'approche utilisée à cet égard varient considérablement. Dans le même ordre d'idées, les niveaux d'entrée privilégiés (consulter l'encadré), les définitions et les résultats escomptés diffèrent. Certains organismes ont poussé davantage leur réflexion et, selon l'expérience qu'ils ont acquise en matière de renforcement des capacités, ont adopté une approche plus systématique et plus holistique à l'égard de ce travail. D'autres en sont aux premières étapes et sont encore en train de mettre au point des modèles, des cadres, des systèmes et des outils.

Quelques questions courantes à propos du renforcement des capacités²⁷

Le renforcement des capacités est-il un processus ou un objectif?

Quels sont les niveaux d'entrée appropriés (secteur, institution, organisme, particuliers) relativement aux initiatives de renforcement des capacités et quelles sont les interactions entre les niveaux?

Quels sont les résultats réalistes et réalisables des initiatives de renforcement des capacités?

Le renforcement des capacités est un domaine qui évolue rapidement et, conformément à ses principes, il prend appui sur l'expérience de ses intervenants et reconnaît le besoin de s'adapter aux situations locales. En outre, il accepte le fait que trouver la bonne formule dans le renforcement des capacités demandera du temps. Compte tenu que le renforcement des capacités est de plus en plus adopté en tant qu'approche en matière de développement international, il incombe à tous les intervenants de se tenir au courant et de partager leur expérience avec d'autres intervenants afin d'assurer une efficacité accrue des programmes de renforcement des capacités. Cela revêt une importance toute particulière pour les organismes actifs dans la coopération volontaire car ils ont récemment adopté une approche axée sur le renforcement des capacités pour appuyer leurs partenaires des pays en développement.

3.3 Contexte canadien

Constatation 7 : Le Canada est en train de réviser sa politique étrangère. Bien que les orientations stratégiques n'aient pas encore été publiées, il semble qu'elles mettront davantage l'accent sur la participation active des Canadiens et des Canadiennes à la coopération internationale. Ainsi, le Canada aura la possibilité de préciser sa position à l'égard de la coopération volontaire internationale.

L'énoncé de principe actuel sur la politique étrangère du Canada, intitulé *Le Canada dans le monde*, remonte à 1995. Au moment de rédiger le présent rapport, le gouvernement du Canada était en train de rédiger un énoncé de politique étrangère qui prévoit actualiser les priorités du Canada en matière de politique étrangère. En attendant le lancement de cet énoncé, une certaine incertitude règne quant aux orientations, aux priorités et aux rôles futurs des ministères et des organismes gouvernementaux canadiens, y compris l'ACDI. Cependant, il y a des indications selon lesquelles l'énoncé de principe précisera le « créneau » que le Canada désire occuper dans le monde.

Des annonces publiques récentes laissent entendre que l'énoncé de politique étrangère insistera sur l'importance de la participation des Canadiens au développement international. La création de l'initiative du Corps canadien, en 2004, laisse entendre que le gouvernement fera une plus grande place aux façons de mettre en pratique l'engagement du Canada à l'égard du développement mondial en faisant participer activement les Canadiens et les

L'initiative du Corps canadien est nouvelle et en évolution tandis que d'autres programmes sont bien ancrés. Une stratégie ou un énoncé d'orientation commun permettrait de préciser le créneau de chaque programme et d'éviter le chevauchement des programmes.

²⁷ *Le développement des capacités : sa raison d'être, sa nature et ses modalités*. Développement des capacités : Documents hors série, Bolger, J. ACDI (2000) p. 35

Canadiennes sur la scène internationale, qu'il s'agisse de Casques bleus, d'observateurs électoraux ou de volontaires canadiens. Cette initiative vient compléter les engagements actuels du Canada, y compris le Programme de coopération volontaire (et ses précurseurs) et les programmes de stages pour les jeunes de la SEJ décrits à la section 2.0.

L'existence de ces divers programmes démontre que le gouvernement canadien reconnaît l'importance de la coopération volontaire internationale et qu'il souhaite favoriser l'engagement des Canadiens pour des buts divers et de diverses façons. En outre, la participation active de plusieurs ministères à certains de ces programmes renforce de manière positive l'attention que le gouvernement canadien prête de plus en plus à l'approche pangouvernementale. Il s'agit d'une occasion importante pour le gouvernement de préciser la raison d'être et les objectifs généraux du Canada en matière de coopération volontaire et de préciser la façon dont chaque programme fait un apport à l'atteinte des objectifs (ce point est discuté à la section 4.5.2.).

« Le Canada est considéré depuis longtemps comme étant l'un des défenseurs les plus ardents de la démocratie, du pluralisme, des droits de la personne et de la primauté du droit. Des groupes et des individus d'un bout à l'autre du pays mettent déjà en commun leur expérience dans ces domaines à l'étranger. Solidarité Canada [désormais appelé Corps canadien] renouvellera l'attention et l'énergie portées actuellement dans ces secteurs et permettra de mieux appairer les compétences et les talents des Canadiens – notamment les jeunes – afin de favoriser la démocratie et la primauté du droit dans des États fragiles à l'avenir. »

Premier ministre Martin, 10 mai 2004 [Internet]

Constatation 8 : Les Canadiens sont de plus en plus intéressés à s'engager à l'échelle internationale. Cet intérêt présente des occasions importantes pour les organismes concernés par l'engagement du public.

Le prochain énoncé de politique étrangère devrait souligner l'intérêt croissant des Canadiens à s'engager à l'échelle internationale. Comme c'est le cas partout sur la planète, les répercussions de la mondialisation mentionnées précédemment ravivent l'intérêt des Canadiens à l'égard de la coopération internationale. En voici des preuves récentes : l'aide financière canadienne (plus de 500 millions de dollars)²⁸ et l'intérêt démontré par les citoyens à la suite du tsunami en Asie. Certains OCV interrogés dans le cadre de la présente étude ont indiqué qu'ils avaient été inondés de demandes de Canadiens désireux d'aller aider bénévolement dans les pays touchés par le tsunami. On remarque également une augmentation du nombre d'inscriptions dans les programmes d'études en développement international donnés dans les universités canadiennes. De plus, un sondage d'opinion récent mené par Ekos²⁹ révèle qu'un nombre croissant de Canadiens (de 42 p. 100 à 59 p. 100 depuis 1994) croient que le Canada doit maintenir son programme d'aide aux pays pauvres, et ce, malgré les problèmes et la pauvreté qui existent au Canada.

Simultanément cependant, les données du sondage et d'autres analyses démontrent que l'intérêt des Canadiens tend à être dicté par des crises (p. ex. : des

Connaissance et compréhension des Canadiens à l'égard du développement

Malgré l'intérêt à l'égard des affaires internationales, les Canadiens connaissent peu les faits. Innovative Research Group, Visions of Canadian Foreign Policy: Conference Report, 4 novembre 2004

Même si les Canadiens sont d'avis que l'aide au développement est importante, leur soutien demeure superficiel, sans être jumelé à un engagement à prendre des mesures concrètes. Alain Noël, Jean-Philippe Thérien et Sébastien Dallaire, Divided over Internationalism: the Canadian Public and Development Assistance, Université de Montréal, 2003, p. 2

²⁸ Rethinking Government 2004, Wave 5 Report, Les Associés de recherche Ekos inc., février 2005, p. 22.

²⁹ Idem

catastrophes naturelles, le terrorisme) et que leur soutien est instable.³⁰ Bon nombre de personnes sont d'avis qu'il est très important d'approfondir les connaissances des Canadiens et d'accroître leur soutien à l'égard du développement international, qui sont perçus habituellement comme étant superficiels.

Toutefois, les Canadiens sont de plus en plus renseignés. Par exemple, dans un récent sondage³¹, 71 p. 100 des répondants ont déterminé que des politiques commerciales internationales plus équitables étaient un moyen efficace de réduire la pauvreté dans le Sud. De nombreuses personnes sont d'avis qu'une connaissance approfondie de la part des Canadiens leur permettrait d'appuyer davantage les priorités de développement du gouvernement du Canada.

Appui des Canadiens à l'APD

Les Canadiens sont plus que jamais engagés dans le monde, ils sont plus prêts à travailler à l'étranger, et perçoivent cet engagement comme la clé de la prospérité canadienne. Assurer la participation active des Canadiennes et des Canadiens, CCCI, 2004 p. 5

Une majorité (78 p. 100) de Canadiens appuie le programme d'aide internationale du Canada. Ce que pensent les Canadiens de l'aide au développement, Environics Research Group, 2004

Soixante-quinze pour cent des Canadiens croient que ce qui se passe dans le monde a une influence sur leur vie quotidienne. Innovative Research Group. Visions of Canadian Foreign Policy: Conference Report, 4 novembre 2004

Le contexte actuel présente des occasions importantes pour le gouvernement canadien et d'autres acteurs de canaliser l'intérêt des Canadiens à l'égard du développement international au moyen de l'appui à l'engagement du public.

Constatation 9 : Les inquiétudes au sujet de la reddition de comptes du gouvernement au cours des dernières années ont mené à des comportements de plus en plus frileux et à une demande accrue de renseignements pour respecter les responsabilités ministérielles, peut-être au détriment d'une programmation efficace.

La gestion axée sur les résultats et les dépenses judicieuses sont deux des quatre domaines essentiels d'un secteur public performant, selon *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes* (2000), le cadre de gestion du gouvernement du Canada qui vise à établir et à soutenir l'excellence des pratiques de gestion du gouvernement canadien.

Au cours des dernières années, des événements comme les scandales de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et du programme des commandites, ont exercé une pression supplémentaire sur le gouvernement afin qu'il justifie les dépenses de l'État. Cette pression entraîne des conséquences administratives immédiates et profondes pour les ministères fédéraux et les organismes qu'ils soutiennent.

«La gestion dans tous les ministères, organismes et domaines fonctionnels doit être axée sur l'obtention de résultats et sur la communication des résultats aux représentants élus et aux Canadiens et aux Canadiennes, dans des formes simples et compréhensibles.

Il faut analyser les coûts des diverses initiatives en fonction des résultats escomptés ou obtenus pour s'assurer que l'argent des contribuables est dépensé à bon escient. Les programmes et les propositions... doivent faire l'objet d'évaluations systématiques, et les ressources doivent être soumises à des contrôles efficaces.»

Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes (SCT, 2000)
(Internet)

³⁰ Ce que pensent les Canadiens de l'aide au développement : sondage d'opinion, Environics Research Group, 2004

³¹ Idem

Les demandes d'accès à l'information se sont multipliées, entraînant un fardeau administratif plus lourd pour les ministères ainsi que pour ceux qui reçoivent des fonds de l'État. Les ministères sont de plus en plus préoccupés par les responsabilités ministérielles, ce qui se traduit par un nombre accru de vérifications, d'évaluations, de rapports et de demandes pour d'autres types de renseignements sur les dépenses, les intrants et les activités (p. ex. : l'ACDI est à la veille de demander aux ONG de mettre en place des systèmes de suivi du temps et d'établir des rapports sur l'utilisation du temps). Cette situation exerce une pression considérable sur de nombreuses organisations du Sud vulnérables sur le plan financier, bénéficiaires finaux du financement de l'ACDI, qui disposent de peu de moyens pour répondre à ces exigences. Bien qu'il soit tout naturel que le gouvernement exige certains types de renseignements à des fins de responsabilisation, il y a parfois un déséquilibre entre la demande de responsabilisation et les renseignements sur le rendement.³² Ces déséquilibres accaparent le gouvernement et d'autres intervenants, ce qui réduit le temps disponible pour réunir et analyser les renseignements nécessaires à la prise de décisions et à une programmation efficace.

3.4 Contexte de l'ACDI et de la DGPC

Constatation 10 : En se positionnant dans le nouveau contexte de développement, la DGPC doit affronter le défi d'harmoniser ses priorités à celles de l'ACDI et de canaliser l'apport de son public cible diversifié, la société civile canadienne.

L'ACDI partage la même vision à long terme du développement durable, énoncée dans les Objectifs de développement du Millénaire (ODM), que la communauté du développement international. À l'instar d'autres donateurs, l'ACDI appuie les principes clés de l'aide internationale efficace et a reconnu explicitement l'importance d'autres facteurs transversaux dans son approche en matière de développement durable, notamment la bonne gouvernance, le renforcement des capacités pour s'assurer que les progrès sont durables une fois que les pays donateurs ont retiré leur appui et la mobilisation de la société civile pour aider à répondre aux besoins des populations et pour assurer une prise en charge par la collectivité. Les résultats clés de l'Agence (RCA), établis dans le CRGR de l'Agence en janvier 2002, servent de cadre à la planification, à la budgétisation et à l'établissement de rapports axés sur les résultats. Ils correspondent également aux priorités à moyen et à long terme de l'Agence.

Depuis quelques années, l'ACDI s'affaire à examiner et à réviser ses approches en matière de développement afin d'améliorer la cohérence entre ses actions, ses priorités énoncées et ses engagements. Dans ce contexte, l'ACDI a examiné le rôle et la valeur ajoutée du secteur volontaire canadien et des partenaires du secteur privé dans le programme canadien d'APD, ainsi que le bien fondé d'une collaboration.³³ L'ACDI a aussi à cœur de déterminer des moyens d'améliorer l'efficacité et l'efficience de sa collaboration avec ces partenaires de façon à ce qu'ils appuient davantage les principes de l'aide internationale efficace, la cohérence des politiques et la prise en charge locale.

Ces réflexions ont des répercussions particulières pour la Direction générale du partenariat canadien de l'ACDI qui appuie depuis toujours les initiatives des partenaires canadiens, conformément à sa mission. L'adoption de l'*Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace* (y compris la place prépondérante des résultats de développement) a soulevé des questions sur le rôle et les activités de la DGPC, questions auxquelles l'ACDI n'a pas encore répondu.³⁴

³² Hall, Michael et al., *Assessing Performance: Evaluation Practices & Perspectives in Canada's Voluntary Sector*, Centre canadien de philanthropie et Centre for Voluntary Sector Research and Development, 2003.

³³ *Stratégie de développement durable 2004-2006* (ACDI, 2004), p. 76

³⁴ Par exemple, dans l'*Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*, la plupart des répercussions se rapportent aux programmes bilatéraux de l'ACDI; on n'accorde aucune attention particulière aux programmes de la DGPC. Le document sur l'AIE indiquait que les directions générales du partenariat canadien et des programmes multilatéraux devraient élaborer des énoncés distincts.

La DGPC a pris des mesures pour s'assurer que les liens entre son investissement et les ODM sont plus nets.³⁵ La direction générale a aussi indiqué qu'elle s'orientait vers d'autres approches de programmation qui favoriseront la prise en charge locale et la participation de la société civile canadienne au développement. Ces objectifs seront concrétisés dans l'énoncé de vision sur les perspectives d'avenir de l'ACDI jusqu'en 2010.

Au cours des dix dernières années, le financement de la DGPC a diminué³⁶ (consulter le tableau 3.4), tandis que les budgets des programmes multilatéraux et bilatéraux ont augmenté. Cela ajoute aux défis que doit relever la DGPC pour donner suite au plan d'action mondial sur le développement adopté au cours des dernières années. Contrairement aux directions générales bilatérales et multilatérales de l'ACDI, la DGPC joue un double rôle : elle doit élaborer des programmes en harmonie avec les priorités ministérielles de l'ACDI (et conclure des accords pour les exécuter) et elle est aussi chargée de mobiliser la société civile canadienne et de canaliser les interventions de ce milieu diversifié à l'appui de la coopération internationale et des objectifs du Canada en matière d'APD. Par conséquent, la DGPC ne peut pas seulement énoncer des directives et signer des contrats, elle doit aussi être un lieu propice à la facilitation et fournir un environnement porteur, ce qui entraîne diverses répercussions pour la direction générale sur le plan de la politique, des programmes et des ressources (tant les fonds liés aux programmes que les ressources rattachées à la gestion des programmes) qui doivent être comprises, gérées et examinées à l'échelle du ministère.

Vision de la DGPC : La société civile et le secteur privé, aussi bien au Canada que dans les pays d'accueil, jouent un rôle clé dans le développement international. Ce sont des agents de changement qui apportent des idées novatrices sur le développement tout en faisant bénéficier directement la population. Le développement est un processus complexe qui fait appel aussi bien à la société civile et le secteur privé, qu'aux gouvernements et aux organisations internationales.

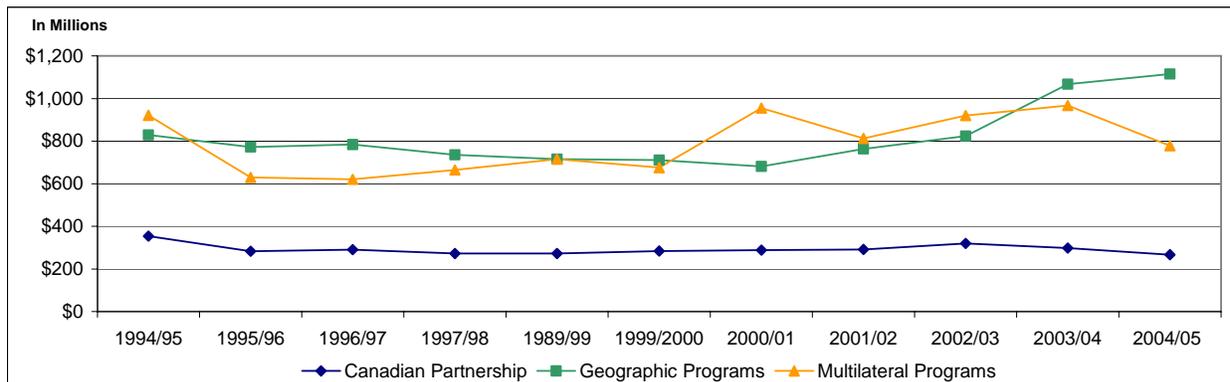
Mission : Appuyer le mandat et les objectifs de l'ACDI par le biais du Partenariat avec la société civile et le secteur privé au Canada et dans les pays d'accueil.

Extraits du site Internet de l'ACDI [Internet]

La contribution de l'ACDI à l'examen des dépenses du gouvernement du Canada comprend une « réduction des budgets du Programme d'information sur le développement, de la Direction générale des politiques et de la Direction générale du partenariat canadien, qui se concentreront davantage sur les Objectifs de développement du Millénaire et sur les pays les moins avancés ».

Site Internet de l'ACDI, 25 février 2005

Tableau 3.4 Dépenses de l'ACDI par programme (1994-2005)



³⁵ C'était, par exemple, l'un des éléments moteurs de la création du Programme de coopération volontaire.

³⁶ Extrait des Rapports ministériels sur le rendement de l'ACDI présentés au Parlement pour les exercices 1994-1995 à 2003-2004. Les données de 2004-2005 sont tirées du Rapport sur les plans et les priorités 2005.

Constatation 11: L'appui de l'ACDI aux activités d'engagement du public canadien a été inégal au fil du temps. Le contexte actuel présente une bonne occasion d'appuyer ces programmes.

L'appui à la mobilisation du public canadien en faveur des affaires internationales est évident dans les énoncés de politique étrangère du Canada (consulter l'encadré) ainsi que dans les stratégies et les énoncés de politique de l'ACDI des dix dernières années. En 1999, l'ACDI a publié la *Stratégie d'engagement du public et plan d'action* qui visait à « amener le public canadien à mieux comprendre la coopération internationale, à l'appuyer de façon soutenue et à agir de façon éclairée » (ACDI, 1999). Les résultats escomptés avaient été définis comme suit :

- Plus de Canadiens démontrent leur connaissance et leur compréhension des questions mondiales et de la coopération internationale;
- Les Canadiens appuient de façon soutenue le rôle et les investissements du Canada en matière de coopération internationale;
- Les Canadiens s'engagent de plus en plus dans une

La projection des valeurs et de la culture canadienne est importante pour notre succès dans le monde... La politique étrangère du Canada doit célébrer et promouvoir la culture et le savoir canadiens comme moyens privilégiés de favoriser nos intérêts dans les affaires internationales. Le Canada dans le monde (AEC, 1995 p.ii)

Mobilisation des Canadiens³⁷: L'ACDI est en train de réviser son cadre de communications stratégiques...qui [orientera] l'élaboration de plans plus précis pour promouvoir une meilleure compréhension du développement international et un soutien accru à celui-ci parmi les Canadiens...Les partenaires de l'ACDI peuvent mobiliser efficacement le soutien du public et des jeunes au moyen de leur travail avec des volontaires... Stratégie de développement durable de l'ACDI 2004-2006 (ACDI, 2004 p. 31-32)
[Internet]

Le PPP avait un budget d'environ 11 millions de dollars lorsque le programme a été aboli en 1995. La *Stratégie d'engagement du public et plan d'action* a mené à la création d'un fonds pour des projets autonomes d'engagement du public doté d'un budget annuel de 500 000 \$ ainsi qu'à un appui modeste (50 000 \$ par année) à chacun des sept conseils régionaux et provinciaux. L'ACDI (la Direction générale du partenariat canadien) compte à l'heure actuelle un agent dont les responsabilités comprennent, entre autres, l'engagement du public. L'ACDI a plutôt compté sur ses partenaires pour mobiliser les Canadiens dans le cadre de leurs activités de programme sans fournir un appui financier distinct à ces activités.

Alors que l'énoncé de vision le plus récent de la DGPC fait allusion à l'importance de mobiliser le public canadien, les ressources (financières et humaines) attribuées à ces objectifs ont été restreintes depuis la fin du Programme de participation du public (PPP) de l'ACDI il y a dix ans (consulter l'encadré). De plus, l'insistance accrue sur les principes de l'aide internationale efficace (y compris la place prépondérante des résultats de

Certains auteurs ont l'impression que l'ACDI a été plus intéressée à mettre en œuvre des exercices de relations publiques visant à rallier le public en faveur du programme canadien de développement international³⁸ qu'à créer une meilleure compréhension du développement et à favoriser la création de citoyens du monde.

³⁷ La mobilisation des Canadiens est l'un des cinq résultats porteurs énumérés dans la Stratégie de développement durable de l'ACDI.

³⁸ Voir par exemple Assurer la participation active des Canadiennes et des Canadiens – Renforcer leur action en tant que citoyens du monde (CCCI, 2004)

développement par rapport aux autres résultats) a créé une certaine ambiguïté concernant la volonté de l'ACDI de mettre en valeur l'engagement du public.

Toutefois, certains éléments laissent croire que le vent tourne dans les milieux gouvernementaux en faveur d'un appui plus explicite à l'engagement du public canadien. L'ACDI (sous le leadership de la Direction des services à l'Agence et des relations avec les Canadiens de la DGPC) est en train d'élaborer une nouvelle stratégie d'engagement du public pour remplacer celle qui remonte à 1999. La mise sur pied du Corps canadien en 2004 à la suite de l'annonce de l'initiative par le premier ministre laisse entendre un appui accru en faveur de stratégies d'engagement du public. Cela est confirmé par le grand intérêt des Canadiens et leur soutien au sujet des enjeux et des événements mondiaux. Bien que l'appui à l'éducation du public semble beaucoup plus solide qu'il ne l'a été depuis des années, des craintes, des questions et certains doutes subsistent concernant les objectifs, la nature et la durée de l'appui de l'ACDI, compte tenu de son bilan partagé à ce chapitre.

Constatation 12 : La DGPC a fait un effort résolu pour renforcer sa gestion globale au cours des cinq dernières années. Les recommandations de la vérification influent déjà sur les pratiques de gestion du PCV.

Au cours des cinq dernières années, l'ACDI et la DGPC ont pris plusieurs mesures pour s'adapter à l'évolution du plan d'action mondial sur le développement et pour accroître l'efficacité et l'efficience de la DGPC. Ces mesures ont été entre autres la réorganisation de la direction générale en 2003-2004, des séances de visualisation d'avenir, plusieurs examens de programme et une vérification interne du Programme du secteur volontaire.

Par exemple, en septembre 2003, la Direction générale de l'examen du rendement a entrepris une vérification interne pour savoir si les accords de contribution et de subvention émis et gérés par le Programme du secteur volontaire de la DGPC se conformaient à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et à d'autres lois, aux règlements et aux politiques du Conseil du Trésor, dont la Politique sur les paiements de transfert, ainsi qu'aux politiques, directives et lignes directrices de l'ACDI et de la Direction générale.³⁹ La vérification a conclu que bien que le Programme du secteur volontaire gère généralement les accords de subvention et de contribution en conformité avec les politiques pertinentes, le Programme doit améliorer les systèmes et les procédures internes qui servent à gérer les subventions et les contributions s'il veut se conformer aux politiques du Conseil du Trésor et de l'ACDI. Plus précisément, la vérification a proposé les améliorations suivantes :

- la création et la publication de cadres de programme et de critères d'évaluation pour les mécanismes de financement qui n'ont pas encore publié leurs critères;
- la rédaction de procédures pour l'exercice d'une diligence raisonnable lors de l'examen des propositions;
- l'établissement de procédures pour la vérification des comptes;
- l'élaboration d'une approche axée sur les risques pour la sélection des bénéficiaires qui feront l'objet d'une vérification financière.

Groupes de travail de la DGPC

Groupe de travail sur la diligence raisonnable.
Groupe de travail sur le partage des coûts.
Groupe de travail sur la planification stratégique. Groupe de travail sur la gestion financière.

En réaction à la vérification, la DGPC a instauré des groupes de travail internes (consulter l'encadré) et, au moment de rédiger le présent rapport, les travaux de chaque groupe allaient bon train. Le personnel du Programme de coopération volontaire tient les OCV au courant des recommandations de ces groupes de travail. Dans l'ensemble, ces mesures visent à accroître la

³⁹ Rapport de vérification interne, Accords de contribution et de subvention gérés par le Programme du secteur volontaire de l'ACDI (ACDI, 2004)

pertinence, l'efficacité et l'efficience de la direction générale, compte tenu de l'évolution du contexte. Il y a des indications selon lesquels ces mesures ont des retombées favorables. Des entrevues laissent entendre que bon nombre des initiatives aident à tirer au clair les attentes de la direction générale au sujet des partenaires, à préciser les obligations redditionnelles des partenaires et à accroître la transparence des exigences de la direction générale auprès des partenaires actuels et possibles. On a pu constater cette évolution dans les procédés utilisés par la DGPC pour conclure de nouveaux accords avec chaque OCV en 2004.

3.5 Contexte des OCV

Constataion 13 : Des changements fondamentaux dans la gestion, le gouvernement et les orientations stratégiques des OCV au cours des cinq à dix dernières années amènent un nouveau souffle, de nouvelles expériences et de nouvelles manières de travailler dans le secteur, ce qui accroît le respect témoigné aux OCV.

Respect accru témoigné aux OCV

Les directeurs généraux de ces organismes (OCV) sont des gestionnaires chevronnés, recherchés par le gouvernement, l'ONU. Ils ont beaucoup de poids... De plus, leurs conseils d'administration sont solides... et ils sont capables de traiter avec ces conseils d'administration solides.

Entrevue avec un représentant de l'ACDI

Un grand nombre de personnes interrogées dans le cadre du présent examen ont mentionné que des changements importants et pour le meilleur se sont produits au sein des OCV dans leur administration, la manière dont les conseils d'administration font le suivi du rendement, leur interaction avec l'ACDI, ainsi que dans le respect témoigné en général aux OCV (consulter l'encadré). Des entrevues avec des représentants de l'ACDI et les directeurs généraux des OCV étudiés, complétées par des examens de documents, révèlent des changements importants dans les orientations stratégiques de ces organismes.

Les directeurs généraux des OCV ont maintenant des antécédents professionnels plus variés qu'il y a 10 ou 20 ans. Plusieurs OCV (p. ex. : CCI, CUSO, EUMC) ont délibérément choisi des candidats externes provenant d'autres horizons (gouvernement, secteur privé, politique et société civile intérieure) pour amener de nouvelles perspectives et expériences dans leurs organismes. Quelques directeurs généraux actuellement en poste ont eux-mêmes été volontaires internationaux.

Nouvelles orientations stratégiques

Depuis juillet 2004, le CECI (Montréal) et l'EUMC (Ottawa) ont uni leurs efforts et expertises pour mettre en œuvre un important programme de coopération volontaire. Baptisé Uniterra, ce programme conjoint entend contribuer à la réduction de la pauvreté dans le monde et à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (Nations Unies). Site Internet du CECI, février 2005 (**Internet**)

Plusieurs OCV ont fait ou sont en train de faire des changements marquants à leur gouvernement pour accroître et/ou préciser les responsabilités, et plusieurs ont entrepris des virages stratégiques importants (p. ex. : le recentrage de l'action de CCI, la naissance d'Uniterra et la fusion d'Oxfam-Québec et de l'OCSO).

En 2000, CCI a amorcé une démarche en vue de se transformer, en passant d'un organisme axé sur les échanges interculturels à un organisme de développement international axé sur le développement durable et présent dans 15 pays partenaires. (Site Internet de CCI, février 2005)

Enfin, les relations entre OCV ont changé radicalement depuis trois ans, des changements provoqués en partie par des défis communs et renforcés par le nouveau type de dirigeants des OCV. Par conséquent, il existe une transparence, une confiance et une collaboration accrue entre ces organismes, ce qui les a aidé à parler d'une même voix et à établir une relation plus efficace avec l'ACDI (consulter aussi la section 4.5.4).

4. Rendement sur le plan du développement

4.1 Introduction

Dans ce chapitre, nous présentons les constatations de l'examen concernant le rendement du PCV sur le plan de ses résultats (sur les OPD, l'engagement du public canadien et les volontaires de retour au pays) et dans l'optique de certains facteurs clés de réussite de l'ACDI : pertinence, durabilité, établissement de partenariats et efficacité par rapport au coût.

4.2 Résultats sur les OPD

4.2.1 Contexte de l'étude

L'étude des organisations de pays en développement s'est penchée sur les activités de coopération volontaire de trois OCV : CECI, CUSO et Oxfam-Québec. Elle s'est concentrée sur les résultats obtenus dans le renforcement des capacités de leurs OPD partenaires dans quatre pays, soit la Bolivie, le Burkina Faso, le Ghana et le Vietnam.

L'équipe d'examen a examiné les résultats obtenus dans le renforcement des capacités dans trois grands domaines :

- les effets sur la motivation des OPD (convictions, valeurs, attitudes et perspectives, vision et mission);
- les effets sur les capacités organisationnelles des OPD (connaissances, compétences et habiletés, systèmes, création de liens);
- les effets sur le rendement organisationnel des OPD (pertinence et portée, efficacité et efficacité, viabilité).

Raison d'être des OPD

Les OPD interviennent dans le domaine économique, social, politique et des droits de la personne auprès de diverses collectivités défavorisées en milieu rural et urbain.

L'intervention dans le **domaine économique** concerne généralement le renforcement des groupes de petits producteurs (p. ex. : artisans, producteurs de beurre de karité, groupes de paysans), la prestation de microcrédit, la mise sur pied de petits projets d'infrastructure, etc.

L'intervention dans le **domaine social** prend la forme de travail auprès de groupes communautaires pour aborder des enjeux comme l'alphabétisation, les services de santé et d'assainissement de base, la lutte contre le VIH/sida, etc.

Dans le **domaine politique et des droits de la personne**, l'accent est mis sur le respect des droits des minorités et des femmes, l'autonomisation des femmes et l'élimination de la violence à l'égard des femmes.

Un profil des 23 OPD étudiées est joint à l'annexe IV. Nous résumons ci-dessous quelques caractéristiques des OPD étudiées.

Raison d'être des OPD : Les interventions des OPD appuyées par les organismes de coopération volontaire visent principalement à répondre aux besoins des pauvres dans le domaine économique, social, politique et des droits de la personne, tant en milieu urbain que rural.

Égalité entre les sexes : Pour la majorité (20) des OPD étudiées, l'égalité entre les sexes et la lutte contre les inégalités dans les rapports sociaux entre les sexes sont des préoccupations importantes.

Un intérêt aussi marqué envers les questions hommes-femmes dans cet échantillon d'OPD n'est pas surprenant puisque les trois OCV de l'échantillon ont choisi l'égalité entre les sexes comme une de leurs priorités de programme et, dans certains pays, on dit que ces OCV jouent un rôle prépondérant dans le domaine (p. ex. : l'ambassadeur du Canada au Burkina Faso a dit beaucoup de bien du travail d'Oxfam-Québec à cet égard).

Types d'OPD : En règle générale, les organismes de coopération volontaire ont concentré leurs interventions auprès des organisations de la société civile comme les ONG (y compris des réseaux et des conseils d'ONG) et des organismes communautaires, habituellement des regroupements ou des groupes de coordination. Des quatre pays examinés dans la présente étude, seul le Vietnam fait exception car il demeure un État communiste dans lequel la société civile est au mieux embryonnaire. Il n'existe pas d'organisations de la société civile comme telles, mais des organisations de masse qui ont des liens avec le Parti communiste et font partie de l'appareil d'État. Ces organisations fournissent un moyen de mobiliser les collectivités ainsi que de créer des liens avec ces dernières. Les OCV au Vietnam ont dû travailler principalement avec des organisations gouvernementales et de masse. Pour rejoindre les segments les plus démunis de la population rurale là où les besoins sont les plus grands, les OCV ont dirigé leur attention à l'échelon local, en travaillant avec les gouvernements provinciaux et les administrations des districts et des communes.

Égalité entre les sexes

Parmi les OPD étudiées, huit sont des organismes communautaires dont les membres sont principalement des femmes (p. ex. : groupes de petites productrices ou d'artisanes) ou des organismes qui se concentrent sur l'égalité entre les sexes, les droits des femmes et l'autonomisation des femmes et/ou la violence dirigée contre les femmes. Huit autres abordent l'égalité entre les sexes comme thème transversal dans leurs programmes. Quatre ont des programmes qui traitent précisément d'égalité entre les sexes ou qui ciblent des enjeux et des besoins qui concernent les femmes.

Degré d'évolution des OPD : À quelques exceptions près, les OPD de la société civile (ONG et organisations communautaires) examinées dans la présente étude ont été fondées entre 1991 et 1999. Elles sont majoritairement en pleine période de croissance; leur structure ainsi que leurs programmes ont besoin d'être renforcés. Au Vietnam, la majorité des organisations collaborant avec le PCV existent depuis plus longtemps, mais doivent relever de nouveaux défis et assumer de nouvelles responsabilités dans le cadre de la décentralisation au profit des administrations locales.

Axe d'intervention et nature des liens entre les OCV et les OPD :

Dans un pays donné, les OCV centrent leur attention sur un petit nombre de secteurs et de programmes. Les OCV travaillent habituellement avec quelques OPD dans le même secteur pour élaborer un programme d'intervention cohérent. Les OCV et les OPD concluent des partenariats d'assez longue durée (cinq ans ou plus) qui font habituellement appel à une série de volontaires (la majorité à long terme, mais aussi à court terme), dont chacun aborde des besoins précis de l'OPD. Le placement de volontaires demeure une partie importante des interventions des OCV dans le domaine du renforcement des capacités, mais il ne s'agit que d'un volet d'une approche multidimensionnelle. Parmi les autres formes de soutien, mentionnons la prestation de conseils par les représentants sur le terrain des OCV, l'aide pour obtenir ou mobiliser des ressources financières supplémentaires et l'aide à la création de liens avec d'autres OPD à l'intérieur de leur propre pays, avec les réseaux régionaux et mondiaux, ainsi qu'avec les organisations de la société civile canadienne qui traitent les mêmes enjeux.

Placements multipartites

Dans certains cas, lorsque plusieurs OPD partagent le même besoin, un volontaire peut travailler à partir du bureau national de l'OCV pour desservir tous les OPD dans le même domaine.

Oxfam-Québec utilise ce type de placement au Vietnam et au Burkina Faso; par exemple, un conseiller en développement organisationnel ou en technologies de l'information essaime à partir d'un bureau sur le terrain et appuie une variété d'OPD partenaires.

Le CECI a également utilisé ce format au Burkina Faso, par exemple, dans son programme d'appui aux groupes de producteurs actifs dans la production et la commercialisation du beurre de karité.

4.2.2 Réalisations

Constatation 14 : Les OCV et leurs volontaires ont eu des effets positifs considérables sur la motivation, les capacités et le rendement des OPD étudiées.

Les OPD examinées dans le cadre de la présente étude ont émis une opinion en grande partie favorable des effets des activités de coopération volontaire sur leurs organisations. Comme le tableau 4.1 en fait foi, au moins 70 p. 100 des OPD étudiées font état de résultats favorables pour leurs organismes dans la plupart des aspects.

Le tableau 4.1 fait une synthèse des effets qui sont revenus le plus souvent. Des détails supplémentaires sont fournis à l'annexe XIX qui énumère 22 types de résultats qui ont été explicitement recensés lors de la collecte des données.

La plupart des interventions communes des OCV et des OPD (78 p. 100) ont fait participer plus d'un volontaire et ont aussi englobé d'autres formes d'appui comme celles énumérées à la section 4.2.1

ci-dessous.

Il importe de mentionner que les OPD ont discuté des effets globaux de leur lien avec les OCV; elles n'affirment pas que chaque placement de volontaires a atteint le même niveau de résultats. Quelques placements de volontaires n'ont pas fonctionné aussi bien que prévu. Par exemple, dans une affectation qui prévoyait intervenir auprès de deux OPD, la charge de travail nécessaire pour collaborer avec les deux organisations était trop grande pour une seule personne et une des OPD a dû attendre qu'un deuxième volontaire soit recruté. Dans un autre cas, il existait une incompatibilité de vues entre le directeur général d'une OPD et un volontaire déterminé, ce qui a mené au départ hâtif de ce dernier. Toutefois, dans l'ensemble, les problèmes ont été rares et même les OPD qui ont éprouvé des difficultés gardaient une opinion très favorable de l'apport des activités de coopération volontaire.

Tableau 4.1 Résumé des résultats déclarés sur les OPD

TYPE DE RÉSULTATS	NOMBRE TOTAL D'OPD PAR PAYS					P. 100 DU TOTAL
	BOLIVIE	BURKINA FASO	GHANA	VIETNA M	TOTAL	
	6	6	4	7	23	
Nombre d'OPD qui ont déclaré des résultats favorables						
Motivation des OPD						
Résultats individuels : éthique du travail.	3	2	2	5	12	52
Résultats individuels : sentiment de mener une même lutte, solidarité.	3	5	2	2	12	52
Résultats organisationnels : vision plus claire et/ou rétroaction auprès du(des) gestionnaire(s).	3	4	4	5	16	70
Résultats organisationnels : solidarité entre organisations et réciprocité.	3	6	2	7	18	78
Capacités des OPD						
Résultats individuels : transfert de compétences et d'expérience.	5	6	4	7	22	96
Résultats organisationnels : nouveaux systèmes, outils et approches pour la gestion de programmes et	5	6	4	6	21	91

TYPE DE RÉSULTATS	NOMBRE TOTAL D'OPD PAR PAYS					P. 100 DU TOTAL
	BOLIVIE	BURKINA FASO	GHANA	VIETNA M	TOTAL	
	6	6	4	7	23	
l'administration.						
Résultats organisationnels : aide à créer des liens avec des réseaux régionaux ou mondiaux et/ou avec de nouveaux bailleurs de fonds.	3	6	3	5	17	74
Rendement des OPD						
Résultats organisationnels : nouveaux programmes et/ou portée accrue des programmes actuels.	4	5	4	7	20	87
Résultats organisationnels : visibilité, crédibilité et/ou viabilité accrue.	4	5	3	5	17	74

Constatation 15 : Les OCV atteignent des résultats importants dans la motivation des OPD à la fois à l'échelon individuel (employés) et organisationnel.

Compte tenu du temps et des circonstances, l'équipe d'examen n'a pas été en mesure de rencontrer un grand nombre de volontaires ou d'employés des OPD, mais elle a pu rencontrer les directeurs généraux et les cadres supérieurs des OPD chargés de superviser les volontaires. Ces directeurs généraux et ces cadres supérieurs ont communiqué des observations positives et importantes. Ils ont fait remarquer que la présence et la détermination des volontaires a eu des effets positifs sur la confiance en soi des employés et ont réduit leur sentiment d'isolement en les aidant à se percevoir comme participants à une lutte commune et à un mouvement mondial de solidarité. Les représentants des OPD ont dit du bien de la maturité et de la conscience professionnelle des volontaires et ils ont souligné que leur sens des responsabilités a eu des effets positifs sur l'éthique de travail des employés des OPD. Dans les quelques cas où les employés des OPD ont pris part à la collecte des données, ces derniers ont confirmé les constatations précitées.

Francine Gagné, volontaire d'Oxfam-Québec, a aidé ECAM, une ONG bolivienne, à comprendre les aspects juridiques et sociaux de la violence familiale. Il fallait mobiliser la collectivité en formant les policiers, en sensibilisant la population à ses droits, en informant les juges et les avocats et en les sensibilisant à ces questions.

« Francine a amené à ECAM sa compétence professionnelle et son expérience. Elle a agi tout en respectant nos mœurs et les systèmes qui sont en place. »

Lourdes Aguilar, directrice d'ECAM

À l'échelon organisationnel, les représentants de 16 OPD sur 23 (70 p. 100) ont indiqué que les volontaires ont aidé l'organisation à préciser sa vision et/ou sa stratégie de programme, ou ont fourni une rétroaction pour l'aider à réfléchir à des enjeux précis. Un nombre encore plus grand (78 p. 100) ont mentionné que les volontaires ont aidé les organisations à prendre conscience du fait qu'elles ne sont pas seules, mais qu'elles font partie d'un mouvement mondial élargi qui tente de vaincre la pauvreté et l'injustice.

Constatation 16 : Les OCV renforcent les capacités des OPD grâce au transfert de compétences et de connaissances précises, et à l’instauration d’approches, d’outils et de systèmes pour la gestion de programmes ou de projets et l’administration.

Sur les 23 OPD étudiées, 22 ont souligné que les volontaires ont transféré des compétences et des connaissances précises au personnel des OPD. Dans environ la moitié de ces OPD, un certain transfert de compétences et de savoir-faire a aussi eu lieu avec les gestionnaires des OPD. Dans les organisations plus récentes, les compétences et les connaissances transférées avaient tendance à être de nature plus générale, comme l’utilisation de l’informatique pour soutenir les tâches administratives ou le renforcement de la rigueur dans la planification de projet et la budgétisation. Dans les organisations plus établies et/ou aux stades ultérieurs de la collaboration avec un OCV, les compétences et les connaissances étaient plus précises et plus techniques.

Bien que le transfert de compétences se produise souvent entre un volontaire et un employé d’une OPD, les volontaires ont aussi une influence importante sur la capacité organisationnelle des OPD. Presque toutes les OPD ont affirmé que les volontaires ont fait un apport important à l’instauration de nouvelles méthodes, de nouveaux outils ou systèmes de gestion de programmes, à l’instauration d’outils et de systèmes de gestion de projet ou à l’instauration de systèmes administratifs et de gestion financière. En divers cas, les volontaires ont aidé les OPD dans leur réflexion et leur gestion stratégique, ou dans le virage vers une plus grande concentration de la programmation. Dans d’autres cas, les volontaires ont aidé à instaurer des processus de coordination, de communication et/ou de réunion qui ont fait en sorte que l’OPD a été administrée de manière plus inclusive et collégiale.

Plus de la moitié des OPD ont déclaré que leur lien avec un OCV ou un volontaire les a aidés à obtenir du financement de programme ou de projet

Au Burkina Faso, un volontaire du CECI, Alain Lamontagne, a aidé un groupe d’associations à élaborer une stratégie de commercialisation du beurre de karité en tant qu’ingrédient de produits cosmétiques.

Un autre volontaire du CECI, André Sauvageau, a aidé l’Association Song-Taab Yalgré à satisfaire aux exigences rigoureuses pour obtenir l’attestation internationale de « produit biologique » pour le beurre de karité qu’elle produit.

Au Ghana, un projet commun entre les services judiciaires du Ghana, l’UNICEF et CUSO a amené des changements marquants dans la capacité des services judiciaires de faire le suivi du nombre de causes dans l’appareil judiciaire et dans l’accès des enfants et des femmes au système de justice. Cela a été réalisé grâce à l’aide de Lise Gagnon, coopérante de CUSO et juriste auprès des tribunaux du Québec à Sherbrooke, ainsi que de deux stagiaires de Cyberjeunes.

Pour la première fois, les services judiciaires du Ghana ont une vue d’ensemble de l’état actuel des causes en instance et un outil pour suivre et évaluer les divers tribunaux. Cette réalisation est considérée comme un apport important à la transparence et à la saine gestion de l’appareil judiciaire ghanéen.

Au Vietnam, Gilles Boutin, volontaire d’Oxfam-Québec, a travaillé avec une équipe locale à des projets d’infrastructure communautaire qui ont rejoint 260 000 personnes (construction et réfection de routes, rampes d’accès à l’eau, écoles et cliniques) dans les communes les plus pauvres du nord du Vietnam. Mais d’abord et avant tout, les autorités locales, les travailleurs de la construction les plus expérimentés et plusieurs femmes dans des organismes locaux sont maintenant en mesure de planifier, de mettre en œuvre et de superviser des projets et d’assurer la participation de la population aux activités, ce qui accroît la prise en charge locale, la transparence et la qualité des travaux.

Au Ghana, la *Women’s Initiative for Self-Empowerment* (WISE), une ONG située à Accra, a été fondée en 1999 pour fournir des conseils et du soutien aux femmes qui ont subi la violence. L’organisation était petite et peu connue lorsque CUSO a commencé à collaborer avec elle en 2002.

Grâce au placement de volontaires par CUSO et à un appui financier modeste, WISE a été en mesure d’exécuter avec succès divers programmes, ce qui a accru sa visibilité et attiré l’attention des donateurs.

WISE a obtenu 400 000 \$ américains en financement de projet de la part du HCR et attribue cette réussite à sa présence et à sa capacité organisationnelle accrue que l’aide de CUSO lui a permis d’atteindre.

et a amélioré leur capacité à produire des revenus. Plus de la moitié des OPD ont aussi affirmé que leur lien avec un OCV ou un volontaire a facilité la création de liens avec des groupes qui travaillent dans le même secteur à l'intérieur de leur pays et/ou avec des réseaux régionaux et internationaux intéressés aux mêmes enjeux (p. ex. : le VIH/sida, le développement économique des collectivités, le microcrédit, les droits des femmes et la violence conjugale, etc.).

Constatation 17 : Les OCV aident les OPD à améliorer leur rendement en augmentant la pertinence ou la portée de leurs programmes, en lançant de nouveaux domaines de programme et en augmentant la crédibilité, la visibilité et la viabilité des OPD.

La grande majorité des OPD étudiées (20 sur 23) ont indiqué que le soutien des OCV et l'apport des volontaires leur a permis de lancer de nouveaux programmes, d'améliorer les programmes existants et/ou d'accroître leur portée.

L'appui des volontaires et des OCV a souvent influé sur la crédibilité et la visibilité des OPD. Cette crédibilité et visibilité accrue découle habituellement de la qualité et de l'efficacité des programmes des OPD. Mais il arrive que le succès soit attribuable au fait que les OPD ont réussi à mieux expliquer leur travail et à projeter une image de plus grande fiabilité dans leurs documents de promotion comme des dépliants et des profils organisationnels que les volontaires ont aidé à concevoir. Cette crédibilité et visibilité accrue a été réalisée à certains ou à l'ensemble des niveaux suivants : la communauté des donateurs, le gouvernement (national et local) et les collectivités locales. La crédibilité et la visibilité accrue auprès de la communauté des donateurs a souvent aidé les OPD à élargir leur assiette du revenu, ce qui accroît leur viabilité.

Bien que le champ d'application du présent examen n'ait pas compris une enquête systématique auprès des collectivités et des groupes rejoints ou ciblés par les OPD, ceux-ci ont une opinion très favorable de leurs liens avec les OPD et des services qu'elles fournissent. Dans d'autres cas, divers indicateurs indirects comme l'augmentation du nombre de groupes desservis par les programmes des OPD et les listes d'attente de groupes qui ont demandé à être inclus dans les programmes des OPD, sont également des indicateurs révélateurs de la perception de la valeur et de l'efficacité de ces programmes dans les collectivités ciblées.

Au Burkina Faso, SEMUS, un regroupement d'organismes communautaires qui fournit une aide sociale et agricole aux groupes de paysans pauvres dans la province de Passoré, a travaillé avec Marie-Claude Beauchamp, volontaire du CECI, pour lancer avec succès un programme de dépistage du VIH/sida et de soutien aux personnes atteintes du VIH/sida ou touchées par la maladie (p. ex. : les orphelins).

Etienne Kayende, un volontaire canadien du CECI d'origine congolaise, aide SEMUS à renforcer ses activités de mobilisation communautaire et de prévention.

En Bolivie, PRAIA, une ONG qui travaille avec les groupes autochtones dans la région amazonienne, a collaboré avec Marc Langevin, un volontaire de CUSO, pour mettre sur pied un projet d'écotourisme administré par les Mosenet et les Chimane.

« Marc a été un catalyseur dans ce projet qui a prouvé à ces groupes autochtones qu'ils avaient la capacité nécessaire pour administrer leur territoire et améliorer leurs conditions de vie; il s'agit d'un projet qui a restauré la fierté et la confiance de cette population marginalisée. »

Juan Carlos Schultze, directeur de PRAIA

Constatation 18 : Les placements de volontaires peuvent mener à des liens de plus longue durée et mutuellement avantageux entre les organisations de la société civile canadienne et les OPD. Dans le contexte de la mondialisation, cette solidarité et réciprocité est l'idéal auquel de nombreux OCV aspirent.

Bien que ce serait trop limitatif de restreindre la coopération volontaire Nord-Sud au placement de volontaires qui peuvent être recrutés dans ce contexte organisationnel, les OCV essaient de plus en plus de recruter des volontaires dans ces milieux à cause des possibilités d'obtenir des retombées à long terme.

4.2.3 Conclusions

Les OPD examinées ont en grande majorité une opinion favorable des effets des activités de coopération volontaire sur leurs organisations au chapitre de la motivation, des capacités et du rendement organisationnel. Dans l'ensemble, la plupart des liens entre les OCV et les OPD ont débouché sur un lien à long terme qui a mené à des placements consécutifs et à d'autres formes d'appui. Cette intervention globale, dans laquelle le placement de volontaires conserve une place importante, appuie les résultats en matière de renforcement des capacités énoncés dans le présent rapport.

Bastien Lamontagne s'est d'abord rendu au Burkina Faso à titre de volontaire de Carrefour canadien international. Il a travaillé pendant 6 mois avec l'Association African Solidarité (AAS), un organisme qui lutte contre le VIH/sida à Ougadougou.

Bastien est maintenant de retour à Ougadougou à titre de volontaire de CUSO pour aider l'AAS à ouvrir une maison d'observation.⁴⁰ Il a plus de sept ans d'expérience de travail communautaire avec la Maison Plein Cœur (MPC), un organisme de lutte contre le VIH/sida à Montréal. Son affectation fait partie d'un programme plus vaste de CUSO sur le VIH/sida en Afrique; dans le cas du Burkina Faso, le programme englobe diverses OPD oeuvrant dans la lutte contre le VIH/sida, dont l'AAS, ainsi que la Maison Plein Cœur et la Coalition des organismes communautaires québécois de lutte contre le sida (Cocq-sida).

Bastien apporte à l'AAS l'expérience de la Maison Plein Cœur en vue de s'assurer que les personnes qui sont soignées par l'AAS au moyen d'antirétroviraux respectent le protocole thérapeutique. La MPC et Bastien accordent de l'importance à cette affectation au Burkina Faso puisque Bastien apprend comment aborder efficacement la problématique du VIH/sida dans le contexte socioculturel de l'Afrique de l'Ouest. Cette expérience sera très utile à la MPC puisqu'un de ses principaux défis est justement de rejoindre et de soutenir les personnes d'origine africaine à Montréal. La MPC, l'AAS et CUSO examinent la possibilité de réaliser un placement Sud-Nord comme autre moyen de poursuivre les travaux.

⁴⁰ Une maison d'observation est un endroit dans lequel les malades qui prennent des antirétroviraux sont suivis pour s'assurer qu'ils respectent le protocole thérapeutique. Les maisons d'observation jouent d'autres rôles importants, comme celui de fournir un soutien psychosocial au malade et à sa famille immédiate.

4.3 Résultats sur le plan de l'engagement du public canadien

4.3.1 Contexte de l'étude

L'étude sur l'engagement du public canadien a examiné les activités de cinq organismes (CECI, CUSO, JCM, Oxfam-Québec, SACO). L'équipe d'examen s'est penchée sur les résultats des activités d'engagement du public des OCV dans quatre grands domaines :

- Changement dans le niveau de compréhension et d'ouverture des Canadiens à l'égard des diverses cultures, visions du monde et perspectives;
- Changement dans le niveau de connaissance, de conscientisation et/ou de sensibilité des Canadiens à l'égard du développement et d'enjeux connexes;
- Changement dans l'empressement des Canadiens à participer à des activités ou à se familiariser davantage avec les enjeux traités par les OCV;
- Augmentation ou maintien⁴¹ de l'appui du public canadien et/ou de la participation de celui-ci au développement international, aux interventions communautaires connexes et/ou aux OCV.

Quelques caractéristiques choisies au sujet de l'échantillon de l'étude sont résumées ci-dessous.

Appui de l'ACDI aux programmes et aux activités d'engagement du public examinés : Bien que des activités d'engagement du public aient été effectuées par l'ensemble des OCV dans le cadre de leurs programmes d'envoi de volontaires, la majorité des OCV visés par la présente étude n'ont pas obtenu une aide financière explicite ou distincte pour réaliser des activités d'engagement du public au Canada au cours de la période de cinq ans à l'étude (1999-2004). En outre, les OCV n'étaient pas tenus, pour la plupart, de présenter des rapports sur les résultats de leurs activités d'engagement du public pendant cette même période.

Nature de l'engagement du public

La nature, la dimension, l'envergure et le public cible des activités d'engagement du public des OCV varient, allant de petites activités communautaires organisées par des volontaires de retour au pays pour parler de leur expérience à l'étranger à des campagnes nationales multidimensionnelles destinées à un vaste public canadien. La majorité des OCV visés par l'étude ont exécuté une vaste gamme d'activités d'engagement du public (consulter l'encadré). Le SACO est l'exception car la portée de ses activités est beaucoup plus restreinte.

Activités d'engagement du public des OCV

Rencontres entre les anciens volontaires et les membres de la collectivité • Expositions publiques • Visites au Canada par des partenaires du Sud • Publications • Événements culturels • Bulletins • Sites Internet • Allocutions • Ateliers • Communiqués de presse • Élaboration de ressources et de programmes scolaires • Soutien aux échanges culturels entre la jeunesse canadienne et les partenaires du Sud • Films, documentaires, productions télévisées, vidéos, messages d'intérêt public • Campagnes de levée de fonds et/ou événements appuyant une cause particulière • Rencontres avec les députés et les autorités provinciales et municipales pour discuter de questions de coopération internationale • Activités et campagnes s'adressant aux jeunes • Colloques et symposiums

⁴¹ Certaines personnes interrogées ont laissé entendre que le maintien de leur participation ou de leur appui constituait une participation accrue, c'est-à-dire que sans les activités d'engagement du public des OCV, leur participation aurait diminué. Cet indicateur a été révisé par rapport à sa forme originelle dans le plan de travail afin de tenir compte de cette constatation.

Bien que les OCV aient exécuté des types semblables d'activités d'engagement du public au cours de la période à l'étude, leurs approches différaient énormément. Des cinq OCV étudiés, Oxfam-Québec était le seul à posséder une stratégie d'engagement du public cohérente et distincte tout au long de la période à

l'étude (consulter la section 4.5.2). Les activités d'engagement du public des autres OCV étaient habituellement moins ciblées et plus spontanées. Elles étaient souvent le résultat de l'initiative du personnel, des volontaires de retour au pays et des bénévoles locaux ou régionaux. Cela ne veut pas dire que des résultats importants n'ont pas été atteints, mais simplement qu'ils n'ont pas été obtenus dans le cadre d'un plan stratégique d'engagement du public. Il importe aussi de souligner qu'Oxfam-Québec est affilié à Oxfam International. À ce titre, Oxfam-Québec est en mesure de lier ses propres campagnes d'engagement du public à celles d'Oxfam International. Bien qu'Oxfam International ne consente aucun financement direct à l'appui des activités d'engagement du public au Québec, la documentation et les stratégies produites à l'échelon international influent dans une vaste mesure sur le travail d'Oxfam-Québec.

Le travail d'engagement du public de JCM est unique dans le contexte du programme de coopération volontaire. Étant donné que tous les aspects du travail de JCM au Canada englobent une interaction et/ou des activités de sensibilisation avec le public canadien, il est ardu de départager les stratégies d'engagement du public de la programmation dans le domaine de la coopération volontaire. Cette caractéristique de la programmation globale de JCM offre des occasions extraordinaires sur le plan de l'engagement du public et elle constituera probablement un atout fort important des stratégies d'engagement du public de JCM.

Jusqu'à tout récemment, l'ACDI ne fournissait aucune aide financière ou directive et n'avait aucune exigence concernant l'engagement du public en tant que secteur de programme distinct pour les OCV; l'absence de stratégies explicites d'engagement du public parmi certains OCV doit être interprétée dans ce contexte. Au moment de rédiger le présent rapport, des efforts louables sont actuellement déployés par l'ensemble des OCV afin d'élaborer des stratégies et des programmes d'engagement du public distincts; nous faisons allusion aux premiers résultats de certains de ces efforts.

Canadiennes et Canadiens rejoints par les activités de coopération volontaire

Élèves de niveau primaire et secondaire • Étudiants universitaires • Enseignants • Monde universitaire • Communautés francophones du Canada • Collectivités agricoles et rurales • Premières nations et Inuits • Communauté afro-canadienne de la Nouvelle-Écosse • Membres des communautés culturelles • Membres des syndicats • Organisations féminines • Aînés • Collectivité des ONG • Représentants élus • Secteur gouvernemental • Milieu des affaires • Groupes confessionnels • Intervenants dans la lutte contre le VIH/sida et utilisateurs de services • Familles et collectivités des anciens volontaires • Familles et collectivités qui ont accueilli des représentants ou des partenaires du Sud • Membres du secteur de la santé et du monde médical • Médias locaux, régionaux et nationaux • Public canadien

4.3.2 Réalisations

Constatation 19 : Grâce à leur travail sur le plan de l'engagement du public, les OCV ont eu un effet réel sur une vaste gamme d'organismes et de citoyens canadiens.

L'équipe d'examen a interrogé des membres du public, des volontaires de retour au pays et des représentants d'organismes qui ont participé à des activités d'engagement du public.

Chaque personne interrogée dans le cadre de la présente étude a été touchée par les activités d'engagement du public des OCV. Dans la plupart des cas, les personnes interrogées ont fait état de résultats les concernant et concernant d'autres membres du public canadien. Consulter l'encadré pour un petit échantillon des Canadiens et de Canadiennes que nos entrevues ont permis de déterminer qu'ils ont été rejoints.

Pour ce qui est des différents types de résultats, la plupart des Canadiens ont indiqué qu'ils avaient été touchés à plus d'un égard; ils en ont appris davantage sur le développement international et ont été motivés à participer, ce qu'ils ont fait d'ailleurs (voir les constatations 20 à 24 pour des résultats plus détaillés). De plus, un certain nombre de résultats imprévus ont aussi été recensés en raison des activités d'engagement du public des OCV, notamment l'acquisition de compétences dans la gestion de projets de développement international ou des compétences linguistiques (consulter l'encadré).

Outre les résultats sur le plan individuel, les activités des OCV ont mené à des résultats sur le plan organisationnel. Treize partenaires organisationnels canadiens ont été interrogés, dont des syndicats, des centres de recherche, des écoles, des conseils provinciaux et des ONG intéressées aux enjeux du développement. Les partenariats entre ces organismes et les OCV varient de campagnes à court terme sur des sujets particuliers à des partenariats pluriannuels en bonne et due forme.

Neuf des treize partenaires organisationnels interrogés ont fait état de résultats solides au sein de leurs organismes découlant directement de leur collaboration avec les OCV à des activités d'engagement du public, surtout au chapitre de l'accroissement de leur visibilité au Canada et de leur connaissance et de leur engagement accru en matière de coopération internationale et d'enjeux connexes.

Résultats imprévus des activités d'engagement du public

Les volontaires de retour au pays et les participants ont acquis de solides compétences dans l'art de parler en public.

Les familles hôtes ou les milieux de travail d'accueil pour JCM ont acquis des compétences linguistiques.

Les organismes partenaires canadiens ont acquis des compétences en élaboration de projets.

Les participants à la Caravane des jeunes ont acquis des compétences dans l'organisation d'événements et au chapitre de la technologie multimédia et Internet, p.ex. : vidéoconférence, réalisation de documentaires.

Jeunesse Canada Monde et l'ACT

En raison des nombreuses activités d'engagement du public et de la visibilité de JCM, l'AIDS Committee of Toronto (ACT) s'est associé à JCM dans le cadre d'un projet triennal sur le VIH/sida avec des homologues en Inde.

Un employé de l'ACT interrogé a indiqué que cette expérience a eu de nombreux effets positifs : elle a permis au personnel de mieux comprendre la culture indienne et d'être davantage sensibilisé au VIH/sida dans un contexte international; elle a aidé l'ACT dans son travail auprès des Canadiens vivant avec le VIH/sida, des intervenants et des membres de la collectivité de Toronto concernés par le VIH/sida. L'expérience l'a inspiré à diriger un projet sur le VIH/sida avec un partenaire de Rio de Janeiro au Brésil, ce qui a permis à l'ACT de rejoindre plus facilement les personnes de langue portugaise vivant avec le VIH/sida à Toronto.

Avant ses travaux avec JCM, l'ACT ne possédait aucune expérience en développement international. Aujourd'hui, le mandat de l'organisme comprend une orientation internationale explicite.

Constatation 20 : En raison des activités d'engagement du public des OCV, les Canadiens ont une meilleure compréhension des différentes cultures des pays en développement et du Canada et une plus grande ouverture à l'égard de celles-ci.

Lorsqu'on examine les changements liés au niveau de compréhension et d'ouverture des Canadiens à l'égard des cultures, des visions du monde et des perspectives différentes, l'équipe d'examen a constaté que les Canadiens qui ont le plus souvent signalé de tels changements à la suite d'une activité d'engagement du public étaient les jeunes (de l'élémentaire à l'université) et les personnes provenant de petites villes.

La Caravane des jeunes

Le CECI et le Centre Marie-Anne Gaboury en Alberta ont organisé une caravane des jeunes qui a parcouru le pays et qui a regroupé des jeunes francophones du Canada et des pays d'Afrique de l'Ouest. À Montréal, la caravane a tenu un événement sur le hip-hop en tant qu'expression culturelle et a utilisé la technologie de la téléconférence pour relier les jeunes Canadiens aux jeunes francophones du Cameroun.

Une jeune participante canadienne a mentionné qu'elle avait été sensibilisée à une image concrète et dynamique de l'Afrique dans laquelle les jeunes font face à des enjeux semblables. Elle a décidé de poursuivre une carrière en coopération internationale.

Sensibiliser les jeunes et les collectivités rurales

Les OCV visent habituellement à rejoindre les jeunes au moyen de stratégies implicites ou explicites.

Une personne interrogée a indiqué que les changements parmi les jeunes étaient plus évidents en raison de leur facilité à apprendre. Une activité d'engagement du public est souvent leur première rencontre directe avec une personne qui provient d'une autre culture et qui a une vision du monde différente de la leur.

Les répondants ont laissé entendre que les collectivités rurales sont plus touchées parce qu'elles sont moins exposées aux différentes cultures que les Canadiens vivant dans les centres urbains.

La stratégie la plus efficace à cet égard, et celle qui est utilisée par tous les OCV (implicitement ou explicitement), consiste à faire participer les Canadiens et les Canadiennes à l'échelon local par le biais d'un volontaire de retour au pays qui est membre de leur collectivité ou d'une personne d'un pays en développement (c'est-à-dire un échange Sud-Nord), ou en accueillant un participant à JCM dans leur collectivité, leur foyer ou leur lieu de travail. Ces activités locales permettent aux Canadiens d'en apprendre davantage sur d'autres cultures et d'autres perspectives mondiales sans avoir à quitter leur foyer, leur école, leur travail ou leur collectivité. Les personnes interrogées ont souvent mentionné qu'elles avaient, grâce à ces rencontres, créé des liens avec des gens vivant dans un pays en développement et qu'elles avaient acquis une plus grande ouverture d'esprit à l'égard des différents modes de vie ou des différentes façons de faire les choses.

Nous sommes différents, mais pareils à la fois

Une partenaire de CUSO en provenance du Ghana s'est adressée à des enfants du primaire dans des régions rurales de l'Ontario. Elle leur a dit qu'au Ghana, les enfants n'ont pas toujours de chaises et de pupitres. Un enfant lui a demandé comment les Ghanéens faisaient pour étudier. Elle s'est alors couchée sur le plancher pour leur montrer comment les enfants écrivaient dans leurs cahiers d'exercices à même le sol. Le volontaire de CUSO interrogé a dit que les écoliers de l'Ontario étaient ébahis et excités d'apprendre que ces écoliers, même si les conditions différaient, vivaient des situations semblables.

L'ensemble des 26 volontaires de retour au pays interrogé a mentionné que les membres de la collectivité étaient souvent très émus d'entendre parler des enjeux auxquels font face les gens vivant dans des pays en développement, enjeux dont ils n'étaient pas au courant. Certains ont vite fait de déceler des ressemblances liées au fait « qu'ils doivent eux aussi joindre les deux bouts et subvenir aux besoins de leur famille ». Ainsi, les volontaires de retour au pays ont donné un « visage humain » aux gens vivant dans des pays en développement. Des représentants des pays en développement ont aussi fourni des renseignements sur d'autres cultures lors d'activités communautaires locales, dans les écoles et dans les

foyers, ce qui a permis aux Canadiens de mieux comprendre d'autres cultures et d'autres enjeux. De telles expériences ont permis aux Canadiens de déceler des ressemblances plutôt que des différences.

Ce phénomène des OCV faisant connaître d'autres cultures dans les foyers des gens a été résumé par une famille hôte de JCM qui a indiqué que le fait d'accueillir des participants de JCM de l'Uruguay « équivalait à se rendre directement en Uruguay ».

Les personnes interrogées ont aussi indiqué que l'acquisition de nouvelles perspectives et l'ouverture à d'autres cultures dans les pays en développement se traduisait par une attitude d'ouverture à l'égard de leurs concitoyens canadiens d'origines différentes. Par exemple, bon nombre de familles d'accueil ou de stagiaires en milieu de travail de JCM au Canada anglais qui ont été interrogés dans le cadre de la présente étude ont mentionné qu'ils avaient tout autant appris des participants du Québec que des participants d'autres pays.

Comme l'indique la constatation 20 ci-dessus, les activités d'engagement du public au niveau local ont permis aux membres du public canadien de s'identifier aux gens des pays en développement et d'acquérir une compréhension plus complexe des autres cultures, qu'elles soient canadiennes ou étrangères. Essentiellement, cette constatation donne à penser que les stratégies d'engagement du public des OCV font un apport à la consolidation de l'identité multiculturelle du Canada.

Renforcer le respect

Après une affectation au Sri Lanka et en Jamaïque, un volontaire du SACO est retourné dans sa petite ville du sud de l'Ontario. Lorsqu'il s'adressait à des groupes communautaires pour leur parler de son expérience, il a d'abord constaté que de nombreuses personnes avaient des perceptions négatives au sujet des Jamaïcains et des Tamouls, laissant entendre qu'ils se livraient à des activités criminelles et qu'ils ne devaient pas entrer au Canada. Mais au fil de ses conférences avec ces groupes, il leur a parlé des différences culturelles, de la pauvreté, du travail dans le domaine du développement et des nombreuses expériences positives qu'il a eues avec les membres de ces communautés. À force de parler aux gens de son expérience, il a constaté qu'ils étaient devenus plus ouverts, plus réceptifs et davantage respectueux à l'égard des Canadiens provenant de ces communautés.

Constatation 21 : Les Canadiens ont systématiquement souligné que les activités d'engagement du public des OCV leur ont permis d'accroître leur connaissance des enjeux du développement et d'enjeux connexes et d'être mieux sensibilisés à ceux-ci.

Qu'il s'agisse d'assister à une conférence de CUSO sur les changements climatiques ou à une exposition de photos organisée par Oxfam-Québec, les personnes interrogées ont systématiquement souligné qu'elles avaient accru leur connaissance des enjeux du développement et leur sensibilisation à ceux-ci. Cette connaissance accrue a été observée tant au niveau individuel qu'organisationnel; seulement trois des treize partenaires organisationnels interrogés n'ont pas constaté de compréhension accrue attribuable à leur collaboration avec les OCV à des activités d'engagement du public. Les résultats à cet égard ont été principalement mesurés de la façon suivante :

Les enjeux du développement abordés par l'engagement du public

Commerce équitable • Santé, incluant le VIH/sida • Environnement • Égalité entre les sexes • Mondialisation • Développement durable • Coopération internationale • Éducation

- perception des gens et des organismes selon laquelle leur participation aux activités des OCV a accru leur compréhension et leur sensibilisation à l'égard d'un enjeu du développement;
- les personnes interrogées ont observé chez elles une capacité accrue à participer à des discussions sur un enjeu du développement.

Ces changements ont revêtu une plus grande importance lorsque les Canadiens ont été pressentis au sujet d'une question thématique ou sectorielle qui les touchait de près (p. ex. : les agriculteurs ont été pressentis sur la question du commerce équitable – consulter l'encadré). Cette constatation confirme la logique implicite à l'appui de tout le travail des OCV, c'est-à-dire que les enjeux du développement ne peuvent être vraiment abordés internationale.

Au cours d'une foire sur le commerce équitable de CUSO, un agriculteur qui n'avait jamais auparavant perçu la pertinence du commerce équitable s'est intéressé à la question, reconnaissant qu'il avait plus de points en commun avec les agriculteurs des pays en développement que de différences. Il est par la suite devenu un défenseur du commerce équitable.

La mesure dans laquelle la connaissance des Canadiens s'est accrue varie en fonction du niveau de connaissance qu'ils possédaient déjà. Les Canadiens qui étaient déjà très sensibilisés avant leur participation aux activités d'engagement du public des OCV ont indiqué que leur connaissance et leur sensibilité n'avaient pas augmenté.

Les participants canadiens au colloque de CUSO sur les changements climatiques ont mentionné qu'ils avaient accru leur connaissance des changements climatiques au chapitre de leur compréhension des enjeux des changements climatiques dans le contexte du développement international.

Constatation 22 : Les activités d'engagement du public des OCV ont incité de nombreux particuliers et certaines institutions à participer davantage ou à continuer de participer aux activités communautaires et/ou au développement international.

Notre étude a révélé que de nombreux secteurs du public canadien ont été touchés dans ce secteur de résultats. Les jeunes ont indiqué qu'ils ont été le plus influencés dans leurs choix de carrière (ils ont décidé de travailler dans le secteur à but non lucratif) ou leurs choix d'études (ils ont opté pour le domaine des études internationales ou du développement international). Bon nombre d'élèves du Québec vendent maintenant du chocolat provenant du commerce équitable dans le cadre de levées de fonds. Au sein du grand public canadien, on constate un engagement accru sur le plan du nombre de personnes qui font du bénévolat pour l'un des OCV et de la plus grande participation aux événements organisés par les OCV, sans compter le soutien accru aux campagnes des OCV. Par exemple, un certain nombre de personnes interrogées ont fait observer qu'elles-mêmes ou que d'autres personnes qu'elles connaissent achètent maintenant plus de produits issus du commerce équitable en raison des activités d'engagement du public des OCV, notamment les foires sur le commerce équitable et les autres outils de sensibilisation du public comme l'information et le matériel fournis par Oxfam-Québec et les ateliers menés auprès des syndicats d'enseignants.

Les résultats à cet égard étaient aussi visibles au niveau organisationnel; un certain nombre de partenaires organisationnels ont indiqué que leurs organismes participent davantage à des campagnes sur des enjeux du développement international à la suite de leur collaboration avec les OCV en vue de tenir des activités d'engagement du public. Par exemple, à cause de sa collaboration avec CUSO pour ce qui est des activités d'engagement du public, le Centre for Asia-Pacific Initiatives (CAPI) de l'Université de Victoria a affirmé qu'il participe aujourd'hui beaucoup plus à des activités et à des campagnes liées au développement international avec le milieu non universitaire et les ONG.

Constatation 23 : En raison des activités d'engagement du public des OCV, l'appui du public aux OCV s'est accru, soit par le biais de dons, soit au chapitre de l'augmentation du bénévolat.

Dans l'ensemble, les entrevues ont démontré que les Canadiens veulent appuyer le travail que les OCV accomplissent et que la quasi-totalité des activités ou des stratégies d'engagement du public ont mené à un nouvel appui aux OCV, qu'il s'agisse d'une augmentation du nombre de bénévoles ou de dons financiers ou en nature. Les

Après que Daniel Igali a visité trois écoles primaires de l'Ontario pour parler de son projet, parrainé par CUSO, visant à construire une école au Nigéria, les écoliers de chacune de ces trois écoles ont de leur propre initiative amassé 1 000 \$ pour l'école du Nigéria.

conférences données par les volontaires de retour au pays dans l'ensemble des OCV ont systématiquement mené à un appui financier de la part des personnes qui y assistaient, souvent et précisément destiné aux projets auxquels le volontaire de retour au pays avait travaillé. Les activités d'engagement du public des OCV ont aussi souvent permis de recruter de nouveaux bénévoles, notamment la campagne sur le commerce équitable de CUSO dans les Prairies, qui peut aujourd'hui compter sur un important comité de bénévoles dynamiques qui organise des activités dans la région. À l'heure actuelle, ce comité exerce des pressions sur les autorités municipales pour qu'elles ne consomment que le café issu du commerce équitable. On a observé de nouveaux appuis découlant des activités des OCV dans une vaste gamme de secteurs, allant des élèves, de leur famille et de leurs enseignants aux membres du milieu des affaires et du monde médical.

Constatation 24 : Bien que les OCV rejoignent de plus vastes secteurs du public canadien que par le passé, d'importantes occasions d'obtenir des résultats sur le plan de l'engagement du public canadien ont été manquées.

L'une des remarques les plus fréquentes formulées par les personnes interrogées, qu'il s'agisse de particuliers ou d'organismes, ainsi que de certains représentants des OCV, était que les activités d'engagement du public ont trop souvent rejoint seulement les « initiés » ou que les OCV ont trop souvent « prêché les convertis ». Toutefois, la prise de conscience de ce fait a amené un certain nombre d'OCV à tendre la main vers de nouvelles collectivités et certain de ces efforts ont déjà porté fruit. Au cours de la dernière année, nous savons, preuves à l'appui, que les OCV ont en fait réussi à rejoindre de nouvelles collectivités, de nouveaux publics ou de nouveaux secteurs du public canadien, tels que la collectivité agricole, les jeunes francophones hors Québec, la communauté afro-canadienne de la Nouvelle-Écosse et des membres de diverses communautés des Premières nations.

Cependant, ce rayonnement est souvent attribuable à l'initiative d'employés, de volontaires ou de bureaux régionaux plutôt qu'à une stratégie nationale structurée.

Malgré les résultats globaux très intéressants découlant des activités d'engagement du public des OCV, il est essentiel de remarquer que les entrevues ont aussi révélé que certaines occasions importantes d'obtenir des résultats auprès du public canadien ont été manquées par la majorité des OCV visés par cette

Rejoindre de nouvelles communautés

Au cours des dernières années, le bureau de Halifax de CUSO s'est employé à tisser des liens avec le groupe Connecting to Africa Society. Autant CUSO que la communauté afro-canadienne de la Nouvelle-Écosse ont profité de cette collaboration. CUSO s'est intéressé à une communauté qui n'avait jamais été rejointe auparavant par la communauté du développement international et les Néo-Écossais de souche africaine sont en mesure de profiter de la vaste expérience de CUSO qui travaille à l'intérieur de solides partenariats en Afrique occidentale.

étude.⁴² Ainsi, il semble que le nombre de Canadiens qui ont été rejoints et/ou qui ont été mobilisés par le programme des OCV au cours de la période à l'étude a été inférieur à ce qu'il aurait pu être.

Bien que cela soit difficile à prouver, il existe des preuves empiriques selon lesquelles certains membres du public canadien auraient davantage participé ou auraient été plus réceptifs aux activités des OCV s'ils avaient été encouragés à le faire par les OCV. Dans bon nombre de ces cas, le problème immédiat résidait dans le manque de suivi (p. ex. : noter les noms et les coordonnées des personnes intéressées, inviter les gens à venir aux réunions, leur laisser savoir comment ils peuvent apporter leur aide).

Un autre exemple visible d'occasions manquées réside dans le nombre élevé de volontaires de retour au pays, partout au Canada, dont l'intérêt en matière de volontariat n'a pas encore été entièrement exploité par les OCV. Certains anciens volontaires ont indiqué qu'ils s'engageraient davantage s'ils recevaient un meilleur encadrement de la part des OCV et qu'ils connaissent d'autres anciens volontaires qui partagent la même opinion. Dans l'étude sur les volontaires de retour au pays, un certain nombre de personnes interrogées ont mentionné que leur contact avec l'OCV avait été, dans une large mesure, amorcé par elles-mêmes et non par l'OCV. Les OCV sont conscients du problème et s'affairent actuellement à élaborer des façons plus systématiques de rejoindre les volontaires de retour au pays (p. ex. : élaboration de nouveaux outils, revues destinées aux anciens volontaires, meilleures bases de données).

Occasions manquées

L'une des volontaires de retour au pays a parlé d'activités auxquelles elle a participé dans lesquelles le public se disait fort intéressé à former un réseau de solidarité à l'appui des partenaires des OCV à l'étranger. Mais, vu le manque de ressources humaines, aucun suivi n'a été effectué auprès de ces personnes intéressées.

De plus, certaines activités organisées par des OCV ont omis d'inviter le grand public dans la collectivité dans laquelle l'activité se déroulait, malgré l'intérêt évident manifesté par la collectivité.

4.3.3 Conclusions

Des résultats probants ont été constatés dans chacun des secteurs de résultats inférés à l'échelle des OCV visés par cette étude. L'une des stratégies qui s'est manifestement révélée la plus efficace dans l'obtention de résultats sur le plan de l'engagement du public canadien était celle qui consistait à mobiliser les Canadiens et les Canadiennes dans leur propre milieu, par le biais d'un volontaire de retour au pays ou d'une personne d'un pays en développement (échanges Sud-Nord). Cette stratégie d'engagement du public, qu'elle soit explicite ou implicite, ressortait dans l'ensemble des OCV. Essentiellement, elle a permis au public canadien de s'identifier à des gens des pays en développement, ce qui a favorisé une compréhension plus complexe des autres cultures et permis de créer une meilleure assise sur laquelle les Canadiens ont pu se renseigner sur les enjeux du développement et les situer par rapport à leur propre vie au Canada.

L'étude a conclu que de vastes secteurs du public canadien ont été rejoints au cours de la dernière année, y compris de nouvelles collectivités qui ne l'avaient pas été auparavant. Toutefois, c'est probablement l'incidence des activités d'engagement du public des OCV sur la jeunesse canadienne qui a été la plus remarquable; l'incidence a été forte pour ce groupe dans chaque secteur de résultats.

Malgré ces constatations, l'étude a aussi révélé que des occasions importantes d'obtenir des résultats auprès du public canadien ont été manquées dans l'ensemble des OCV, à l'exception d'Oxfam-Québec. La principale raison à l'origine de ces occasions manquées semble résider dans l'absence de stratégie d'engagement du public cohérente, jumelée au manque de ressources humaines et financières pour la mettre en œuvre. En l'absence de stratégie d'engagement du public et de ressources suffisantes pour la mettre en œuvre, les réalisations des OCV en matière d'engagement du public pendant la majeure partie de la période semblent, d'une part, être attribuables à des activités ponctuelles ou à caractère unique, et, d'autre part, elles semblent être le fruit, dans une large mesure, de l'initiative du personnel, des

⁴² Aucune occasion manquée n'a été observée dans le cas d'Oxfam-Québec. Cela ne signifie pas que cet organisme n'est pas passé à côté d'occasions, mais plutôt qu'aucune n'a été relevée dans notre étude.

volontaires de retour au pays et des bénévoles locaux ou régionaux. L'exemple d'Oxfam-Québec démontre aussi que le travail dans le cadre d'un partenariat stratégique avec d'autres organismes peut grandement contribuer à accroître les occasions de rejoindre le public canadien.

Le fait que les OCV ont effectué des activités d'engagement du public d'une façon plutôt ponctuelle et spontanée en l'absence de stratégie solide d'engagement du public a été constaté par les OCV eux-mêmes, eux qui se sont employés, au cours de la dernière année, à élaborer des stratégies cohérentes en matière d'engagement du public. Bien qu'il soit trop tôt pour dire quels effets auront ces stratégies, il est clair, à la lumière de l'examen d'Oxfam-Québec, qu'une stratégie solide d'engagement du public est étroitement liée à l'efficacité de la programmation dans le domaine. Les OCV ont chargé leurs spécialistes de l'engagement du public et des communications de former un groupe de travail sur la collaboration en matière d'engagement du public avec d'autres organismes. De plus, Uniterra (l'initiative commune de l'EUMC et du CECI) a lancé une initiative d'engagement du public à grande échelle sous la rubrique des ODM. L'ACDI a aussi reconnu l'importance de l'engagement du public et à ce titre, un volet distinct sur l'engagement du public a été inclus dans les accords quinquennaux que l'ACDI a conclus avec chaque OCV. L'ACDI et les OCV ont convenu de collaborer à une initiative commune d'engagement du public regroupant des volontaires de retour au pays, initiative qui coïncidera avec la Journée internationale des volontaires, célébrée le 5 décembre 2005.

Nous applaudissons ces initiatives et nous proposons que l'ACDI et les OCV examinent à nouveau dans un an les progrès de leurs activités d'engagement du public, compte tenu que leurs stratégies d'engagement du public sont nouvelles et que l'ACDI est actuellement en train de mettre à jour la sienne.



4.4 Résultats sur les volontaires de retour au pays

4.4.1 Contexte de l'étude

L'étude sur les volontaires de retour au pays a examiné les résultats de l'envoi de volontaires sur les volontaires qui ont travaillé à l'étranger avec Carrefour canadien international (CCI), l'Entraide universitaire mondiale du Canada (EUMC), Jeunesse Canada Monde (JCM) et VSO Canada au cours des dix dernières années (1994-2004). L'équipe d'examen a évalué les résultats de l'envoi de volontaires sur les volontaires de retour au pays en examinant trois grands domaines, qui ont été retenus par les OCV en tant que résultats inférés, soit :

- les effets sur la motivation des volontaires de retour au pays (convictions, valeurs, etc.);
- les effets sur les capacités des volontaires de retour au pays (compétences, connaissances, habiletés);
- les effets sur le rendement des volontaires de retour au pays (carrière, études, etc.).

Buts distincts de l'envoi de volontaires :

Il est essentiel de souligner que même si tous les organismes considèrent l'envoi de volontaires à l'étranger comme un aspect fondamental de leur mandat, l'envoi de volontaire ne se fait pas pour les mêmes motifs (consulter l'encadré). Toutefois, malgré ces approches différentes, les résultats

L'EUMC et VSO Canada envoient des volontaires plus expérimentés pour de plus longues périodes.

CCI envoie des volontaires pour de plus courtes périodes pour s'acquitter de tâches précises au sein des OPD.

JCM envoie des jeunes Canadiens à l'étranger pour qu'ils obtiennent une première expérience de développement international en vivant et en travaillant dans une autre culture dans un pays en développement.

sur les volontaires individuels sont généralement semblables dans l'ensemble des organismes examinés.

4.4.2 Réalisations

Compte tenu des différentes approches adoptées par les OCV dans leurs programmes d'envoi de volontaires, on pourrait présumer que les résultats sur les volontaires individuels vont varier, mais ce n'est pas le cas. Bien qu'il y ait des variantes dans les façons dont diverses personnes ont été touchées (p. ex. : le fait d'avoir été volontaire semble avoir un effet beaucoup plus marqué sur les jeunes), les personnes qui ont choisi d'être volontaire à l'étranger semblent être touchées de façon semblable par leur expérience, sans égard au type de programme auquel elles ont participé. Les constatations suivantes s'appliquent donc à l'ensemble des OCV étudiés.

Constatation 25 : Le fait d'avoir été volontaire à l'étranger a des effets importants sur les convictions et les valeurs des volontaires de retour au pays.

On a demandé aux volontaires de retour au pays dans quelle mesure leur expérience avait influé sur leurs valeurs et leurs convictions en matière de politique, de développement international ainsi que sur le plan de la perception des gens de différentes origines. Les volontaires de retour au pays font état de l'effet marqué que la vie et le travail à l'étranger a eu sur leur vie. Ils ont tous fait état d'une sensibilisation accrue aux dichotomies du monde et ils adoptent une attitude plus critique à l'égard de certains enjeux. Cela aboutit souvent à un sens de responsabilité accru visant à agir pour changer les choses. Cela est vrai peu importe la durée de l'affectation. Une expérience antérieure de vie à l'étranger semble exercer une influence; ceux ayant moins d'expérience parlent d'effets plus profonds. Cependant, les volontaires qui ont déjà vécu une expérience à l'étranger (y compris d'autres affectations de volontaires) mentionnent un approfondissement ou une réaffirmation de leurs valeurs et de leurs convictions. Les résultats de l'étude révèlent que leur expérience à l'étranger a eu un effet important sur leurs valeurs et leurs convictions et ce, à tous les égards, notamment pour ce qui est du développement international et de la perception des gens d'origines différentes (consulter le tableau 4.2 ci-dessous).

« La seule autre expérience comparable a été la naissance de ma fille! »

Une ancienne volontaire ayant passé un an en Afrique.

Tableau 4.2 Expérience à l'étranger – Effets sur les valeurs, les convictions et les attitudes des volontaires de retour au pays

EFFET SUR MES VALEURS, MES CONVICTIONS ET MES ATTITUDES À L'ÉGARD :	MESURE DANS LAQUELLE L'EXPÉRIENCE M'A TOUCHÉ			
	BEAUCOUP	QUELQUE PEU	TRÈS PEU	PAS DU TOUT
Gens d'origines différentes	70 p. 100	23 p. 100	5 p. 100	2 p. 100
Politique internationale	67 p. 100	26 p. 100	6 p. 100	1 p. 100
Politique locale et nationale	47 p. 100	43 p. 100	9 p. 100	1 p. 100
Développement international	78 p. 100	19 p. 100	3 p. 100	0 p. 100
Développement communautaire	63 p. 100	33 p. 100	3 p. 100	1 p. 100

Constatation 26 : L'expérience à l'étranger sensibilise les anciens volontaires au rôle du Canada dans le monde et favorise le sentiment d'être des citoyens du monde.

Les anciens volontaires interrogés ont tous mentionné qu'ils se sentaient davantage des citoyens du monde à leur retour au Canada. La vie dans un autre pays et le travail avec des organismes locaux les a aidés à mieux comprendre le rôle du Canada dans le monde. Les volontaires de retour au pays ont indiqué qu'ils sont maintenant plus conscients des enjeux internationaux et reconnaissent que leur vie ici au Canada a des répercussions sur le reste de la planète; ainsi, les volontaires de retour au pays se sentent plus liés au reste du monde. De nombreux volontaires de retour au pays ont parlé de la capacité que le Canada possède de contribuer à un monde meilleur et comment l'envoi de volontaires aide à éliminer quelques-uns des obstacles qui existent entre « nous » et « le reste du monde » et à promouvoir un nouveau sentiment de solidarité entre les Canadiens et leurs homologues à l'étranger.

À son retour au Canada, un ancien volontaire qui a passé deux ans en Amérique Latine a senti un fort besoin de rester en contact avec les enjeux Nord-Sud. Il s'est joint à des organismes de développement et il fait carrière dans ce domaine. Toutefois, il ne s'est jamais senti complètement satisfait. Il ne cessait de penser à son expérience de volontaire et aux gens qu'il avait rencontrés et qui travaillaient à des enjeux mondiaux dans leurs propres collectivités. Par conséquent, il a aidé à mettre sur pied une coopérative de commerce équitable au Canada. Il lui a fallu du temps pour en arriver là, mais il dit que c'est son expérience, à titre de volontaire, qui a tout déclenché.

Constatation 27 : La majorité des volontaires de retour au pays ont indiqué que le volontariat à l'étranger les a aidés à acquérir des compétences et/ou à les améliorer de diverses façons.

Sur le plan de l'acquisition de compétences, les volontaires de retour au pays ont parlé de la façon dont ils ont perfectionné des aptitudes en relations humaines comme l'écoute, la communication interculturelle et le règlement de conflits. Ils ont mentionné que vivre à l'étranger dans des circonstances souvent difficiles les a obligés à examiner leurs propres valeurs et à essayer de comprendre d'autres façons de faire les choses.

Au chapitre de l'acquisition de compétences techniques et professionnelles, les volontaires de trois des organismes étudiés (CCI, EUMC, VSO Canada) sont généralement envoyés à l'étranger pour s'acquitter de tâches spécialisées telles que la gestion de projet et le renforcement des capacités et ils possèdent déjà les compétences nécessaires. Ils ont toutefois constaté que leurs compétences se prêtaient mieux au contexte canadien et ils ont dû apprendre à improviser et à faire preuve de créativité dans l'application de leurs connaissances en sol étranger. Par conséquent, les volontaires de retour au pays ont fait observer que les compétences professionnelles qu'ils possédaient déjà ont été renforcées par leur expérience à l'étranger.

À leur retour, les volontaires utilisent, à divers égards, les compétences acquises ou perfectionnées durant leur affectation dans différents aspects de leur vie. Dans le cadre de l'étude, on a demandé aux anciens volontaires dans quelle mesure ils utilisent les compétences, les connaissances et les habiletés acquises durant leur affectation dans leur travail, leur vie personnelle, leur milieu ou leurs études. Comme l'illustre le tableau 4.3, plus de 40

Utilisation des nouvelles compétences chez soi

Un jeune homme qui a participé à un échange avec JCM a indiqué que le fait de vivre pendant six mois avec un homologue d'un autre pays lui a inculqué de nouvelles habiletés en compréhension et communication interculturelles. À son retour au Canada, il a mis à profit ces connaissances en étant bénévole dans un organisme d'aide aux immigrants, aidant de nouveaux immigrants à s'adapter à leur vie au Canada.

Une physiothérapeute qui a été volontaire pendant deux ans en Afrique mentionne que le fait de travailler dans un pays en développement, en l'absence de bon nombre des formes de soutien disponibles au Canada, lui a permis d'apprendre de nouvelles façons de faire les choses. Maintenant qu'elle travaille dans un pays dit développé, lorsque ses collègues disent qu'un problème est insoluble, elle est en mesure d'examiner le problème d'une façon nouvelle et originale, ce qui mène souvent à une solution.

p. 100 des anciens volontaires ont indiqué avoir utilisé, dans une vaste mesure, les compétences ou les connaissances nouvellement acquises dans tous les aspects de leur vie et presque 60 p. 100 ont souligné des effets favorables sur leur vie personnelle.

Tableau 4.3 Expérience à l'étranger – Effets sur les compétences, les connaissances et les habiletés des volontaires de retour au pays

EFFET SUR LES COMPÉTENCES, CONNAISSANCES, HABILITÉS UTILISÉES :	MESURE DANS LAQUELLE L'EXPÉRIENCE M'A TOUCHÉ			
	BEAUCOUP	QUELQUE PEU	TRÈS PEU	PAS DU TOUT
au travail	40 p. 100	44 p. 100	12 p. 100	4 p. 100
dans ma vie personnelle	58 p. 100	38 p. 100	3 p. 100	1 p. 100
dans ma collectivité	40 p. 100	48 p. 100	11 p. 100	1 p. 100
dans mes études	40 p. 100	43 p. 100	13 p. 100	4 p. 100

Constatation 28 : Les expériences de volontariat à l'étranger influent grandement sur les décisions de carrière et/ou d'études. De nombreux volontaires sont revenus au Canada pour étudier des sujets liés au développement tandis que d'autres ont réorienté leur carrière pour continuer à œuvrer dans le secteur public ou sans but lucratif.

Bon nombre d'anciens volontaires ont indiqué qu'ils avaient changé de carrière ou réorienté leur carrière à leur retour au Canada. L'étude a révélé que 46 p. 100 des anciens volontaires qui ont répondu au sondage ont reconnu que leur expérience de volontariat à l'étranger avait influé, dans une large mesure, sur leur choix de carrière, et 40 p. 100 ont mentionné que leur affectation à l'étranger avait influé quelque peu sur leur choix de carrière (seulement 4 p. 100 ont dit que leur expérience n'avait eu aucune incidence sur leur choix de carrière). De plus, parmi ceux et celles qui avaient temporairement quitté l'université

Incidence de l'expérience de volontariat sur les décisions en matière d'études...

Une jeune femme à sa deuxième année d'études en médecine est allée en Afrique de l'Ouest dans le cadre d'une affectation de trois mois. Au Canada, elle était déterminée à devenir chirurgienne et avait ses études dans cette direction. Après son expérience en Afrique, elle est retournée à ses études de médecine, mais elle a réorienté ses études pour devenir omnipraticienne, afin de pouvoir travailler en plus étroite communication avec les collectivités.

...et les choix de carrière

Une bibliothécaire professionnelle, qui avait travaillé jusqu'alors dans des établissements universitaires, est allée à l'étranger dans le cadre d'une affectation de deux ans en Asie. Là-bas, elle a travaillé à un projet pilote d'accès communautaire aux bibliothèques et aux technologies de l'information. À son retour au Canada, elle a cherché et obtenu un emploi de bibliothécaire municipale. Elle attribue directement cette réorientation de carrière à son expérience à l'étranger car elle a perçu les effets importants de l'accès à l'information sur la population.

ou le collège pour aller travailler à l'étranger, un nombre important ont réorienté, à leur retour au pays, leurs études dans des domaines liés aux enjeux internationaux ou au développement. D'autres sont revenus de leur affectation pour poursuivre des études supérieures dans un domaine lié à leur expérience (développement, éducation, etc.). L'étude révèle que 47 p. 100 des répondants ont indiqué que leur expérience à l'étranger avait dans une vaste mesure influé sur leurs décisions en matière d'études, tandis que 38 p. 100 ont affirmé que leur expérience avait quelque peu influé sur leurs décisions en matière d'études (seulement 3 p. 100 ont affirmé que leur expérience n'avait eu aucune incidence sur leurs décisions en matière d'études).

Constatation 29 : De nombreux volontaires de retour au pays continuent à œuvrer dans le développement communautaire ou international par leur travail, leur activité bénévole (souvent avec les OCV) ou des dons.

La majorité des volontaires de retour au pays interrogés ont parlé du maintien de leur engagement en matière de développement communautaire ou international. Ils ont soit poursuivi une carrière dans le domaine du développement, soit travaillé bénévolement dans des groupes communautaires (comités d'accueil des immigrants, groupes locaux de défense des droits, Amnistie internationale, etc.) ou les deux. Un nombre élevé de volontaires de retour au pays possédaient déjà une vaste expérience de bénévolat dans leur milieu au Canada et leur expérience à l'étranger n'a fait que solidifier leur engagement envers le bénévolat. Le sondage électronique a révélé des résultats semblables (consulter le tableau 4.4).

Tableau 4.4 Expérience à l'étranger – Effets sur le maintien de la participation des anciens volontaires au développement

ENGAGEMENT À L'ÉGARD DU DÉVELOPPEMENT EN TERMES DE :	P. 100 DES RÉPONDANTS
Carrière.	52
Groupes communautaires ou de services.	60
Organismes de développement international.	37
Dons.	47
Aucun engagement.	18

Lorsqu'on leur a posé la question à savoir s'ils agissaient à titre de bénévoles auprès de groupes particuliers en raison de leur expérience de volontariat à l'étranger, 68 p. 100 des répondants ont indiqué qu'ils sont actifs dans des groupes communautaires à cause de leur expérience à l'étranger, tandis que 41 p. 100 ont mentionné qu'ils sont actifs dans des groupes de développement international à cause de cette même expérience. De plus, 50 p. 100 des volontaires interrogés ont également mentionné qu'ils sont demeurés quelque peu actifs auprès de l'organisme qui les a envoyés à l'étranger; seulement 6 p. 100 ont dit qu'ils sont très actifs.

4.4.3 Conclusions

Les effets de la coopération volontaire sur les volontaires de retour au pays sont profonds et durables. L'étude a permis de constater que le rôle de volontaire à l'étranger exerce une incidence profonde sur les volontaires individuels. Cet effet les suivra tout au long de leur vie. En effet, quelques-uns des volontaires interrogés parlent de leur expérience à l'étranger comme le moment décisif de leur vie. Du point de vue des volontaires de retour au pays, le PCV est une réussite.

4.5 Facteurs de réussite sur le plan du développement

4.5.1 Pertinence

Constatation 30 : Les deux volets du PCV, soit le renforcement des capacités locales et l'engagement du public canadien, sont clairement harmonisés avec les priorités des intervenants au Canada et dans les pays en développement.

Pour évaluer la pertinence du programme, nous avons examiné la mesure dans laquelle il est en harmonie avec les priorités pertinentes du gouvernement du Canada, de l'ACDI, des pays en développement, des OPD et des OCV. L'équipe d'examen a constaté que de nombreux intervenants valorisent la coopération

volontaire canadienne. Cela était vrai dans le cas de l'ACDI, des gouvernements des pays en développement, des OPD, des ONG, des syndicats et d'autres partenaires, des volontaires de retour au pays, ainsi que des collectivités et des groupes rejoints par le Programme.

Pertinence par rapport aux priorités de l'ACDI : Nous avons examiné le PCV dans le contexte des priorités et des politiques de l'ACDI énumérées dans l'encadré et constaté que, dans l'ensemble, les objectifs et les éléments du PCV sont compatibles avec les priorités de l'ACDI dans la plupart des domaines figurant dans l'encadré. Une analyse détaillée de la pertinence par rapport aux priorités de l'ACDI est présentée à l'annexe XX.

Pertinence par rapport aux OPD et aux pays en développement : En général, les OPD examinées perçoivent les activités de renforcement des capacités locales du PCV comme étant très pertinentes pour les besoins de la société civile, particulièrement dans les cas où la décentralisation des pouvoirs ajoute de nouvelles responsabilités aux administrations et aux collectivités locales. Les volontaires sont perçus comme une solution particulièrement appropriée en raison de leur empressement et de leur capacité à travailler à ce niveau.

Les OPD indiquent que les programmes et les activités des OCV répondent à leurs besoins et à leurs objectifs opérationnels et les aident à aborder des besoins techniques précis (compétences et expérience). La coopération volontaire est également perçue par les répondants des pays en développement comme un élément qui ajoute une valeur considérable aux pays en développement eux-mêmes (consulter la section 4.5.3) et comme une façon de s'assurer que certaines parties du monde sont comprises et ne sont pas oubliées. Cela dit, le maintien de la pertinence du PCV dans un contexte en mutation est complexe, comme le révèle l'encadré.

Les représentants des gouvernements des pays en développement interrogés ont mentionné que les volontaires apportent d'importantes compétences et une expérience pertinente dans les domaines où il existe une pénurie de capacités. Ils aident à corriger l'image déformée des pays en développement qui est souvent véhiculée par les médias internationaux et ils jouent un rôle important dans le renforcement des organisations de la société civile de ces pays.

Politique environnementale de l'ACDI en matière de développement durable (1992)

Le Canada dans le monde (1995)

Politique de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes (1999)

Cadre des résultats clés de l'Agence (2001)

Les priorités de développement social de l'ACDI : Un cadre d'action (2001)

Le Canada contribue à un monde meilleur : Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace (2002)

Stratégie de développement durable 2004-2006 (2004)

Énoncé de vision de la DGPC (2002)

Stratégie d'engagement du public et plan d'action (1999)

Rejoignons-nous les personnes les plus pauvres et les plus marginalisées?

En raison des compressions budgétaires, certains OCV ont dû se tourner vers des OPD plus accessibles (ONG et organismes communautaires).

À cause de l'insistance accrue sur la GR, certains OCV investissent désormais dans des domaines où les résultats peuvent être démontrés plus facilement plutôt que ceux où les besoins sont les plus grands; certains travaillent avec des ONG plus établies plutôt qu'avec de nouvelles organisations nécessitant davantage de soutien.

Les pays de concentration de l'ACDI ne sont pas nécessairement les plus pauvres. En se concentrant sur un plus petit nombre de pays, on abandonne de nombreux pays plus pauvres.

Pertinence par rapport au public canadien : Le travail des OCV joue un rôle dans la mobilisation du public canadien et appuie la diversité et le multiculturalisme au Canada. Comme l'indique la section 4.3, le Programme de coopération volontaire a permis d'accroître la participation des particuliers et/ou des organismes à la suite de leur contact avec des activités d'engagement du public des OCV, ce qui laisse entendre que la programmation des OCV trouve un écho auprès du public canadien. Les entrevues avec les OCV ont démontré que les OCV ont, dans une large mesure, élaboré des activités adaptées aux besoins des diverses collectivités canadiennes et que cette approche a favorisé l'atteinte de résultats fructueux (consulter l'encadré). De plus, les partenaires organisationnels des OCV ont systématiquement souligné que le travail des OCV était très utile pour eux et leurs membres. Les volontaires de retour au pays ont également mentionné que le travail des OCV correspondait étroitement à la réalité de leur collectivité d'origine.

Pertinence par rapport aux volontaires et aux priorités des OCV : Les affectations de volontaires dans les pays et les OPD visités sur le terrain sont en harmonie avec les cadres organisationnels des OCV (axes thématiques, secteurs de résultats clés, etc.). Sur le terrain, les volontaires ont une compréhension précise de la mission et de la vision de leurs organismes, ainsi que la capacité voulue pour transposer le tout en objectifs opérationnels à l'échelon du pays.

Agriculture et commerce équitable

Dans la région des Prairies, CUSO a axé une grande partie de sa campagne sur le commerce équitable auprès du milieu agricole. Cette stratégie semble avoir connu un succès important parce qu'elle a permis aux agriculteurs du Canada de comprendre les liens entre les enjeux qu'ils doivent affronter et ceux que les agriculteurs ailleurs dans le monde doivent affronter. À l'occasion d'une foire agricole dans la campagne manitobaine, un agriculteur qui n'était pas au courant des produits du commerce équitable a passé beaucoup de temps à discuter avec les représentants de CUSO qui tenaient un stand sur le commerce équitable. À la fin, il était très en faveur du commerce équitable et désirait travailler en collaboration avec les partenaires de CUSO dans le Sud sur des questions touchant le commerce équitable.

Constatation 31 : Malgré les preuves solides qui démontrent la pertinence de la coopération volontaire, l'ACDI envoie des messages contradictoires sur la valeur de ces programmes.

Divers efforts ont été déployés par l'ACDI et d'autres membres de la communauté des OCV pour préciser le but, les objectifs, la valeur, les résultats et/ou l'efficacité de l'envoi de volontaires et évaluer l'investissement de l'ACDI dans la coopération volontaire au cours des 12 dernières années. Dans le cadre de notre étude, nous avons trouvé plusieurs études commandées par l'ACDI qui avaient pour mandat d'évaluer la pertinence, l'efficacité, les effets et l'efficience de tels investissements. Généralement, les conclusions de ces études ont été favorables (consulter l'encadré).

Perceptions de la valeur de la coopération volontaire

1992 - *La coopération volontaire est une école non reconnue où les diplômés ne sont pas utilisés à leur plein potentiel, même dans le contexte international et canadien actuel où ce type d'expérience devrait être hautement apprécié* (Rapport d'évaluation d'Econotec, page vii)

1994 - *Si les OCV au Canada n'existaient pas déjà, il serait de notre intérêt national de les établir. C'est le Canada qui perd le plus de la sous-évaluation et de la sous-utilisation de l'envoi de volontaires.* (Effects of Canadian Volunteer Sending, Evaluation Report, p ii)

Vu sous cet éclairage positif, la présence des volontaires de retour au pays est ressentie au Canada – travail auprès des ONG ou à l'ACDI, avancement à des postes supérieurs dans ces organisations. D'autres ont opté pour la politique tandis que d'autres ont recommencé à enseigner au Canada au profit de l'éducation des Canadiens. (Effects of Canadian Volunteer Sending, Evaluation Report, 1994, p. 3)

Malgré ces conclusions favorables, un examen des évaluations précédents révèle certaines contradictions au sein de l'Agence concernant l'appui à la coopération volontaire. Ces contradictions sont le reflet d'une réflexion internationale élargie qui a eu lieu pendant les années 1990 sur la valeur de la coopération volontaire et de l'assistance technique.⁴³ Les employés de l'ACDI possèdent une expérience et une compréhension très variable de la coopération volontaire. Par le passé, les employés, les gestionnaires et les décideurs de l'ACDI comptaient de nombreux anciens volontaires qui avaient une expérience personnelle et une connaissance concrète de la coopération volontaire. Il semble que cela soit moins le cas aujourd'hui. De nombreux anciens volontaires plus âgés ne sont pas au courant des plus récentes approches de programmation utilisées par les OCV et présument que la coopération volontaire est la même qu'il y a 20 ou même 30 ans.

De plus, la DGPC a connu un important roulement de son personnel et de ses gestionnaires, ce qui a aggravé le problème.

Jusqu'à tout récemment, le suivi de la coopération volontaire effectué par l'ACDI et les OCV avait tendance à se limiter à un calcul du « nombre de têtes » envoyées à l'étranger. Au cours de la dernière décennie, les changements dans la coopération volontaire et les résultats des programmes de coopération volontaire⁴⁴ n'ont pas

fait l'objet d'un suivi, de rapports et/ou de communications appropriés par les OCV ou la DGPC.⁴⁵ Par conséquent, les personnes les plus proches des programmes (volontaires, OCV et gestionnaires de l'ACDI chargés de la gestion des accords signés avec les OCV) bénéficient de renseignements plus précis et plus à jour sur les résultats, tandis que ceux à l'extérieur du « cercle des initiés » (incluant les autres parties de la DGPC et le reste de l'ACDI) ont des perceptions partagées ou aucune compréhension de ces programmes. Dans le cadre de cette étude, par exemple, nous avons constaté que les hauts-commissariats et les ambassades du Canada ont des perceptions très variables de la valeur du programme.

Au cours de la dernière décennie, l'ACDI a insisté davantage sur les résultats de développement que sur les priorités d'engagement du public. Malgré l'évolution des programmes de coopération volontaire et l'amélioration de leur rendement sur le plan de l'atteinte des résultats de développement au cours de cette période, de nombreuses personnes croient encore que les bénéficiaires principaux de la coopération

Certaines ONG actives dans l'envoi de volontaires sont convaincues que les volontaires sont perçus par l'ACDI comme quelque chose de dépassé et qu'il existe une politique cachée pour dévaloriser cet aspect de la collectivité des ONG, Smillie, Ian et Henry Helmich, NGO and Government, Stakeholders for Development, Paris, OCDE, 1984, p 108

(Les OCV) reconnaissent que les doutes et les questions sur l'envoi de volontaires ont, à la longue, affaibli le sens de partenariat avec l'ACDI. L'un des aspects les plus surprenants de cette étude ... a été de constater à quel point certains mythes sont profondément ancrés au sein de l'ACDI concernant le volontariat. Les fonctionnaires de l'ACDI ont une gamme de perceptions sur divers aspects de l'envoi de volontaires au lieu d'avoir une perception unique et unifiée. Canadian Volunteer Sending, Evaluation Report, 1994, pages 5, 12)

Les OCV ne seront plus perçus ou évalués en fonction de la sensibilisation du public ou de l'engagement du secteur privé. Les OCV seraient plutôt perçus et évalués comme des organismes de développement qui englobent dans leurs mécanismes de développement un volet d'envoi de volontaires. (traduction)

*Évaluation du Programme d'envoi des volontaires (1992)
p. 11*

⁴³ The Use of Personnel in Development Cooperation, Danemark, 2003

⁴⁴ Puisque le PCV n'a été créé que tout récemment, nous utilisons ici le pluriel pour les programmes individuels des organismes d'envoi de volontaires et des OCV.

⁴⁵ Une indication de cela réside dans le fait que la coopération volontaire (et le PCV) et ses activités ne sont pas décrites en détail dans le site Internet de l'ACDI même si elles représentent un élément important de la programmation de la DGPC.

volontaire sont les particuliers canadiens qui y prennent part, plutôt que les pays en développement. Par conséquent, ces programmes sont soit minimisés, soit perçus comme manquant de « rectitude politique ».

Il y a eu de fréquents changements de ministres responsables de l'ACDI au cours de la dernière décennie (dix depuis 1989⁴⁶) et leur soutien aux programmes de coopération volontaire a été varié. (Comme on l'a observé dans d'autres pays, par exemple les Pays-Bas, les perceptions du ou de la ministre responsable de la coopération internationale et son soutien aux programmes de coopération volontaire revêtent une grande importance.) En outre, la responsabilité de la coopération volontaire a changé de main plusieurs fois à la DGPC au cours des dernières décennies, réalité qui, si on ajoute l'absence d'approche-programme, a nui à l'élaboration d'une approche cohérente concernant l'investissement de l'ACDI dans la coopération volontaire.

Enfin, par opposition à la Stratégie emploi jeunesse du Canada et à la nouvelle politique de l'Australie sur les volontaires internationaux (consulter l'encadré), le Canada ne dispose d'aucun énoncé clairement défini qui explique **pourquoi** le gouvernement du Canada et/ou l'ACDI appuie le volontariat international et **comment** les divers programmes de volontariat international (incluant, sans s'y limiter, le PCV, le Corps canadien, Cyberjeunes et le Programme de stages internationaux pour les jeunes de l'ACDI) appuient cette vision.

En l'absence d'un tel énoncé, l'incompréhension au sujet du programme persistera. Selon notre opinion, il est temps pour l'ACDI, avec le concours des autres ministères et programmes concernés, de définir de façon plus explicite pourquoi le Canada investit dans le volontariat international et de le communiquer plus clairement au sein de l'ACDI, du gouvernement et de la population canadienne. Cela aurait pour effet de soutenir les engagements déjà pris par l'ACDI en matière de coopération volontaire internationale, notamment le PCV et les accords quinquennaux conclus avec les OCV.

La Stratégie emploi jeunesse du Canada exprime clairement les raisons de l'acquisition de compétences chez les jeunes Canadiens : aider les jeunes Canadiens (15 à 30 ans) à obtenir de l'information sur les carrières, à acquérir des compétences, à trouver de bons emplois et à demeurer sur le marché du travail. Cette stratégie nationale offre une vaste gamme d'initiatives dans le cadre de trois programmes : Connexion compétences, Expérience emploi été et Objectif carrière.

L'Australie a élaboré une politique de volontariat qui exprime clairement comment le volontariat international s'insère dans sa stratégie d'aide au développement. La politique énonce le but et les objectifs du volontariat, l'apport prévu des volontaires en partenariat avec les pays en développement et leur rôle dans la sensibilisation aux enjeux du développement en Australie. La politique indique aussi comment les jeunes seront mobilisés par le biais du programme Australian Youth Ambassadors for Development (AYAD).⁴⁷



⁴⁶ *Making a Difference? External Views on Canada's International Impact* An interim report of the External Voices Project. (Institut canadien des affaires internationales, 2005)

⁴⁷ AusAID, *Volunteers and Australian Development Cooperation*, août 2004.

4.5.2 Durabilité

Constatation 32 : Il y a des indices qui démontrent la durabilité des résultats au niveau individuel et organisationnel pour les OPD, l'engagement du public et les volontaires de retour au pays. Toutefois, la viabilité et la durabilité financière de certaines OPD pose problème.

Durabilité des résultats pour les OPD : Les OPD dans les quatre pays visités ont indiqué avoir bénéficié de la présence et de l'apport des volontaires. Elles continuent de bénéficier de ces retombées qui prennent la forme d'une crédibilité ou d'une visibilité accrue et de l'adoption de nouveaux systèmes et de nouvelles façons de penser et de travailler. Au Burkina Faso, en Bolivie et au Ghana, la plupart des OPD étaient des ONG et des organismes communautaires, ce qui a facilité l'évaluation des résultats et la probabilité de leur durabilité. Au Vietnam, les OPD étaient principalement des unités locales de vastes administrations gouvernementales centralisées, ce qui a rendu plus difficile l'évaluation de la durabilité à moyen et à long terme de certains des résultats.

Au Burkina Faso et au Ghana, les nouveaux programmes (ATT, ASS), les nouveaux produits (Song Taaba) et les programmes élargis (WISE, Dakupa) continuent de prendre de l'essor. Certains nouveaux programmes sont devenus une partie importante de l'organisation (l'intervention de SEMUS en matière de VIH/sida).

Au Vietnam, la plupart des OPD sont des ministères du gouvernement. Le changement d'attitude ainsi que l'acquisition de compétences à l'intérieur de structures aussi bureaucratiques est un processus complexe qui demande beaucoup de temps. Les OCV qui travaillent au Vietnam sont conscients de la complexité et des défis.

Cependant, la viabilité et la durabilité financière des OPD elles-mêmes, surtout les ONG⁴⁸, est problématique. Bon nombre de ces OPD non gouvernementales fonctionnent selon la méthode du financement par projet, sans jouir d'un financement organisationnel assuré ou d'une assise financière stable. Cette question est actuellement examinée en divers cas par les OCV (p. ex. : le soutien organisationnel visant à aborder les questions de viabilité financière, l'aide à l'élargissement de la base de financement, etc.), mais elle demeure une importante préoccupation à moyen terme pour bon nombre d'OPD.

Les trois OCV disposaient de mesures particulières pour s'assurer de prendre en compte la viabilité à moyen et à long terme de leurs interventions en matière de coopération volontaire, mais elles varient d'un organisme à l'autre. À tout le moins, les descriptions de travail des volontaires et les descriptions de projet englobent des plans d'après-affectation qui discutent comment prendre appui sur les résultats des affectations et assurer leur durabilité. L'un des OCV, Oxfam-Québec, a procédé à un diagnostic d'organisation plus poussé de certaines de ses OPD partenaires. Cet outil de diagnostic examine diverses dimensions de la capacité organisationnelle, incluant la situation financière et l'autonomie financière de l'OPD.

Dans la mesure où les OCV adoptent des programmes dotés d'objectifs de renforcement des capacités pour leurs OPD partenaires, ils devraient mettre au point leurs méthodes d'évaluation organisationnelle et leurs outils de diagnostic pour leur permettre de mieux évaluer la situation et les besoins de l'OPD en ce qui concerne la durabilité à long terme. Bien que l'OCV n'ait pas toujours les ressources ou les capacités suffisantes pour examiner tous les besoins de l'OPD, et qu'il est parfois seulement un partenaire international parmi d'autres appuyant l'OPD, une meilleure compréhension de la situation de l'OPD permettra de s'assurer que les interventions de l'OCV sont appropriées et qu'elles aident à assurer la durabilité de l'OPD.



⁴⁸ Les organismes communautaires ont la possibilité d'être moins vulnérables financièrement en raison de leur bassin de membres, surtout si les membres réussissent à se sortir de la pauvreté; les organismes gouvernementaux peuvent d'ordinaire dépendre des fonds du gouvernement.

La question de la durabilité entre également en jeu à un niveau plus général au chapitre de la durabilité des effets des autres interventions d'APD dans ces pays (p. ex. : les stratégies de réduction de la pauvreté, les processus de décentralisation) qui sont tributaires de la présence d'une société civile forte et en santé. À ce titre, le travail des OCV doit être perçu comme essentiel à la durabilité de l'intervention globale de l'APD.

Durabilité des résultats sur le plan de l'engagement du public : Comme nous l'avons mentionné préalablement, les activités d'engagement du public des OCV sont encore relativement jeunes. Dans les divers programmes que nous avons examinés, seul celui d'Oxfam-Québec était suffisamment étoffé pour justifier un examen approfondi de la durabilité des résultats. Cet examen mène à la formulation de deux observations susceptibles de profiter à d'autres OCV.

La première observation concerne la valeur évidente d'élaborer une stratégie d'engagement du public cohérente et de l'utiliser pour guider les activités d'engagement du public de l'OCV. La stratégie d'Oxfam-Québec est particulièrement détaillée en ce sens qu'elle est concertée et polyvalente, possède des objectifs précis et des publics cibles bien définis (les travailleurs et les jeunes sont les groupes clés visés par Oxfam-Québec). Une autre preuve de sa perspective d'ensemble réside dans le fait qu'aucune occasion manquée n'a été observée dans les entrevues ou l'examen de la documentation. En l'absence de stratégie, il y a le risque réel que l'investissement en matière d'engagement du public, malgré ses bonnes intentions, sera dispersé, d'où la probabilité réduite d'assurer la durabilité.

La deuxième observation concerne la façon dont un organisme décide de mettre en œuvre sa stratégie d'engagement du public. Dans le cas d'Oxfam-Québec, celui-ci a travaillé en collaboration avec d'autres organisations de la société civile à l'intérieur de partenariats stratégiques et structurés. Son choix judicieux d'organisations partenaires a grandement aidé à l'obtention de résultats fructueux, puisque les partenaires se complétaient dans leurs caractéristiques et leur expertise. Par le biais de ses partenariats stratégiques, Oxfam-Québec offre à ses partenaires une vaste expertise et une expérience internationale et obtient un accès essentiel à des collectivités et à des publics cibles du Québec. En s'associant à des groupes comme l'AQOCI, Oxfam-Québec peut augmenter rapidement le nombre de partenaires possibles avec qui travailler à une campagne donnée. Selon notre opinion, les résultats de ces types de partenariat étaient les plus solides sur le plan de la durabilité.

Les partenariats des OCV semblent exercer un effet « boule de neige », ce qui entraîne de nouveaux programmes, de nouveaux projets, de nouveaux partenariats, de nouvelles campagnes, de nouveaux

Parfois, les résultats étaient soutenus même lorsqu'une personne ne participait qu'à une seule activité d'engagement du public. Par exemple, une femme qui a participé à une activité d'Oxfam-Québec a par la suite ouvert un café qui fait la promotion du commerce équitable et du travail d'Oxfam-Québec.

Dans l'ensemble, toutefois, on a constaté que les résultats étaient plus durables lorsque des activités connexes faisaient partie d'une stratégie cohérente d'engagement du public.

Bien qu'il soit possible que la femme citée préalablement aurait pu ouvrir son café équitable sans Oxfam-Québec, la stratégie globale de ce dernier sur le commerce équitable, les groupes de travail, les partenariats et toute la gamme de matériel éducatif sur le commerce équitable ont nettement appuyé les résultats.

Oxfam-Québec a pénétré le marché des jeunes au Québec en travaillant dans le cadre de partenariats officiels avec le Club 2/3 et la Centrale des syndicats du Québec (CSQ).

Ses campagnes éducatives et ses initiatives concernent l'environnement, la citoyenneté responsable, la pauvreté et le commerce équitable. Pour ne citer qu'un exemple de l'aboutissement de ce travail, de nombreux élèves du Québec utilisent maintenant le chocolat issu du commerce équitable pour les levées de fonds scolaires. Son partenariat avec la CSQ donne à Oxfam-Québec l'accès à environ 900 écoles. L'expertise et l'expérience du Club 2/3 ont permis à Oxfam-Québec de travailler ensemble à l'élaboration de programmes pouvant être intégrés au programme scolaire récemment élaboré au Québec. De telles initiatives appuient la durabilité à long terme des résultats; au cours des prochaines années, les élèves et les jeunes de la province pourront bénéficier de l'expertise et de l'expérience internationale d'Oxfam-Québec.

Les partenariats des OCV semblent exercer un effet « boule de neige », ce qui entraîne de nouveaux programmes, de nouveaux projets, de nouveaux partenariats, de nouvelles campagnes, de nouveaux

groupes de volontaires, de nouveaux secteurs de la population canadienne rejoints et un nouveau soutien à l'égard du travail des OCV. Seulement deux des treize partenariats examinés dans la présente étude ne se sont pas traduits par un nouvel élan ou de nouvelles activités (voir la discussion approfondie à la section 4.5.4 sur le partenariat).

Selon notre opinion, il y a plusieurs façons dont les OCV pourraient améliorer la durabilité des résultats sur le plan de l'engagement du public :

- L'élaboration d'une stratégie d'engagement du public précise qui énonce clairement ses champs d'intérêt et détermine les publics ou groupes cibles que l'OCV veut rejoindre. La stratégie doit être examinée et révisée périodiquement par le personnel, les volontaires, le conseil d'administration et le grand public, afin que les objectifs d'engagement du public des OCV fassent l'objet d'un solide consensus.
- La mise en valeur des potentialités des volontaires de retour au pays et d'autres bénévoles canadiens prêts à offrir leurs services. Les OCV doivent toutefois s'assurer que des ressources et des employés sont présents et en nombre suffisant pour gérer les volontaires.
- Une insistance accrue sur le suivi afin de conserver l'élan des activités et la pérennité des résultats.
- L'utilisation de campagnes multidimensionnelles dans lesquelles différents types d'activités se renforcent mutuellement et attirent différents segments du public canadien.
- La sélection de partenaires institutionnels qui offrent aux OCV l'accès à un plus vaste segment de la population canadienne, particulièrement des collectivités cibles déterminées.
- La décision de travailler en étroite collaboration avec les groupes de coordination, tels que les conseils provinciaux, permet d'accroître le nombre de partenaires possibles avec qui les OCV peuvent travailler, encourage la collaboration entre organismes et accroît la visibilité des OCV auprès de la collectivité des ONG à l'échelon régional.



Durabilité des résultats sur les volontaires : L'expérience du volontariat dans un pays en développement est une expérience qui change une vie. Les volontaires de retour au pays mentionnent comment leurs expériences continuent à influencer profondément sur leur vie, à partir du moment où ils ont amorcé leur affectation jusqu'à des années après leur retour. Lorsque les volontaires reviennent au pays à la suite de leur affectation, les changements qu'ils ont vécus peuvent souvent se manifester par un « choc culturel en retour »; un certain nombre de personnes interrogées ont indiqué avoir ressenti un sentiment de désillusion à l'égard du développement et de colère à l'égard des inégalités dans le monde. Cette situation semble toutefois faire partie de l'expérience des anciens volontaires : la prise de conscience de la différence radicale entre leur mode de vie au Canada et celui qu'ils ont laissé derrière eux à l'étranger aide à solidifier leur métamorphose. Les personnes interrogées ont aussi indiqué, qu'avec le temps et après réflexion, les sentiments de désespoir ont laissé place à un désir de demeurer engagé. C'est alors que les résultats de l'expérience du volontariat deviennent durables au niveau individuel. Comme il a été mentionné préalablement dans le rapport, les volontaires de retour au pays disent reconnaître l'importance de leur expérience sur les choix qu'ils ont faits dans leur style de vie, leurs habitudes de consommation, les études, la carrière, ainsi que leurs intérêts et leurs objectifs personnels. Les volontaires de retour au pays ont aussi parlé de l'effet permanent sur la façon dont ils interagissent avec les gens de différents milieux et origines, comprennent la politique et le développement international et vivent dans leurs collectivités. Ils font état d'un engagement en faveur d'un monde plus équitable et d'un désir de travailler à le réaliser. Dans cette optique, les résultats sur les volontaires de retour au pays ajoutent à la durabilité des OCV eux-mêmes, compte tenu que de nombreux volontaires de retour au pays continuent à donner temps et argent à ces organismes.

4.5.3 Rentabilité de la coopération volontaire

L'un des objectifs du présent examen était d'examiner l'efficacité de la coopération volontaire d'un point de vue économique (rentabilité). Un examen de la rentabilité d'un programme vise normalement à déterminer si la relation entre les coûts et les avantages est raisonnable. Bien que l'analyse de la rentabilité des programmes de développement représente souvent un défi, elle est particulièrement ardue dans le cas présent du fait que l'attribution d'une valeur monétaire précise au volontariat n'a pas été la priorité des économistes et des planificateurs, et qu'il existe peu de points de référence. De plus, puisque le PCV englobe divers types d'avantages escomptés (résultats) qui s'appliquent à divers groupes cibles (y compris les volontaires), une foule d'unités d'analyse, et donc de comparaisons, sont possibles. Ces analyses peuvent se révéler coûteuses et laborieuses, particulièrement à cause du fait qu'une grande partie des résultats a tendance à être de nature qualitative plutôt quantitative.

Il est possible que le manque de reconnaissance du volontariat témoigne de l'incapacité, pendant des décennies, des économistes et des planificateurs à tenir suffisamment compte du secteur informel en général... la difficulté à attribuer des valeurs monétaires « réelles ou exactes » à la contribution des volontaires a obscurci l'importance réelle de celle-ci dans le développement national.

UN Volunteers, Volunteerism and Capacity Development, 2002, p. 3

Compte tenu de ces défis, l'ACDI a accepté que le présent examen résume plutôt les constatations de l'examen concernant la valeur ajoutée de la coopération volontaire (consulter l'encadré) et aide l'ACDI et d'autres intervenants du PCV à déterminer comment ils pourraient évaluer la rentabilité du programme de coopération volontaire au cours des années à venir.

Quelle est la valeur ajoutée de la coopération volontaire (p. ex. : l'effet de levier des OCV ou de leurs intervenants au Canada ou à l'étranger) qui n'est pas offerte par les autres types d'interventions de l'ACDI?

Constatation 33 : Il existe de fortes indications selon lesquelles les programmes de coopération volontaire de l'ACDI sont tenus en haute estime par les intervenants nationaux et internationaux et qu'ils produisent des avantages considérables. Toutefois, les OCV et l'ACDI se sont montrés négligents dans le suivi systématique de ces avantages, l'établissement de rapports à cet égard et dans le fait de tirer une fierté de ces réalisations.

Les données recueillies au cours de notre étude donnent à penser que la coopération volontaire produit une variété d'avantages importants pour bon nombre d'intervenants du PCV dans les pays en développement et au Canada. Comme l'illustre le tableau 4.5, des avantages importants sont revenus aux pays en développement, au Canada dans son ensemble, au public canadien, aux volontaires de retour au pays et aux OCV, pour ne nommer que ceux-là. Notre étude a révélé certaines occasions manquées qui, si elles étaient abordées, pourraient accroître encore plus ces avantages.

Bien que des avantages net et précis existent et qu'ils soient connus de ceux et celles qui sont le plus concernés par le programme, ils ne sont pas très connus à l'extérieur du programme. Comme la section 4.5.2 l'a laissé entendre, les sentiments sont partagés sur la valeur du programme et ce, pour diverses raisons historiques et d'autres raisons. Cela s'inscrit aussi dans la tendance canadienne à faire preuve de réserve à l'égard des réalisations des Canadiens et des Canadiennes plutôt que de les faire connaître. Cela contraste énormément avec l'attitude de pays comme l'Australie (consulter l'encadré).

Pour éliminer les réserves qui demeurent sur le programme, il revient aux OCV et à la DGPC de déterminer et d'utiliser des façons pertinentes d'assurer le suivi de leurs résultats et de les communiquer. Des pistes possibles sont examinées à la prochaine constatation.

L'Australie est fière de dire que le *volontariat international possède une valeur intrinsèque et qu'il ajoute une valeur qualitative au programme d'aide et de développement de l'Australie.*

Voici comment sont exprimées les valeurs intrinsèques :

i) Faire participer le public australien au programme d'aide; mieux comprendre les autres cultures, les enjeux régionaux et de développement; former un public intéressé qui soutiendra davantage le programme d'aide; donner un visage humain au programme d'aide et à l'identité australienne; donner l'occasion à ses voisins d'en apprendre davantage sur l'Australie et les Australiens.

ii) Fournir à l'Australie un bassin de personnes possédant une expérience directe du développement international ainsi qu'un bassin de ressources aux organismes d'aide et de développement, aux entreprises et au gouvernement.

iii) Compléter le programme bilatéral d'AusAID (Agence australienne de développement international).

AusAID Volunteer Policy Issues paper, p.1-3 (janvier 2004)

Tableau 4.5 Résumé de la valeur ajoutée du PCV pour les intervenants

EXEMPLES DE LA VALEUR AJOUTÉE DE LA COOPÉRATION VOLONTAIRE	EXEMPLES D'OCCASIONS MANQUÉES
Dans les pays en développement	
<p>Les OPD interrogées ont fait état d'importants changements positifs dans leur culture organisationnelle, leurs systèmes, leurs processus, leurs programmes, leur visibilité, leur viabilité et leur réputation. (consulter la section 4.2).</p> <p>De plus, les OPD déclarent que la participation des volontaires (plutôt que d'autres types de professionnels du développement) est non seulement gage de compétences et d'expertise technique, mais aussi d'avantages supplémentaires qui augmentent la valeur des volontaires aux yeux des OPD, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • de nouvelles visions et une énergie renouvelée susceptibles d'influer favorablement sur les OPD; • des qualités personnelles (détermination, intégrité, discipline, éthique du travail et comportements modèles) qui inspirent les employés de l'OPD; • des approches novatrices qui sont adaptées au contexte local; • la mobilisation de ressources supplémentaires. <p>Les représentants gouvernementaux des pays en développement (Burkina Faso et Ghana) ont observé les avantages suivants de la coopération volontaire internationale :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il y a encore des domaines où les capacités sont nettement insuffisantes et les volontaires amènent avec eux d'importantes compétences et une précieuse expérience qui aident à combler ces lacunes. Ils apportent aussi du sang neuf et donnent de l'énergie aux organisations et aux collectivités avec lesquelles ils travaillent. • Les volontaires sont les témoins de la vraie réalité de nos pays; ils aident à corriger l'image déformée présentée par les médias internationaux qui est axée sur les tensions ethniques, les guerres et la grande pauvreté; les volontaires prônent une meilleure compréhension, la solidarité et le soutien à notre pays. • Compte tenu de la politique du gouvernement sur la décentralisation, les organisations volontaires jouent un rôle important dans le renforcement des organisations de la société civile. 	<p>L'étude sur les OPD a constaté que le manque d'appui de la part des OCV aux volontaires qui mettent en œuvre des programmes de renforcement des capacités entraîne divers problèmes (consulter la section 5.2.3) qui peuvent réduire la valeur possible des programmes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il arrive que les OCV aient les mains liées car ils ne sont pas capables de fournir une aide financière modeste aux volontaires, limitant ainsi la souplesse des OCV et l'efficacité des volontaires. • Dans un cas, l'OPD a déploré le fait que l'effort investi dans une évaluation organisationnelle et des activités de planification stratégique n'a pas pu donner fruit, compte tenu des ressources restreintes pour assurer le suivi des résultats de ces études.

EXEMPLES DE LA VALEUR AJOUTÉE DE LA COOPÉRATION VOLONTAIRE	EXEMPLES MANQUÉES D'OCCASIONS
Au Canada	
<p>Sensibilisation, compréhension et intervention du public canadien : Les activités d'engagement du public des OCV ont aussi fourni aux particuliers et aux organismes canadiens certains moyens concrets d'être au courant du développement international et d'y participer. Comme l'indique la section 4.3, les personnes interrogées ont fait état de résultats pour elles-mêmes et pour leur organisme. Les activités d'engagement du public ont accru les connaissances des Canadiens dans le domaine du développement international et les ont motivés à s'intéresser aux enjeux mondiaux. Au niveau organisationnel, les résultats ont été observés au chapitre de l'accroissement des connaissances, de la participation aux activités et du soutien aux OCV et à la coopération internationale.</p> <p>Les programmes des OCV aident à former, au Canada, environ 2 500 citoyens conscients de plus chaque année. Ce groupe est susceptible de « passer le mot » à des milliers de membres de son entourage immédiat (famille, amis, membres de la collectivité et collègues de travail), ce qui favorise l'éclosion d'un plus grand nombre de citoyens canadiens sensibilisés aux enjeux mondiaux dans l'ensemble du Canada.</p> <p>Visage humain du Canada : Les visites sur le terrain ont révélé que la répartition selon le sexe et l'origine ethnique des volontaires envoyés par les OCV à l'étranger donne un « visage humain canadien » au programme de développement du Canada : le mélange de jeunes et de moins jeunes, d'hommes et de femmes, de francophones et d'anglophones, jumelé à une variété de milieux ethniques et culturels, témoigne du Canada actuel et de la société multiculturelle qu'il est devenu.</p> <p>Certains perçoivent les volontaires internationaux comme des « ambassadeurs populaires » du Canada, renforçant ainsi la réputation du Canada à l'étranger.</p> <p>Bénévolat au Canada : La plupart des volontaires qui ont participé au sondage mentionnent qu'ils continuent de faire du bénévolat et de donner de leur temps à différentes organisations et causes ou dans leur collectivité, ce qui constitue un atout important pour le Canada.</p> <p>Bassin de ressources humaines : Par le passé, les programmes de coopération volontaire fournissaient du personnel compétent et expérimenté à l'ACDI et à d'autres organismes concernés par le développement international (ONG et sociétés d'experts-conseils). La mesure dans laquelle c'est toujours le cas n'a pas été une priorité du présent examen. Certains volontaires de retour au pays ont adhéré à des organisations internationales, appuyant le rôle du Canada sur la scène internationale.</p> <p>Établir des réseaux mondiaux de la société civile : Comme l'indiquent les sections 4.2 et 4.3, les programmes de coopération volontaire ont aidé d'autres organismes à établir des liens et un accès auprès de solides organisations partenaires dans les pays du Sud. Ensemble, ils ont participé à des débats publics sur des enjeux économiques, sociaux et culturels, travaillant à divers niveaux, qu'il s'agisse de collectivités locales ou de tribunes plus générales (p. ex. : les droits des femmes et la violence sexospécifique, le VIH/sida, le commerce équitable, etc.).</p>	<p>D'autres sections de ce rapport indiquent certaines occasions manquées liées à l'efficacité mitigée des OCV à canaliser l'intérêt des volontaires de retour au pays à participer à des activités d'engagement du public (consulter la section 4.3).</p>
Les volontaires de retour au pays	
<p>La section 4.4 a fait état de retombées importantes pour les volontaires de retour au pays sur le plan des valeurs, des choix de carrière et des études. Plus de la moitié des volontaires interrogés ou sondés travaillent ou continuent de faire du bénévolat dans le domaine du développement international ou communautaire.</p> <p>Les volontaires de retour au pays indiquent qu'ils ont une meilleure compréhension transculturelle, ce qui renforce la société multiculturelle du Canada.</p>	<p>Un registre ou forum national pour les volontaires internationaux de retour au pays pourrait être une façon de mettre en valeur cette importante ressource sous-exploitée ou ce capital social.</p>
Les OCV	
<p>Plusieurs OCV font appel aux volontaires de retour au pays pour recruter ou orienter de nouveaux volontaires et aider à d'autres activités de programme (notamment l'engagement du public), ce qui permet de réduire leurs frais de fonctionnement.</p>	

Constatation 34 : Traditionnellement, l'analyse des coûts et des avantages du volontariat international retenait l'affectation de volontaires comme principale unité d'analyse. Bien que la conception des programmes et les résultats escomptés des OCV aient considérablement changé, les intervenants continuent de se fier à cette unité d'analyse qui ne convient plus.

Pendant les 20 à 40 premières années du mécanisme d'envoi de volontaires, on insistait beaucoup sur les coûts et les avantages des volontaires envoyés à l'étranger. Toutefois, au cours des dernières années, on a constaté une évolution importante dans la conception des programmes des OCV, particulièrement au chapitre de la priorité accordée aux résultats de développement dans le Sud au moyen du renforcement des capacités, ainsi qu'aux résultats escomptés dans le Nord liés aux activités d'engagement du public. Par conséquent, pour examiner la rentabilité, on aurait pu imaginer que les intervenants auraient choisi des priorités qui témoignent du nouveau paradigme. Ce n'est toutefois pas le cas. Les entrevues et l'examen de la documentation effectués dans le cadre de la présente étude révèlent que les anciennes façons de penser continuent d'exister. Par exemple, dans le travail préparatoire en vue de la présentation du PCV au Secrétariat du Conseil du Trésor en 2003-2004, l'ACDI a fourni au SCT des renseignements sur les coûts par affectation de volontaires par OCV. Les budgets de la série actuelle d'accords conclus avec les OCV sont fondés, dans une large mesure, sur les coûts prévus d'une année-personne volontaire plutôt que, par exemple, sur le coût moyen du programme de renforcement des capacités d'une OPD ou d'un programme d'engagement du public.

Selon notre opinion, les responsables du PCV doivent examiner et préciser un certain nombre de variables importantes afin de déterminer la base appropriée d'évaluation des coûts et des avantages du PCV au cours des années à venir. Cela englobe les points suivants :

- **Préciser l'unité ou les unités d'analyse :** Compte tenu de la priorité accrue accordée aux résultats de développement au cours des dernières années, il est de plus en plus reconnu que le volontaire est un moyen et non le résultat final des activités de coopération au développement.⁴⁹ Ainsi, les efforts visant à comparer les coûts de l'envoi de volontaires (à titre de numérateur) au nombre de volontaires envoyés (le dénominateur) passent à côté de la question; le dénominateur doit être conceptualisé différemment. Comme l'illustre la constatation précédente, l'unité d'analyse devrait peut-être être les organisations qui bénéficient d'un soutien en matière de renforcement des capacités ou les pays en développement qui sont ciblés; un certain nombre de possibilités existent.
- **Préciser les avantages escomptés :** La constatation précédente illustre quelques-uns des types d'avantages qui proviennent actuellement du PCV. L'ACDI et les OCV doivent examiner et revoir leurs propres cadres de planification (consulter aussi la section 5.3.2) afin de s'assurer que les cadres actuels mettent l'accent sur les bons types d'avantages.

Lorsque ces unités et que ces avantages auront été précisés, les responsables du PCV devront s'acquitter des tâches suivantes :

- **Comparer les avantages dans des types semblables de programmes :** Puisque les résultats des divers programmes de coopération volontaire varient, il importe de souligner que les coûts et les avantages ne doivent être comparés entre les organismes que s'ils partagent des résultats communs. Par exemple, l'ACDI et les OCV peuvent juger qu'il n'est pas logique de comparer les programmes de JCM et de CUSO au chapitre des pays en développement, bien qu'ils puissent être comparables à d'autres égards (l'effet sur les carrières des volontaires de retour au pays).
- **Évaluer les coûts et les avantages :** Le calcul des coûts peut se révéler un exercice relativement simple pour certains de ces secteurs de résultats. Cependant, la détermination des avantages peut

⁴⁹ Les exceptions sont les programmes d'échange jeunesse, de sensibilisation aux autres cultures ou qui visent le développement des compétences.

se révéler davantage un art qu'une science. Il faudra aussi résoudre les problèmes d'attribution auxquels s'ajoute la tâche plus compliquée d'attribuer une valeur aux unités d'analyse en recourant à des équivalences économiques.

- **Préciser les responsabilités, les calendriers et les ressources pour le suivi et la communication :** L'ACDI et les OCV doivent préciser et affecter les responsabilités et les calendriers liés au repérage, au suivi, à l'établissement de rapports et à d'autres formes de communication, et s'assurer que des ressources (temps et argent) sont prévues à cet égard. Sinon, les difficultés vécues à ce jour concernant la diffusion du message risquent de persister.



En conclusion, l'ACDI et les OCV doivent revoir comment et à quel moment les coûts et les avantages de la coopération volontaire feront l'objet d'un suivi et de rapports au cours des années à venir, quels aspects seront retenus et qui se chargera de cette tâche.

4.5.4 Partenariat

Constatation 35 : Le PCV regroupe un nombre élevé d'intervenants du Nord et du Sud qui participent au programme de diverses façons. Dans la majorité des cas, les relations entre les intervenants se raffermissent au fil du temps, ce qui, en bout de ligne, accroît l'efficacité du programme. Il y a place à l'amélioration pour certaines de ces relations.

Une foule d'intervenants et de relations sont directement ou indirectement liés au PCV, y compris les gouvernements du Canada et des pays en développement, les OCV, les organisations de la société civile et les réseaux des pays en développement et du Canada (consulter l'encadré).

Notre analyse donne à penser qu'il y a eu des changements majeurs dans la façon dont divers sous-groupes de ces organismes ont interagi au fil du temps. Pour la plupart, ces changements ont été positifs; les relations sont devenues plus stratégiques, ciblées, institutionnalisées et durables. Des diverses relations examinées dans cette étude, quelques-unes méritent une mention particulière : les relations i) entre les OPD et les OCV, ii) entre les OCV et d'autres organisations de la société civile canadienne, iii) entre l'ACDI et les OCV, et iv) entre OCV. Ces relations sont examinées ci-dessous.

Exemples des relations entre les OCV et les intervenants

- OCV - organisations de pays en développement.
- OCV – organisations de la société civile canadienne.
- OCV au Canada.
- OCV canadiennes dans les pays en développement.
- ACDI – OCV.
- AEC – OCV.
- OCV – volontaires de retour au pays.
- Plus d'autres combinaisons et permutations des éléments ci-dessus.

À partir d'une étude de la programmation des OCV au cours des 30 dernières années, nous constatons que les relations avec les OPD ont évolué considérablement au fil du temps (consulter le tableau 4.6). Les renseignements recueillis au cours des visites sur le terrain révèlent que les **relations entre les OPD et les OCV** sont positives (consulter l'encadré); les OPD ont constaté que les OCV adoptent un rôle de facilitateur et de convocateur important auprès des OPD partenaires intervenant dans le même domaine (p. ex. : le VIH/sida au Burkina Faso et au Ghana; le beurre de karité au Burkina Faso; dans une certaine mesure, la question du développement économique local en Bolivie), permettant ainsi le partage d'expériences, de stratégies et de préoccupations, la création d'une synergie et l'élaboration de mesures concertées entre les OPD, ce qui favorise une prise en charge locale et un rendement accru de la part de ces organisations.

Mots utilisés par les OPD interrogées pour décrire leurs relations avec les OCV⁵⁰

- Respectueuses et favorables.
- Ouvertes, accessibles, avec suivi régulier; très interactives et stimulantes.
- Abordent les questions de fond, non seulement administratives.
- Basées sur la confiance établie au fil des ans et sur des objectifs communs (p. ex. : lutte contre la pauvreté; renforcement de la collectivité, amélioration du mieux-être de la collectivité).
- Une relation d'apprentissage et de partage mutuels.
- Fournissent aux OPD une plus grande ouverture sur le monde.
- Permettent aux OPD d'avoir accès à d'autres sources de financement.

Tableau 4.6 Évolution des liens entre les OCV et les OPD

Années 1960 et 1970	Années 1980 et 1990	Années 2000
Axés sur les volontaires; le but est de combler une pénurie de main-d'œuvre, surtout au gouvernement. Affectations autonomes. Souvent limités à la durée de l'affectation des volontaires (de 3 mois à 2 ans).	Transition vers l'appui aux organisations de la société civile. Surtout des partenariats entre OCV et OPD à titre individuel; certains réseaux et alliances mondiaux. Incluent parfois d'autres formes de soutien et des relations à plus long terme.	Partage des connaissances entre organismes et solidarité-réciprocité. Sectoriels et intégrés. Multiorganisationnels regroupant des organismes canadiens et de pays en développement. Liens à plus long terme.

Dans le cas du Vietnam, la situation est quelque peu différente en raison de la nature des partenaires (organismes gouvernementaux). Les OPD se perçoivent davantage comme bénéficiaires que comme partenaires. De plus, l'approche multipartite utilisée par un des OCV (un seul volontaire travaillant auprès de plusieurs partenaires) avait tendance à limiter la profondeur des relations, surtout lorsque les OPD sont des ministères ou des unités au sein d'une vaste structure bureaucratique. Toutefois, il y a certaines exceptions positives (consulter l'encadré).

Il convient de souligner que tous les OCV accordent de plus en plus d'importance aux accords conclus

Un OCV travaillant à un projet bilatéral au Vietnam a fait participer activement le personnel des principaux intervenants à la détermination, à la planification, à la mise en œuvre et au suivi des activités du projet, veillant ainsi à ce que les employés soient des participants actifs et non seulement des bénéficiaires.

De nombreux volontaires (de tous les OCV) ont indiqué qu'une affectation qui commence par une participation à un organisme aux vues similaires au Canada peut servir de fondement à l'établissement de liens durables et peut être très utile à l'affectation. L'appartenance à un réseau sectoriel ou à une alliance peut aussi poser les jalons d'un apport important.

⁵⁰ À partir d'entrevues avec les représentants des OPD en Bolivie, au Burkina Faso et au Ghana réalisées en novembre et en décembre 2004

entre organismes dans lesquels l'engagement à long terme entre l'OCV et l'OPD est clairement défini. Tous les OCV disposent de protocoles d'entente avec leurs homologues dans lesquels les rôles et les responsabilités des deux parties sont bien décrits et compris; traditionnellement, ils étaient axés sur l'affectation des volontaires (et sur les fonds de projet distincts lorsque ces fonds étaient consentis), mais ils correspondent de plus en plus au caractère global et à plus long terme (cinq ans par exemple) de leur relation. Ils augmentent le rendement des programmes car ils favorisent le développement durable à long terme plutôt que de donner un appui ponctuel et unique.

Les relations entre les OCV et d'autres organisations de la société civile canadienne ont aussi été

renforcées au fil du temps. Les partenariats ont renforcé les relations des OCV avec d'autres organismes canadiens et ont accru les habiletés et l'expertise de part et d'autre. Les OCV tentent de plus en plus de recruter des volontaires

L'Association African Solidarité (AAS) à Ouagadougou et la Maison Plein Cœur (MPC) de Montréal entretiennent une longue relation qui se révèle avantageuse pour les deux parties. L'AAS profite de l'expérience de la MPC et de son efficacité à faire observer les protocoles antirétroviraux; la MPC sera mieux outillée pour rejoindre les Montréalais d'origine africaine.

provenant d'organismes du Canada qui traitent de questions semblables, du fait que leur expérience est plus pertinente. Ainsi, des relations à plus long terme sont établies entre les OCV et d'autres organismes canadiens. Lorsqu'il n'est pas possible de recruter des volontaires directement auprès d'un organisme canadien, les OCV encouragent les volontaires à établir, avant leur départ, des liens avec des organisations de la société civile qui interviennent dans le même domaine.

Comme il a été mentionné auparavant, les OCV ont établi des liens plus soutenus avec leurs homologues du Sud et ont aussi commencé à établir des liens plus organiques avec des organismes canadiens. À un certain moment, les OCV et l'ACDI souhaiteront peut-être comparer les résultats de la collaboration entre des organismes semblables du Nord et du Sud qui ont un mandat ou un intérêt commun (p. ex. : associations intervenant dans le domaine de l'éducation et associations d'enseignants) par opposition aux OCV.



Au dire de tous, la **relation entre l'ACDI et les OCV** a évolué, passant de la relation tendue et méfiante qui avait cours du milieu à la fin des années 1990 à la relation positive, collégiale et professionnelle d'aujourd'hui. Il faut féliciter les décideurs de l'ACDI (incluant le président, plusieurs vice-présidents et le directeur général), plusieurs ministres responsables de l'ACDI et les directeurs généraux des OCV pour avoir fait fi des divergences du passé et établi une relation plus constructive et davantage transparente. De nombreuses personnes estiment que cette relation positive demeure vulnérable du fait qu'elle repose sur les attitudes positives et la collaboration des gens en place. Le défi consiste maintenant à institutionnaliser la relation en créant une culture et des systèmes axés sur la collaboration entre les OCV et l'ACDI et avec les représentants de l'ACDI à l'étranger.

Amélioration de la collaboration à l'étranger

La mission pourrait jouer le rôle de facilitateur et de convocateur auprès des OCV et d'autres organismes canadiens financés par la DGPC. L'objectif serait de fournir une tribune dans laquelle les orientations des programmes et des pratiques novatrices pourraient être partagées entre les OCV et les ONG canadiennes afin d'éviter tout double emploi et de renforcer le travail de chacun.

Cela pourrait mener à la création d'alliances intéressantes entre les ONG canadiennes et les OCV, entre leurs OPD partenaires, et peut-être, à des propositions de projets communs qui puiseraient à même les capacités et les expériences complémentaires des OCV et des ONG canadiennes. La mission bénéficierait d'une expérience pratique dans la manière de traiter avec la société civile canadienne et, à ce titre, elle servirait d'exemple au pays d'accueil.

Un aspect qu'il faut améliorer, d'après la présente étude, est la nécessité d'une collaboration plus systématique entre chaque OCV et les représentants de l'ACDI, des ambassades et des hauts-commissariats du Canada à l'étranger. Généralement, la mission



(l'ACDI sur le terrain) est au courant de la présence des OCV⁵¹, mais elle ne possède pas une grande connaissance de ce que font les OCV, à moins qu'un OCV ne participe à un projet bilatéral précis (p. ex. : au Vietnam) ou qu'il puise à même un mécanisme de financement établi dans un pays (p. ex. : au Burkina Faso). En divers cas, la section consulaire de l'ambassade semble être plus au courant de la présence des OCV en raison des préoccupations concernant la sécurité des coopérants à la suite des attentats du 11 septembre 2001. Dans certains pays (le Vietnam et, dans le passé et bientôt de retour, au Burkina Faso), il y a des réunions périodiques (trimestrielles, annuelles) portant sur tous les éléments du programme d'aide du Canada dans le pays. Ces réunions donnent l'occasion à toutes les parties d'échanger de l'information et de discuter d'importantes questions concernant l'APD du Canada. Des occasions semblables seraient bien accueillies par les OCV dans d'autres pays.

Les relations **entre OCV** ont aussi évolué considérablement. Traditionnellement, les OCV étaient des organismes puissants et relativement bien dotés en ressources. La plupart entretenaient des relations bilatérales individuelles avec l'ACDI et d'autres donateurs, mais il n'y avait pas de collaboration structurée entre OCV. Ces derniers ont commencé à interagir davantage vers 1992 en réponse à la menace selon laquelle le soutien de l'ACDI à l'égard de l'envoi de volontaires disparaîtrait. Six organismes d'envoi de volontaires (CUSO, CECI, EUMC, Oxfam-Québec/OCSD, SACO, SUCO) se sont associés et ont fait appel à un consultant (Michel Amar) pour les aider à analyser et à consigner les forces de leurs programmes d'envoi de volontaires.⁵² La collaboration entre OCV s'est poursuivie de manière ponctuelle, mais s'est accrue considérablement depuis l'an 2000 et particulièrement au cours des trois dernières années, compte tenu de certaines difficultés que quelques OCV ont éprouvées avec l'ACDI concernant les contrats et d'autres questions de gestion. Les directeurs généraux de dix OCV ont uni leurs efforts pour résoudre des problèmes communs et ont présenté un front commun à l'ACDI. Cette collaboration a été bien accueillie et elle l'est toujours; elle est perçue par les autres personnes interrogées de la collectivité des ONG canadiennes comme une étape positive qui doit être imitée par d'autres ONG. De plus, bien que les directeurs généraux des OCV se servent de cette tribune pour gérer des questions générales avec l'ACDI, ils ont mis sur pied d'autres groupes de travail composés d'agents des OCV qui examinent ensemble des domaines d'intérêt commun (p. ex. : le recrutement, l'orientation, la sélection de volontaires et plus récemment, l'engagement du public).

Nous utilisons cet exemple (de la collaboration positive entre OCV) pour nos autres membres, pour illustrer les avantages d'une telle collaboration. (représentant du CCCI)

Nous (la collectivité des ONG) percevons le groupe d'OCV comme un modèle et non une menace (pour la collectivité des ONG). Nous ne nous sommes pas organisés de la même façon! (dirigeant d'une ONG canadienne)

Un aspect qu'il faut améliorer concerne le niveau de collaboration à l'étranger entre OCV. Bien que l'on n'ait pas constaté de double emploi, de chevauchement ou de travail contraire aux objectifs dans les pays visités, il existe des domaines dans lesquels les OCV pourraient bénéficier d'une meilleure répartition des tâches entre eux, par exemple, au Burkina Faso dans la lutte contre le VIH/sida (CECI et CUSO) et la production et la commercialisation du beurre de karité (CECI et Oxfam-Québec).



⁵¹ Dans deux pays visités, l'équipe chargée de l'aide avait changé et la nouvelle équipe n'avait pas encore rencontré les OCV.

⁵² *Effects of Canadian Volunteer Sending*, Strategic Planning, Associates et CAC International (1994)

5. Gestion de la coopération volontaire

5.1 Aperçu

Dans le présent chapitre, nous évaluons la façon dont les OCV et l'ACDI ont géré la coopération volontaire au cours des cinq dernières années. Étant donné que le Programme de coopération volontaire en est à ses premières étapes, nous nous sommes attardés à recenser les aspects qui ont besoin d'amélioration.

À la section 5.2, nous examinons comment les OCV ont géré la coopération volontaire. L'analyse porte principalement sur le renforcement des capacités locales dans les pays en développement et l'engagement du public au Canada, et la façon dont les OCV gèrent leurs ressources bénévoles dans le cadre de ces deux volets. Nous nous appuyons sur une évaluation globale de la gestion de l'ensemble des OCV, complétée par des évaluations plus détaillées des programmes de renforcement des capacités de trois OCV (CECI, CUSO et Oxfam-Québec) et des programmes d'engagement du public de cinq OCV (CECI, CUSO, JCM, Oxfam-Québec et SACO).

À la section 5.3, nous examinons comment l'ACDI a géré son investissement dans la coopération volontaire et nous signalons les aspects qui ont besoin d'amélioration.

5.2 Gestion des OCV

5.2.1 Planification et conception

Constatation 36 : Au cours des cinq dernières années, les OCV ont fait (et continuent de faire) des efforts concertés pour mettre à jour leurs programmes en réaction aux exigences d'un contexte en mutation. En règle générale, ils ont fait plus de progrès dans la planification et la conception des programmes de renforcement des capacités à l'étranger que dans les programmes d'engagement du public au Canada.

Comme nous l'avons souligné à la section 3.0, des changements marquants se sont produits dans le contexte international et national au cours des cinq dernières années et ces changements ont des répercussions sur la programmation des OCV. Un changement important est la demande accrue de planification en fonction des résultats. Notre lecture des documents de planification des OCV révèle que tous les OCV étudiés ont en grande partie adopté la gestion axée sur les résultats (GR) et élaborent leurs plans de programme en fonction des exigences de l'ACDI. Six des sept cadres de programmation examinés font la distinction entre les programmes d'engagement du public et les programmes de renforcement des capacités des OPD; ils ont des fiches de planification, des cadres et des résultats escomptés pour chacun de ces deux volets.

Tous les OCV possèdent des cadres de planification qui illustrent leur logique de résultats au chapitre des liens entre les activités, les extrants, les effets et l'impact. Tous utilisent le même cadre de l'ACDI pour décrire les résultats, les indicateurs et les risques pour leurs programmes.

Les OCV ont déterminé des indicateurs de rendement pour leurs résultats qui servent de guide à la collecte de données et à l'établissement de rapports sur le rendement.

Les OCV ont harmonisé leurs programmes avec les priorités de programme de l'ACDI, les Résultats clés de l'Agence, les priorités de développement social, les Stratégies de développement durable et les ODM.

Sur le plan des **programmes de renforcement des capacités des OPD**, notre examen a constaté que les OCV (CECI, CUSO et Oxfam-Québec) ont fait des efforts considérables pour mettre à jour leurs programmes en réaction à l'évolution du contexte. Par exemple :

- Les OCV ont adapté leurs outils et leurs systèmes de planification et d'établissement de rapports de programme ou de projet (qui comprennent l'élaboration de fiches de planification de projet en fonction des résultats, des descriptions assez détaillées d'affectations de volontaires, ainsi que des outils internes d'établissement de rapports et d'évaluation) pour correspondre aux procédés et au vocabulaire de la gestion axée sur les résultats de l'ACDI.
- CUSO, Oxfam-Québec et Uniterra ont mis au point des outils et des systèmes perfectionnés pour appuyer la prise de décisions en matière de programme (priorités, choix de partenaires et de projets, etc.), la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation.
- Les trois OCV assurent la cohésion et l'intégrité de la programmation grâce à la définition des programmes et des projets à l'intérieur desquels les affectations de volontaires et les interventions dans le domaine du renforcement des capacités des OPD auront lieu (consulter l'encadré).

Bien que le niveau de détail varie, dans l'ensemble, la conception des programmes de renforcement des capacités locales est logique et claire. La principale difficulté que les bureaux des OCV sur le terrain doivent affronter est souvent l'insuffisance de temps et de ressources : comment s'assurer que l'effort investi dans la planification et la conception des interventions (et le suivi et l'établissement de rapports à cet égard) est proportionnel aux ressources investies par l'OCV (qui, souvent, n'est pas le seul partenaire international de l'OPD) dans le programme. Un facteur fondamental dont il faut tenir compte au stade de la conception est de s'assurer que l'OPD partenaire adhère à part entière aux objectifs et prend en charge le processus et les activités. À ce chapitre, les trois OCV ont veillé à ce que les OPD participent activement à la conception et à la prise en charge des résultats.

En ce qui a trait aux cinq **programmes d'engagement du public**, à l'exception d'Oxfam-Québec, les OCV étudiés n'avaient pas de stratégie

Quelques exemples de changements dans les OPD étudiées

Les affectations autonomes sont désormais rares.

Une série d'affectations est habituellement regroupée autour d'un enjeu ou d'un secteur précis (p. ex. : VIH/sida, développement économique des collectivités, égalité entre les sexes).

De plus en plus, ces programmes font participer plus d'une OPD partenaire dans le même pays. Il arrive qu'un programme fasse partie d'un programme régional élargi ou même d'un programme à la grandeur d'un OCV.

Les projets et les programmes sont habituellement bien définis, avec une raison d'être, des objectifs et des résultats escomptés explicites.

Les OCV concluent de plus en plus d'accords à long terme (p. ex. : 5 ans) avec les OPD; ces accords peuvent comporter des affectations multiples (dans un seul organisme ou multipartites), une aide financière et d'autres formes de soutien organisationnel.

Stratégie d'engagement du public du CECI fondée sur les leçons retenues

Une stratégie très efficace d'engagement du public que le CECI a trouvée est de faire en sorte que les volontaires communiquent avec leur ville d'origine au moyen des médias communautaires locaux avant, pendant et après leur affectation à l'étranger. Pendant leur affectation à l'étranger, certains volontaires écrivaient des articles bimensuels ou mensuels dans le journal local.

Ces articles ont été un moyen précieux de faire participer les membres de la collectivité; ils ont suivi avec intérêt les aventures de « leur » volontaire à l'étranger, ont appris beaucoup de choses sur le contexte dans lequel le volontaire vivait et travaillait, et étaient motivés à appuyer le volontaire ou le travail du CECI. Les articles ont aussi eu l'effet de créer beaucoup de soutien au sein de la collectivité à l'égard des volontaires lors de leur retour au pays et de leur réadaptation à la vie au Canada.

Le CECI reconnaît la valeur de cette approche et l'intègre à sa nouvelle programmation en matière d'engagement du public.

d'engagement du public jusqu'à récemment.⁵³ Notre examen des stratégies et des programmes d'engagement du public établis et relativement nouveaux donne à penser que les OCV élaborent des programmes qui conviennent au contexte, comme il est illustré ci-dessous :

- Conformément à l'insistance accrue sur la GR, la plupart des OCV ont défini des cadres de rendement pour leurs programmes d'engagement du public.
- La majorité des OCV étudiés ont élaboré ou ont commencé à élaborer des stratégies d'engagement du public pour centrer leurs efforts de manière plus stratégique sur des axes thématiques clés. Ces efforts varient dans leur niveau de complexité et certains groupes cherchent encore un créneau dans lequel ils peuvent insérer leurs activités.
- La majorité des OCV établissent leurs programmes d'engagement du public à partir d'autoévaluations et de leçons tirées de leurs activités antérieures d'engagement du public, ce qui démontre qu'ils intègrent les approches évaluatives à leurs programmes (consulter l'encadré à la page précédente).

Jusqu'à récemment, la logique de conception des programmes d'engagement du public a été implicite (sauf dans le cas d'Oxfam-Québec qui avait élaboré une stratégie explicite d'engagement du public). Dans de nombreux cas, les activités d'engagement du public des OCV réagissent à des occasions qui se présentent plutôt que de s'appuyer sur une stratégie; par exemple, si un représentant d'une OPD est en visite au Canada, l'OCV organise une activité dans laquelle le représentant peut parler aux Canadiens de son travail avec l'OCV. Néanmoins, les entrevues ont révélé que les OCV ont une idée claire et logique des activités d'engagement du public qu'ils choisissent, même quand ils saisissent une occasion qui se présente. Il est intéressant de constater que leur logique correspond étroitement à la *Stratégie d'engagement du public de l'ACDI* de 1999, c'est-à-dire assurer « une progression le long du continuum qui mène les gens de la connaissance élémentaire de la coopération internationale à la compréhension, à l'engagement et à l'action éclairée ». Tous les OCV exécutent leurs activités d'engagement du public dans le but de sensibiliser davantage les Canadiens à la coopération internationale et à l'ouverture aux autres cultures, ainsi que de les aider à agir à la lumière des connaissances obtenues. Oxfam-Québec va plus loin et son but explicite est de mobiliser les Québécois à agir en tant que citoyens responsables.

La création d'une distinction entre les programmes et les résultats de renforcement des capacités locales et d'engagement du public comporte des avantages et des inconvénients. D'une part, la conception et la mise en œuvre de stratégies visant à atteindre des résultats dans chacun des deux volets est plus claire, puisque les activités peuvent être harmonisées avec le volet approprié. D'autre part, la création d'une démarcation nette entre les deux volets prive les OCV d'occasions de créer des liens horizontaux qui démontrent comment les deux volets mènent à la réalisation des objectifs du programme. Dans le cas de Jeunesse Canada Monde, qui affirme que tout son travail au Canada relève de l'engagement du public, la démarcation entre les deux volets de programmation ne serait ni possible ni souhaitable.⁵⁴ Cette intégration pourrait être un atout pour JCM car elle fournit des occasions de mobiliser le public dans chaque aspect de sa programmation.

⁵³ Comme nous l'avons souligné antérieurement, avant 2004, les OCV ne recevaient pas de financement distinct de l'ACDI pour mener des activités d'engagement du public. Au moment de rédiger le présent rapport, les OCV étaient en train d'élaborer leurs stratégies d'engagement du public.

⁵⁴ Le budget de programme de JCM prévoit les mêmes deux volets que celui des autres OCV.

Notre examen laisse entendre qu'il y a place à l'amélioration dans certains aspects :



Les **cadres de résultats** pour le volet du renforcement des capacités locales et le volet de l'engagement du public varient considérablement en longueur et dans le nombre d'effets (consulter l'encadré). Un aspect qui nous préoccupe, c'est que les programmes semblent ambitieux et quelque peu imprécis; ils essaient de tenir compte de la variété de secteurs, de thèmes et de pays dans lesquels les OCV interviennent plutôt que de se concentrer sur le but et les résultats généraux de leurs programmes.

Examen de 7 cadres de résultats des OCV

Le nombre d'impacts s'échelonne entre 3 et 6.

Le nombre d'effets pour la programmation des volontaires s'échelonne entre 6 et 100.

Le nombre d'effets pour l'engagement du public s'échelonne entre 4 et 20.

La longueur des cadres de résultats varie entre 4 et 20 pages pour la programmation des volontaires et entre 1 et 5 pages pour l'engagement du public.

Types de résultats escomptés dans les programmes d'engagement du public :

Les OCV exécutent habituellement des activités d'engagement du public pour diverses raisons telles que sensibiliser les Canadiens aux enjeux et aux problèmes du développement, accroître l'appui du public canadien en faveur du développement international ou accroître les interventions du public canadien liées au développement international. Toutefois, lors de notre examen de sept cadres d'engagement du public rédigés par les OCV, nous avons remarqué que la majorité (cinq) incluent des résultats qui portent principalement sur la promotion de l'OCV (consulter l'encadré), de ses programmes et/ou de la coopération volontaire. Bien que les OCV aient le droit de faire de la publicité sur leur organisme et/ou de promouvoir la coopération volontaire, nous ne sommes pas convaincus que ce sont des résultats appropriés pour des activités d'engagement du public. Bien que certains puissent défendre l'idée selon laquelle il s'agit de résultats à court terme appropriés, le cadre de résultats en matière d'engagement du public doit aussi décrire les résultats à long terme que le programme d'engagement du public compte atteindre.

Exemples d'indicateurs en matière d'engagement du public

Le nombre de nouveaux volontaires qui se joignent à l'OCV après avoir lu un article sur l'expérience d'un volontaire ou qui ont assisté à une réunion dans laquelle un discours a été prononcé par un employé de l'OCV.

La reconnaissance du bien-fondé et du caractère unique du programme par les députés (nombre de fois qu'un député a mentionné le travail de l'OCV au Parlement).

La nature ambitieuse des programmes a des répercussions sur le coût des **systèmes nécessaires pour faire le suivi du rendement**. Idéalement, chaque énoncé de résultats ne devrait pas être accompagné de plus de deux ou trois indicateurs servant à mesurer les progrès. Toutefois, puisque la majorité des fiches de planification que nous avons consultées ont une longue liste de résultats au niveau des effets et des extrants, même la description détaillée de deux indicateurs pour chaque résultat mène à une longue liste d'indicateurs (au moins la moitié des fiches de planification comptent plus de 50 indicateurs pour mesurer les effets et les extrants dans les volets d'engagement du public et de renforcement des capacités locales). Cette abondance de détails peut entraîner des dépenses considérables en temps et en argent pour faire le suivi du rendement. Il importe de réduire au minimum le fardeau administratif en matière de suivi et d'établissement de rapports imposé aux partenaires des OCV dans les pays du Sud car ce sont les acteurs qui possèdent le moins de moyens de faire face à l'augmentation des mécanismes de reddition de comptes.

Le jumelage des résultats et des indicateurs : Tandis que la moitié des OCV étudiés ont recensé un nombre trop grand de résultats et d'indicateurs, l'autre moitié en ont recensé un nombre insuffisant (p. ex. : un OCV a recensé sept résultats sur le plan des effets, mais seulement quatre indicateurs et nous avons eu de la difficulté à déterminer quel indicateur mesurait quel résultat). L'insuffisance des

indicateurs peut entraîner des difficultés dans le suivi et la mesure des résultats. De plus, il arrive que les indicateurs ne mesurent pas les résultats réels (p. ex. : un indicateur mesure le nombre de fillettes qui fréquentent l'école et pourtant, aucun des résultats ne concerne l'amélioration de l'accès des fillettes à l'école).

Insistance sur les indicateurs quantitatifs : Les OCV se donnent la peine de retenir des indicateurs qualitatifs ainsi que des indicateurs quantitatifs pour mesurer les réalisations, ce qui est une bonne chose. Toutefois, notre examen révèle une tendance générale à utiliser les indicateurs quantitatifs plus fréquemment que les indicateurs qualitatifs (p. ex. : un résultat au niveau des effets a recensé huit indicateurs quantitatifs pour mesurer les progrès).

Indicateurs dans le volet de l'engagement du public : Notre examen des indicateurs utilisés dans le volet de l'engagement du public révèle que certains OCV ont de la difficulté à concevoir des indicateurs qui mesurent efficacement l'évolution de la sensibilisation du public et des interventions publiques. Plutôt que de mesurer les changements, les indicateurs se concentrent fréquemment sur des indicateurs descriptifs ou liés aux intrants comme le nombre de fois qu'un volontaire ou qu'un employé participe à des activités d'engagement du public, le nombre d'activités exécutées par l'OCV, le nombre de participants aux activités et ainsi de suite. Cela laisse également entendre que les OCV ont peut-être de la difficulté à trouver les sources de données, voire les méthodes, qui conviennent pour suivre les résultats de leurs interventions dans le domaine de l'engagement du public. Cela s'inscrit dans la difficulté plus vaste de mesurer les effets des activités d'engagement du public dans l'ensemble, un sujet qui sera peut-être traité dans la nouvelle Stratégie d'engagement du public de l'ACDI. Cette dernière pourrait élaborer un ensemble d'indicateurs et de systèmes pour mesurer les résultats en matière d'engagement du public et les partager avec les OCV et d'autres parties intéressées. En outre, il faudra peut-être affecter des fonds qui serviront exclusivement à faire le suivi des effets des interventions de l'ACDI et des OCV sur l'engagement du public.

Constatation 37 : Bien que le PCV mette l'accent sur le renforcement des capacités organisationnelles en tant que paradigme du développement, les ressources, les approches, les outils et les compétences des OCV dans le domaine sont inégaux et en évolution.

Les interventions dans le renforcement des capacités organisationnelles sont devenues la norme dans la majorité des OCV au cours des dernières années, reflétant la popularité de ces approches dans d'autres programmes de développement. Toutefois, bien que les descriptions de programme des OCV indiquent qu'ils ont adopté cette approche, certains OCV ont fait plus de progrès que d'autres dans l'élaboration de méthodes, d'outils et de compétences en matière de renforcement des capacités.

Selon notre opinion, les volontaires sont essentiels, mais ne sont pas nécessairement la seule ressource dont on a besoin pour renforcer les capacités. D'autres types de soutien pourraient aider à renforcer les interventions dans le domaine, comme les exemples ci-dessous en font foi :

Au Burkina Faso, Oxfam-Québec a utilisé des outils de diagnostic d'organisation pour évaluer les OPD qu'il comptait appuyer dans le contexte de divers fonds de développement organisationnel⁵⁵ que l'organisme gère dans le cadre de son programme-pays. Étant donné que des ressources financières considérables étaient investies, ces interventions justifiaient et rendaient possible un investissement accru de temps et d'effort.

À l'opposé, CUSO, qui dispose de peu de ressources financières pour son programme au Burkina Faso, effectue une évaluation beaucoup plus restreinte de ses OPD partenaires lorsqu'il rédige les descriptions d'affectations de volontaires.

⁵⁵ Quelques exemples de fonds administrés par Oxfam-Québec au Burkina Faso au cours des 2 à 8 dernières années : Programme de financement de projets de développement durable; Programme de développement institutionnel (Solidarité Canada Sahel); Fonds de renforcement organisationnel (Oxfam-Québec); Fonds canadien d'initiatives locales (ambassade du Canada); Fonds de soutien à la programmation (ambassade du Canada); Programme d'appui au renforcement de l'autonomie financière (ambassade du Canada).

Outils de renforcement des capacités et de développement organisationnel : Un aspect qui exige davantage d'attention de la part de certains OCV (CECI, CUSO) est l'élaboration d'outils de diagnostic et d'évaluation et d'autres outils de développement organisationnel. Maintenant que le renforcement des capacités des OPD partenaires est devenu un objectif de base de leurs programmes, le perfectionnement de leurs méthodes et de leurs outils de développement organisationnel sera une condition essentielle pour assurer une plus grande efficacité. Étant donné que bon nombre de ces outils existent, dont des outils d'autoévaluation pour les ONG et les organismes communautaires, il n'est pas nécessaire de réinventer la roue. Les outils actuels peuvent être facilement adaptés aux besoins des OCV.

Fonds d'appui aux volontaires : La capacité des OCV de fournir un soutien financier aux objectifs de programme des volontaires affectés à l'étranger varie d'un OCV à l'autre. Au Burkina Faso, les représentants des trois OCV ont signalé une diminution importante des fonds qui pouvaient être fournis aux volontaires à cause de contraintes financières. Toutefois, CECI et Oxfam-Québec continuent d'avoir un fonds nominal d'appui aux volontaires alors que cela n'est pas le cas de CUSO.⁵⁶ Dans le cadre des dispositions contractuelles actuelles avec l'ACDI, peu de ressources financières sont prévues pour appuyer les volontaires, mis à part la formation avant le départ, le transport aller-retour et certains frais de séjour (logement, allocation de subsistance, assurance-maladie, etc.). Bien que les OPD paient en général les frais de transport des volontaires sur place, leur fournissent une aire de travail et parfois un logement, elles ne sont pas toutes en mesure de fournir un soutien financier aux activités et aux initiatives des volontaires. Certains volontaires ont mentionné qu'ils sont allés à l'étranger avec un projet précis à mettre en œuvre, mais lorsqu'ils se sont rendu compte qu'aucun fonds de développement de programmes n'existait, ils ont dû recueillir eux-mêmes des fonds avant de pouvoir agir. Dans ces situations, un volontaire peut même devenir un fardeau pour l'OPD.

Décalage entre le recrutement et l'arrivée des volontaires sur le terrain : Alors que le laps de temps entre le recrutement des volontaires et leur arrivée sur le terrain s'allonge, la probabilité que le contexte et les priorités de l'OPD aient changé augmente également, ce qui peut mener à une faible harmonisation des besoins de l'OPD avec l'expérience et les compétences des volontaires. Les représentants des OCV sur le terrain ont convenu que ce facteur nuit à l'efficacité et qu'il faudra s'en occuper.

Appui aux volontaires dans leurs tâches de renforcement des capacités : Traditionnellement, les volontaires ont joué un double rôle, celui de professionnels qui possèdent une expertise technique précise et celui de facilitateurs qui possèdent des compétences en matière de processus de groupe. Lors du recrutement de volontaires, les OCV recherchent des personnes qui possèdent à la fois les compétences techniques et professionnelles et l'expérience requises par l'OPD partenaire, et les aptitudes en relations humaines qui sont nécessaires pour intervenir avec succès dans un pays en développement. (Ces aptitudes

Suggestions pour améliorer le rôle des volontaires dans le renforcement des capacités

Mettre au point et adapter les méthodes pour atteindre les objectifs en matière de renforcement des capacités.

Adapter les outils actuels de développement organisationnel aux besoins des OCV.

Fournir aux OPD des fonds d'appui aux volontaires pour les aider à atteindre les objectifs précis du projet.

Améliorer la planification pour s'attaquer au problème du décalage entre le recrutement des volontaires et leur arrivée sur le terrain (les OCV pourraient essayer de recruter des volontaires en fonction de besoins éventuels des OPD).

⁵⁶ Un exemple de la réduction de ce soutien : au Burkina Faso, le CECI a mentionné que dans le passé, il fournissait à de nombreux volontaires un véhicule pour exercer leurs fonctions; cela a été changé plus tard par la fourniture d'une motocyclette. Maintenant, les volontaires doivent acheter leur propre motocyclette. En 2004-2005, le CECI a affecté 960 \$ et Oxfam-Québec a affecté 2 000 \$ en provenance du PCV de l'ACDI pour appuyer les programmes des volontaires. Toutefois, CUSO n'a pas été en mesure de déboursier quoi que ce soit. Dans certains cas, ces fonds sont complétés par d'autres fonds que les OCV trouvent (p. ex. : l'ambassade du Canada, d'autres donateurs internationaux) ou que les volontaires recueillent eux-mêmes. Ce financement de rechange peut parfois être assez considérable (50 000 \$ ou plus).

en relations humaines sont entre autres : la communication interculturelle, l'ouverture d'esprit et la souplesse, la capacité d'adaptation et l'esprit d'initiative, et être disposé à accepter la discrétion, à se percevoir comme égal et à reconnaître que l'on a beaucoup à apprendre.)

Maintenant que le renforcement des capacités des OPD est un objectif explicite des OCV, on demande aux volontaires d'endosser un troisième rôle, celui d'intervenant dans le renforcement des capacités. Les OCV doivent examiner les changements qui sont nécessaires pour préparer les volontaires à ces rôles complexes et complémentaires avant leur affectation à l'étranger, et ensuite s'assurer que les volontaires sont soutenus par des spécialistes qualifiés ou par des mécanismes de soutien lorsque qu'ils sont rendus sur place. À tout le moins, les OCV devraient s'assurer que leurs représentants sur le terrain ont reçu une formation de base en matière de renforcement des capacités (afin de leur inculquer une compréhension des nouveaux modèles et outils de renforcement des capacités et des nouvelles approches et ressources dans le domaine) et avoir un accès aisé aux outils et aux ressources comme des spécialistes du renforcement des capacités.



Constatation 38 : Jusqu'à récemment, les OCV investissaient des sommes modestes dans l'engagement du public, mais effectuaient de nombreuses activités d'engagement du public. L'attribution accrue de ressources et l'appui financier de l'ACDI à l'engagement du public depuis 2004 devrait permettre aux OCV de lancer et de mettre en œuvre des programmes d'engagement du public plus stratégiques.

Bien que la majorité des OCV aient affecté des ressources modestes à l'engagement du public dans le passé, ils ont exécuté un nombre impressionnant d'activités visant à mobiliser les Canadiens et les Canadiennes en faveur du développement dans le cadre de leurs activités de programme.

Depuis 2004, la répartition des ressources proposées pour les activités d'engagement du public varie de 4 à 35 p. 100 du budget de programme des OCV étudiés.⁵⁷

À cause du manque de financement ciblé, les activités d'engagement du public étaient souvent ponctuelles et spontanées. Par conséquent, leur suivi était souvent restreint, ce qui a clairement limité la valeur et les avantages des activités. Désormais, compte tenu des fonds affectés exclusivement à l'engagement du public à la suite des accords que les OCV ont conclus avec l'ACDI et des efforts déployés récemment par les OCV en vue d'élaborer des stratégies explicites d'engagement du public, les OCV pourront rentabiliser l'investissement dans l'engagement du public.

Tous les OCV sont conscients du rôle important des volontaires de retour au pays dans l'atteinte des objectifs d'engagement du public, mais ils doivent peut-être apprendre comment les utiliser de façon plus stratégique. Les OCV ont remarqué que les volontaires de retour au pays parlent souvent de leur propre expérience avec beaucoup de passion, mais qu'ils perdent parfois de vue l'enjeu principal ou le portrait d'ensemble. Les OCV ont affirmé qu'ils s'efforçaient de voir comment canaliser l'enthousiasme des anciens volontaires tout en faisant en sorte qu'ils demeurent « centrés sur le message ». Il est intéressant de mentionner qu'un certain nombre d'anciens volontaires interrogés dans l'étude sur l'engagement du public ont dit qu'ils aimeraient obtenir plus de conseils et des directives plus claires de la part des OCV sur le but des activités d'engagement du public afin que les OCV trouvent un public réceptif lorsqu'ils communiquent leur « message » aux volontaires de retour au pays.

D'autres aspects clés de l'engagement du public qui prévoient retenir l'attention des OCV sont entre autres le dialogue Nord-Sud (y compris amener des conférenciers du Sud au Canada), les campagnes dans les médias, l'établissement de partenariats et d'alliances stratégiques, la concentration sur des thèmes particuliers, le recours aux interventions et aux campagnes internationales actuelles (notamment à propos

⁵⁷ À partir d'un examen du budget de 5 OCV sur 9. L'information exacte pour la période antérieure à 2004 n'était pas disponible au moment de rédiger le présent rapport.

des ODM), et d'autres moyens très efficaces d'optimiser les avantages tout en réduisant les coûts au minimum.

Comme il est expliqué à la prochaine section, le suivi des volontaires de retour au pays effectué par bon nombre d'OCV est restreint. Par conséquent, bon nombre d'anciens volontaires qui auraient peut-être été intéressés à participer à des activités d'engagement du public ne le font pas. À la suite de réunions tenues avec les OCV en octobre et en novembre 2004, nous avons constaté que les OCV sont conscients de cette lacune et que des efforts sont en cours pour corriger cette occasion manquée. Par exemple, CUSO a lancé une nouvelle revue destinée aux « anciens » afin d'inciter les volontaires de retour au pays à demeurer en contact. En outre, l'EUMC a mis à jour son répertoire d'anciens volontaires dans une volonté de renouer avec ses anciens volontaires.

L'encadré suggère divers moyens par lesquels les OCV pourraient renforcer leurs programmes d'engagement du public.



Quelques façons de renforcer les programmes d'engagement du public

Un plus grand nombre d'efforts coordonnés entre OCV sur certains enjeux du développement ou lors de campagnes précises serait une façon plus efficace de mobiliser le public canadien.

Un plus grand nombre d'efforts coordonnés entre les OCV et d'autres ONG à l'échelon local ou régional, en utilisant des outils tels que les conseils provinciaux, sur certains enjeux du développement ou lors de campagnes précises serait une façon plus efficace de mobiliser le public canadien.

La mise en commun des volontaires de retour au pays serait un bon moyen d'accroître la capacité des OCV de communiquer leur message. Par exemple, si CUSO travaille à une campagne précise et veut diffuser l'information dans les régions rurales de la Saskatchewan, il pourrait demander à un ancien volontaire de la région qui est allé à l'étranger avec JCM de l'aider à rejoindre le public cible.

Constatation 39 : Les OCV doivent faire un certain nombre de compromis importants dans la conception de leurs programmes de coopération volontaire et dans les décisions sur la manière de mieux investir les ressources financières à leur disposition.

Lorsque les OCV conçoivent leurs programmes et gèrent leurs ressources, ils doivent prendre de nombreuses décisions et faire face à des compromis importants, comme il est illustré dans l'encadré.

Dans certains des pays visités lors de l'étude sur le terrain, nous avons remarqué une nette différence entre OCV concernant l'infrastructure sur le terrain et les fonds consacrés à la programmation. L'étude de ces différences dépasse le champ d'application et la capacité du présent examen, mais il est clair que les décisions que prennent les OCV relativement aux compromis ont une incidence sur les ressources disponibles pour la programmation dans un pays donné.

Les OCV sont périodiquement confrontés à des décisions quant à

savoir s'ils appuieront des OPD établies ou des OPD naissantes. Les organisations établies sont habituellement plus faciles d'accès, exigent moins de soutien et sont capables de produire des résultats plus rapidement. Les organisations naissantes sont souvent dans des régions éloignées dont l'accès est

Gérer les compromis dans les programmes de coopération volontaire

Le niveau de ressources pour l'infrastructure au Canada par opposition à l'infrastructure à l'étranger

Le nombre d'OPD et/ou de pays appuyés

L'équilibre entre l'appui aux activités d'engagement du public au Canada par opposition au développement à l'étranger

L'appui donné aux anciens volontaires par opposition à l'appui à la programmation en cours

La programmation générale par opposition à la programmation spécialisée

Le soutien aux OPD établies, souvent situées dans la capitale ou des chefs-lieux de province, par opposition à des OPD plus récentes, naissantes ou situées en région plus éloignée

plus difficile et plus coûteux, exigent un niveau d'interaction plus élevé et mettent plus de temps à produire des résultats. Il s'agit d'une situation dans laquelle l'efficacité du développement à moyen et à long terme est souvent en contradiction avec l'efficacité par rapport au coût à court terme. Les représentants des OCV sur le terrain que nous avons rencontrés en entrevue étaient conscients du dilemme et reconnaissaient que compte tenu des compressions budgétaires et de l'insistance accrue sur les résultats, ils devaient souvent choisir de travailler avec l'OPD établie plutôt qu'avec l'OPD naissante, même si les besoins de cette dernière étaient plus criants. Bien qu'il n'existe pas de solution simple à ce dilemme, celui-ci doit être reconnu explicitement par les OCV et abordé chaque fois que les stratégies de programme sont révisées ou mises à jour. Les OCV et leur personnel de programme pourraient également examiner les mesures supplémentaires à prendre pour veiller à ce que des facteurs administratifs à court terme ne prennent pas le dessus sur les facteurs stratégiques et de programme.

5.2.2 Mise en œuvre

Constatation 40 : Les OCV ont généralement fait preuve d'efficacité dans la mise en œuvre de programmes de renforcement des capacités locales. Toutefois, la gestion du programme d'engagement du public et le suivi des volontaires de retour au pays ont besoin d'amélioration.

Renforcement des capacités locales :

Notre examen des travaux des trois OCV qui interviennent dans le renforcement des capacités des OPD révèle que les organismes font en règle générale une bonne gestion des programmes. Plus important encore, on peut dire que les OCV harmonisent leurs ressources humaines (volontaires et employés) avec les besoins des OPD (développement organisationnel, connaissances techniques, autres). Dans l'ensemble, les OPD ont une opinion favorable de la communication ouverte avec les OCV et du suivi fourni par ces derniers. Les OPD mentionnent que le soutien fourni par les OCV est adapté à leurs besoins et à l'évolution du contexte.

Les descriptions de travail des volontaires que nous avons consultées démontrent l'évolution des exigences. Compte tenu de la scolarité accrue dans les pays en développement, les OPD exigent de plus en plus des personnes hautement qualifiées pour compléter leurs capacités dans des domaines techniques et professionnels précis et par

Spécialiste de l'enseignement à distance

Vaste expérience de l'enseignement à distance (minimum de cinq ans).

Capacité d'élaborer une méthode d'enseignement à distance qui tient compte des contraintes technologiques.

Expérience de la formation et du mentorat.

Connaissance de base à intermédiaire de l'espagnol.

Compétences solides en organisation et planification.

Expérience de travail dans un contexte interculturel.

Expérience de travail dans un contexte rural un atout.

Connaissance de la Bolivie et/ou de l'Amérique latine un atout.

Être disposé à se déplacer dans les régions rurales.



Rétroaction des OPD au sujet des volontaires

Les volontaires sont très qualifiés et expérimentés.

Les volontaires arrivent à l'étranger en tant qu'égaux et sont prêts à travailler aux côtés des autres employés de l'OPD. Ils ne s'attendent pas à obtenir des privilèges et n'ont pas de pouvoir ou de contrôle spécial sur les ressources.

Le fait que les volontaires vivent dans des conditions semblables à celles des employés de l'OPD, travaillent à leurs côtés, affrontent et résolvent ensemble des problèmes et des enjeux communs, crée un sentiment de solidarité.

Les OPD et leur personnel considèrent cette attitude et cette approche comme un aspect essentiel de la valeur et de l'efficacité des volontaires (qu'ils opposent à l'attitude et à l'approche habituelle des « experts »).

conséquent, les descriptions de travail deviennent plus spécialisées (consulter l'encadré). En nous appuyant sur notre étude à petite échelle, nous sommes d'avis que les OCV sont en mesure de satisfaire aux exigences des OPD. Il s'agit d'un aspect que l'ACDI et les OCV voudront peut-être suivre et/ou analyser de manière plus détaillée dans de futurs examens.

Comme nous l'avons souligné à la section 4.2.2, les OPD ont une opinion très favorable de la manière dont les volontaires travaillent avec leur organisation et de l'attitude des volontaires à l'égard de leur travail (consulter l'encadré à la page précédente). Étant donné que les volontaires proviennent d'un contexte différent (culturel, social, etc.) et d'un milieu de travail différent, ils amènent une autre manière de penser et remettent les choses en question d'une manière originale, ce qui aide souvent l'OPD à préciser sa vision et sa stratégie de programme. En divers cas, cela peut même mener à la création de nouveaux programmes. En outre, étant donné que la majorité des volontaires possèdent une expérience considérable, il arrive souvent que les gestionnaires et le personnel-cadre de l'OPD les consultent pour obtenir une rétroaction sur des problèmes à résoudre ou sur un plan d'action particulier que l'organisme étudie. Le principal aspect qui a besoin d'amélioration concerne le besoin d'obtenir des outils et un appui en matière de renforcement des capacités (ce dont il a été question à la section précédente).

Engagement du public : La majorité des OCV étudiés ont éprouvé des difficultés considérables dans leur programme d'engagement du public, en grande partie à cause du manque de ressources financières et humaines pour gérer le programme. Comme nous l'avons souligné aux sections 4.5.3 et 5.2.1, les conséquences sur tous les OCV étudiés dans la présente étude, sauf Oxfam-Québec, ont été des occasions manquées, des approches qui ont été ponctuelles et spontanées plutôt que stratégiques, et le manque de suivi des activités, ce qui a limité les avantages des interventions dans le domaine de l'engagement du public. Plus précisément, compte tenu du manque de ressources humaines pour coordonner les volontaires, les OCV n'ont pas pu canaliser pleinement l'intérêt des nombreux particuliers et volontaires de retour au pays prêts à offrir bénévolement leurs services. Les OCV n'ont pas toujours exploité les possibilités de collaboration avec d'autres organisations de la société civile qui pourraient les aider à optimiser leurs efforts et leurs intrants en unissant leurs forces. Comme nous l'avons souligné à la section sur la planification, l'élaboration de stratégies cohérentes d'engagement du public et l'affectation de fonds particuliers pour appuyer ces stratégies devraient en grande partie corriger la situation.

Oxfam-Québec a réussi à conserver un programme très intégré, à effectuer un suivi structuré de ses activités et à demeurer en communication avec ses organisations partenaires. Les principales raisons du succès d'Oxfam-Québec semblent résider dans l'adhésion à une stratégie d'engagement du public solide et claire, des partenariats solides et structurés avec des organisations stratégiques et l'appui sur un bassin solide de volontaires pour coordonner et organiser des activités. Cela dit, il est évident que compte tenu de l'attribution de ressources financières et humaines accrues aux programmes d'engagement du public, Oxfam-Québec sera en mesure d'optimiser ses activités en la matière.

Sur une note plus positive, les efforts de plusieurs OCV ont été fructueux grâce à la coordination régionale. CUSO et JCM sont des exemples éloquentes de cette pratique de gestion. Lorsqu'une coordination solide à l'échelon régional ou des bureaux régionaux existent, des partenariats stratégiques sont établis, les activités font l'objet d'un suivi, de nouveaux groupes de Canadiens et de Canadiennes sont rejoints, et les services des volontaires sont utilisés avantageusement. Compte tenu des constatations énoncées antérieurement selon lesquelles le public canadien se sent plus concerné lorsqu'il est rejoint dans son milieu (collectivité, foyer), la présence régionale des OCV est d'autant plus pertinente.

Appui aux volontaires : Sur le plan de l'appui aux volontaires, les données provenant des entrevues laissent entendre une satisfaction moyenne à élevée à l'égard de l'appui fourni par l'OCV. Les volontaires de retour au pays qui ont été interrogés et qui ont rempli le sondage devaient parler de la formation qu'ils ont reçue avant le départ et du soutien obtenu lors de leur affectation à l'étranger et après leur retour au Canada. Dans l'ensemble, 78 p. 100 des volontaires ont affirmé qu'ils étaient très satisfaits de leur expérience de bénévolat à l'étranger tandis que 19 p. 100 ont dit qu'ils étaient plutôt satisfaits.

Les volontaires de retour au pays ont exprimé leur satisfaction à l'égard de la formation qu'ils ont reçue avant le départ, notamment en ce qui a trait à la sensibilisation transculturelle. Ils ont aussi reconnu qu'il aurait été très difficile pour l'OCV de les préparer complètement à toutes les expériences qu'ils ont vécues.

« Lorsque vous êtes volontaire dans un village sans électricité, sans téléphone, etc., parfois la meilleure partie de votre expérience sera la confusion et la désorientation qui se produira à coup sûr. Alors, bien que JCM ait fait un bon travail pour nous préparer à travailler à l'étranger, la meilleure chose qu'ils m'ont dit a été 'prévois l'imprévu'. »

En ce qui a trait à la formation, seulement 36 p. 100 des répondants ont mentionné que leur formation avant le départ correspondait étroitement à l'expérience qu'ils ont réellement vécue. Au contraire, 51 p. 100 ont mentionné que la formation correspondait seulement en partie à leur expérience sur le terrain. Les répondants ont généralement fait remarquer que la formation sur les enjeux transculturels était très bonne, mais que la préparation à leur affectation précise manifestait des lacunes. Toutefois, les volontaires ont fait remarquer qu'il aurait été quasi impossible d'être entièrement préparé, compte tenu de l'évolution constante du contexte du volontariat dans les pays en développement. (À l'ère d'Internet, certains volontaires ont pu demeurer en contact avec leur famille et leur ancien lieu de travail pendant leur séjour à l'étranger, ce qui leur a permis de demander des suggestions et des renseignements supplémentaires, ainsi que d'obtenir un soutien moral.)

Le tableau 5.1 démontre que les volontaires de retour au pays sont habituellement satisfaits du soutien obtenu de la part de l'OCV pendant leur affectation à l'étranger et après leur retour au Canada. Toutefois, il y a place à l'amélioration au chapitre du soutien accordé aux volontaires après leur retour au Canada, ce qui est confirmé dans les entrevues individuelles. Les volontaires de retour au pays ont exprimé une certaine insatisfaction à l'égard de la manière dont leur organisme est demeuré en contact avec eux. De nombreux volontaires sont d'avis que le manque d'effort déployé par les organismes est une occasion manquée de créer une base de soutien. Toutefois, ils sont conscients que les organismes sont peut-être incapables de fournir un appui accru aux volontaires de retour au pays à cause de l'insuffisance des ressources humaines et financières.

Certains anciens volontaires ont l'impression que le suivi aurait été plus pertinent s'il avait eu lieu un mois ou deux après leur retour. Ils ont l'impression que la séance de bilan a été en partie gaspillée car les volontaires avaient hâte de revoir leur famille ou étaient encore trop submergés par leur expérience récente. Un court compte rendu sur le terrain avant le retour, suivi d'une séance de bilan plus intensive un mois après le retour au Canada serait peut-être plus utile aux volontaires de retour au pays.



Bon nombre d'anciens volontaires interrogés ont parlé d'un ralentissement de l'élan lorsqu'ils sont retournés à leur ancienne vie au Canada. Certains ont dit qu'ils auraient aimé connaître des occasions de demeurer actifs dans le bénévolat dès leur retour de l'étranger. Les OCV pourraient envoyer des courriels aux anciens volontaires pour les informer au sujet d'occasions de bénévolat ou leur suggérer des endroits dans leur milieu où ils pourraient proposer leurs services.



Tableau 5.1 Taux de satisfaction des anciens volontaires à l'égard de l'appui fourni par les OCV (à l'étranger et après leur retour au Canada)

	TRÈS SATISFAITS	PLUTÔT SATISFAITS	PLUTÔT INSATISFAITS	TRÈS INSATISFAITS
Satisfaction à l'égard de l'appui obtenu pendant l'affectation à l'étranger.	54 p. 100	33 p. 100	10 p. 100	3 p. 100
Satisfaction à l'égard de l'appui obtenu après le retour au Canada.	40 p. 100	39 p. 100	16 p. 100	5 p. 100

Constatation 41 : Les OCV recourent aux placements multipartites dans un certain nombre de pays. En règle générale, les avantages de ces placements l'emportent sur les inconvénients, mais ce n'est pas toujours le cas.

Traditionnellement, la coopération volontaire signifiait le placement d'un volontaire (et plus récemment de stagiaires) dans une OPD hôte pour une période variant de six mois à deux ans (parfois plus).⁵⁸ Plus récemment, certains OCV ont adopté un nouveau mode de placement, le placement multipartite, dans lequel un volontaire travaille auprès de quelques OPD (consulter la section 4.2.1).

Les avantages des placements multipartites sont entre autres :

- Ils permettent le déploiement d'un ou de plusieurs volontaires auprès de quelques OPD qui ont besoin de soutien. Cela est particulièrement important lorsque des compétences et/ou des connaissances précises sont en demande et difficiles à trouver et lorsque l'intervention n'exige pas la présence permanente du(des) volontaire(s) auprès de l'OPD.
- Ils permettent d'aider des petites organisations qui ne sont pas toujours en mesure d'utiliser les services ou d'assumer la responsabilité d'un volontaire à temps plein.
- Ils peuvent aider à établir des ponts et à susciter des échanges entre les diverses OPD qui reçoivent l'appui d'un volontaire multipartite.

Toutefois, ces placements peuvent comporter des inconvénients :

- Lorsqu'un volontaire n'est pas présent en permanence dans une OPD, le volontaire et l'organisation n'obtiendront pas une compréhension aussi solide les uns des autres et des tâches à accomplir; le volontaire peut facilement se sentir « déconnecté » et l'OPD ne profite pas du même niveau d'accompagnement que lors d'une affectation dans un seul organisme.
- Les placements multipartites peuvent créer un casse-tête sur le plan de la coordination lorsqu'il faut répartir la présence d'un volontaire entre les OPD, notamment s'il y a plusieurs volontaires multipartites qui interviennent auprès d'un même groupe d'OPD.
- Les placements multipartites peuvent être un moyen facile d'éviter de faire des choix difficiles lorsque les ressources sont rares. Bien qu'à première vue il semble efficace sur le plan financier de fournir une aide plus restreinte, mais à un nombre accru d'OPD, dans les faits, cela n'est vrai que si on peut démontrer que le placement multipartite est efficace sur le plan du développement, ce qui ne semble pas toujours le cas.

⁵⁸ JCM fonctionne assez différemment car il envoie un groupe de participants qui sont habituellement placés dans une collectivité (par opposition à un organisme) pour une plus courte durée, habituellement trois mois au Canada et trois mois dans le pays du Sud.

Compte tenu des inconvénients et des risques possibles de cette forme de placement, il incombe aux OCV de mettre en place des processus d'évaluation ou des mécanismes pour évaluer l'impact de ces placements et de prendre des mesures pour atténuer certains de ces inconvénients.



Constatation 42 : L'efficacité des OCV à communiquer la valeur ajoutée du PCV au gouvernement du Canada et au public canadien s'améliore. Toutefois, une incompréhension persiste au sujet des objectifs, des approches et des résultats du Programme, ce qui fait ressortir le besoin crucial d'accorder une attention supplémentaire à la communication au sujet du PCV, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'ACDI.

Comme nous l'avons laissé entendre antérieurement, la communication entre les OCV et la DGPC s'est grandement améliorée au cours des deux dernières années, ce qui est tout à l'honneur de l'ACDI et des OCV. Selon les représentants des OCV interrogés, l'efficacité de la communication des OCV avec le AEC est partagée; certains affirment qu'elle est bonne tandis que d'autres disent qu'elle doit être améliorée.

Notre examen donne à penser qu'il y a place à l'amélioration dans la communication des OCV avec le public élargi du gouvernement du Canada (au-delà de la DGPC), compte tenu de l'incompréhension des objectifs, des approches et des résultats du Programme que le présent rapport a relevé antérieurement.

5.2.3 Suivi et établissement de rapports

Constatation 43 : Les systèmes de suivi des résultats et d'établissement de rapports mis en place par les OCV ont tendance à satisfaire davantage aux exigences de l'ACDI en matière de responsabilisation qu'aux besoins des OCV en matière d'information sur le rendement. Il s'agit d'un aspect que l'ACDI et les OCV devront analyser plus en détail.

Au moment de collecter les données pour le présent examen, les OCV en étaient relativement aux premières étapes de la mise en œuvre du nouveau PCV et seulement six des neuf programmes des OCV avaient atteint l'échéance de six mois à laquelle ils devaient remettre leurs premiers rapports narratifs.⁵⁹ Sur les six, seulement quatre avaient remis leurs rapports narratifs à l'ACDI (c'est pourquoi notre analyse est

Exemples de manières d'accroître la compréhension des Canadiens au sujet du volontariat international

Tenir des réunions périodiques entre les OCV et les parlementaires, y compris le Comité des affaires étrangères.

Tenir des réunions casse-croûte sur les tendances dans le volontariat international à l'ACDI et au AEC et/ou ailleurs (telle que la réunion animée récemment par VSO Canada à l'ACDI en février 2005).

Améliorer et intégrer l'utilisation des bulletins et des sites Internet internes des OCV, de l'ACDI et du AEC (p. ex. : Entre Nous à l'ACDI, semblable au site Internet de la SEJ).

Créer un prix annuel du volontariat international destiné aux organismes et/ou aux volontaires.

Publier un livre et/ou réaliser un film sur la manière dont le volontariat international canadien aide à soulager la pauvreté.

Créer une base de données commune (OCV et gouvernement du Canada) sur les volontaires internationaux de retour au pays.



Deux des quatre rapports se sont concentrés sur les activités : nombre de placements, nombre d'activités d'engagement du public organisées. Puisque les activités n'étaient pas jumelées aux résultats, il était difficile d'évaluer le rôle joué par l'activité dans l'atteinte des résultats.

Deux rapports ont tenté de rendre compte des résultats. Toutefois, ils ont eu tendance à rendre compte des résultats des activités ou des affectations plutôt que des résultats définis dans les MCL de projet.

⁵⁹ Cela était attribuable à l'échelonnement de l'entrée en vigueur des accords de contribution signés avec l'ACDI.

fragmentaire et l'ACDI devra approfondir le sujet au besoin). L'ACDI affirme que la majorité des rapports financiers ont été remis dans les délais prescrits.

Lors de notre examen des rapports disponibles, nous avons trouvé deux rapports qui contenaient de l'information qui démontrait les effets des activités de l'OCV sur les bénéficiaires (organismes et collectivités). Dans la majorité des rapports, nous avons observé une insistance excessive sur les activités (notamment les activités de gestion et opérationnelles) et les intrants (p. ex. : la description des affectations de volontaires). Cette insistance semble correspondre aux exigences de l'ACDI en matière de responsabilisation et d'établissement de rapports (comme nous le verrons à la section 5.3.4). La majorité des rapports consultés ne rendent pas compte en fonction des résultats escomptés qui ont été consignés dans les fiches de planification approuvées, mais présentent surtout les résultats d'affectations individuelles. Un seul des quatre rapports étudiés a inclus la MCL de projet, mais le rapport n'était pas structuré en fonction des résultats escomptés et n'a pas non plus recouru aux indicateurs de rendement pour étayer l'information sur les résultats.

Compte tenu que les rapports des OCV ont été peu nombreux à ce jour, l'ACDI devrait se pencher à nouveau en 2005 sur l'établissement de rapports afin de s'assurer que les rapports satisfont aux bonnes pratiques dans le domaine et qu'ils fournissent l'information



qui permettra à l'ACDI de rendre compte des résultats du PCV.

En outre, des enjeux connexes retiennent l'attention :

Les systèmes d'établissement de rapports et de collecte des données des OCV :

Les systèmes d'établissement de rapports et de collecte des données des OCV semblent davantage conçus pour satisfaire aux exigences de l'ACDI en matière de GR, et peut-être aux besoins administratifs des OCV, qu'aux besoins de gestion et aux exigences de prise de décisions des programmes-pays des OCV. Par exemple, les OCV qui ont participé à l'examen de programme sur le renforcement des capacités n'ont pas pu accéder facilement aux renseignements sur les résultats des affectations de volontaires à l'étranger dans leur base de données aux fins de la présente étude. Nous émettons aussi certaines inquiétudes au sujet de la solidité des données existantes sur les affectations, les résultats et les changements survenus. Les bases de données actuelles

Évaluation de programme – honoraires et frais de déplacement d'un consultant pour effectuer une évaluation indépendante des activités de programme afin de s'assurer que le modèle demeure adapté aux besoins des partenaires.

Suivi du programme – déplacements au Canada et à l'étranger effectués par le personnel de programme pour faire le suivi du déroulement du programme.

Suivi du programme sur le terrain – déplacements sur le terrain et dans la région effectués par le personnel canadien à l'étranger et les professionnels locaux.

EUMC-CECI, remarques concernant le budget (Proposition à l'ACDI, 2004).

peuvent poser problème lorsque certains bureaux à l'étranger ne peuvent pas accéder facilement à l'information ou télécharger en amont de l'information. Les OCV doivent s'assurer que tous les bureaux sur le terrain ont l'équipement et les lignes de transmission qui leur permettent d'accéder facilement aux bases de données, ou, de façon plus réaliste, s'assurer que le système qui est en place est accessible aux maillons les plus faibles (lignes de transmission médiocres, modèles d'ordinateurs anciens) de leur réseau.

En règle générale, les budgets de programme des OCV prévoient des **ressources modestes pour le suivi, l'évaluation et l'établissement de rapports**. Le budget de l'évaluation sert principalement à embaucher des consultants pour effectuer une évaluation tandis que le budget du suivi sert à payer les déplacements des représentants de l'OCV pour faire le suivi des projets sur place. Au chapitre du suivi et de l'évaluation, il ne semble pas exister de formule pour l'établissement de budget qui est uniforme dans tous les organismes. Chaque organisme présente son propre budget à l'ACDI, et certains OCV définissent leurs prévisions budgétaires pour le suivi et l'évaluation plus explicitement que d'autres. Parmi les quatre budgets que nous avons examinés, deux ont explicitement mentionné un poste pour le suivi et l'évaluation et décrit comment l'argent sera dépensé (consulter l'encadré à la page précédente). Ces tâches représentent un pour cent de leur budget global. De plus, les OCV ont affecté des ressources

restreintes (et parfois aucune ressource) pour créer des systèmes de mesure du rendement qui peuvent suivre le rendement des programmes. La majorité des fonds servent à payer les frais de déplacement plutôt qu'à concevoir des systèmes de suivi et d'évaluation.

Plan de travail axé sur les résultats : La proposition sert de pierre angulaire à la mise en œuvre du projet et à l'évaluation du rendement et elle représente le plan global visant à atteindre les résultats (consulter l'encadré). Les directives que les OCV reçoivent de la part de l'ACDI au sujet des plans de travail annuels sont énoncées brièvement dans l'accord de contribution. À l'heure actuelle, les exigences ont tendance à insister sur les activités plutôt que sur les résultats. La DGPC pourrait expliquer de manière plus précise ses exigences en matière de rédaction de plans de travail axés sur les résultats.



Plan de travail révisé

Les activités décrites dans la proposition de projet représentent le plan de travail. Toutefois, étant donné que des changements importants peuvent survenir pendant la mise en œuvre du projet, l'organisme doit présenter à l'ACDI un plan de travail annuel révisé pour les années à venir.

ACDI, Accord de contribution avec JCM, Partie E, Page 16

Les OCV interrogés ont déclaré que leur **expertise en matière de suivi et d'évaluation** est modeste, ce qui fait ressortir le besoin de recherche supplémentaire dans le domaine, notamment compte tenu de l'insistance accrue sur les résultats de développement par opposition aux intrants et aux extrants de la coopération volontaire. Toutefois, nous ne savons pas si les OCV possèdent les ressources pour investir dans ces systèmes. Consciente de ces contraintes, l'ACDI a offert un appui à un OCV pour qu'il mette en œuvre une initiative pilote, un fait positif et digne de mention (consulter l'encadré).

Initiative pilote en matière de suivi et d'évaluation

La DGPC appuie actuellement un projet pilote visant à concevoir un système de suivi et d'évaluation pour un des OCV. L'OCV obtient l'aide de consultants de l'extérieur et le système pilote devrait être mis au point d'ici la fin de mars 2005. L'objectif est de mettre à l'essai le système pilote et s'il fonctionne bien, il pourra être adopté par les autres OCV.

Il ressort clairement qu'une analyse plus approfondie de la part de l'ACDI et des OCV est nécessaire pour compléter la présente analyse et déterminer s'il y a lieu d'améliorer les systèmes d'établissement de rapports des OCV et la façon de les améliorer afin de répondre aux besoins des organismes en matière d'information sur le rendement et de satisfaire aux exigences de l'ACDI en matière d'information. Cette tâche pourrait être jumelée au suivi déjà prévu par l'ACDI et les OCV concernant l'initiative pilote précitée.



Dans les programmes de renforcement des capacités, il faut prêter une attention accrue à l'élaboration d'approches, de compétences et d'outils pour suivre et évaluer les effets des initiatives de coopération volontaire sur le renforcement des capacités des OPD. Cette information doit être recueillie, analysée et faire l'objet de rapports de manière plus systématique. L'information sur les effets positifs aide à souligner la valeur et l'apport du PCV. L'information sur les effets négatifs ou limités peut indiquer les mesures correctives qui sont nécessaires.

5.3 Gestion de l'ACDI

5.3.1 Planification et conception

Constatation 44 : La création d'une approche-programme à la gestion du PCV est une étape importante dans l'accroissement de la cohérence des investissements de la direction générale dans la coopération volontaire. L'ACDI et la DGPC devront apporter d'autres améliorations pour terminer le processus de transformation du programme.

La décision de la DGPC d'instaurer une approche-programme à la coopération volontaire en 2003-2004 a été un pas en avant et ce, pour diverses raisons :

Elle a réaffirmé l'intérêt et l'engagement de l'ACDI envers la coopération volontaire comme forme de coopération au développement.

Elle a fourni à l'ACDI l'occasion d'examiner, de préciser et de mettre au point la raison d'être et la conception de son investissement dans la coopération volontaire.

Elle a fourni à l'ACDI une occasion importante et nécessaire de définir les résultats escomptés **dans l'ensemble** de ses investissements dans la coopération volontaire, plutôt que seulement les résultats escomptés d'investissements dans les programmes des OCV à titre individuel, ce qui a favorisé une approche plus coordonnée et systématique.

De plus, un examen du Cadre de responsabilisation et de gestion axée sur les résultats (CRGR) et du Cadre de vérification axé sur les risques (CVR) donne à penser qu'ils satisfont à la plupart des exigences du SCT, un résultat particulièrement impressionnant compte tenu que ces cadres étaient les premiers du genre à être élaborés au sein de la DGPC. En outre, on nous a dit que ces cadres ont été bien accueillis par l'ACDI et par le SCT et que le modèle logique du CRGR du Programme de coopération volontaire a été utilisé pour appuyer l'élaboration d'un cadre logique pour l'ensemble de la direction générale.

Sans amoindrir la valeur de ces réalisations, il y a quelques aspects sur lesquels la DGPC et l'ACDI

La surveillance et la mesure permanentes du rendement... seront complétées par ... un examen de programme qui aura lieu en 2004-2005. Il servira à évaluer la pertinence et l'efficacité de l'envoi de volontaires en tant que mécanisme de prestation de l'ACDIL'examen proposera des modifications à mi-parcours pour tenir compte des leçons retenues ainsi que pour confirmer ou corriger les affectations de fonds.

CRGR, Contributions au PCV par l'intermédiaire de la DGPC (ACDI, 2004) p. 8

Pendant de nombreuses années, l'ACDI et ses partenaires du secteur volontaire ont agi en mettant l'accent à divers degrés sur des objectifs précis. Il n'y avait pas de base commune pour assurer la cohérence ou déterminer les priorités; il y avait peu de mesure des résultats qui pouvaient être atteints et de rapports précis à cet égard.

CRGR, Contributions au PCV par l'intermédiaire de la DGPC (ACDI, 2004) p.2

Forces du CRGR et du CVR du Programme de coopération volontaire⁶⁰

Présence dans le CRGR des principaux éléments requis tels que le contexte, le bilan des résultats à ce jour, le bilan de l'évaluation et des examens à ce jour, le cadre logique, le cadre de mesure du rendement, la stratégie d'évaluation.

Aspects ayant besoin d'amélioration

Les frais de suivi du rendement n'ont pas été imputés.

L'établissement de rapports sur le programme est mentionné, mais la responsabilité et le but des rapports demeurent imprécis.

⁶⁰ À partir d'un examen du modèle du CRGR, Secrétariat du Conseil du Trésor.

devront se pencher afin d'accroître la cohérence d'ensemble et l'efficacité possible de l'investissement de l'ACDI dans la coopération volontaire.

Reconnaître et doter en ressources la transformation en cours des pratiques de gestion du PCV : Le PCV existe en tant que programme depuis moins d'un an, période pendant laquelle l'ACDI a investi une somme considérable de temps et d'énergie dans des activités importantes et nécessaires de démarrage de programme comme la mise au point des accords de programme avec les dix OCV et le lancement du présent examen de programme. Les OCV ont été tout aussi occupés à démarrer de nouveaux programmes et/ou à mettre à jour ceux qui existaient déjà. Par conséquent, l'ACDI, la DGPC et les OCV en sont relativement aux premières étapes d'un nouveau type de relation et étudient activement comment y arriver de la manière la plus efficace.

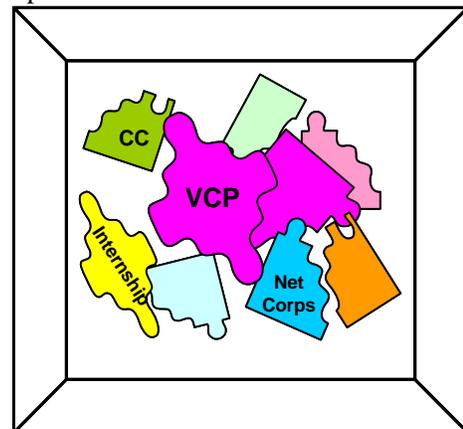
Bien que l'ACDI administre les accords de contribution conclus avec chaque OCV depuis quelques décennies, la DGPC joue maintenant un rôle plus stratégique dans la gestion du portefeuille du PCV. Il s'agit d'une transformation en profondeur qui doit être reconnue et dotée en ressources de manière explicite car elle révèle le besoin d'un nouveau mode de fonctionnement à la DGPC, ce qui aura des diverses répercussions sur les pratiques de gestion de l'ACDI :

- Elle fait ressortir la nécessité d'investir dans le renforcement des capacités de gestion stratégique des personnes chargées de gérer le portefeuille de programmes, afin de s'assurer qu'elles accordent suffisamment d'attention à analyser l'évolution du contexte, à déterminer les conséquences sur le programme, à adapter le programme (vision, but, résultats escomptés) aux besoins et à conserver la pertinence du programme.
- Elle fait ressortir la nécessité d'élaborer des méthodes pour gérer le portefeuille des investissements de programme plutôt que de se limiter à l'administration des accords de contribution. Cela signifie suivre de plus près le « rendement » de ces investissements (c'est-à-dire les résultats, les impacts et la valeur ajoutée) en fonction des objectifs du « portefeuille ». Elle indique la nécessité pour l'ACDI et les OCV de mettre de côté des ressources de programme souples pour récompenser l'excellence dans la programmation et/ou l'innovation (y compris la mise à l'essai de nouvelles idées et/ou la collaboration avec de nouveaux partenaires de développement). Elle signifie aussi qu'il faut se voir accorder l'autorité et la responsabilité qui permettent de recommander et d'effectuer des modifications nécessaires au portefeuille au fil du temps et au besoin.
- Elle renforce l'importance des systèmes visant à suivre les résultats et à établir des rapports sur ces derniers à l'échelon de chaque OCV ainsi que pour l'ensemble du programme. Cela a des conséquences sur le niveau et le type de ressources investi dans l'élaboration et le maintien de ces systèmes. Elle exige aussi que l'ACDI précise quelle information est essentielle et comment cette information sera utilisée, par qui et à quelles fins. Elle a aussi des conséquences sur l'affectation des ressources destinées au suivi et à l'évaluation, qui sont restreintes et qui, par conséquent, doivent être gérées de manière stratégique afin d'étayer la prise de décisions.

Énoncé de l'Agence concernant la coopération volontaire :

Comme nous l'avons laissé entendre antérieurement, un énoncé clair de l'ACDI concernant la coopération volontaire résoudrait de nombreux problèmes :

- Premièrement, l'énoncé dissiperait tout doute qui persiste sur le but de ces investissements.
- Il permettrait à l'ACDI de justifier comment ses investissements dans la coopération volontaire (PCV, Corps canadien, Programmes de stages internationaux pour les jeunes) se complètent et/ou complètent



d'autres investissements du gouvernement canadien (comme Cyberjeunes).

- Il pourrait aider à résoudre le débat en cours au sujet du bien-fondé d'investir dans les résultats de développement et/ou l'engagement du public. Il donnerait aussi à l'ACDI (et peut-être à d'autres ministères fédéraux) la possibilité d'apporter une clarté conceptuelle concernant les différentes sortes d'effets qu'elle peut appuyer (p. ex. : le renforcement des capacités dans les pays en développement et/ou au Canada), et le niveau auquel elle fournit cet appui (p. ex. : particuliers, organismes, institutions et/ou société) dans le PCV et peut-être d'autres programmes semblables.

Critères d'admissibilité au Programme :

L'énoncé de l'ACDI devrait également aider à préciser et à définir quels organismes sont admissibles (ou non admissibles) au PCV, au Corps canadien ou à d'autres programmes semblables. Au chapitre de l'appui du PCV, par exemple, devrait-il être restreint aux organismes dont l'envoi de volontaires est le mécanisme principal? Comment l'ACDI devrait réagir à d'autres organismes qui partagent ce mécanisme principal, comme par exemple Ingénieurs sans frontières?

Résultats escomptés du PCV à l'échelon du programme : Le modèle logique actuel du PCV comporte plusieurs groupes cibles (les OCV, les partenaires des OCV, les volontaires canadiens, l'ACDI, le public canadien et les pays en développement). Il comporte également divers types de résultats pour chaque groupe : résultats à court et à long terme, résultats de développement, résultats porteurs et de gestion. Le nombre de parties intéressées et de résultats connexes est considérable pour un seul modèle logique. Par conséquent, il existe des ambiguïtés au sujet des groupes cibles et des résultats principaux et secondaires (consulter l'encadré) et ces ambiguïtés se retrouvent également dans le Cadre de mesure du rendement.

Selon notre opinion, une raison de cette ambiguïté réside dans le fait que le modèle logique et le CMR essaient d'accommoder les différents programmes des OCV qui font actuellement partie du PCV en l'absence d'une vision claire de l'investissement de l'ACDI dans la coopération volontaire. Une deuxième raison, liée à la première, c'est que les résultats, dans la manière dont ils sont définis actuellement, ressemblent davantage à un résumé des résultats des programmes de chaque OCV plutôt qu'à des résultats qui recoupent ces initiatives.

À l'heure actuelle, dix OCV ayant des axes d'intervention, des priorités et des stratégies différents, sont regroupés dans le PCV. Certains ont défini un créneau à l'intérieur du portefeuille du PCV tandis que d'autres sont en train de le faire.

Un énoncé clair de la part de l'ACDI et du gouvernement du Canada pourrait fournir une raison d'être claire à la combinaison actuelle de programmes (ou à une autre). Il pourrait aider à préciser la raison d'être et à étayer les critères des futures affectations de ressources gouvernementales entre les organismes qui font partie du portefeuille du PCV.

Ambiguïtés dans les énoncés de résultats

Deux cibles ou davantage dans un seul résultat : p. ex. : les OCV et les partenaires, l'ACDI et le public canadien

Deux changements ou plus dans un seul énoncé de résultats : cohérence accrue de la programmation de l'ACDI et des OCV et conformité accrue aux normes de l'Initiative sur le secteur volontaire et communautaire

Deux activités différentes dans un seul énoncé : p. ex. : établissement de rapports efficace par les OCV et achèvement de l'examen du programme

Énoncés de résultats trop vagues : p. ex. : appui accru des Canadiens et des Canadiennes à la coopération internationale

En conclusion, nous proposons que l'ACDI révise la logique du PCV et le Cadre de mesure du rendement.



Cette tâche nous semble particulièrement importante et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, étant donné que le programme a moins d'un an, les parties intéressées ont l'occasion inhabituelle d'instaurer des modifications de programme et de voir les avantages concrets de ces modifications dès les premières étapes. Deuxièmement, ces modifications peuvent servir de fondement à un examen plus significatif du programme, par opposition à l'examen prévu des investissements individuels du PCV au cours de la troisième année.

Troisièmement, elle pourrait appuyer une discussion élargie sur les investissements communs de l'ACDI, du gouvernement du Canada et/ou des OCV dans la coopération volontaire (le PCV et d'autres). Cela est ressorti lors d'une réunion récente entre l'ACDI et les OCV concernant l'engagement du public (consulter l'encadré).

Une autre façon de préciser et de mieux cibler le PCV serait de se pencher sur le but des organismes qui font partie du PCV. Mis à part deux organismes⁶¹, le but des OCV est d'atteindre des résultats de développement dans le Sud et en particulier des résultats en matière de renforcement des capacités des OPD. Toutefois, le but principal de JCM, c'est-à-dire fournir aux jeunes une expérience d'éducation internationale dans un contexte interculturel, est assez différent. Sur le plan administratif, cette différence est reconnue dans le fait que la gestion du programme de JCM relève de la Direction Action Jeunesse (dans le cadre du Programme de stages internationaux pour les jeunes) alors que la gestion des autres OCV relève de la Direction de la coopération volontaire et de l'engagement du public. Le portefeuille du PCV serait plus cohérent si JCM n'en faisait pas partie. De plus, le but du Programme de coopération volontaire et le CMR seraient plus centrés si le programme ne comprenait pas JCM.

Ambiguïtés dans la logique de résultats

- Nous ne savons pas comment les résultats de niveau inférieur favorisent l'atteinte des résultats de niveau supérieur, p. ex. : il y a des liens manquants entre les activités d'engagement du public et les effets à long terme axés sur l'appui accru à la coopération internationale.

Ambiguïtés dans la relation entre les résultats et les indicateurs

- Les indicateurs choisis pour certains résultats ne mesurent pas le changement tel qu'il est énoncé, p. ex. : mesurer le nombre de volontaires plus efficaces en mesurant le degré de satisfaction des partenaires.
- Manque de clarté de certains indicateurs : p. ex. : l'optimisation des ressources.

Quant à l'engagement du public, l'ACDI aimerait établir un véritable partenariat avec les OCV plutôt que d'être un simple « bailleur de fonds ». À partir de nos forces, de nos complémentarités et de notre vision commune, quels sont nos créneaux respectifs et quelles sortes d'initiatives devrions-nous envisager ensemble?

ACDI, résumé de la discussion entre l'ACDI et les OCV concernant l'engagement du public, 26 janvier 2005

⁶¹ JCM et AFS IC sont les exceptions qui confirment la règle.

5.3.2 Mise en œuvre

Constatation 45 : L'ACDI a pris plusieurs mesures importantes pour élaborer des approches mieux coordonnées, plus systématiques et plus transparentes à la gestion du PCV, une démarche que nous approuvons et qui devrait se poursuivre.

Approche de gestion de l'ACDI

À la suite de la vérification interne de la DGPC en 2003, la direction générale a mis en œuvre plusieurs changements importants dans les opérations qui ont renforcé la culture axée sur les résultats et la diligence raisonnable qui commençait à prendre forme entre l'ACDI et les OCV dans le cadre du PCV. L'encadré illustre des exemples positifs de l'insistance accrue de l'ACDI sur l'approche coordonnée et systématique à l'égard du PCV. De plus, des réunions périodiques structurées entre l'ACDI et les directeurs généraux des OCV (environ chaque trimestre l'année dernière) semblent fournir une tribune efficace pour les échanges et la collaboration.

Exemples de l'approche systématique et coordonnée de l'ACDI à la gestion du PCV

Les OCV ont conclu les mêmes types d'accord de contribution avec l'ACDI.

Les OCV doivent respecter des attentes semblables concernant la planification de leurs programmes et l'établissement de rapports sur ces derniers.

Tous les accords conclus avec les OCV sont relus par les mêmes personnes (le directeur et le directeur général) et signés par la même personne (le vice-président).

Diverses « allocations » de programme qui étaient auparavant négociées au cas par cas entre un OCV et l'agent responsable à l'ACDI (p. ex. : le recours à des volontaires Sud-Sud) sont maintenant accessibles à tous.

La Direction des services juridiques de l'ACDI a examiné tous les accords conclus avec les OCV avant leur signature.

Selon notre opinion, un aspect qui a besoin d'amélioration concerne la manière dont les rôles, les attributions et les pratiques des agents du PCV sont officialisés. À l'heure actuelle, à l'instar du reste de l'Agence, les descriptions de travail concernent un niveau de poste (p. ex. : PM5) plutôt que les attributions précises d'un agent. Ainsi, les agents chargés du PCV n'ont pas de description précise des attributions qui se rapportent au PCV. Divers efforts ont été déployés pour instaurer des approches nouvelles et normalisées destinées aux agents pour superviser l'investissement de l'ACDI dans les OCV. Toutefois, les changements mettent du temps à s'imposer; des variantes demeurent, comme en témoigne le mélange d'anciennes et de nouvelles façons de faire concernant les OCV (p. ex. : les décisions au sujet de l'appui de l'ACDI aux volontaires Sud-Sud variaient d'un agent à l'autre pendant la première année du programme, mais la situation a récemment été corrigée). De plus, les agents du PCV affirment qu'ils ont été accaparés par la nécessité de traiter et de résoudre des questions nécessaires et importantes, mais en grande partie de nature administrative, concernant la création du PCV au cours des deux dernières années. Ils espèrent pouvoir s'occuper davantage de questions de fond et/ou stratégiques dans l'avenir, chose qui a été perçue comme un luxe jusqu'à maintenant.

Dans le but de favoriser une approche systématique à la gestion des OCV, il serait utile que l'ACDI précise les attributions particulières des agents en ce qui a trait au PCV afin que tous les agents (en poste et nouveaux) aient la même compréhension des attentes. Cela pourrait être réalisé lors des travaux d'élaboration du plan de travail annuel.



Approche de financement

Comme nous l'avons souligné au chapitre 2, l'appui financier accordé par la DGPC à la coopération volontaire a diminué, passant d'un sommet d'environ 57 millions de dollars par année au début des années 1990 à environ 42 millions de dollars en 2004. L'appui devrait demeurer stable au cours des quatre prochaines années. Lorsque l'on tient compte de l'inflation, le montant actuel représente une réduction importante de l'appui à ce type de programmation.

En prévision de l'approbation d'un Programme de coopération volontaire en 2004, l'ACDI a lancé plusieurs processus visant à examiner le rendement antérieur des OCV ainsi que leurs propositions de programme pour 2004-2009. Les résultats de ces examens avaient pour but d'appuyer l'affectation des ressources du PCV entre les OCV. Entre 2001 et 2004, le processus d'examen a intégré des activités telles que :

- l'évaluation organisationnelle de tous les OCV;
- la vérification financière des OCV; toutes les recommandations des vérifications en suspens ont été résolues;
- l'examen détaillé des propositions de programme des OCV.

Après le parachèvement de ces examens, le budget annuel de chaque OCV a été déterminé. L'ACDI s'est appuyée sur l'examen du niveau antérieur de soutien de sa part à l'OCV (c'est-à-dire le montant de base) et de la somme demandée par l'OCV dans sa proposition à l'ACDI. Les montants de base ont été modifiés à la hausse ou à la baisse selon la satisfaction de l'ACDI à l'égard des résultats des examens décrits ci-dessus afin de fixer l'enveloppe budgétaire des OCV. À la fin du processus, cinq organismes ont vu leur budget augmenter par rapport au montant de base et trois ont vu leur budget diminuer. Le budget des OCV est maintenant fixé pour les quatre prochaines années.

L'approbation du PCV par le Secrétariat du Conseil du Trésor en 2004-2005 a permis de verser des fonds à dix OCV pour les cinq prochaines années. Bien que l'augmentation globale de l'appui de la DGPC à la coopération volontaire ait été modeste, l'engagement de cinq ans fournit à chaque OCV une certaine sécurité qui lui permettra d'élaborer des programmes en ayant confiance dans l'avenir. Par contre, toutes les ressources disponibles du PCV sont désormais engagées pour les cinq prochaines années, une décision qui est lourde de conséquences :

- Elle restreint ou empêche l'accès de nouveaux organismes au Programme à moins que la DGPC ne réduise le budget d'un ou de plusieurs OCV actuels, ce qui libère des fonds.
- Elle empêche la naissance ou la croissance de programmes novateurs de la part des OCV qui obtiennent actuellement une aide de la DGPC, à moins que la DGPC ne réduise le budget d'un ou de plusieurs OCV actuels, ce qui libère des fonds.

Selon notre opinion, le système actuel d'affectation de ressources a des lacunes qu'il faut corriger. L'importance accordée au montant de base a tendance à favoriser les OCV qui obtiennent déjà un appui

Aspects des OCV et des propositions des OCV à examiner

Résultats satisfaisants des vérifications financières des OCV effectuées par l'ACDI

Constatations satisfaisantes au sujet des capacités et de la capacité d'absorption des OCV, fondées sur le suivi et l'évaluation de l'organisme commandés par l'ACDI

Satisfaction de l'ACDI à l'égard de la rapidité d'exécution et de la qualité des rapports des OCV présentés à l'ACDI

Preuves selon lesquelles les OCV peuvent fonctionner dans un contexte de partage des coûts (un maximum de 67 p. 100 des coûts de programmation sont couverts par l'ACDI)

Preuves selon lesquelles les propositions de programme des OCV pour 2004-2009 :

- appuient les priorités de l'ACDI et sont harmonisées avec l'AIE et les RCA

- ont réduit le nombre de pays d'intervention et accru la programmation dans les pays de concentration de l'ACDI

- ont mis en place des programmes d'engagement du public

de la DGPC au détriment des autres. Compte tenu que le PCV a une durée prévue de cinq ans, cela représente un obstacle important à l'accès de nouveaux organismes au Programme et freine l'élan des OCV qui voudraient apporter des changements, des améliorations ou des innovations à leurs programmes. Dans l'avenir, il serait utile que le PCV réserve un montant fixe (disons 5 p. 100 du budget total du programme) pour récompenser l'excellence et/ou l'innovation dans la programmation dans le domaine de la coopération volontaire, en s'appuyant sur des critères et des processus préétablis et transparents. Les gestionnaires de programme de la DGPC auraient ainsi un moyen de renforcer l'innovation et de motiver les organismes qui ont un bon rendement.



Une autre stratégie à moyen et à long terme que l'ACDI pourrait envisager serait de lier le niveau de financement futur aux résultats réels des programmes des OCV (qu'ils soient sur le plan du développement et/ou de l'engagement du public) et de ne plus les lier au niveau de financement antérieur. Cette décision aurait plus d'importance dans le contexte d'enveloppes budgétaires stables ou en baisse, étant donné que l'insistance sur le niveau de financement antérieur avantage les programmes établis et complique l'accès des nouveaux venus au Programme. Elle fournirait également d'autres moyens à l'ACDI de récompenser la créativité et l'innovation dans la programmation des OCV. Cette approche représenterait un changement radical par rapport au statu quo et c'est pourquoi elle devrait être étudiée attentivement par l'ACDI.



Enfin, la DGPC devrait retenir des horizons de planification plus longs pour les nouveaux programmes (par exemple, trois ans ou plus au lieu d'un an ou moins) afin de tenir compte des cycles de programme des OCV, qui ont habituellement conclu des engagements pluriannuels avec des partenaires à l'étranger. Si l'ACDI et la DGPC veulent réexaminer le processus d'affectation, ils devront s'y prendre en pensant à long terme (cinq à dix ans) et en ayant des motifs clairs pour justifier toute réaffectation.



5.3.3 Suivi et établissement de rapports

Constatation 46 : À l'heure actuelle, le PCV insiste beaucoup sur les exigences de l'ACDI en matière de responsabilisation à l'échelon des projets et prête une attention insuffisante au rendement des projets et des programmes.

Notre examen des exigences du PCV en matière d'établissement de rapports de programme et de projet s'appuie sur les exigences précisées dans le CVR et les accords de contribution signés avec chaque OCV, renseignements que nous avons complétés au moyen d'entrevues.

Exigences à l'échelon des projets :

Comme il est illustré dans l'encadré, les OCV qui obtiennent des fonds du PCV doivent présenter au moins douze (12) rapports différents à l'ACDI chaque année. Un survol rapide des titres de ces rapports laisse entendre que la majorité (9) concernent l'utilisation des ressources et/ou le compte rendu des activités.

Exigences du PCV en matière d'établissement de rapports à l'échelon des projets
Système d'information sur les activités de programme (SIAP) - trimestriel
Rapport financier intérimaire - trimestriel
Rapport narratif intérimaire - semestriel
Rapport financier et narratif annuel - annuel
Rapport de coopération technique - annuel
Rapport narratif et financier final – à la fin du cycle de programme
Rapports spéciaux – sur demande
Rapport d'évaluation environnementale – sur demande

Un examen des exigences du PCV concernant les rapports narratifs⁶² (consulter le tableau 5.2) révèle plusieurs lacunes. Les exigences actuelles :

- mettent l'accent sur le rendement pour la période en question; les rédacteurs ne sont pas obligés de décrire le rendement cumulatif des programmes de l'OCV au fil au temps.
- n'exigent pas expressément une analyse du contexte et de ses répercussions sur le programme de l'OCV, ce qui est un oubli compte tenu de l'évolution rapide du contexte dans lequel la majorité des programmes fonctionnent.
- mettent l'accent (à cause du nombre élevé d'exigences connexes en matière d'établissement de rapports) sur les affectations de volontaires plutôt que sur les résultats en matière de renforcement des capacités, malgré l'insistance du programme sur le renforcement des capacités des organismes de pays en développement.
- insistent sur les politiques et les priorités de l'ACDI plutôt que sur celles que les OCV ont définies dans leurs propositions et leurs plans de travail annuels, ce qui rend les cadres de programme et de projet approuvés quelque peu inutiles.
- imposent des exigences exagérées en matière d'établissement de rapports aux OCV, qui sont censées être des partenaires de longue date et fiables de l'ACDI. Ces exigences se reflètent dans le nombre total de rapports ainsi que dans la périodicité des rapports d'activités et d'utilisation des ressources exigés par l'ACDI.

Tableau 5.2 Analyse de certaines exigences du PCV en matière de rédaction de rapports narratifs⁶³

RAPPORT	EXIGENCES DU PCV	REMARQUES
Système d'information sur les activités de programme (SIAP)	Les OCV doivent rendre compte de leurs activités de programme chaque trimestre en direct pour insertion dans le SIAP.	Se concentre sur les activités pendant la période et non sur le rendement cumulatif du programme.
Rapport narratif intérimaire	Fondé sur le plan de travail annuel, le rapport comprend un résumé des activités et des progrès en vue d'atteindre les résultats pendant la période concernée par le rapport. Liste des affectations de volontaires (selon six catégories).	Se concentre sur les activités pendant la période et non sur le rendement cumulatif du programme. Bien que le programme se présente comme un programme de renforcement des capacités, le maintien de l'exigence de rendre compte en détail des affectations de volontaires renforce l'insistance sur le placement de volontaires plutôt que sur les OPD, ou même sur les pays où se trouvent les OPD dont les capacités sont renforcées. Un rapport semestriel semble exagéré, un rapport cumulatif annuel pourrait suffire.
Rapport narratif annuel	Le Rapport sur le rendement du programme ou du projet (RRP) donne à l'ACDI l'information sur les résultats qui ont été atteints au cours de l'année précédente ... Tout en utilisant le format de l'ACDI, le RRP doit se concentrer sur les RCA et les principes de l'AIE. Il doit coder et faire un résumé par pays, priorité, secteur et thème. Les activités d'engagement du public font l'objet d'un rapport distinct.	Le format du RRP que l'ACDI demande à ses partenaires correspond aux exigences de l'ACDI et ne permet pas aux OCV de présenter une vue d'ensemble de leurs programmes. Par exemple, le format du RRP ne comporte pas de section sur le contexte ou la gestion qui permettrait de saisir les enjeux contextuels internes et externes. Même s'il s'agit d'une bonne chose que les

⁶² Ces exigences sont définies dans le modèle d'accord de contribution de la DGPC (mai 2004)

⁶³ Comme il est décrit dans le modèle d'accord de contribution, mai 2003

RAPPORT	EXIGENCES DU PCV	REMARQUES
	<p>Le Plan de travail révisé met à jour les activités décrites dans la proposition de programme afin de tenir compte des changements importants qui se produisent pendant la mise en œuvre du programme.</p> <p>La liste actualisée des affectations énumère le nombre total d'affectations de volontaires réalisées pendant l'année.</p>	<p>OCV se concentrent sur les RCA de l'ACDI et les ODM, la structure des rapports en fonction de ces résultats de niveau supérieur n'est pas toujours appropriée. Plutôt que de se concentrer sur les résultats escomptés du projet, les OCV rendent compte de la manière dont ils atteignent les RCA. Le cadre de programme ou de projet devient alors inutile et ne peut être utilisé pour mettre en œuvre le programme et évaluer son rendement.</p> <p>L'accord de contribution ne précise pas ce qu'est un bon plan de travail.</p>
Rapport narratif final	<p>Les OCV doivent résumer les résultats au niveau des effets et de l'impact, y compris les leçons retenues, et joindre le RRP pour la dernière année du programme, la liste actualisée des affectations de volontaires, et les exigences en matière de saisie de données dans le SIAP.</p> <p>Les OCV doivent expliquer comment ils ont respecté leurs obligations en ce qui concerne le partage des coûts et fournir une déclaration à jour de toutes les sources de financement du projet.</p>	
Rapport de coopération technique - annuellement	Les OCV doivent remettre à l'ACDI les formulaires remplis sur les activités et le personnel de coopération technique.	

Selon notre opinion, l'ACDI doit revoir et rationaliser ses exigences en matière d'établissement de rapports pour les OCV et se concentrer davantage sur les effets que sur les intrants et les extrants. Il serait utile que l'ACDI tienne compte des lignes directrices du SCT concernant

l'établissement de rapports lorsqu'elle examine et révisé les exigences en matière d'établissement de rapports pour les OCV, ainsi que les propres exigences de la DGPC (consulter l'encadré). Les lignes directrices ont été élaborées il y a cinq ans. Compte tenu que la gestion axée sur les résultats a évolué depuis ce temps, la DGPC souhaiterait peut-être examiner les lignes directrices pour vérifier si elles demeurent pertinentes.



Lignes directrices du SCT sur l'établissement de rapports⁶⁴

Description claire du milieu de fonctionnement et des stratégies utilisées.

Indication des attentes importantes en matière de rendement.

Comparaison des résultats obtenus et des attentes.

Présentation de données valables et fiables sur le rendement.

Capacité démontrée d'apprendre et de s'adapter (**Internet**).

Lignes directrices de la DGPC sur l'établissement de rapports⁶⁵.

Qu'il soit semi-annuel ou annuel, le rapport doit fournir au lecteur des renseignements pertinents sur les résultats obtenus jusque-là dans le cadre d'un programme ou d'un projet, c'est-à-dire les progrès réalisés dans la poursuite des résultats escomptés. (**Internet**)

Le rapport doit examiner tout écart ou toute différence entre les résultats escomptés et les résultats réels. Il faut alors tenir compte des risques et des hypothèses définis antérieurement, des leçons retenues et des recommandations.

⁶⁴ Extrait de la stratégie relative aux rapports du PCV contenue dans le CVR, 2004, p. 18

⁶⁵ Guide de la DGPC sur la préparation de rapports sur le rendement à l'intention des partenaires du Canada et dans les pays en développement (ACDI, 2000).

Exigences à l'échelon du programme : Pour la première fois dans l'histoire de l'appui de l'ACDI aux OCV, l'ACDI s'est engagée à rendre compte du rendement à l'échelon du programme. Pendant la première année du programme, les gestionnaires du PCV se sont concentrés sur la mise en route du nouveau programme; ils ont prêté une attention restreinte au suivi et à l'établissement de rapports à l'échelon du programme. Toutefois, maintenant que le programme termine sa première année, le temps est venu pour l'ACDI d'examiner le caractère adéquat et la clarté de ces exigences.

Notre examen des exigences et des responsabilités du PCV en matière de suivi et d'établissement de rapports à l'échelon du programme (consulter le tableau 5.3) laisse entendre que certains aspects ont besoin de plus de précisions.

- Comme nous l'avons laissé entendre antérieurement, les indicateurs pour l'ensemble du programme doivent être examinés et précisés (voir l'analyse à la section 5.3.2) afin qu'il y ait une base significative à partir de laquelle examiner le rendement du Programme dans les années à venir.

Par exemple, le présent examen a démontré l'importance de l'évolution du contexte dans les programmes des OCV, sans compter son influence sur le type d'appui fourni par le programme-pays et d'autres donateurs. Jusqu'à maintenant, l'ACDI a compté sur les OCV pour lui communiquer cette information. Est-ce que l'ACDI devrait se charger elle-même de suivre et d'évaluer les conséquences de l'évolution du contexte? Et dans l'affirmative, comment?

- Les exigences, les stratégies et les responsabilités du PCV en matière de planification, de suivi et d'établissement de rapports à l'échelon du programme doivent être mieux définies et dotées de ressources au-delà de ce qui est stipulé dans le CVR. Par exemple, des responsabilités particulières liées à l'analyse permanente du contexte et la réflexion stratégique au sujet de la stratégie de programme doivent être précisées, ainsi que les procédés pour faire participer les OCV à ces démarches. Dans le même ordre d'idées, des précisions supplémentaires sont nécessaires sur la manière dont l'ACDI fera le suivi du rendement global du programme, qui sera chargé de cette tâche et quelles ressources y seront consacrées.
- Le CVR fait référence au suivi permanent des OCV sur le plan organisationnel. Il n'y a aucune mention particulière de la nécessité de mener des évaluations organisationnelles périodiques des OCV. Nous assumons qu'il s'agit d'un oubli et que la tâche fait partie du suivi permanent de l'ACDI.
- Nous félicitons la DGPC de l'attention qu'elle accorde au renforcement des capacités des agents de la DGPC en matière administrative, notamment en ce qui a trait au suivi financier. Il serait également avantageux de renforcer les capacités des agents dans d'autres domaines, y compris le suivi du rendement des programmes et des organismes, au Canada et sur le terrain.



En conclusion, lorsque les résultats à l'échelon du programme seront précisés, l'ACDI devra affiner et préciser les stratégies de suivi, d'établissement de rapports et d'évaluation à l'échelon du programme et l'investissement à cet égard.

Tableau 5.3 Résumé des exigences en matière d'établissement de rapports à l'échelon du programme

TITRE DU RAPPORT	RESPONSABILITÉ	PÉRIODICITÉ
Rapports de gestion du programme	Gestionnaires du PCV	Périodique
Rapports de lancement du PCV	Gestionnaires du PCV	Périodique
Rapports de suivi sur le terrain	Gestionnaires du PCV	À la fin du programme
Évaluation des risques financiers	Direction des finances et gestionnaires du PCV	Annuelle
Rapport de vérification interne	DGGRC et gestionnaires du PCV	Au besoin
Rapports de vérification des bénéficiaires	DGGRC et gestionnaires du PCV	Au besoin
Rapports d'évaluation	DGGRC et gestionnaires du PCV	2004-2005, 2006-2007 et 2009-2010
Rapport ministériel sur le rendement	DGGRC et gestionnaires du PCV	Annuelle
Suivi organisationnel des OCV	Gestionnaires du PCV	Permanente

6. Conclusions, recommandations et leçons retenues

6.1 Principales conclusions

Un contexte international en mutation (6.1 et 6.2 : le texte provient des pages iii à viii)

Le contexte dans lequel a lieu l'appui du Canada à la coopération pour le développement international a évolué considérablement au cours des 10 à 15 dernières années. Dans un monde en mutation dans lequel les liens mondiaux se transforment et se complexifient, la pertinence et le rôle de la coopération volontaire augmentent considérablement. À l'instar de la pensée sur l'objet de la coopération internationale, les attentes concernant les résultats de la coopération volontaire et la manière de les atteindre évoluent et sont redéfinies.

La montée de la mondialisation, l'interconnexion grandissante de la planète, la réalité des déficits budgétaires ainsi que le bilan mitigé de 50 ans d'aide au développement international ont fait en sorte que les donateurs ont adopté un ensemble de principes sur l'efficacité du développement (*Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*, OCDE, 1996) et une nouvelle « carte routière » pour la coopération au développement (les Objectifs de développement du Millénaire de l'ONU en 2000). Dans la majorité des pays en développement, le plan d'action mondial des donateurs est concrétisé en stratégies nationales de lutte contre la pauvreté qui, jumelées à des politiques de décentralisation, augmentent le besoin de la société civile des pays du Sud de mobiliser au sujet de la mise en œuvre de ces stratégies ainsi que de veiller à la reddition de comptes et à la saine gestion publique de la part des gouvernements. Cela coïncide avec un intérêt mondial accru envers les questions de développement international et le volontariat international dans le sillage de la mondialisation et d'événements internationaux comme les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis et les récents tsunamis en Asie.

Mis ensemble, ces changements ont eu des répercussions considérables sur l'offre et la demande de volontaires internationaux, les modes d'envoi de volontaires et la gestion de la coopération volontaire, le niveau et le type de soutien gouvernemental fourni à l'envoi de volontaires et à la coopération volontaire, et les approches de programmation utilisées par les organismes de coopération volontaire dans le monde et au Canada.

Appui accru du Canada en faveur de la coopération volontaire

Le gouvernement du Canada appuie actuellement la coopération volontaire internationale par l'entremise de trois grands programmes (le Programme de coopération volontaire, le Programme de stages internationaux pour les jeunes et le Corps canadien) qui utilisent une variété de mécanismes pour atteindre des résultats dans les pays en développement et au Canada. De plus, la Direction du secteur volontaire de la DGPC finance d'autres organismes d'envoi de volontaires tels que la Fondation Aga Khan Canada. Toutefois, à notre connaissance, le gouvernement n'a pas de politique qui énonce les objectifs et la raison d'être de la coopération volontaire et qui précise comment chaque programme aide à atteindre les objectifs.

Le Canada est en train d'examiner sa politique étrangère et il semble que cette dernière insistera davantage sur la participation active des Canadiens à la coopération internationale, tant sur la scène internationale que nationale. Au cours des dernières années, l'ACDI a examiné le rôle, la raison d'être et la valeur ajoutée du secteur volontaire canadien et des partenaires du secteur privé dans le programme canadien d'APD afin d'améliorer la collaboration. La DGPC a précisé qu'elle se dirige vers des approches de programmation qui favoriseront la prise en charge locale ainsi que la participation active de la société civile canadienne au développement. Ces approches feront partie de l'énoncé de vision sur les perspectives d'avenir de l'ACDI jusqu'en 2010.

Le budget de la DGPC consacré à la programmation a diminué au cours des dix dernières années, tant en valeur monétaire qu'en proportion du budget global de l'ACDI. L'aide financière destinée à la coopération volontaire internationale a aussi subi d'importantes compressions pendant cette période, tout comme l'aide destinée à l'engagement du public canadien. Toutefois, la création récente d'un programme distinct de coopération volontaire, l'intégration d'un volet sur l'engagement du public canadien à ce programme, l'augmentation du poids relatif du budget de la DGPC consacré au PCV de 14 à 16 p. 100 et la création du Corps canadien témoignent d'un engagement renouvelé de la part de l'ACDI en faveur de la coopération volontaire internationale.

Les résultats de la coopération volontaire dans les pays en développement et au Canada

L'appui de l'ACDI au PCV aide à atteindre des résultats de développement importants, à la fois dans les pays en développement et au Canada. Dans les pays en développement, les organisations de pays en développement (OPD) ont une opinion en grande partie favorable des effets des volontaires et des OCV sur la motivation, les capacités et le rendement de leurs organisations. Elles signalent des changements marquants dans leur culture organisationnelle, leurs systèmes, processus et programmes, leur visibilité et leur réputation; elles soulignent aussi des effets positifs sur leurs utilisateurs et leurs membres. Toutefois, les approches et les stratégies de renforcement des capacités utilisées par les divers OCV et le niveau des ressources, des outils et des compétences sont inégaux, en mutation et exigent l'attention permanente de la majorité des OCV.

Au Canada, le PCV a eu des effets marquants sur les volontaires eux-mêmes, sur leurs valeurs et leurs convictions en tant que citoyens du monde, sur leurs compétences et les décisions sur les études et la carrière prises à leur retour, et leur participation et leur appui au développement communautaire local ou international. Bien qu'il en soit à ses débuts, l'appui du PCV aux activités d'engagement du public a des effets positifs sur la compréhension et l'ouverture d'esprit des Canadiens à l'égard des différentes cultures, ainsi que sur leur connaissance des enjeux du développement, ce qui mène à une participation accrue au développement international et à un appui accru aux programmes de développement des OCV. Toutefois, les approches et stratégies d'engagement du public utilisées par les divers OCV et le niveau des ressources, des outils et des compétences sont inégaux, en mutation et exigent l'attention permanente de la majorité des OCV. En outre, certaines possibilités intéressantes d'atteindre des résultats auprès du public canadien et de mobiliser à cette fin les volontaires de retour au pays ont été manquées. L'appui renouvelé de l'ACDI aux activités d'engagement du public exécutées par les OCV fournit la possibilité de mettre à profit une partie de ces potentialités.

La coopération volontaire demeure pertinente

L'importance de la coopération volontaire internationale repose en grande partie sur la reconnaissance du fait que les volontaires sont des agents compétents et efficaces du renforcement de la société civile dans les pays du Sud. La coopération volontaire est également perçue dans de nombreux pays du Nord comme un moyen efficace de mobiliser les citoyens ainsi que les organismes et l'ensemble de la société au sujet du développement international.

Tout porte à croire que les programmes des OCV correspondent étroitement aux priorités de développement de l'ACDI. L'examen démontre clairement la valeur de la coopération volontaire internationale sur le plan des effets sur le développement, notamment son apport au renforcement de la société civile dans les pays du Sud, ce qui est confirmé non seulement par les OPD, mais aussi par les représentants gouvernementaux. De plus, les volontaires canadiens donnent un visage humain à l'APD canadienne. Ils sont les « ambassadeurs populaires » du Canada et leur répartition ethnique, culturelle, linguistique, par sexe et par âge représente un véritable portrait de la nouvelle société multiculturelle qu'est le Canada d'aujourd'hui. Tout porte à croire que les volontaires canadiens et que la coopération volontaire canadienne internationale sont tenus en haute estime, mais, vu la réserve proverbiale des Canadiens, cet apport semble trop souvent méconnu et passé sous silence.

Une gestion et des relations plus multidimensionnelles

Des améliorations importantes ont été apportées à la manière dont l'investissement de l'ACDI dans la coopération volontaire est géré, tant par la DRPC que par les OCV. Des virages importants ont également eu lieu dans la gestion, la gouvernance et les orientations stratégiques des OCV au cours des cinq à dix dernières années, ce qui amène un nouveau souffle, de nouvelles expériences et de nouvelles manières de travailler dans le secteur, ainsi qu'un respect accru envers les OCV. Des changements positifs se sont également produits dans les relations entre OCV, ainsi qu'entre les OCV et la DGPC. Dans l'ensemble, de nouvelles relations et de nouveaux partenariats, plus solides et qui se renforcent mutuellement, prennent forme.

Gérer le PCV de manière stratégique

La décision prise par la Direction générale du partenariat canadien de créer le PCV a été une décision judicieuse pour diverses raisons stratégiques et administratives. Premièrement, la création d'un programme distinct démontre l'intérêt de la part de la DGPC (et par conséquent de l'ACDI) et son soutien envers la coopération volontaire. D'un point de vue stratégique, elle fournit à l'Agence une occasion importante de préciser et de définir comment cet investissement dans la coopération volontaire complète les autres grands programmes de volontariat international du Canada, c'est-à-dire le Programme de stages internationaux pour les jeunes et le Corps canadien. Le programme permet aussi de réaliser certains gains d'efficacité sur le plan de la gestion à la fois pour l'ACDI et les OCV grâce à la mise en place et à l'utilisation de procédures, d'exigences et de critères communs.

Le PCV est en activité depuis moins d'un an, période pendant laquelle l'ACDI a investi beaucoup de temps et d'énergie dans des activités de démarrage nécessaires comme la mise au point des accords de programme avec les dix OCV et le lancement du présent examen de programme. Les OCV ont été tout aussi occupés à démarrer de nouveaux programmes et/ou à mettre à jour les programmes actuels. Ainsi, l'ACDI, par l'entremise de la DGPC, et les OCV sont aux premiers stades d'un nouveau type de relation et étudient activement comment y parvenir de manière efficace. Au cours des dernières décennies, l'ACDI a administré des accords de contribution avec chaque OCV. La DGPC est maintenant aux premiers stades d'assumer un rôle supplémentaire, celui de gérer le portefeuille de programmes du PCV de manière stratégique. Il s'agit d'une transformation en profondeur qui doit être explicitement reconnue et dotée en ressources car elle laisse entendre le besoin d'un nouveau mode de fonctionnement à la DGPC, ce qui a diverses conséquences sur les pratiques de gestion de l'ACDI et sur les OCV.

Le pouvoir du volontariat

La nature même du volontariat, c'est-à-dire le fait de laisser son emploi et le salaire et le confort qui y sont rattachés, de quitter son foyer et ses proches et d'agir avec modestie et respect, en étant principalement motivé par le désir d'aider sans nuire, a un fort pouvoir évocateur et exerce une influence considérable sur la portée des actions des volontaires. Une des raisons pour lesquelles le volontariat international réussit à provoquer des changements est le fait que les volontaires viennent d'horizons différents (sociaux, culturels, économiques, professionnels, etc.) de leurs homologues des pays en développement. Ils voient et font les choses autrement, posent des questions différentes. Lorsque cela est fait avec tact et respect, la possibilité de stimuler la réflexion, de produire une nouvelle énergie et d'amener des changements est énorme. Il n'est pas nécessaire que le volontaire vienne du Canada ou d'un autre pays du Nord; un volontaire provenant d'un autre pays du Sud (ainsi que l'envoi de volontaires du Sud vers le Nord) produit le même effet stimulant.

Le volontariat international est un mécanisme puissant dans la coopération au développement et ce, pour plusieurs raisons. Il crée des liens entre Canadiens (qu'il s'agisse de volontaires, d'organisations de la société civile, d'ONG ou de représentants du gouvernement du Canada) et entre les Canadiens et leurs homologues du Sud, jetant les bases d'une collaboration significative en vue d'atteindre des objectifs et des résultats communs, que ce soit à l'échelon des collectivités, des organismes ou de la société. Il favorise la création de réseaux sociaux (ou de capital social) en faveur du changement, à la fois au Canada

et dans le monde, et incite les gens à réfléchir et à agir au sujet de préoccupations mondiales comme le VIH/sida, la détérioration de l'environnement ou l'allègement de la dette. Cette mobilisation fournit de vastes possibilités de collaboration internationale entre une grande variété d'organismes et de réseaux actifs dans ces domaines et d'autres comme l'éducation, les droits des autochtones, le développement municipal et ainsi de suite.

Le volontariat international fait participer activement les Canadiens au développement international au moyen d'affectations à l'étranger, de sensibilisation et/ou de campagnes de défense des droits. Ainsi, il renforce la capacité et le savoir-faire du Canada en matière de développement international à l'échelon des particuliers, des organismes et des pays. Il appuie les valeurs canadiennes liées à la tolérance et à la confiance et aide à approfondir la compréhension des Canadiens à l'égard des autres cultures dans notre société multiculturelle. Il aide aussi à créer un public cible favorable au programme d'aide du Canada et au rôle du Canada dans le monde. Enfin, il donne un visage humain au programme canadien d'APD, tant au Canada que dans les pays du Sud.

6.2 Recommandations

Nos principales recommandations destinées à l'ACDI et aux OCV suivent ci-dessous :

Recommandations destinées à l'ACDI

1. L'ACDI devrait rédiger un énoncé sur le volontariat international qui définit clairement l'objectif et les résultats escomptés de l'investissement global de l'ACDI dans la coopération volontaire internationale.

L'énoncé devrait préciser comment les divers investissements de l'ACDI dans la coopération volontaire se complètent et complètent les autres investissements publics. De plus, en harmonie avec l'approche pangouvernementale, l'ACDI pourrait aussi inviter d'autres ministères à collaborer à cette initiative. Cet énoncé devrait occuper une place de choix dans les communications internes et externes de l'ACDI, dont le site Internet de l'ACDI.

2. L'ACDI (la Direction générale du partenariat canadien) devrait élaborer des approches de programmation stratégiques pour planifier, gérer, suivre et évaluer le Programme de coopération volontaire dans son contexte dynamique.

Évaluation des besoins : Étant donné que la DGPC vient de commencer à administrer le portefeuille du Programme de coopération volontaire, le moment est opportun de faire le bilan des pratiques de gestion dans le passé qui avaient tendance à se concentrer sur l'administration des accords conclus avec les OCV, et d'examiner le besoin de nouvelles pratiques et/ou ressources (humaines, financières ou autres) pour appuyer des approches de programmation plus stratégiques et plus ciblées. Dans ce contexte, les gestionnaires du PCV pourraient se réunir avec les représentants d'autres programmes de l'ACDI qui ont récemment entrepris des processus semblables en vue de se transformer (comme par exemple le programme panafricain) afin de profiter des leçons tirées de leur expérience.

Suivi du contexte : Compte tenu de l'évolution rapide du contexte dans lequel le PCV fonctionne, il sera essentiel que les gestionnaires utilisent ces approches afin de faire le suivi de l'évolution du contexte, d'évaluer les conséquences sur le programme et d'adapter ce dernier au besoin (vision, objectifs, résultats escomptés, stratégies) afin qu'il conserve sa pertinence.

Horizons de planification à plus long terme : La Direction générale du partenariat canadien devrait aussi envisager l'élaboration d'horizons de planification plus longs pour les nouveaux programmes (par exemple, trois ans ou plus au lieu d'un an ou moins) afin de tenir compte des cycles de programme des OCV, qui ont habituellement conclu des engagements pluriannuels avec des partenaires à l'étranger. Des horizons de planification plus longs donneraient à l'ACDI, aux OCV et à leurs partenaires à l'étranger le

temps nécessaire pour planifier des changements importants et s'y adapter, comme par exemple, si des changements radicaux survenaient dans l'attribution des ressources financières.

Gestion du portefeuille : De plus, l'ACDI (la DGPC) devrait envisager l'adoption de certaines méthodes inspirées de la « gestion de portefeuille » qui complètent les pratiques administratives existantes, en suivant de plus près le rendement d'investissement (c.-à-d. les résultats, les impacts et la valeur ajoutée) en fonction des objectifs du portefeuille de programmes et en faisant les modifications nécessaires au portefeuille de programmes du PCV au fil du temps et au besoin afin d'accroître sa pertinence et/ou le rendement, s'il y a lieu. La DGPC devrait également envisager d'affecter certaines ressources de programme de manière souple à l'intérieur du PCV afin de récompenser le rendement et la programmation novatrice de partenaires actuels et/ou de nouveaux partenaires.

3. L'ACDI (la DGPC) devrait examiner et resserrer la logique de programme et les cadres de mesure du rendement actuels afin de préciser, de cibler et de distinguer les synergies transversales du Programme de coopération volontaire de l'ensemble des résultats des OCV. Dans le cadre de cet examen, elle devrait aussi envisager le retrait de certains organismes du portefeuille des OCV lorsque leurs objectifs de programme ne correspondent pas à la raison d'être du PCV. Il devrait aussi préciser et rationaliser les exigences en matière d'établissement de rapports à l'échelon du programme et des sous-programmes.

Ce type d'analyse peut ensuite servir à étayer et à préciser les besoins de l'ACDI en matière d'information à l'échelon du programme, ainsi que les responsabilités des agents de l'ACDI et les systèmes de collecte et d'utilisation de cette information. L'analyse aidera également l'ACDI à préciser ses besoins en matière d'information à l'échelon des sous-programmes (p. ex. : les OCV) afin de rationaliser les exigences en matière d'établissement de rapports et d'accroître l'insistance sur les résultats cumulatifs au fil du temps.

Dans le cadre du présent examen, l'ACDI devrait étudier la possibilité de retirer Jeunesse Canada Monde et AFS Interculture Canada de la liste des OCV actuellement financés par le PCV puisque l'objet de leur programme n'inclut pas l'atteinte de résultats de développement dans les pays du Sud, un des principaux objectifs du PCV.

L'ACDI devrait continuer de fournir un soutien financier et moral aux OCV afin que ces derniers puissent élaborer et tenir à jour des systèmes de suivi des résultats. Pour commencer, la Direction générale du partenariat canadien et Carrefour canadien international (CCI) devront évaluer les leçons tirées du projet pilote réalisé avec CCI et déterminer comment les autres OCV peuvent tirer profit de cette expérience.

Recommandations destinées à l'ACDI et aux OCV

4. L'ACDI, de concert avec les organismes de coopération volontaire, devra examiner et définir comment l'ACDI et les OCV feront le suivi des coûts et des avantages des programmes de coopération volontaire dans l'avenir et établiront des rapports à cet égard.

Bien que la conception des programmes des OCV et les résultats escomptés aient évolué, les intervenants continuent de prendre comme point de référence le nombre de volontaires placés par les OCV et le coût de chaque placement de volontaires, ce qui ne convient plus. L'ACDI et les OCV doivent tous deux choisir la(les) bonne(s) unité(s) d'analyse, préciser les avantages escomptés et les frais connexes, et déterminer la manière de suivre et de communiquer les avantages et qui s'en chargera (et affecter les ressources au suivi et à la communication) lorsque vient le temps de déterminer les coûts et les avantages de la coopération volontaire.

5. L'ACDI, de concert avec les OCV, devrait examiner la situation et le rendement des programmes d'engagement du public des OCV dans un an pour évaluer leur efficacité globale et les aspects qui ont besoin d'amélioration.

La majorité des programmes d'engagement du public des OCV sont relativement jeunes tandis que la propre stratégie de l'ACDI est en cours d'élaboration. Dans le but d'évaluer la pertinence et la concordance de ces investissements de plus en plus importants, l'ACDI et les OCV devraient étudier la possibilité d'effectuer un examen commun des programmes d'engagement du public de tous les OCV en 2006. Pour assurer une gestion efficace des ressources, l'ACDI et les OCV pourraient étudier la possibilité que certains OCV effectuent des examens par les pairs.

6. L'ACDI (la DGPC) et les OCV devraient faire connaître et promouvoir le PCV plus efficacement au moyen d'outils internes et externes.

Plus précisément, une description du PCV et des OCV qui reçoivent actuellement une aide du Programme devrait être publiée dans le site Internet de l'ACDI (dans la section de la DGPC). L'ACDI devrait également envisager la création d'un ou de plusieurs prix, événements et/ou mécanismes comme le suggère la section 5.2.2 du présent rapport. L'ACDI et les OCV devraient jouer un rôle proactif dans l'échange de leçons et de connaissances sur le rendement et les enjeux du PCV avec d'autres personnes et organismes au Canada et sur la scène internationale.

Recommandations destinées aux OCV

7. Les OCV devraient continuer de mettre au point leurs approches de programmation à l'égard des organisations de pays en développement afin d'accroître l'efficacité des OCV dans le renforcement des capacités des organisations de pays en développement.

Plus précisément, les OCV devraient prêter davantage attention à l'obtention, à l'élaboration et à la mise au point de leurs propres méthodes d'évaluation organisationnelle et de leurs outils de diagnostic pour évaluer le contexte et les besoins prioritaires des OPD en ce qui a trait à leur durabilité à moyen et à long terme. Ils devraient consacrer les ressources nécessaires (financières, humaines et autres) pour préparer les volontaires à jouer leur rôle d'intervenant dans le renforcement des capacités avant leur affectation à l'étranger et les appuyer avec des conseils spécialisés et/ou des mécanismes de soutien lorsqu'ils sont rendus sur place (y compris une formation supplémentaire en matière de renforcement des capacités destinée au personnel de programme). Les OCV devraient étudier la possibilité d'améliorer les approches et les outils de développement organisationnel utilisés par les volontaires pour renforcer les capacités des OPD et fournir les ressources financières et autres dont ils pourraient avoir besoin pour compléter le soutien fourni par les volontaires. Enfin, les OCV devraient évaluer l'impact des placements multipartites (un volontaire qui travaille avec plusieurs organisations de pays en développement) et prendre des mesures pour atténuer les inconvénients et les risques possibles.

8. Les OCV devraient continuer d'élaborer et de mettre au point leurs stratégies et programmes d'engagement du public.

Plus précisément, les OCV devraient s'atteler à la tâche de définir une vision claire, un but, une logique de conception et des résultats pour les programmes qui visent exclusivement à mobiliser le public canadien; définir des stratégies plus claires pour intégrer plus efficacement les volontaires de retour au pays aux programmes d'engagement du public; faire participer d'autres OCV et/ou organisations de la société civile au Canada en vue d'accroître l'efficacité, l'efficacité et la durabilité des résultats en matière d'engagement du public; définir des indicateurs significatifs et appropriés et affecter les ressources nécessaires pour faire le suivi et mesurer le rendement de ces programmes; déterminer des moyens efficaces par rapport au coût de communiquer les résultats de ces programmes à l'ACDI et aux autres OCV.

9. Prenant appui sur les relations positives déjà créées au Canada, les OCV devraient étudier la possibilité de collaborer davantage avec d'autres OCV et les représentants canadiens à l'étranger et dans l'affirmative, de quelle manière.

Prenant appui sur les liens solides établis entre OCV au Canada, les OCV devraient examiner s'ils peuvent étendre ces liens dans les pays du Sud et de quelle manière. Dans le même ordre d'idées, les OCV et la DGPC devraient étudier comment ils pourraient collaborer plus efficacement et plus systématiquement avec les représentants canadiens à l'étranger et déterminer le soutien de la part de la DGPC qui serait nécessaire pour y arriver.

10. Les OCV devraient examiner et réviser les cadres logiques et les cadres de mesure du rendement actuels sur le renforcement des capacités locales et l'engagement du public pour s'assurer que les résultats escomptés sont réalistes et ciblés.

De plus, les OCV devraient examiner et réviser les indicateurs utilisés pour mesurer les progrès afin de s'assurer qu'ils sont appropriés dans le cadre des résultats proposés, que le coût de la collecte des données est abordable et qu'un équilibre est respecté entre les mesures quantitatives et qualitatives.

6.3 Leçons retenues

Un des avantages de mener un examen comme celui-ci, c'est la possibilité de tirer des leçons auprès d'une vaste gamme de programmes, de personnes et d'organismes. Les leçons suivantes, soulignées tout au long du présent examen, peuvent éclairer les initiatives futures de l'ACDI dans le domaine de la coopération volontaire, du renforcement des capacités et de l'engagement du public

Leçons au sujet des programmes de coopération volontaire

- Les programmes de coopération volontaire sont plus susceptibles d'être efficaces lorsqu'ils envoient des volontaires qualifiés, bien formés et suffisamment encadrés qui ont une idée claire de leur rôle, qui allient la patience, la tolérance, la modestie et la connaissance de soi, et qui peuvent composer facilement avec l'ambiguïté.
- Les programmes de coopération volontaire sont plus susceptibles d'être efficaces lorsque les OCV investissent dans la formation avant le départ et/ou sur place ainsi que dans l'orientation du personnel des OPD participantes pour s'assurer que les attentes des volontaires correspondent aux besoins et à la capacité organisationnelle des OPD. À l'ère d'Internet, cette orientation, ces préparatifs et cette harmonisation des attentes peut prendre la forme d'une communication directe entre le volontaire et l'OPD avant le départ.
- L'affectation de volontaires est plus fructueuse lorsqu'elle fait partie d'un programme-pays et/ou d'un programme sectoriel élargi, qu'un réseau de soutien est présent sur place, que l'affectation est réalisée en fonction d'objectifs explicites et qu'elle s'insère dans l'intervention globale du programme.
- Lorsque des initiatives sont mises en œuvre avec des gouvernements ou des organismes contrôlés par l'État, la présence de volontaires peut motiver les hauts fonctionnaires à repousser les limites de la compréhension du développement.

Leçons au sujet du renforcement des capacités

Les interventions en matière de renforcement des capacités sont plus susceptibles d'être efficaces lorsque :

- Ceux et celles qui font le renforcement des capacités (à la fois le personnel de terrain des OCV et les volontaires) possèdent des connaissances solides au sujet des cadres et des approches en

matière de renforcement des capacités et ont un accès aisé aux outils et aux ressources dans le domaine, en plus des compétences qu'ils possèdent dans leur domaine professionnel.

- Les formateurs sont guidés par un diagnostic ou une évaluation de l'organisation cible, par des objectifs en matière de renforcement des capacités qui ont été clairement définis par l'OPD et une stratégie réaliste pour y parvenir.
- Les OPD concernées peuvent bénéficier d'échanges avec des homologues, à l'intérieur et à l'extérieur des frontières nationales, qui doivent relever des défis identiques ou semblables dans le même axe thématique.
- Les intervenants s'entendent sur une définition commune du renforcement des capacités.

Leçons au sujet de l'engagement du public

Les résultats en matière d'engagement du public sont plus susceptibles d'être durables lorsque :

- Ils s'insèrent dans une stratégie cohérente d'engagement du public.
- Des fonds sont affectés exclusivement aux activités d'engagement du public.
- Les organismes de développement travaillent en partenariat avec d'autres organismes pour donner une nouvelle impulsion et un nouvel appui aux activités et aux campagnes actuelles ou pour stimuler et engendrer de nouvelles initiatives.