

L'évolution des organismes québécois de coopération internationale

Guy Lafleur

Volume 4, numéro 1, printemps 1991

Coopération internationale : nouveaux défis

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/301114ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/301114ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Les Presses de l'Université du Québec à Montréal

ISSN

0843-4468 (imprimé)

1703-9312 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Lafleur, G. (1991). L'évolution des organismes québécois de coopération internationale. *Nouvelles pratiques sociales*, 4(1), 27–37.
<https://doi.org/10.7202/301114ar>

Résumé de l'article

Les organismes québécois de coopération internationale comptent au plus une vingtaine d'années d'existence. Depuis 1976, ils sont regroupés dans l'Association québécoise des organismes de coopération internationale (AQOCI). Dans cet article, l'auteur explique les facteurs qui ont contribué à ce regroupement de même qu'à son évolution. Il décrit aussi la nouvelle conjoncture qui pousse l'AQOCI à ce concerter davantage avec d'autres acteurs pour exercer une influence plus grande sur les politiques canadiennes de développement. En conclusion, l'auteur aborde les défis qui confrontent cet organisme.



L'évolution des organismes québécois de coopération internationale

Guy LAFLEUR

Directeur des programmes

*Association québécoise des organismes
de coopération internationale*

Les organismes québécois de coopération internationale comptent au plus une vingtaine d'années d'existence. Depuis 1976, ils sont regroupés dans l'Association québécoise des organismes de coopération internationale (AQOCI). Dans cet article, l'auteur explique les facteurs qui ont contribué à ce regroupement de même qu'à son évolution. Il décrit aussi la nouvelle conjoncture qui pousse l'AQOCI à ce concerter davantage avec d'autres acteurs pour exercer une influence plus grande sur les politiques canadiennes de développement. En conclusion, l'auteur aborde les défis qui confrontent cet organisme.

À l'automne 1990, plus de 300 personnes participaient, à Montréal, à un colloque sur la dette extérieure des pays du tiers monde. Le colloque avait été organisé conjointement par l'Association québécoise des organismes de coopération internationale (AQOCI), les trois centrales syndicales québécoises, le Centre international de solidarité ouvrière (CISO) et Développement et Paix. Une douzaine d'invités des pays du tiers monde étaient également au rendez-vous. Au terme de cette rencontre, les participants adressaient aux banques et au gouvernement du Canada des propositions concernant la contribution canadienne à l'allègement de la dette du tiers monde.

Un tel événement est révélateur de l'évolution du milieu de la coopération internationale. L'époque semble terminée où les organisations de coopération internationale (ONG)¹ étaient identifiées purement et simplement aux «cueillettes de fonds pour les pays pauvres», à l'action humanitaire dans les situations d'urgence. L'époque semble également révolue où les organismes de coopération internationale (OCI) pouvaient se permettre de ne pas collaborer entre eux, pas plus qu'avec d'autres milieux.

Non pas que le monde des OCI se soit complètement débarrassé de tout esprit de clocher, ou complètement défait de toute pratique d'assistance dans le tiers monde. Mais, pour inégale qu'elle soit, la transformation des analyses et des pratiques des OCI n'en demeure pas moins indéniable. Ceux-ci reconnaissent de plus en plus la nécessité de s'intéresser aux dimensions politiques et macro-économiques des problèmes du développement et aussi l'obligation d'agir ici sur les grands acteurs (gouvernements, députés, milieux d'affaires) dont les politiques conditionnent si profondément les efforts de développement du Sud. Au Québec, la préoccupation du global et des politiques dans le milieu des OCI est allée de pair avec le développement de la concertation entre OCI. Cette dynamique s'est manifestée particulièrement ces dernières années au sein de l'AQOCI, qui est devenue pour les OCI québécois un instrument stratégique de prise en charge du politique.

Dans les pages qui suivent, nous tenterons de cerner les facteurs qui ont contribué à cette évolution de la communauté québécoise des OCI. Nous soulignerons également l'apport de l'AQOCI à ce changement d'orientation qui, sans délaisser le terrain de la coopération outre-mer, se soucie d'agir ici sur les grands déterminants du sous-développement

1. Le terme ONG est utilisé d'ordinaire pour désigner les organismes de coopération de développement du tiers monde. Dans ce contexte, nous utiliserons le terme, plus positif, d'organisme de coopération internationale (OCI) pour désigner les ONG du Nord.

au Sud. Enfin, nous essaierons de mieux identifier les défis qui se poseront au milieu de la coopération et de la solidarité internationale au cours des prochaines années.

ORIGINE ET JEUNESSE DU MILIEU DES OCI QUÉBÉCOIS

Le milieu de la coopération internationale constitue un milieu plutôt jeune au Québec. Il y a 20 ans, on pouvait compter sur les doigts d'une main les grands OCI. Puis, au milieu des années 70, à côté d'une poignée de grands organismes comme Développement et Paix, SUCO, Oxfam-Québec, on voit apparaître plusieurs groupes de solidarité qui, à Montréal comme à Québec, à Sherbrooke, à Trois-Rivières, au Saguenay-Lac-Saint-Jean, constituent la base du réseau. C'est d'ailleurs ce noyau initial (une douzaine d'organismes) qui, à l'occasion d'un colloque sur le nouvel ordre économique international, décide de se doter d'une association, l'AQOCI. Fondée en 1976, l'Association regroupait alors une douzaine d'organismes membres; en 1991, elle en compte 48.

L'AQOCI regroupe deux sortes d'organismes. On y retrouve d'abord les organismes de coopération proprement dits, qui financent des projets ou activités de développement réalisés par des organisations de base dans le tiers monde (Oxfam-Québec, Développement et Paix, Cardinal Léger et ses œuvres, etc.). Les interventions dites humanitaires de ces organismes sont les plus connues, même si elles ne représentent que de 2 à 5 % de leurs budgets. Viennent ensuite les organismes d'éducation au développement et à la solidarité, qui font un travail d'information et d'éducation sur les réalités, problèmes et luttes du tiers monde. On en dénombre près de 25 au Québec. Des organismes de coopération comme Développement et Paix et CUSO ont également d'importants programmes d'éducation. Les organismes membres de l'AQOCI engagent près de 500 employés, comptent autant de volontaires dans le tiers monde et sont entourés de milliers de bénévoles.

Deux facteurs en particulier incitent alors les OCI québécois à se regrouper en association. Le premier constitue une façon de répondre au projet du Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI): les organismes québécois entendent se donner une structure autonome de coordination qui reflète les traits particuliers de la coopération québécoise, fortement marquée par la solidarité avec l'Amérique latine. «Solidarité plutôt qu'aide», dit-on déjà: les préoccupations en matière d'éducation au développement sont prioritaires. Un deuxième facteur est la préoccupation des OCI de se donner plus de cohérence et de moyens pour promouvoir

dans les débats, ici et auprès du gouvernement, le nouvel ordre économique international.

Durant cette période de l'histoire des OCI, jusque vers le milieu des années 80, on peut parler paradoxalement de l'apolitisme évident et déclaré des organismes d'assistance, qui se définissent comme des agences de transfert de ressources humaines et techniques. Au Québec, ces organismes sont somme toute peu nombreux: la plupart des OCI et groupes de solidarité présentent au contraire depuis leur début une analyse fort politique des rapports Nord-Sud. Depuis toujours, ne dénoncent-ils pas les causes du sous-développement, les structures internationales et les politiques qui produisent le mal-développement au Sud? N'ont-ils pas dénoncé les régimes d'apartheid en Afrique du Sud, la dictature de Pinochet au Chili et celles des militaires en Amérique centrale?

Pourtant, apolitiques, ils l'ont été au sens très précis où ils ne sont à peu près pas intervenus sur les grandes politiques (financières, commerciales, agricoles, industrielles) du gouvernement canadien à l'égard des pays du Sud. Leurs interventions relatives aux orientations de l'aide canadienne au développement ont été rares et discrètes. Non pas qu'on n'avait rien à redire mais pour plusieurs, attitude teintée de gauchisme, il n'y avait rien à faire avec le gouvernement ni avec l'ACDI. On pouvait le dénoncer, mais il n'était pas question de dialoguer ou de collaborer avec lui et encore moins d'avancer des propositions de rechange. L'important, c'était d'utiliser toute l'énergie disponible pour soutenir au maximum les organisations populaires les plus dynamiques au Sud, d'éduquer et de mobiliser la solidarité locale. Entre quelques organismes, convaincus que leur mission était d'abord humanitaire ou technique – qu'ils n'avaient pas à se mêler de politique donc! – et la majorité des organismes membres de l'AQOCI, convaincus que leur tâche prioritaire consistait à éduquer le public d'ici, les occasions de se confronter n'ont pas manqué. Mais les uns et les autres se tenaient en réalité loin de l'action politique.

DE L'ÈRE DES PROJETS À CELLE DE L'ACTION SUR LES POLITIQUES

Qu'est-ce qui a amené le changement d'attitude évoqué au début de cet article, à partir du milieu des années 80? Qu'est-ce qui a suscité ce souci croissant des dimensions politiques et macro-économiques chez des OCI plutôt engagés dans les micro-réalisations de développement? Plusieurs facteurs peuvent être évoqués: comme facteurs externes, nous pouvons identifier la globalisation de l'économie, l'évolution des ONG du sud, l'intervention directe de la Banque Mondiale et des agences gouverne-

mentales auprès des ONG du Sud. Les facteurs internes les plus importants sont le mûrissement des OCI, leur plus grande sensibilité aux contradictions des politiques officielles et une nouvelle conception de l'éducation au développement.

LA GLOBALISATION DE L'ÉCONOMIE

À partir de 1980, la globalisation de l'économie et l'hyperdéveloppement du secteur financier international redéfinissent la division internationale du travail et les rapports Nord-Sud. Dans ce contexte, et sous le leadership des Sept, des institutions financières internationales (tels le Fonds monétaire international et la Banque Mondiale) en sont venues à jouer un rôle stratégique d'harmonisation des économies des pays riches, d'une part, et de restructuration-ajustement des économies du tiers monde, d'autre part, par les programmes d'ajustement structurel. Or ces programmes d'ajustement économique visent fondamentalement à insérer les pays du tiers monde dans les marchés internationaux, à leur assigner des créneaux de production et d'exportation où ils jouissent, selon les analyses et prospectives de la Banque Mondiale, d'avantages comparatifs.

D'inspiration néo-libérale, ils réduisent l'intervention étatique et les dépenses publiques en éducation et en santé; ils favorisent les privatisations et font des mécanismes du marché les moteurs privilégiés du développement. Les politiques d'aide au développement de nos gouvernements, celles entre autres de l'Agence canadienne de coopération internationale (ACDI), évoluent largement vers le soutien à l'ajustement structurel. Au Sud comme au Nord, les ONG sont invitées par la Banque Mondiale et les agences gouvernementales à s'engager dans une action qui vise à atténuer les effets sociaux négatifs (chômage, appauvrissement urbain, déforestation tropicale) des programmes économiques d'ajustement.

L'ÉVOLUTION DES ONG DU SUD

De façon générale, les partenaires et homologues privilégiés des OCI ont été et demeurent ce qu'on appelle, dans le jargon, les «ONG du Sud». Par ONG du Sud, on désigne de façon particulière des institutions de recherche, de formation ou d'animation axées sur le développement. Souvent fondées et animées par des intellectuels du Sud, ces institutions apportent un appui direct aux mouvements féminins, populaires, coopératifs, paysans, syndicaux, urbains: par extension, ces organisations populaires sont souvent désignées par le terme ONG du Sud.

En Amérique latine, les ONG du Sud sont nombreuses et fortes: elles manifestent une autonomie et une capacité de relation égalitaire avec les OCI et elles donnent difficilement prise au paternalisme. Moins nombreuses et plus jeunes, les ONG africaines ont connu une croissance rapide durant les années 80. Elles sont devenues au sein de leur société d'importants facteurs de démocratisation, comme il s'est manifesté à la Conférence d'Arusha sur «La participation populaire dans le développement», en février 1990.

Cette croissance des ONG du Sud appelle la remise en question des pratiques des OCI. Puisque les ONG du Sud sont de plus en plus en mesure de définir et de gérer elles-mêmes leurs projets et programmes de développement, les OCI ne devront-ils pas sortir de leur rôle de bailleurs de fonds? Les pratiques traditionnelles de coopération ne doivent-elles pas faire place à de nouvelles formes d'appui aux ONG du Sud?

LES INTERVENTIONS DIRECTES DE LA BANQUE MONDIALE ET DES AGENCES GOUVERNEMENTALES AUPRÈS DES ONG DU SUD

Au cours des années 80, la Banque Mondiale et les agences gouvernementales d'aide telle l'ACDI ont «découvert» les ONG du Sud et le caractère stratégique de leur action. Aussi ont-elles commencé à courtiser ces partenaires traditionnels des OCI. L'ACDI, par exemple, qui jusqu'à récemment ne soutenait des ONG du Sud qu'à travers son propre apport aux OCI canadiens, a maintenant développé des pratiques de financement direct d'ONG du Sud. Plusieurs OCI s'opposent à ces pratiques, soulignant qu'elles constituent une forme de «maraudage» et d'ingérence gouvernementale dans les relations entre ONG.

Comme l'écrivaient trois chargés de projets d'OCI québécois, au terme d'une tournée conjointe en Amérique du Sud: «La présence de plus en plus grande d'acteurs tels que la Banque Mondiale et la Banque interaméricaine de développement (BID) dans l'espace traditionnellement exclusif aux ONG du Nord [...] nous oblige à redéfinir notre rôle et nos objectifs [...] Les objectifs des ONG du Nord devraient être revus dans le sens de soutenir les organisations émergentes et de faire chez nous les pressions politiques qui s'imposent.»

MÛRISSEMENT ET INSTITUTIONNALISATION DES OCI

Au Québec, il y a 10 ans, on pouvait compter sur les doigts des mains les personnes engagées depuis 10 ans dans le monde de la coopération. Aujourd'hui, on peut dénombrer quelques centaines de personnes qui font carrière dans le domaine, le plus souvent avec des ressources fort modestes. Le milieu a donc mûri, les compétences se sont développées. Les acquis se sont d'abord transmis spontanément, puis de façon institutionnelle. Les relations avec les ONG partenaires du Sud se sont nuancées et enrichies. On a commencé à apprendre les exigences de la communication, des relations publiques. Les pratiques d'éducation au développement se sont diversifiées et enrichies.

LES OCI: PLUS SENSIBLES AUX CONTRADICTIONS DES POLITIQUES OFFICIELLES

Le bilan de 25 ans d'aide et de coopération au développement n'est pas reluisant. Sans doute, les OCI ne se sont jamais faits trop d'illusions sur les résultats de la coopération. C'est d'un nouvel ordre économique international que les pays du Sud ont besoin, reconnaissent-ils dans la charte de principes de l'AQOCI, adoptée en 1987. Mais le bilan de ces deux ou trois décennies pour le développement est plus sombre que ce qu'aucun critique avait prévu: les écarts se sont creusés entre pays du Nord et du Sud. L'Afrique sub-saharienne est au bord de la catastrophe et à l'intérieur même des pays du Sud, les inégalités économiques et sociales se sont creusées le plus souvent.

Les OCI perçoivent mieux maintenant comment les politiques économiques et commerciales adoptées par les pays du Nord annulent les efforts mêmes de l'aide gouvernementale au développement, et *a fortiori* ceux des OCI. Le *dumping* des céréales de nos pays dans le tiers monde, déguisé sous forme d'aide alimentaire, concurrence et décourage la production agricole dans le Sud. Le protectionnisme de nos pays limite considérablement les importations en provenance du tiers monde alors que le FMI et la Banque Mondiale les incitent pourtant à accroître ses exportations. Depuis 1983, notamment à cause du service de leur dette externe, les pays du Sud transfèrent plus de ressources financières au Nord qu'ils n'en reçoivent de ceux-ci sous forme d'aide au développement. En somme, les ONG ont de beaux et généreux programmes d'intervention mais ils sont neutralisés par des politiques globales, des règles du jeu définies et contrôlées par les pays du Nord, et le plus souvent défavorables aux pays du Sud.

UNE CONCEPTION DE L'ÉDUCATION AU DÉVELOPPEMENT QUI FAIT PLACE À L'ACTION AUPRÈS DES GOUVERNEMENTS

Enfin, pour les organismes d'éducation à la solidarité, la sensibilisation du public et la conscientisation de la population doivent désormais déboucher sur des gestes concrets. Ces gestes peuvent être d'ordre économique (les fameuses cueillettes de fonds des grands OCI...); au-delà des dons, ils peuvent toutefois être politiques, s'adresser aux gouvernements. Propositions alternatives de politiques d'aide, promotion du respect des droits humains: sur tous ces thèmes, l'éducation au développement doit déboucher sur une solidarité que les citoyens d'ici exprimeront en assumant pleinement leurs droits et devoirs démocratiques, notamment celui de dire à leur gouvernement la politique internationale qu'ils souhaitent pour le Canada.

LA CONCERTATION FACE AUX DÉFIS DE LA COOPÉRATION

L'ensemble de ces facteurs a favorisé à la fois un processus de resserrement de la communauté des OCI et une globalisation de ses préoccupations. L'émergence d'une identité collective, d'une sorte de «nous» au plan sociopolitique, s'est traduite dans trois dimensions en particulier: la cohésion, la concertation et l'action politique et publique. En ce qui concerne le Québec, ces dimensions se sont révélées, de façon particulière, au sein de l'AQOCI et au sein de coalitions telle Solidarité Canada-Sahel.

En 1987, et après plus d'un an de débat, l'AQOCI se dotait d'une charte de principes «pour un développement solidaire». Les débats furent longs et parfois durs mais malgré les différences, les OCI perçoivent leur cohésion par rapport aux autres milieux. Divergences et nuances entre «humanitaristes», «techniciens» ou «politiques» n'empêchent pas que, sur la base de pratiques communes, axées sur la collaboration avec les organisations de base dans le Sud (les acteurs du changement), les OCI se reconnaissent une vision propre du développement, différente d'une vision gouvernementale ou affairiste.

De plus, pour intervenir de façon compétente et efficace auprès du gouvernement, de l'opinion publique, ou auprès d'autres milieux, les OCI se rendent compte qu'ils doivent se doter d'instruments de recherche, de réflexion et de consensus. Encore là, l'AQOCI s'est révélée un précieux instrument. Au sein de groupes de travail et de tables permanentes de concertation, les organismes membres se concertent autour de thèmes tels: l'éducation au développement, les rôles hommes-femmes dans le

développement, les droits humains, les politiques canadiennes d'aide, la dette des pays du tiers monde. Ces groupes poursuivent la réflexion, l'élaboration de politiques communes et de propositions qu'ils présenteront aux gouvernements ou à des organisations alliées.

Pour ce qui est de la coopération outre-mer, les OCI ont pris conscience des limites de leurs interventions traditionnelles et individuelles. Pour avancer, ils se sont regroupés sur la base de leurs interventions dans une région ou dans un pays du tiers monde, afin de dépasser ces limites d'approche et d'expertise. De nombreuses coalitions d'OCI se sont ainsi formées depuis 1985: Solidarité Canada-Sahel, Partenariat Afrique-Canada, Coordination Canada-Mozambique, Programme Angola, Programme Philippines-canadien pour le développement des ressources humaines, Coalition sida et développement.

Si les coalitions ont permis de structurer la concertation dans l'action outre-mer, le renforcement de l'AQOCI a permis d'accélérer et de soutenir la concertation des OCI québécois quant à leur action locale (éducation au développement, action de pression politique). Pour intervenir auprès des décideurs en avançant des propositions crédibles, sérieuses, techniquement fondées – et non seulement morales –, les OCI doivent se donner des moyens qu'ils ne pouvaient obtenir individuellement. D'où le rôle de plus en plus important confié par les OCI québécois à leur association: elle est devenue leur carrefour de concertation et de représentation politique.

En 1988, l'AQOCI, après une démarche ayant associé tous ses membres (47 organismes), présentait un mémoire substantiel au gouvernement sur la nouvelle stratégie canadienne d'aide au développement adoptée en mars 1988. Un peu plus tard, elle présentait à l'ACDI une proposition pour un nouveau programme de soutien gouvernemental au travail d'éducation réalisé par les organismes volontaires de coopération et de solidarité. À l'automne 1990, l'Association présentait un mémoire à la Commission Bélanger-Campeau sur l'avenir constitutionnel du Québec. Le mémoire concluait sur la nécessité, pour le Québec, de se doter d'une politique internationale qui corresponde aux défis de l'heure. Au cours des trois dernières années, l'AQOCI s'est ainsi engagée sur plusieurs questions, qui vont de la dette du tiers monde à la politique canadienne en Haïti.

C'est le même souci d'intervention efficace qui a amené les OCI à se rapprocher de milieux alliés (syndicats, Églises, mouvement coopératif, universitaires), d'organisations qui partagent les principes de base des OCI et des visions semblables du développement. L'AQOCI a été ainsi amenée

à organiser le colloque sur la dette du tiers monde (automne 1990), évoqué au début de cet article, et à y donner suite au sein d'une coalition où on retrouve les trois centrales syndicales. À l'occasion de la Semaine du développement international, la même coalition rendait publique une déclaration conjointe de solidarité avec les organisations syndicales et populaires du Sud. Enfin, en avril 1991, l'AQOCI se retrouvait à nouveau avec les centrales syndicales et l'UPA pour mettre sur pied la Coalition québécoise sur les négociations trilatérales Canada-États-Unis-Mexique. Ces collaborations avec les milieux alliés viennent de s'amorcer, mais elles prendront sans doute une importance croissante dans les prochaines années.

EN CONCLUSION: LES DÉFIS

Les OCI ont donc évolué au cours des dernières années. On se demande toutefois si, face à une conjoncture globale qui a évolué peut-être encore plus vite, les OCI ont évolué assez rapidement. L'évolution que nous avons retracée dans cet article, concernant l'action sur les politiques d'ici, semble positive. Mais qu'en est-il de la transformation des pratiques de coopération sur le terrain avec les organisations du Sud? L'évolution de ce côté semble plus lente et plus laborieuse.

Les défis somme toute ne manquent pas et on peut les rassembler autour des questions suivantes:

- Les OCI seront-ils en mesure de proposer une vision alternative du développement? Seront-ils capables de se transformer eux-mêmes, de passer à une coopération internationale axée non sur le «transfert» (d'argent, de techniques, de ressources humaines) du Nord au Sud, mais sur la solidarité Nord-Sud face aux problèmes globaux, sur le passage de pouvoir aux populations du tiers monde?
- Les OCI seront-ils capables de passer d'une coopération teintée par la relation paternaliste donateurs-bénéficiaires à la relation égalitaire de véritables partenaires dont les rôles sont complémentaires (les ONG du Sud mobilisent et soutiennent les forces populaires; les OCI agissent sur les décideurs et l'opinion publique au Nord)?
- Les OCI seront-ils en mesure de se doter de ressources financières suffisantes, qu'elles proviennent des gouvernements ou du public, pour assumer pleinement leurs objectifs de façon à la fois indépendante et efficace?
- Les OCI seront-ils en mesure de se rallier, dans la population, des bases d'appui significatives, non seulement pour ce qui est

de la cueillette de fonds, mais surtout pour faire pression sur les décideurs et intervenir sur les politiques? Seront-ils en mesure d'établir une véritable jonction avec les mouvements sociaux qui regroupent et représentent de larges forces vives de la société québécoise?

Dans la mesure où ils feront face à ces défis avec efficacité, les OCI de l'an 2000 présenteront un visage fort différent de celui qu'ils présentent aujourd'hui. Cette transformation n'est-elle pas la condition, non seulement de leur survie, mais aussi de leur plein épanouissement comme organismes complices du développement et des majorités du Sud et du Nord?

Bibliographie

- ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES ORGANISMES DE COOPÉRATION INTERNATIONALE (AQOCI) (1988a). *Rapport annuel*.
- AQOCI (1988b). «Mémoire au gouvernement canadien sur la nouvelle stratégie canadienne d'aide au développement», *Notes de conjoncture*, vol. 1, n° 1.
- AQOCI (1989a). *Rapport annuel*.
- AQOCI (1990a). *Rapport annuel*.
- AQOCI (1990b). «Débloquer le dialogue Nord-Sud bloqué au niveau gouvernemental», *Notes de conjoncture*, vol. 2, n° 2.
- AQOCI (1990c). «Le nouveau partenariat Nord-Sud», *Notes sur l'éducation au développement*, vol. 2, n° 2, avril.
- AQOCI (1991). *INTER-MONDES: La coopération Nord-Sud change d'ère*, mars, 44 p.