

**Transformation idéologique dans l'aide canadienne:
rupture ou continuité?**

François Audet

Observatoire canadien sur les crises et l'action humanitaire -OCCA



**Allocution réalisée dans le cadre de l'assemblée générale annuelle de
l'Association québécois des organisations de coopération internationale
AQOCI**

15 Juin 2012

Introduction

C'est à titre de chercheur que je fais cette présentation. Par cette allocution, je désire soulever certaines réflexions qui visent à dégager les éléments de transformation politique qui s'observent depuis l'arrivée du gouvernement conservateurs au pouvoir. Au-delà des observatoires et décisions politiques du gouvernement en place qui sont utilisés aux fins de cette analyse, mes propos sont tirés de deux recherches, l'une a été publiée en décembre dernier et la seconde soumise au JCDI en juin.

Je propose donc de mettre en évidence deux phénomènes spécifiques : le premier étant, dans une perspective de dialogue sur les politiques publiques d'aide, les rapports/relations entre les OCI et le gouvernement; le second étant les tendances sur les financements de l'aide canadienne depuis 2001.

Afin de répondre parler de « rupture » ou de « continuité », il est fondamental de porter un bref regard historique pour mieux cerner la dynamique passée, et de la comparer avec la situation actuelle.

Brève perspective historique

L'aide canadienne au développement –comme celle de l'aide internationale en générale- a toujours été influencée par des facteurs endogènes et exogènes qui auront façonné les rapports entre le gouvernement, ses partenaires du Sud, ainsi que les intermédiaires qui interagissent entre le Canada et ses partenaires.

Je débiterai ma présentation en reprenant certains des écrits de Cranford Pratt qui caractérisait l'aide canadienne ainsi :

- Durant la période 1951-1968, les actions du Canada en matière d'aide internationale étaient intimement liées aux intérêts commerciaux [du Canada]. Cette période qui correspond à la genèse de l'aide canadienne était également fortement influencée par la politique d'aide de l'Angleterre elle-même favorisant les pays anglo-saxons l'aide « commerciales ».
- De la création de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) en 1968 jusqu'à 1978, l'aide canadienne revint à certaines motivations idéalistes. En opposition aux politiques d'aide commerciales des UK, l'aide canadienne se définissait à travers les besoins humanitaires des développements des pays bénéficiaires.
- Enfin, la période suivante [de 1978 à la publication de son ouvrage en 1996], les actions de l'ACDI furent à nouveau influencées par les intérêts commerciaux et économiques canadiens ainsi qu'une ouverture à la francophonie. Les grandes transformations sur le plan de l'aide au cours des années 1990 allaient constituer pour Pratt, « la fin d'une ère ».

Avec la fin d'une ère, c'est le début d'une autre soit celle de l'administration libérale et de Jean Chrétien. La caractérisation de l'aide canadienne de 1996 à 2006 a été imprégnée de l'influence du débat sur l'efficacité de l'aide. Les impacts de ce processus ont été importants tant sur le plan des politiques d'aide proprement dites pour les différents ministères impliqués, que sur celui de la structure et du mode de fonctionnement des organisations et entreprises mettant en oeuvre les programmes d'aide au développement :

- Ce nouveau cycle a donné naissance, au Canada, à une politique d'aide internationale plus bureaucratisée et à une gestion axée sur les résultats, transformant complètement les opérations d'aide internationale canadienne. Le scandale des commandites, mis à jour en 2003, n'est pas non plus étranger à la gestion plus serrée de l'administration de l'aide canadienne.

- Du même coup, les mécanismes d'attribution de l'aide, le choix des pays partenaires et les orientations sectorielles ont également été complètement revus.
- Enfin, les événements du 11 septembre auront complètement modifié la politique d'aide du Canada : de la naissance du concept de sécurité humaine aux approches 3D, l'aide est désormais un outil stratégique des interventions internationales de l'occident.

Quelles sont les rapports entre les organisations de coopérations internationales (OCI) et le gouvernement canadien.

(1) Peut-on parler de ruptures dans les relations entre l'État et les organisations de la société civile?

Les relations actuelles entre les ONG et l'état sont influencées par au moins deux facteurs :

Le premier est lié à l'approche intégrée de la politique internationale du Canada. Comme vous le savez, le gouvernement canadien a en effet mis en avant une politique d'aide internationale pan-gouvernementale qui vise à mettre en commun les ressources de plusieurs ministères, dont celui des Affaires étrangères (MAECI), de la Défense nationale (MDN) et de la Coopération internationale. Cette approche est particulièrement utilisée en Afghanistan et en Haïti qui sont aujourd'hui les deux principaux pays bénéficiaires de l'aide canadienne.

Cette approche intégrée dilue la rhétorique humanitariste et de solidarité internationale, et donne priorité aux approches sécuritaires. Les ONG canadiennes se voient donc en rapport avec une politique étrangère fortement influencée par les intérêts de la sécurité nationale et de la lutte contre le terrorisme.

Le deuxième facteur d'influence réside dans le fait que, comme puissance moyenne, le Canada a toujours cherché à s'inscrire dans une forme de multilatéralisme afin de pouvoir utiliser les organisations multilatérales comme levier d'influence pour ses intérêts. Cela va de pair avec sa volonté d'élaborer, avec plus ou moins de succès, une rhétorique distincte de celle de son puissant voisin américain. De ce fait, l'aide canadienne se canalise de manières importantes dans des agences onusiennes - de 40% à maintenant près de 50%.

C'est dans ce contexte alambiqué que se façonne la relation entre les ONG et le gouvernement canadien. Ce rapport ÉTAT-ONG doit être considéré sur deux plans.

- 1) D'une part, au niveau des enjeux strictement humanitaires, les ONG canadiennes semblent avoir développé une relation très pragmatique avec le gouvernement. Ce pragmatisme est notamment construit sur des relations contractuelles pour l'obtention de financement et sur les cadres de gestion axés sur les résultats. Certaines des plus importantes organisations ont notamment uni leurs efforts de recherche de financement en créant la Coalition humanitaire qui vise à mutualiser la levée de fonds lors de catastrophes majeures.

- 2) D'autre part, il semble que les ONG ont plus de difficultés dans leurs relations en ce qui concerne les enjeux développementaux de leurs programmes. Plusieurs cas complexes ont été recensés ces dernières années. Par exemple, certaines organisations, telles que Kairos et Alternatives, se sont simplement vues couper leur financement parce qu'elles n'étaient pas alignées sur la politique d'aide du gouvernement canadien. La fermeture de Droits et Démocratie et les coupures au CCCI ne sont pas étrangères à cette situation.

La plupart de ces organisations avaient notamment des programmes de soutien aux communautés palestiniennes qui ne semblent pas concorder avec l'idéologie

politique du Canada pour cette région. Les autres tels que le CCCI, qui fait du plaidoyer, ne sont pas n'ont plus aligné avec l'idéologie du gouvernement.

D'autres ONG ne peuvent plus compter sur le gouvernement canadien pour financer leurs projets de santé maternelle. Certains projets visaient à aider les femmes victimes de crimes sexuelles ou atteintes du VIH afin de leur permettre d'avoir accès à l'avortement légal et sécuritaire. Dès lors, d'autres organisations comme Médecins du Monde Canada, qui a construit une grande partie de son expertise sur les programmes de santé maternelle et de lutte contre le VIH, ne peuvent désormais plus compter sur des financements du gouvernement canadien dans ce domaine.

De fait le gouvernement semble prendre avantage du fait que les problématiques de pauvreté globale et les enjeux touchant l'aide n'ont jamais réussi à prendre racine au sein des organisations de la société civile et de la population en générale.

Voilà les phénomènes observables dans les rapports entre les OCI et le gouvernement qui se traduise par une rupture des relations traditionnelles, une réduction de l'espace de dialogue pour la construction d'une politique publique d'aide au développement.

(2) Peut-on parler de ruptures dans les politiques de financement de l'aide internationale au Canada?

Pour présenter l'évolution dans les financements, je vous propose un bref exposé des travaux de recherche que nous venons d'exécuter.

Ces travaux de recherche sont basés sur une analyse des 866 partenaires de l'ACDI (2010) tirée du formulaire T3010 (déclarations de revenus annuels). Ces données ont été croisées par rapport aux sites internet des organisations partenaires (déclaration volontaire).

- Formulaire T3010 et site internet des 866 partenaires de l'ACDI;
- 312 partenaires (36%) sont catégorisés comme "ONG";
 - 220 ont leur siège au Canada
 - 141 se proclament séculaires
 - 56 confessionnelles dont 27 se proclament « prosélytiques »;

Ces travaux de recherche et qui confirme deux tendances.

La première tendance est une forme de professionnalisation de l'aide :

- augmentation significative (42% au lieu de 5%) des financements des ONG confessionnelles versus laïques;
- augmentation significative des financements des organisations qui se proclament « prosélytiques » (72%), contre 28 pour les « religieuses » et 5% pour les séculaires.

Les conséquences de l'arrivée de ces nouvelles organisations sont encore peu documentées mériterait donc une analyse approfondie pour voir, notamment :

- Au niveau opérationnel : quant à la sélection des bénéficiaires, des communautés et villages ciblés, des partenaires locaux, du type d'interventions, etc.
- La question de l'utilisation du financement gouvernemental par des organisations confessionnelles et prosélytisme doit également être examinée. Ces enjeux sont fondamentaux en zone de guerre où les facteurs religieux et identitaires fomentent souvent les conflits.

- Cette situation semble aller de pair avec l'ouverture prochaine du Bureau de la liberté religieuse qui aura office aux ministères des Affaires étrangères et dont le rôle reste encore obscur.

La seconde tendance est régionalisation des financements : les organisations de l'ouest du Canada sont favorisées au détriment de l'Est;

Conclusion

Il ne fait maintenant plus de doute que les ONG sont maintenant perçues par le gouvernement canadien comme étant des instruments de la politique étrangère canadienne:

- Les ONG qui ne cadrent pas dans les priorités politiques se voient simplement retirer le soutien gouvernemental.

Le dialogue et le débat public sont devenus improductifs et les ONG qui œuvrent dans des activités de plaidoyer se butent très souvent à des portes closes :

- On observe clairement un rétrécissement de l'espace public au Canada dans le domaine de l'aide canadienne.
- Parallèlement, d'autres organisations- voire de nouvelles organisations (Ouest et confessionnelle- jouissent maintenant d'un nouveau statut de popularité et semblent avoir une relation plus productive avec le gouvernement, parce qu'elle cadre davantage dans l'idéologie des conservateurs.

Si par le passé certaines organisations ont joué un rôle non négligeable dans le développement de la politique extérieure du Canada, et sur la conceptualisation des programmes d'aide, il semble que cette influence soit aujourd'hui atténuée de par les facteurs présentés ci-dessus et que d'autres organisations ont maintenant pris cette position.

Le gouvernement actuel semble profité du fait que l'aide n'a jamais pris racine au sein du public ou dans les associations des OCI au Canada - comme c'est le cas ailleurs dans certains pays d'Europe.

Il n'est donc pas surprenant qu'il n'y ait que peu « d'émois » dans les coupures ou les fermetures de Kairos, Alternative, du CCCI et de D&D. On a même le sentiment que si l'ACDI fermait ses portes, il n'y aurait pas de réaction!

A ce contexte on note également deux autres phénomènes dans la politique d'aide internationale :

- Premièrement au niveau des politiques régionales : la quasi « fin » du NEPAD comme priorité du Canada de l'aide à l'Afrique pour un retour sur les pays d'Amérique latine à travers l'ouverture de nouveau programme d'aide en Colombie et au Pérou. Le tout en lien avec la politique d'aide financière aux compagnies minière.
 - On note ainsi une forme de retour aux intérêts commerciaux.
 - On note également le retour de certains slogans d'une aide politisée : « tant qu'à aider, on va aider des pays qui peuvent nous rapporter ».
- Deuxièmement, si on observe une réduction de 10% des fonds de l'ACDI, on constate le maintien des fonds humanitaires qui constitue des « fonds à fort capital politique » - ou l'instrumentalisation politique semble plus « facile »;

Conclusion

En guise de conclusion, sommes-nous face à une rupture en ce qui à trait à l'aide canadienne?

En fait, il semble effectivement que nous soyons face à un changement de paradigme au niveau de l'aide canadienne :

- de l'internationalisme humanitaire que Cranford Pratt (1980-1990) à une aide internationale façonnée par ses intérêts économiques, l'aide canadienne se définit aujourd'hui davantage parce que j'appelle un « internationalisme idéologique ». L'aide canadienne se définit maintenant par une forme d'idéologie qui apparaît comme étant « nouvelle » et en opposition avec une aide humanitariste, internationaliste ou même commerciale.
- Ainsi, il semble logique d'affirmer que nous soyons face à une rupture que je qualifierai d'historique en ce qui concerne l'aide canadienne au développement. Le temps précisera l'impact de ce changement, sur l'efficacité de l'aide, sur l'image et l'identité canadienne à l'étranger, ainsi que sur les modes de financements, les partenaires et le rôle et les responsabilités des OCI.

Merci de votre attention,

François Audet