



Où va la coopération solidaire québécoise?
Recherche exploratoire sur la situation des OCI
membres de l'AQOCI à l'automne 2012

Paul Cliche

paul.cliche@gmail.com

(Avec l'aide de Brigitte Goyette pour la cueillette des données)

Montréal, décembre 2012

Remerciements à l'équipe de l'AQOCI qui a prodigué un soutien efficace tout au long de cette recherche de même qu'au comité « Partenaires solidaires », au conseil d'administration et aux 54 organisations membres qui ont participé aux entrevues.

Introduction

C'est dans la crise que surgit le meilleur de chacun d'entre-nous, parce que sans la crise, le vent est une simple haleine.

Parler de crise, c'est la promouvoir, et se taire dans la crise, c'est exalter le conformisme. Au lieu de ceci, travaillons dur pour la dépasser.

[Albert Einstein]¹

La coopération internationale solidaire est en difficulté. On se demande si elle va survivre à ce temps de crises, à cette crise du temps. C'est là un moment malaisant, un moment historique crucial diront certains, bref un moment idéal pour réaliser cette recherche exploratoire qui a pour but de rendre compte de l'état actuel des organisations membres de l'AQOCI.

Le sens qu'on veut donner à cette démarche doit être annoncé dès le départ. Il ne s'agit nullement d'alimenter par la connaissance une quête inachevable de connaissances spéculatives, ni non plus un mûr infini de lamentations sur un état patent ou appréhendé de crise et, ce qui reviendrait au même, une peur face aux lendemains qui ne chantent plus. Il s'agit plutôt d'une démarche orientée vers l'action qui mise sur la connaissance, sur un dépassement de cette situation de crise en la comprenant davantage et, ce faisant, qui cherche à questionner et à repenser les pratiques de coopération pour agir collectivement dans un contexte certes difficile, mais nullement fermé et imperturbable, car, vaut-il la peine de le rappeler, nous évoluons dans des systèmes humains qui sont par définition vivants, donc ouverts et perméables au changement.

Voilà la logique dans laquelle s'inscrit cette recherche qui, de façon plus précise, poursuit les objectifs suivants :

- i. Obtenir une appréciation de l'importance de la crise que traversent les organisations membres.
- ii. Comprendre les conséquences directes de cette crise au sein des organisations, dans leurs interventions et dans leurs liens avec les bailleurs de fonds ainsi que les conséquences indirectes dans les actions de leurs partenaires et pour les populations pauvres du Sud.
- iii. Identifier quelques pistes d'action pour le futur, en particulier des actions collectives pour le réseau de l'AQOCI.

Afin de réaliser ce mandat, nous avons à la fois dépouillé un certain nombre de données secondaires déjà disponibles, notamment le sondage effectué par le Conseil canadien

¹ Extrait de son livre *Talismans et Réflexions pour une nouvelle Ère*:
<http://nouvellevibration.blogspot.com/2009/01/une-rflexion-dalbert-einstein.html>

pour la coopération internationale (CCCI) et les conseil provinciaux et régionaux, et surtout nous avons procédé à 54 entrevues semi-structurées de représentants d'autant d'organismes de coopération internationale (OCI) membres de l'AQOCI, chacune de ces entrevues d'une durée de 60 à 90 minutes, ce qui nous a permis d'amasser des données quantitatives et qualitatives sur les organisations, leurs projections pour le futur, leurs liens avec les bailleurs de fonds, la réputation du Canada, les relations entre les OCI, les conséquences de la crise sur le milieu (ici au Québec et dans le Sud) et, pour terminer, quelques pistes d'action suggérées à l'AQOCI.

Quant au présent rapport, il s'inscrit dans la démarche orientée vers l'action décrite plus haut, démarche qui devrait être itérative. C'est pourquoi nous avons sciemment opté pour un style synthétique qui évite de présenter des thèses ou des modèles sur le développement et même de suggérer des réponses à toutes les questions soulevées, laissant place à la poursuite de la réflexion collective au sein de l'AQOCI.

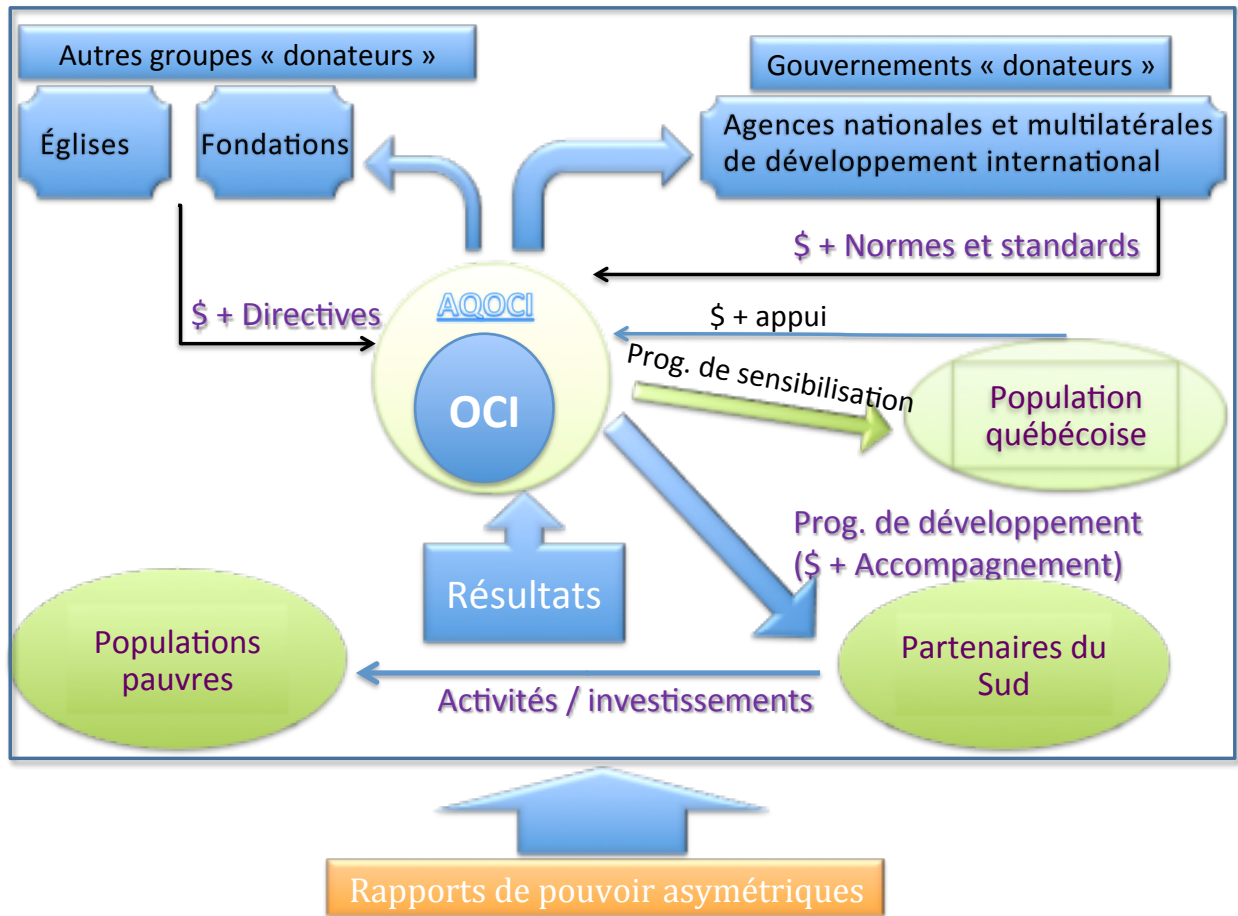
Par ailleurs, avant de rendre compte des données recueillies, il serait pertinent de présenter très brièvement la structure du système de coopération internationale dans laquelle tout cela s'insère.

1. Structure du système de coopération internationale

Voici comment on pourrait décrire le système de coopération internationale. Bien sûr, il s'agit d'une description schématique, nécessairement simplifiée, qui a pour but de situer les pratiques des OCI dans un ensemble plus vaste, qui ne tient évidemment pas compte de toutes les nuances propres à un champ d'action complexe comme celui-ci. Ce qui est reflété ici, c'est surtout le flux du financement et non toute la richesse des relations de partenariat qui, nul doute, exigerait un grand nombre de flèches en tous sens.

Nous sommes dans un système où l'on retrouve un flux de financement allant des instances « donatrices » gouvernementales et autres vers les OCI, puis d'un second flux, sous forme d'argent et de ressources humaines, allant des OCI vers leurs partenaires du Sud. Le flux de financement est accompagné d'exigences, prenant une forme plus stricte, de normes et de standards, dans le cas des instances gouvernementales nationales et multilatérales et prenant une forme plus flexible, de directives, dans le cas des autres groupes donateurs (fondations, Églises, etc.). Par la suite, les OCI utilisent ce financement pour effectuer des transferts de fonds et l'allocation de ressources humaines pour leurs partenaires du Sud, le tout impliquant un accompagnement des partenaires qui effectueront des investissements et réaliseront des activités directement auprès des populations pauvres ou pour défendre leurs droits. Finalement, le retour vers les OCI et les instances donatrices se fait principalement sous forme de rapports financiers sur l'utilisation des fonds et de rapports de résultats rendant compte des changements observés grâce aux activités et aux investissements effectués, ceci en accord avec les exigences définies par les instances « donatrices » et parfois aussi, mais de façon moins importante, par les OCI qui sont directement redevables du financement reçu de sources gouvernementales et non-gouvernementales.

Schéma 1. Système de coopération internationale



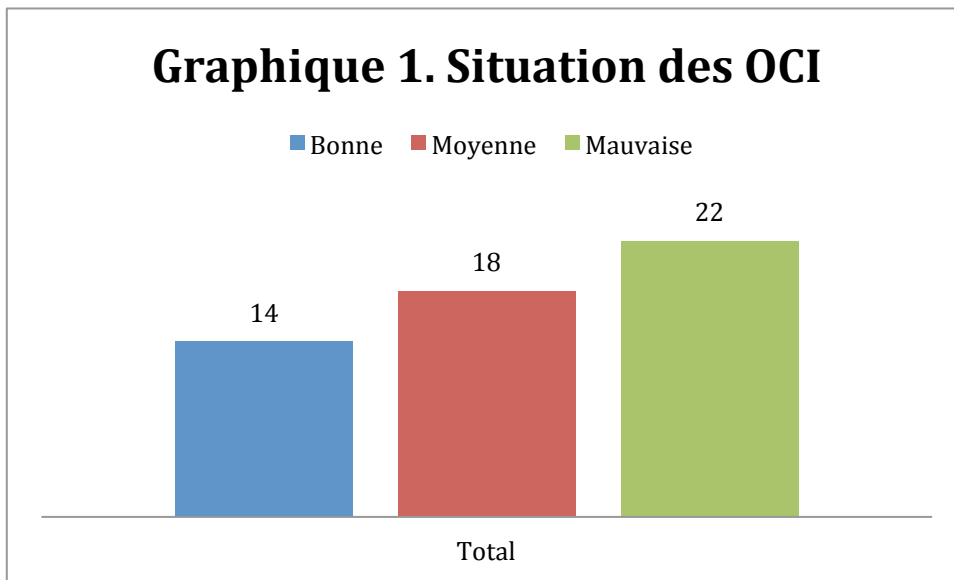
Comme on peut le constater aisément, c'est là un système dans lequel les rapports de pouvoir sont éminemment asymétriques, la capacité directe d'influence se faisant essentiellement sentir du haut vers le bas et non le contraire. La plus belle illustration de cet état de fait est la situation actuelle où une instance gouvernementale, en l'occurrence l'ACDI, a décidé de réduire le financement de certains OCI, ce qui a affecté leur capacité d'intervention et de soutien aux partenaires du Sud, ces derniers devant souvent réduire leurs activités et leurs investissements. De façon générale, les instances donatrices ont le pouvoir d'affecter l'action des OCI et des partenaires du Sud à un point pouvant aller jusqu'à leur extinction tandis que ces derniers peuvent tout au plus influencer certaines décisions des instances donatrices et réinterpréter ou adapter certaines de leurs exigences. Par ailleurs, c'est là un schéma que chaque OCI vit en général isolément, avec chacun de ses bailleurs de fonds. La concertation entre OCI et avec les partenaires du Sud pourrait peut-être permettre de modifier quelque peu le rapport de force.

2. Description

2.1 Situation des OCI

La situation des OCI représente l'état actuel dans lequel se trouvent les organisations membres de l'AQOCI. Elle est induite à partir de l'analyse de la situation de chaque OCI en tenant compte non seulement de l'aspect financier et de l'évolution du nombre de postes rémunérés (qui déterminent ce que l'on a appelé l'essor organisationnel), mais aussi du climat organisationnel et de l'état des programmes².

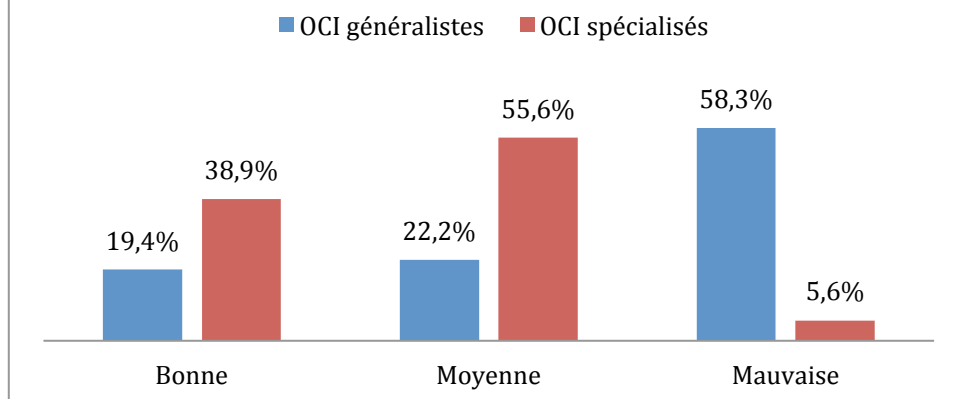
Tendances observées



- La situation des OCI est assez variable, mais il se dégage néanmoins une nette tendance négative. Ainsi, 41% des organisations sont dans une mauvaise situation tandis que 26% sont au contraire dans une bonne situation. La tendance est semblable, peu importe la taille et le rayonnement de l'organisation.

² Voir l'annexe 3 pour plus de détails sur les définitions opérationnelles utilisées dans cette recherche.

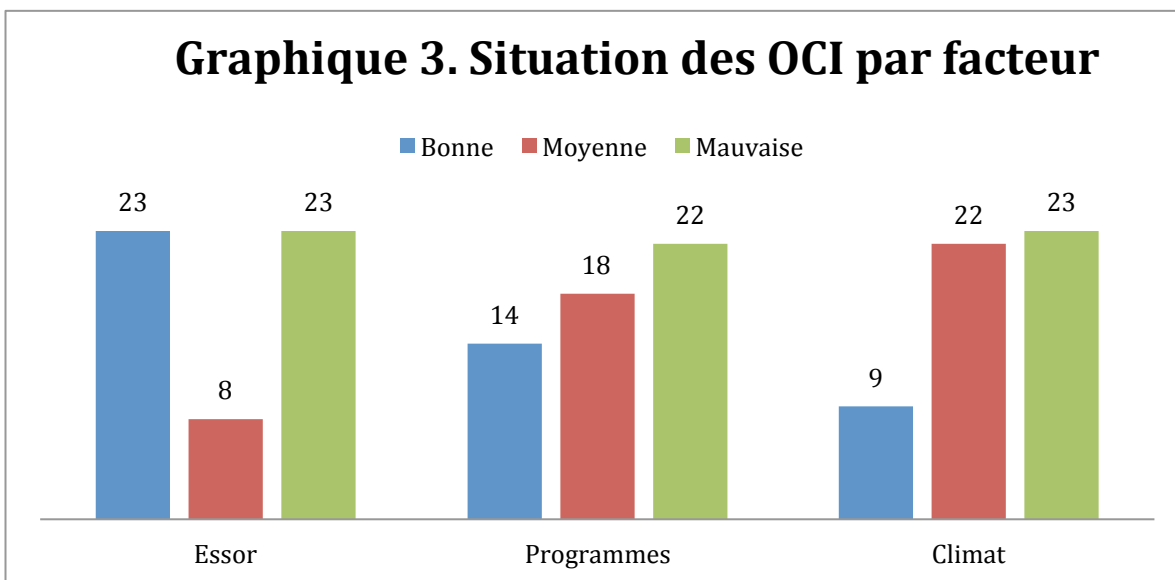
Graphique 2. Situation des OCI généralistes et spécialisés



- Il appert que tendanciellement les organisations spécialisées (c'est-à-dire agissant dans un domaine d'activité spécifique et restreint³) s'en tirent beaucoup mieux que les organisations généralistes. Ainsi, sur les 18 OCI spécialisés, seulement 1 (6%) est dans une mauvaise situation et 7 (39%) d'entre eux sont dans une bonne situation tandis qu'à l'inverse sur les 36 OCI généralistes, 21 (58%) sont dans une mauvaise situation et seulement 7 (19%) sont dans une bonne situation.
- Les fonds collectés auprès de la population ainsi que l'important financement public qui a été alloué pour l'urgence, la reconstruction et la réhabilitation en Haïti suite au séisme de 2010 ont créé dans certains cas un essor institutionnel temporaire qui va inévitablement s'estomper, tendant ainsi à masquer ou tout au moins à atténuer pour un temps la tendance lourde de détérioration de la situation de plusieurs OCI. Sans cela, la tendance négative serait certainement plus prononcée.
- Il y a un lien entre la baisse du financement de l'ACDI et la situation des OCI. Ainsi, 11 des 13 OCI dont le financement de l'ACDI représentait en 2010 une portion importante de leurs revenus (plus de 30%) et qui a diminué de façon significative (plus de 10%) entre 2010 et 2012 sont en mauvaise situation.

³ Voir la liste des OCI à l'annexe 2.

Graphique 3. Situation des OCI par facteur



- En comparant les trois facteurs retenus pour définir la situation des OCI, on observe une différence importante. Alors que la proportion des OCI étant en régression et ayant des programmes en réduction ainsi qu'un mauvais climat organisationnel est sensiblement la même (respectivement 43%, 41% et 43%), la proportion de celles qui sont en essor (43%) est nettement supérieure à celles dont les programmes sont en expansion (26%) et deux fois et demie plus grande que celles ayant un bon climat organisationnel (17%). Cela s'explique à notre avis par le fait que plusieurs OCI qui connaissent présentement un certain essor organisationnel (dans plusieurs cas lié à l'obtention de fonds pour Haïti) vivent néanmoins un contexte d'incertitude et de stress institutionnel face à la fin d'ententes ou de contrats de financement de l'ACDI en 2013, 2014 et parfois plus tard, ententes qui ne seront pas renouvelées comme telles, soit parce qu'il s'agit de projets bilatéraux arrivant à leur terme ou d'ententes de financement de la division du partenariat qui opte maintenant pour un mécanisme d'appel de propositions. Or, un tel contexte d'incertitude favorise une certaine prudence dans le déploiement des programmes et surtout une détérioration du climat organisationnel.
- Tout indique donc que les effets de la crise ne font que débuter. Malgré cela, pour 21 des 22 OCI en mauvaise situation pour lesquels nous possédons des données, elle s'est déjà traduite en une baisse globale, entre 2010 et 2012, de 22,2% de leur budget et de 28,8% du nombre d'emplois rémunérés (pourcentage qui monte à 34% si on considère les mises à pied prévues pour l'an prochain).⁴ Et ce n'est là qu'un avant-goût de ce qui risque fort de s'amplifier au cours des deux prochaines années.

⁴ Les 21 OCI considérés totalisaient en 2010 un budget de 48,5M\$ et 212 postes rémunérés.

- De façon générale, la réaction de nombreux OCI affrontant une mauvaise situation est d'emprunter un « mode de survie ». Trois types de mesures sont alors adoptés :
 - ⇒ une réduction des dépenses en salaires par la réduction du nombre d'employés salariés ou de la semaine de travail ou par des périodes de chômage forcé;
 - ⇒ une augmentation du travail bénévole ou peu rémunéré en impliquant davantage des membres, des sympathisants ou des stagiaires;
 - ⇒ une diminution des programmes au Sud et au Québec tout en tentant de protéger le cœur de ces programmes (souhaitant un redéploiement).
- La réduction des dépenses en salaires et la tendance à protéger les programmes se traduit généralement par une augmentation de la charge de travail des employés, ce qui semble engendrer un état de fatigue et de stress accrus.
- On réussit parfois à retarder l'effet de la diminution du financement en utilisant, lorsqu'il y en a, les fonds de réserve.
- Les OCI dont le financement de l'ACDI a été grandement diminué ou coupé ont été obligés de réduire leurs programmes (et leurs transferts au Sud) et ceux dont les contrats ou ententes arriveront à terme en 2013 ou 2014 envisagent ou planifient des changements importants.
- Beaucoup d'OCI ont réduit ou planifient de réduire leurs programmes d'éducation au Québec et au Canada parce que le financement de ces activités est de plus en plus difficile, notamment avec l'ACDI dont les nouvelles règles excluent le traditionnel 10% pour les activités d'engagement du public canadien.
- Plusieurs petites organisations, dont certaines ne reçoivent aucun financement de l'ACDI, souffrent indirectement du contexte actuel, puisqu'elles recevaient auparavant des subventions de plus gros OCI qui ont généralement cessé suite à la baisse de financement de l'ACDI.
- On note une tendance à obtenir plus facilement de financement pour des programmes d'urgence que pour des programmes de développement durable.
- De nombreux OCI hésitent à faire du plaidoyer, redoublent de prudence ou n'en font tout simplement pas à cause d'un manque de ressources et surtout des risques politiques appréhendés, risques qui pourraient avoir un impact négatif sur leur financement dans le contexte actuel, particulièrement avec l'ACDI. En outre, parmi les OCI qui ont participé à cette étude, trois ont mentionné avoir reçu des avertissements de la part des autorités fédérales en relation avec leur travail de plaidoyer. Dans deux de ces cas il s'agissait de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) et cela concernait le numéro de charité, c'est-à-dire la capacité

d'émettre des reçus aux fins d'impôt aux donateurs, ce qui est tout à fait stratégique dans la collecte de fonds des OCI auprès du public canadien.

- Plusieurs OCI réussissent néanmoins à faire du plaidoyer, tantôt sur des questions qui, politiquement, sont peu délicates, tantôt en minimisant les risques à travers les réseaux (incluant l'AQOCI et le CCCI) et même parfois en affrontant directement les pouvoirs en place.

Un climat organisationnel difficile

Concernant le climat organisationnel, dans la majorité des OCI il est empreint de stress, d'incertitude et de surcharge de travail : « *C'est parfois difficile de venir le lundi matin.* » (moyen OCI) Cette dernière phrase résume bien le climat qui règne au sein de nombreux OCI, climat qui prend des formes concrètes : « *L'insécurité se manifeste par la fébrilité, les larmes, le non verbal [les visages crispés], le trémolo dans la voix, la peur de perdre son emploi ou [l'OCI].* » (petit OCI régional)

Par ailleurs, très peu de cas de maladie ou d'épuisement professionnel ont été rapportés. Comme le mentionnait quelqu'un d'un gros OCI en mauvaise situation : « *Il y a de l'inquiétude, de la peur, du stress, de la fatigue, mais, paradoxalement, personne n'est tombé en congé de maladie. (...) Peut-être aussi les gens camouflent leur détresse. (...)* ». Et sans doute aussi les gens ont-ils un haut niveau d'engagement par rapport au travail : « *On a des difficultés accrues. Ce n'est pas agréable. (...) On se bat. On ne rend pas l'âme.* » (petit OCI spécialisé) Ainsi, voici comment on réagit face à la possibilité de mises à pied massives : « *Les gens souhaitaient se serrer les coudes et chercher des avenues pour maintenir le lien d'emploi. (...) Il y a une volonté de solidarité.* » (moyen OCI) Bref, le travail en coopération internationale est présentement ardu, mais les gens qui le font semblent engagés, assez pour résister et chercher des solutions créatives.

Quant aux OCI en bonne situation et jouissant d'un bon climat organisationnel, les personnes interrogées étaient bien conscientes de la morosité régnant au sein du réseau de coopération internationale et se considéraient favorisées : « *Les gens qui viennent travailler sont toujours de bonne humeur. Nous autres, on est chanceux.* » (petit OCI)

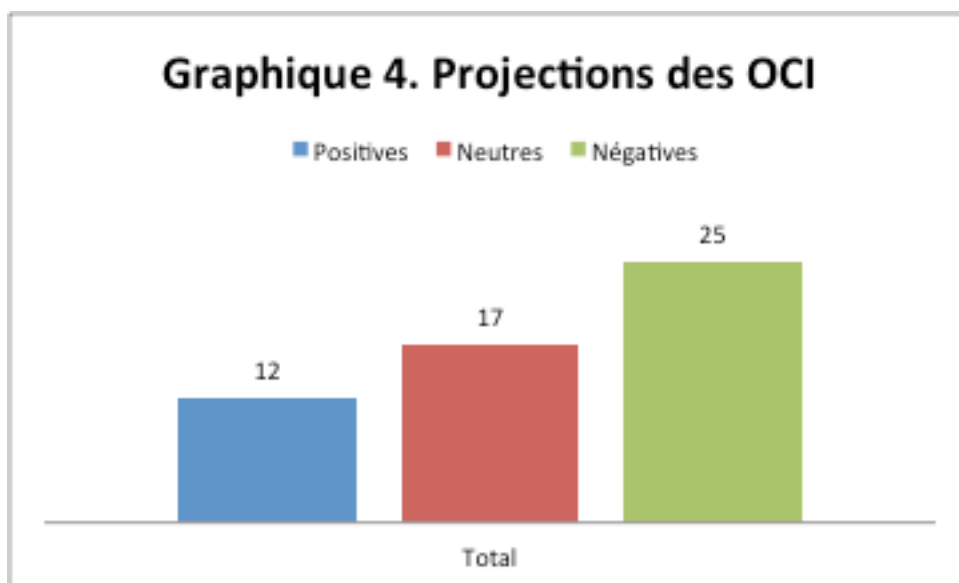
Enfin, paradoxalement, le retrait du financement de l'ACDI n'a pas que des effets négatifs : « *Ça [le financement de l'ACDI] limitait l'action sur le terrain. La fin du financement de l'ACDI ça met en péril les programmes existants, mais en même temps ça donne aux partenaires une liberté d'action de changer leur façon de faire.* » (moyen OCI) Et cela offre parfois certains avantages pour le personnel responsable de la gestion des programmes qui reste en place : « *Ça a l'air de simplifier la vie des chargés de programmes. (...) Ça s'est simplifié du point de vue de la gestion. (...) C'est une gestion plus souple, beaucoup plus humaine. (...) La liberté du pauvre!* » (gros OCI) Cette « liberté du pauvre » reflète la lourdeur croissante des exigences bureaucratiques de l'ACDI. D'ailleurs, certains OCI ont consciemment évité de solliciter un financement de l'ACDI pour cette raison, pour l'importance de l'investissement que cela exige, sans gage de succès.

Au total, la situation des OCI n'est pas uniforme. On constate à la fois une situation générale tendancielle négative et une situation particulière des OCI spécialisés notablement plus positive. Par ailleurs, le niveau d'essor organisationnel apparaît comme étant beaucoup plus positif que ne l'est l'état des programmes et le climat organisationnel. Cela suggère que l'essor organisationnel qu'ont connu plusieurs OCI ces dernières années n'est peut-être pas aussi solide ou durable qu'on pourrait le croire en regardant les seules données budgétaires.

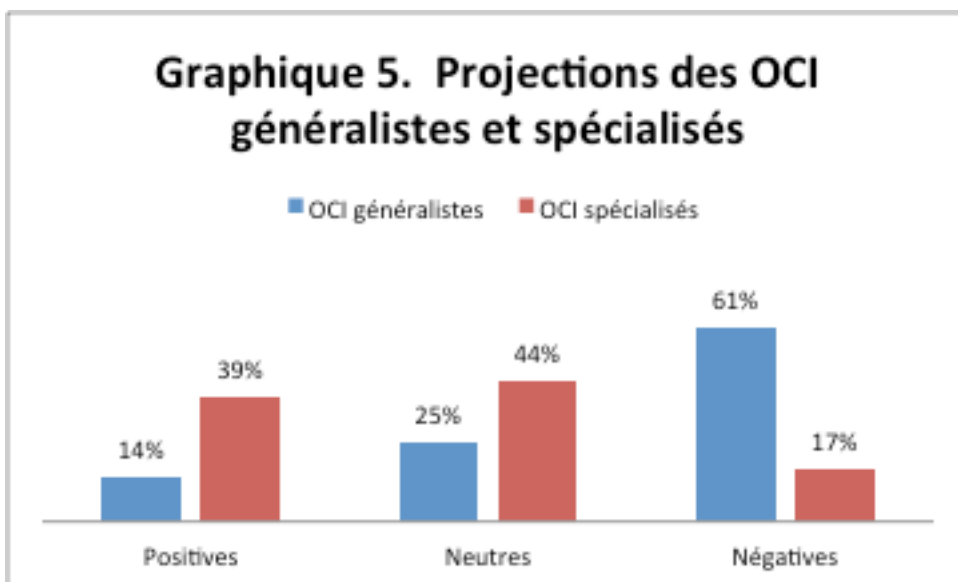
2.2 Projections des OCI

Les projections organisationnelles sont les perspectives futures concernant le financement et les programmes qui se dégagent des entrevues. La tendance générale qui se dessine est plus prononcée que dans le cas de la situation des OCI.

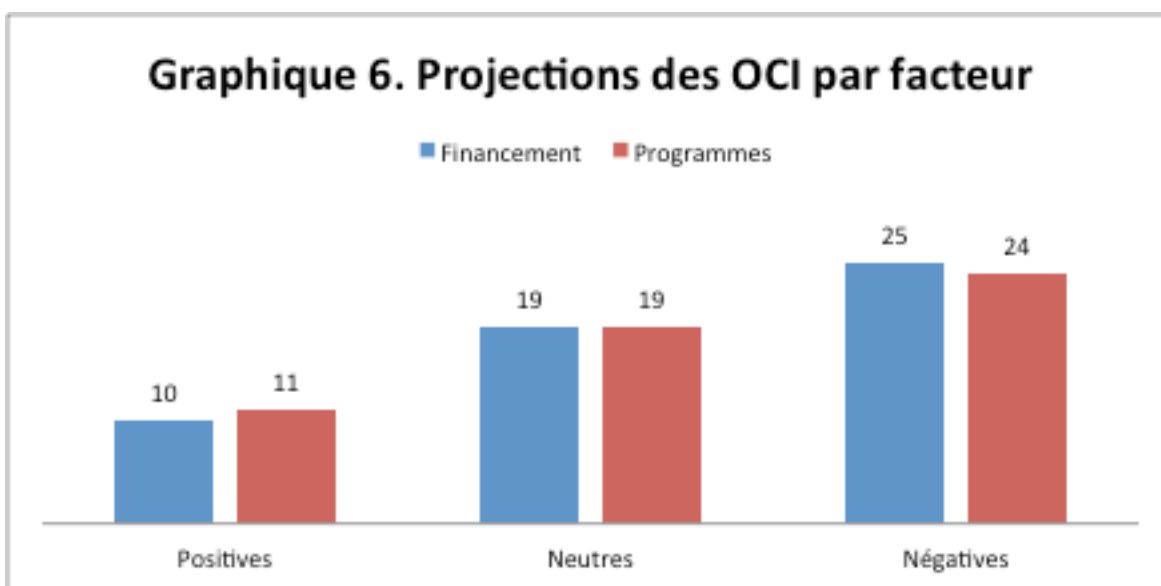
Tendances observées



- Les projections des OCI pour leur financement et leurs programmes sont très claires. La tendance générale qui se dégage des entrevues est nettement négative. Parmi les personnes interrogées, il y en a deux fois plus qui manifestent des projections négatives (44%) que positives (22%).



- Ici aussi, tendanciellement les 18 organisations spécialisées s’en tirent beaucoup mieux que les 36 organisations généralistes. Ainsi, sur les 18 OCI spécialisés, seulement 3 (17%) ont des projections négatives et 7 (39%) d’entre eux en ont des positives tandis que sur les 36 OCI généralistes, 22 (61%) ont des projections négatives et seulement 5 (14%) en ont des positives.



- Il y a en outre une grande cohérence des résultats, sans variation significative entre les perspectives quant au financement et celles liées aux programmes, puisque la totalité des organisations dont les projections sont négatives le sont à la fois pour le financement et les programmes et les trois quarts de celles qui sont positives le sont pour les deux facteurs.

- Il y a également un lien fort entre le fait de dépendre du financement de l'ACDI et d'avoir des projections négatives. Ainsi, sur les 13 OCI pour lesquels le financement de l'ACDI comptait pour plus de 30% de leur budget, aucun n'avait des projections positives et 10 (77%) des projections négatives.
- Si on compare les projections des OCI avec leur situation décrites plus haut, on peut affirmer qu'elles sont tendanciellement plus négatives⁵. Cela suggère que l'on anticipe pour le futur une détérioration de la situation actuelle. En outre, comme nous l'avions signalé précédemment en ce qui concerne la situation des OCI, l'état des programmes et le climat organisationnels sont nettement moins positifs que l'essor organisationnel. Ensemble, tout cela suggère que pour nombre d'OCI le pire est à venir, ce qui est loin d'être rassurant pour le futur.

Un pessimisme dangereux

De telles projections négatives sont directement liées à l'incertitude qui règne actuellement dans le milieu de la coopération internationale. Comme l'affirmait une personne représentante d'un gros OCI dont la situation est actuellement stable, mais dont les perspectives sont négatives : « *C'est de plus en plus difficile, c'est sûr. On va chercher des fonds moins importants qui engendrent plus de travail. (...) Les gens ont de l'inquiétude, de l'incertitude. Les gens ont peur des coupures, de comment ça va s'opérer.* » C'est donc dire que les projections négatives sont favorisées par des conditions objectives difficiles engendrant des perceptions négatives qui à leur tour génèrent un climat d'incertitude ayant pour effet d'inciter à un certain pessimisme.

Or, même les OCI qui sont dans une bonne situation et ont des projections positives sont touchés comme le montre ce témoignage : « *Dans la perspective que nous, on cherche à grandir, entendre des coupures de gros organismes, ça nous touche d'une façon, plus comme pour l'avenir.* » (petit OCI spécialisé en bonne situation et ayant des projections positives)

Qui plus est, ce qui pourrait s'interpréter comme un pessimisme deviendrait une sorte de réalisme, c'est-à-dire la norme au sein de nombreux OCI : « *On est conscients de l'incertitude de nos revenus. (...) Tout le monde sait que notre avenir est à court terme et à moyen terme, jamais à très long terme.* » (petit OCI dont la situation est moyenne et les projections sont neutres) C'est donc l'incertitude devenant un mode de vie ou, ce qui revient au même, la vie au sein des OCI qui est devenue profondément incertaine.

De surcroît, toutes ces perspectives négatives ont un effet lui aussi négatif sur la capacité de conserver le personnel : « *Passé le cap de Noël, si je n'ai pas plus de nouvelles que ça, il faut que je comprenne que certaines personnes ici vont peut-être vouloir chercher autre chose, parce que c'est le prix de l'incertitude. Pour moi, ce serait catastrophique.* » (moyen

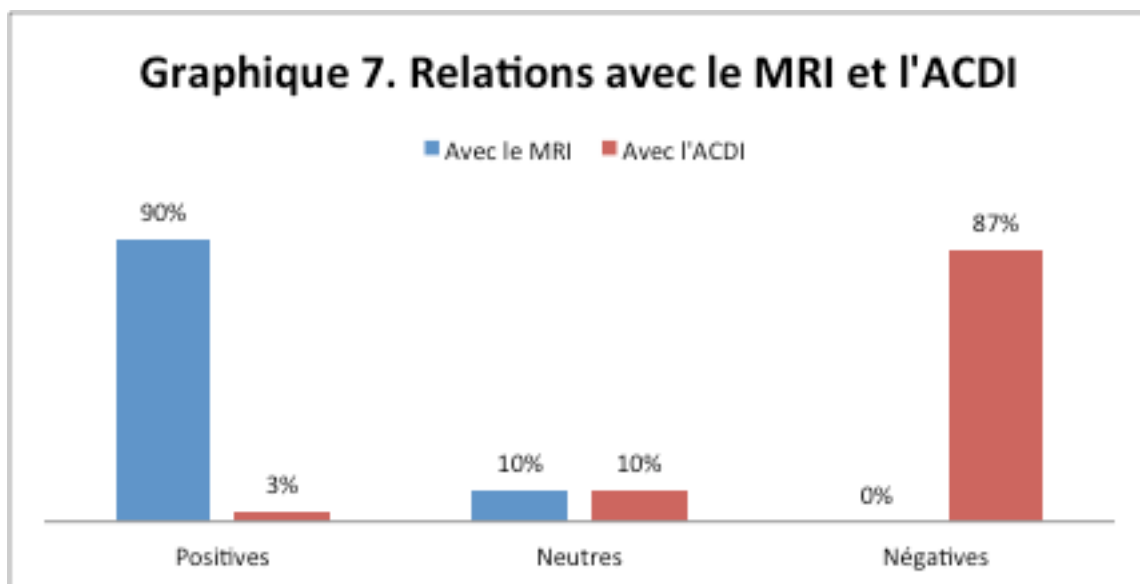
⁵ Ainsi, si on additionne l'ensemble des moyennes obtenues pour la situation et pour les projections (en attribuant à chaque OCI, selon le cas, un coefficient de -1, 0 et +1 pour la situation et pour les projections), on obtient des scores respectifs de -6,83 et -14, soit deux fois plus négatif pour les projections.

OCI spécialisé en situation stable ayant des projections négatives) Il y a donc ici une sérieuse menace de perte d'expertise accumulée au cours des ans.

2.3 Liens avec les bailleurs de fonds

Des données ont été recueillies sur les relations que les OCI entretiennent avec leurs bailleurs de fonds. Les bailleurs sont multiples, incluant des instances gouvernementales et multilatérales, des fondations, des communautés religieuses et des entreprises. Il n'y a que deux bailleurs qui touchent à la vaste majorité des OCI, d'une part le Ministère des Relations internationales, de la Francophonie et du Commerce extérieur du Québec (MRI) et, d'autre part, l'Agence canadienne de développement international (ACDI). C'est sur les relations avec ces deux sources de financement que nous allons axer nos analyses.

Tendances observées



- La tendance observée dans les entrevues est on ne peut plus tranchée, voire diamétralement opposée. Alors que dans le cas du MRI 90% des OCI décrivent la relation comme étant bonne, aucun comme étant difficile, dans le cas de l'ACDI, à l'inverse, 87% la considèrent difficile et un seul OCI la perçoit comme une bonne relation. Il faut noter que dans le cas de l'ACDI, ce n'est pas la relation avec les personnes qui est dépeinte négativement, mais clairement la relation institutionnelle.
- Pratiquement tous les OCI qui ont été en relation avec l'ACDI au cours des deux ou trois dernières années ont noté une nette détérioration dans leur relation avec cette agence. Alors qu'autrefois la relation était jugée relativement bonne, avec une communication assez fluide, transparente et efficace, la relation est maintenant

difficile, opaque et lente.⁶ De plus, les exigences bureaucratiques pour la soumission de propositions et de rapports ont augmenté à un tel point que plusieurs OCI ont renoncé à solliciter du financement de l'ACDI (l'effort ne justifiant pas le résultat escompté). Or, cette situation fort négative n'est pas liée à la relation avec les personnes ou les agents responsables avec lesquels les OCI transigent, relation interpersonnelle qui demeure souvent bonne. C'est la relation institutionnelle et le niveau politique qui sont ici en jeu.

- Tous les OCI consultés qui ont été en lien avec le MRI sont satisfaits de leur relation et ils qualifient généralement la communication de fluide, transparente et respectueuse, ceci même dans le cas d'OCI qui ont essayé des refus, ceux-ci ayant apparemment reçu des explications jugées adéquates.
- En ce qui concerne les autres bailleurs, la relation est habituellement considérée satisfaisante, parfois excellente, et elle inclut en général moins d'exigences bureaucratiques et un suivi moins serré, sauf dans le cas de l'Union Européenne et des agences multilatérales.
- Pratiquement tous les OCI croient qu'à travers les relations avec les bailleurs ils réussissent à respecter leur mission, mais que, ce faisant, ils subissent l'influence de ces derniers dans la façon de décrire leurs programmes et/ou dans le choix des pays d'intervention. Ce qui ressort avant tout, c'est le manque de financement impliquant qu'ils doivent agir avec des fonds limités ne leur permettant de réaliser qu'une partie de ce qu'ils projettent.
- Enfin, la vaste majorité des OCI cherchent impérieusement à diversifier leur financement, ce qui est vu comme une priorité en lien avec le contexte général difficile de la coopération internationale.

Une relation avec l'ACDI fortement détériorée

Ce qui ressort avec le plus d'évidence, c'est la mauvaise relation institutionnelle avec l'ACDI. La communication est réduite à sa plus simple expression. « *C'est catastrophique. L'information zéro, on se sent ni écoutés, ni reconnus, ni partenaires, ni même intelligents face à leurs tableaux, à leurs demandes. On a l'impression d'être des enfants d'école (...) comme si on parlait de zéro à chaque fois.* » (petit OCI régional en mauvaise situation et ayant des projections négatives) Cela laisse parfois l'impression que les OCI font face à un refus de communiquer : « *Il n'y a plus de service au numéro composé.* » « (...) *les organisations sont traitées comme des pions.* » (petit OCI régional) Un tel manque de communication donne donc l'impression d'être traité sans respect.

⁶ Il est intéressant de noter que la dernière revue de l'aide canadienne effectuée par le Comité d'aide au développement (CAD/DAC) de l'Organisation de coopération et développement économique (OCDE) mentionne que les questions de délais et de transparence affectent négativement la crédibilité l'ACDI et l'appui du public (voir OCDE/OECD « Canada. Development Assistance Committee (DAC) Peer Review 2012. » 2012 : 29).

Qu'est-il arrivé? Au cours des dernières années, on est « (...) *passé d'une dynamique d'ouverture, de recherche de partenariat, de partage, donc de coopération à une dynamique d'Omerta.* » (moyen OCI en mauvaise situation) Même dans les OCI qui sont en bonne situation et qui ont des perspectives positives, on partage cette impression : « *Avant, il y avait beaucoup d'échanges avec l'ACDI, maintenant, il faut satisfaire aux règlements, aux exigences. Il y a le mécanisme d'appel d'offres, sans échanges. C'est le froid sibérien.* » (petit OCI spécialisé)

Comme l'ont souligné de nombreuses personnes interrogées, ce n'est pas la relation avec les fonctionnaires qui est décriée, mais bien la relation avec l'institution. Voici deux témoignages qui décrivent bien cet état de fait :

« Il y a des gens qui se battent pour nous de l'interne pour essayer d'appuyer. (...) Dans les dernières années, c'est clair, la transparence a été un défi. (...) On sent bien que les personnes avec qui on est en contact à l'interne n'ont pas forcément toutes les informations nécessaires, parfois naviguent sur des œufs par rapport à ce qu'ils peuvent dire et pas dire. » (moyen OCI spécialisé en situation stable)

« La relation est existante, mais la communication n'est pas efficace dans le sens qu'on n'a pas de réponse aux questions qu'on pose. (...) Au niveau des individus, la relation est quand même bonne. (...) C'est très clair qu'elle [notre agente] ne peut pas parler. (...) Les consignes actuelles et le fonctionnement actuel de l'institution ne favorisent pas la communication ni la relation. » (moyen OCI en situation stable)

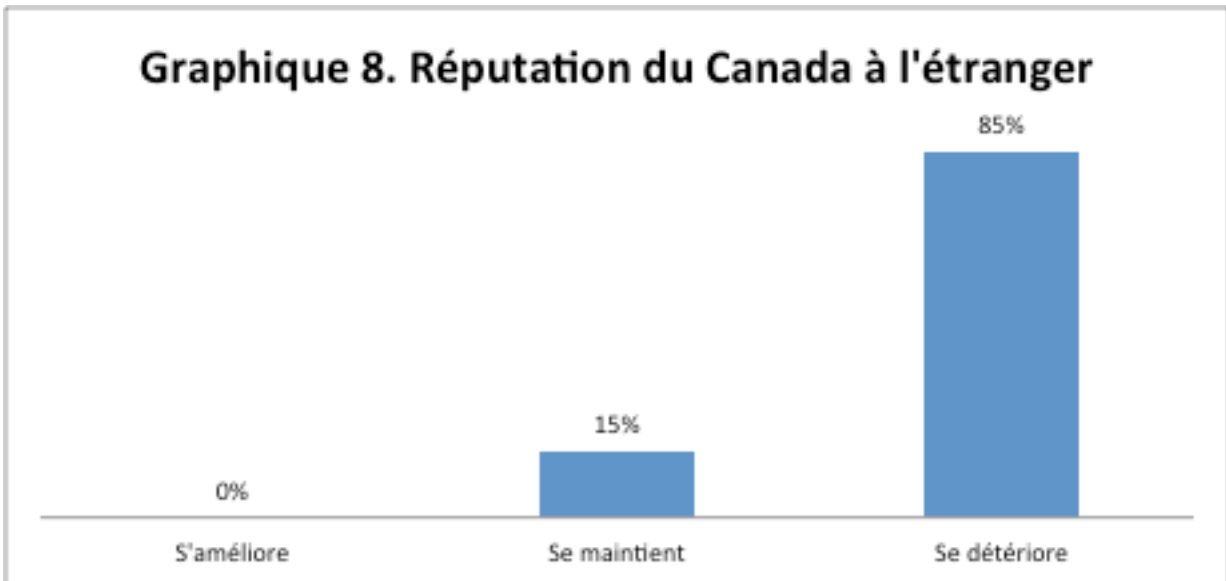
Bref, comme le suggérait quelqu'un d'un moyen OCI en mauvaise situation : « *On a des bons liens tant que ça sert à rien (...)* », c'est-à-dire lorsque ce n'est pas relié à une demande de financement.

En définitive, il y a eu au cours des dernières années une détérioration très prononcée de la relation institutionnelle entre l'ACDI et les OCI membre de l'AQOCI qui représentent au sein de la coopération internationale le secteur ONG ou des organisations de la société civile (OSC). Or, cette détérioration ne correspondrait-elle pas à une volonté manifeste du gouvernement actuel de réduire le financement des ONG et de faire taire la voix critique des OSC aussi bien à l'international qu'au sein du Canada?

2.4 Réputation du Canada à l'étranger

La plupart des personnes interrogées jugent que la réputation de leur OCI à l'étranger s'est maintenue et même, dans certains cas, renforcée par l'effet de solidarité des partenaires face à la situation difficile. C'est essentiellement la réputation du Canada qui est mise en cause.

Tendances observées



- Ici aussi la tendance se dégageant des entrevues est très claire. Ainsi, sur les 40 personnes qui se sont prononcées sur le sujet, 34 (85%) ont noté une détérioration de la réputation du Canada à l'étranger, aucune ne mentionne une amélioration et au mieux pense-t-on qu'il y a eu maintien de la réputation (15%).
- Il ressort que le Canada s'était gagné une réputation enviable au cours des ans, réputation qui est aujourd'hui en péril.
- Les éléments mentionnés qui semblent contribuer à la détérioration de la réputation du Canada sont les suivants :
 - ⇒ l'agissement des compagnies minières canadiennes et l'appui apparemment inconditionnel du gouvernement fédéral;
 - ⇒ les interventions militaires canadiennes;
 - ⇒ l'identification de la politique extérieure canadienne à celle des États-Unis;
 - ⇒ la politique et les prises de position vis-à-vis le Moyen-Orient, les mouvements des femmes et les questions environnementales;
 - ⇒ le retrait ou la diminution de l'aide dans certains pays;
 - ⇒ le difficile accès aux visas canadiens pour les visiteurs étrangers.

Une réputation en chute libre

Depuis l'époque de Pearson et de Trudeau, le Canada s'était forgé à l'échelle internationale la réputation fort enviable d'un pays faisant la promotion de la paix, du respect des droits humains, de la protection de l'environnement, du pluralisme politique

et de la justice sociale, position largement respectée dans le monde qui impliquait une compréhension de l'importance du rôle joué par les OSC dans les pays recevant l'aide du Canada. En développement international, on adoptait une politique de recherche d'équilibre entre les instances gouvernementales, les OSC et les entreprises privées, trois secteurs dont on tendait à respecter l'autonomie relative. Aujourd'hui, les choses ont bien changé. Les soldats canadiens interviennent comme une force belligérante, les questions des droits humains, de la justice sociale et de la protection de l'environnement sont reléguées à un second plan et l'accent est mis sur la « croissance » et le « rôle moteur du secteur privé » auquel doivent s'associer les autres secteurs.⁷ L'équilibre est donc rompu, ce que nombre d'observateurs, notamment de la société civile mondiale, n'ont pas manqué de constater. Cela a grandement terni l'image du Canada.

Voici à cet effet un témoignage fort éloquent :

« Les partenaires ne reconnaissent plus le Canada dans sa politique étrangère, dans ses programmes outre-mer, ne reconnaissent plus le Canada dans ses positions internationales. (...) Tout ce qu'on a construit en 50 ans est détruit en quelques années, puis les partenaires du Sud le savent très bien. Ils ne comprennent pas. » (petit OCI)

Même les personnes considérant que l'image du Canada n'est pas encore affectée sont préoccupées : « *Le Canada fait tout ce qu'il faut pour avoir une mauvaise réputation actuellement.* » (moyen OCI spécialisé)

Un élément jouant en défaveur de la réputation du Canada, sur lequel il y a un large consensus, c'est la présence des compagnies minières : « *En Amérique latine, les comportements des entreprises canadiennes, notamment dans le secteur minier, ont un impact négatif sur la perception que les populations ont du Canada. Cela est également vrai de certains pays d'Afrique et d'Asie.* » (moyen OCI) Dans ces conditions, il arrive parfois que le travail des OCI se complique : « *Un lien de confiance est difficile à tisser parce qu'on est Canadiens.* » (très petit OCI).

Bien sûr, la détérioration de la réputation du Canada touche davantage la population plus éduquée et informée, qui suit la politique internationale, mais pas exclusivement. Ainsi, on nous a cité le cas d'un stagiaire dans un pays d'Amérique centrale qui s'est fait huer en entrant dans un bistro parce qu'il avait un petit drapeau canadien. Ensuite, le barman a même refusé de le servir. (petit OCI) Il n'y a pas si longtemps, on n'aurait pas cru que cela eût été possible, tant la réputation du Canada était bonne...

⁷ Les allocutions du Ministre de la Coopération internationale, Julian Fantino, au Economic Club of Canada (23 novembre 2012) et à la Conférence GrowCanada (29 novembre 2012) sont très claires à ce sujet :

<http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/fra/NAT-1123135713-Q8T>

<http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/fra/NAD-1129144712-R83>

Voir aussi le Rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du développement international « Stimuler la croissance économique inclusive : rôle du secteur privé dans le développement international » (novembre 2012) :

<http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5732913&Language=F&Mode=1&Parl=41&Ses=1>

2.5 Relations entre les OCI

Tendances observées

- La majorité des OCI collaborent avec d'autres OCI, mais cette collaboration est en général restreinte à l'échange d'information au sein d'alliances ou de réseaux ou l'organisation d'activités conjointes ponctuelles.
- De nombreux OCI se considèrent différents des autres, voire uniques alors que dans la réalité il y a de nombreux points communs entre les OCI et qu'en même temps chacun possède des traits originaux. Cette tendance à se distinguer des autres à la fois dénote un manque d'information sur ce que font réellement les autres organisations et pourrait constituer, si elle devenait trop prononcée, un frein au rapprochement entre les OCI.
- Dans quelques cas, relativement peu fréquents, certains OCI font partie d'un consortium réalisant conjointement des projets ou des OCI de nature complémentaire collaborent de façon systématique.
- La majorité des personnes consultées ont déploré une augmentation de la rivalité entre les OCI liée le plus souvent aux mécanismes compétitifs d'attribution des fonds.
- En même temps, la quasi totalité des personnes consultées ont dit souhaiter une plus grande collaboration entre les OCI pour faire face à la situation actuelle de la coopération internationale.
- Plusieurs personnes interrogées ont fait référence à une tension qui existe entre les petits et les gros OCI.

Entre la rivalité et la collaboration

Il y a une tension dialectique entre la nécessité perçue de collaborer, de resserrer les rangs et celle de sauver sa peau en compétitionnant sur le marché de l'aide internationale.

Comme on a dit : « *C'est une crise qu'on doit régler ensemble.* » (moyen OCI) Et c'est justement cette crise partagée qui inciterait à une collaboration accrue :

« La crise, depuis décembre 2010, provoque davantage d'ouverture vers les autres que de fermeture. (...) Depuis décembre 2010, c'est à peu près toutes les organisations membres de l'AQOCI qui voient leur budget de coopération dramatiquement réduit. Ça nous pousse à devenir un collectif qui se parle. À la limite, c'est comme si on avait le même adversaire devant nous. » (petit OCI régional)

En même temps qu'il y a ce désir de coopération, on constate que : « *Tout le monde défend sa portion de pain.* » (petit OCI) Dans le contexte actuel de diminution du financement, les OCI sont fragilisés et il y a un sentiment qui reste souvent dans le domaine du non-dit : « *Quand il y a fragilisation, il y a une crainte ou une peur. Donc, les autres OCI vont être perçus comme des concurrents potentiels.* » (petit OCI spécialisé en bonne situation et ayant des projections positives)

Or, cela peut engendrer un mouvement contradictoire : « *Les règles compétitives ont tué la capacité de collaborer comme grand groupe. Par contre, étrangement, à l'inverse cela a suscité des collaborations plus bilatérales (...) pour être plus compétitifs.* » (gros OCI) Les mécanismes compétitifs, dans l'état actuel de crise des OCI, favoriseraient donc à la fois la distance rivalitaire rendant l'action commune plus difficile et le rapprochement tactique pour augmenter les chances de succès dans la course pour l'obtention de fonds.

Un autre axe contradictoire est la division existante entre les gros et les petits OCI qui est bien antérieure à la crise actuelle et très largement ressentie. D'entrée de jeu, plusieurs petits OCI, qui fonctionnent avec des budgets réduits, n'ont pas accès aux plus grosses sources de financement.

« Comment les petits organismes comme nous pourraient être financés? Par quel organisme pourraient-ils être financés? Nous avons des scrupules à aller à l'ACDI parce que eux subventionnent des affaires de 100 000 et nous n'avons pas de projets de 100 000, nous avons de petits projets de 10-25 000\$, nous avons de petits projets de 25 000, de 30 000, de 10 000. » (très petit OCI régional)

Or, dans le contexte actuel de diminution du financement de l'ACDI, certains plus gros OCI valorisent davantage des sources de financement autrefois négligées, ce qui engendre une crainte parmi les petits OCI : « *On a senti une espèce de malaise, de peur que de nouvelles OCI viennent prendre notre budget.* » (...) « *Notre enveloppe risque de diminuer. On risque de la perdre.* » (très petit OCI) On pourrait croire en outre que, face à la crise, les plus gros OCI vont mieux tirer leur épingle du jeu:

« Elles pourraient s'en sortir mieux parce qu'elles ont la capacité de parler à plus de gens et que cet aspect pourrait plaire au gouvernement et aux décideurs, puis aussi parce qu'elles sont connues, leur travail est connu au Québec et au Canada en général. (...) Alors que pour les plus petites organisations « Leur parole ne porte pas super loin, malheureusement. » (moyen OCI)

Par contre, comme le dit une personne d'un gros OCI, une telle situation d'opposition pourrait être néfaste à l'ensemble des organisations :

« C'est un enjeu important de ne pas se laisser mettre dans le nous versus eux. (...) Nous les grands, on doit aussi penser comment on appuie les autres en travaillant avec eux, parce que la division pour mieux régner, ça marche. » (gros OCI)

Bref, les OCI sont placés devant une double menace de divisions, l'une favorisée par les mécanismes compétitifs d'attribution de fonds et l'autre fondée sur la vieille opposition entre les petits et les gros OCI. À ces deux facteurs de division, il faut ajouter celui des modèles de développement et des visions de société mises de l'avant de même que des postures prises face au plaidoyer. Deux questions spécifiques semblent engendrer de la controverse. D'une part, la possibilité de s'associer à des entreprises minières soulève un tollé de protestation parmi les OCI. D'autre part, la proposition de rapatriement au Québec de sa part du budget de coopération internationale en créant une agence québécoise est loin de faire l'unanimité. Dans ce dernier cas, ce n'est pas tellement la création de l'agence qui attire certaines critiques comme la demande de rapatriement du budget.

En même temps qu'on observe ces éléments susceptibles de générer des divisions, les OCI sont placés devant une conjoncture exceptionnelle où leur existence même est en jeu et où le besoin de collaboration, voire d'unité se fait largement sentir. Or, dépendamment des positions qui seront défendues par chaque OCI et des options choisies par l'AQOCI, la crise actuelle pourrait aussi bien exacerber les divisions que permettre de les dépasser collectivement.

2.6 Relations avec la population québécoise (et canadienne)

Tendances observées

- Dans la vaste majorité des cas, on ne note pas de détérioration de la relation avec la population québécoise et canadienne. Cette relation implique cependant généralement un nombre restreint de personnes.
- En même temps, on note un intérêt très limité, voire secondaire, de la population pour les enjeux de la solidarité internationale. Un sondage réalisé en mars 2012 pour la coalition des conseils provinciaux et régionaux du Canada va dans ce sens, classant la pauvreté dans le monde au 9^{ème} rang des problèmes sociaux qui préoccupent le plus les Canadiens et Canadiennes, loin derrière les soins de santé, l'économie, la responsabilisation du gouvernement, l'éducation et l'emploi.⁸
- Quant au plaidoyer ou à la prise de positions, les stratégies préconisées sont multiples, certains OCI optent pour la prudence, omettant de prendre des positions publiquement ou le faisant avec beaucoup de nuances, tandis que d'autres veulent emprunter une voie plus combative, directement ou par l'entremise de réseaux comme l'AQOCI et le CCCI.

⁸ Sondage « L'engagement canadien pour éliminer la pauvreté dans le monde » réalisé par Vision Critical pour le Réseau de coordination des conseils (RCC) en mars 2012.

Comment lutter?

Nul doute que le travail de plaidoyer ne se réalise pas dans un contexte d'ouverture de la part du gouvernement fédéral :

« On n'est pas dans un contexte très amical. On n'est pas dans un contexte de collaboration. On n'est pas dans un contexte de partage de points de vue. On n'est pas dans un contexte comme dans le passé (...). Aujourd'hui, c'est le contraire, on est en territoire ennemi avec notre gouvernement. (moyen OCI)

Comme on l'a mentionné : *« C'est un gouvernement qui veut surtout collaborer avec le secteur privé et qui va graduellement fermer le robinet aux ONG. »* (gros OCI) Il y a donc là une difficulté réelle qui incite certains OCI à la prudence, mais en même temps il y a un fort consensus qui se dégage sur la nécessité d'oser défendre des positions, de ne pas laisser la conjoncture éteindre la voix de la société civile. Pour certains OCI : *« La situation actuelle nous a encouragé à être plus actifs en appui de nos regroupements (...) On est plus présents dans le plaidoyer et la sensibilisation par rapport aux politiques des gouvernements. »* (petit OCI spécialisé)

Qui plus est, il faut agir : *« Là, je sens qu'il y a un sentiment d'urgence plus grand et qu'on est prêt à passer à l'action et à prendre la parole publiquement. »* Avant, on avait le sentiment qu'*« on ne mord pas la main qui nous nourrit. »* (petit OCI) Donc, on ne veut plus se retenir : *« Il n'y a pas de censure. Au contraire, avant on se censurait. »* (moyen OCI)

Par ailleurs, malgré certains progrès notés dans le travail de sensibilisation, on conseille de demeurer réaliste sur la capacité réelle de mobilisation de la population québécoise :

« Il y a une meilleure connaissance des problématiques internationales, un niveau critique beaucoup plus élevé par rapport aux politiques canadiennes. (...) Mais en toute modestie, le bassin de nos rencontres c'est un bassin modeste. (...) La sensibilisation progresse, mais c'est sûr que c'est une goutte d'eau. » (petit OCI)

Quelqu'un ajoutera : *« Nous prêchons aux convertis. »* (gros OCI) D'ailleurs, les OCI n'ont pas toujours bonne réputation auprès de la population, surtout quand vient le temps de collecter des fonds : *« Des gens se disent sur-stimulés, sur-sollicités par les ONG qu'ils qualifient de " rapaces voraces à la recherche du moindre sou". »* (petit OCI)

Bref, le lien avec la population québécoise et canadienne constitue certainement un enjeu de taille pour les OCI, pour la collecte de fonds nécessaire à la survie des organisations, mais aussi pour accumuler la force nécessaire pour influencer les décisions politiques dans le champ de la coopération internationale, en particulier celles qui sont au cœur de la survie des OSC en tant qu'organisations autonomes. Il y a donc ici un enjeu existentiel qui est en même temps un dilemme susceptible de conditionner les pratiques futures des OCI, dilemme qui pourrait être schématisé entre deux tendances :

celle d'accepter de payer le prix politique de la survie par la perte d'autonomie et l'assujettissement à un cadre contraire aux intérêts défendus jusqu'à maintenant et celle d'accepter la frugalité, au risque de perdre les moyens d'être pertinent, pour le maintien de l'autonomie. Faut-il trancher ou y a-t-il une voie permettant d'assurer à la fois la continuité des moyens tout en maintenant une stratégie autonome pour la société civile?

2.7 Relations avec les partenaires et la population du Sud

Tendances observées

- Dans presque tous les cas, la qualité de la relation avec les partenaires a été maintenue et même parfois renforcée dans l'adversité.
- Face à la diminution du financement des OCI qui ont été obligés de réduire leurs programmes au Sud les groupes partenaires se sont adaptés en augmentant le bénévolat et l'implication des communautés de base, en effectuant des mises à pied et en réduisant leurs activités.
- Presque tous les OCI notent que leur réputation se maintient et s'améliore parfois, même dans les cas où le rayonnement de leurs programmes et le nombre de partenaires au Sud ont diminué, ceci en général à cause de la qualité de leur relation de partenariat, notamment en termes de transparence.
- Les OCI dont les transferts au Sud ont diminué de façon importante estiment que cela a eu un impact notable sur des populations pauvres du Sud, impact difficile à chiffrer (qui demanderait des ressources pour le moment inexistantes), mais qui touche aux conditions matérielles d'existence des populations pauvres du Sud, au respect de leurs droits et à leur capacité de prendre en mains leur développement et de participer aux processus de prise de décisions qui les concernent.
- De nombreux OCI dont les revenus sont stables ou même en croissance craignent ou envisagent une diminution de leurs revenus dans le futur, diminution qui aurait vraisemblablement des conséquences négatives, parfois vitales, sur des populations pauvres du Sud.

Le pire est à venir

Jusqu'à maintenant, sauf exception, ce sont surtout les OCI qui ont été touchés par la crise de la coopération internationale. Cela pourrait s'expliquer tant par la tendance déjà signalée (dans la section 2.1 sur la situation des OCI) des organisations à protéger leurs programmes que par la grande capacité d'adaptation des partenaires et des populations pauvres du Sud. Cela, évidemment, a certaines limites, surtout si la situation ne s'améliore pas.

Qui plus est, il est fort possible que le processus de diminution du financement des OCI se poursuive et même qu'il s'intensifie dans les prochains mois et années. Il y a certes des impacts significatifs, mais pas encore massifs et généralisés, sur les populations du Sud, quoique certains partenaires du Sud subissent déjà des contraintes importantes liées à la crise européenne.

Somme toute, il y a lieu de craindre que pour les populations pauvres du Sud, le pire soit à venir. Dans un tel cas, l'impact du retrait progressif du secteur de la société civile de la coopération internationale se ferait sentir immédiatement dans la non satisfaction de certains besoins de base, par exemple en santé et en éducation, et de façon encore plus importante par la perte de capacité des principaux défenseurs d'un modèle de développement durable qui soit juste, équitable et respectueux de l'environnement. Or, c'est ce qui fait la différence entre se limiter à fournir de la nourriture aux gens et bâtir une agriculture de proximité qui leur permette de répondre eux-mêmes à leurs besoins ou se contenter de créer rapidement des emplois dans le secteur minier et le faire en protégeant l'environnement et la santé des populations.

2.8 Pistes d'action pour l'AQOCI

En compilant l'ensemble des suggestions qui ont été formulées, il ressort une perception généralisée, parfois exprimée avec insistance, à l'effet que la communauté des OCI traverse présentement un moment historique fort difficile qui la place devant l'urgence d'agir.

« On tergiverse sur des actions, mais on doit prendre des décisions avant que les OCI ne disparaissent. Il y a un risque de perdre l'expertise. »
(moyen OCI régional)

Les différentes propositions qui ont été faites à l'AQOCI dans les entrevues concernent les priorités à tenir compte. Afin de faciliter la discussion, elles ont été peaufinées et regroupées en différentes catégories, mais aucunement hiérarchisées. Les choix à faire incombent aux OCI membres. Voici donc ces propositions d'actions prioritaires pour le réseau de l'AQOCI :

Auprès de la population québécoise

a) Des éléments d'ordre général

- Faciliter la relation entre les OCI et la population
- Diffuser notamment les succès de la coopération internationale
- Augmenter la visibilité
- Informer
- Sensibiliser le public

b) Des éléments plus spécifiques :

- Montrer l'impact des actions des OCI sur le terrain
- Démontrer l'impact au Sud et au Québec des coupures
- Dévoiler, montrer l'évolution des politiques canadiennes d'APD
- Faire changer l'opinion publique à moyen terme

Auprès des instances politiques

a) Des éléments d'ordre général

- Représenter les OCI auprès des instances gouvernementales
- Mobiliser les membres
- Faire du plaidoyer (avantages mentionnés : plus de poids, moins de risque pour les OCI et plus de ressources)

b) Des éléments plus spécifiques :

- Contre la tendance actuelle de transformation de l'ACDI
- Résister aux nouvelles politiques
- Préparer l'après-Harper avec les partis d'opposition

Auprès des OCI membres

a) Des éléments d'ordre général

- Réseautage, synergie, collaboration, coopération entre OCI
- Partage d'information, de pratiques, de leçons, de connaissances
- Dialogue, réflexion commune et discussions thématiques et géographiques
- Poursuite des recherches
- Rapprochements stratégiques sur le terrain
- Regroupement (en mini tables de concertation) par champ d'action et par région
- Formation technique, outillage et renforcement des capacités pour la recherche de financement et la gestion de programmes et formation sur les enjeux internationaux
- Développement de l'autonomie financière
- Émulation de projets concertés
- Consultations auprès des membres

b) Des éléments plus spécifiques :

- Veiller au respect du code d'éthique
- Créer un site pour aider les OCI en émergence (ressources, membres, financement, lois, comptabilité, etc.)
- Rendre accessible l'expertise des OCI au sein du réseau
- Faciliter l'accès à différentes sources de financement
- Donner suite à cette étude
- Programme d'assurance collective
- Créer une unité dédiée au développement des partenariats (répertorier les possibilités, identifier les membres intéressés et évaluer l'intérêt réel)
- Améliorer les relations entre les petits et les grands OCI

Quelques projets communs

- Les objectifs de développement durable et les ODM pourraient être un champ mobilisateur pour une grande campagne
- Collecte de fonds commune
- Initiative commune d'autofinancement
- Soumission à l'ACDI d'une proposition de grande envergure avec l'ensemble des membres
- Création d'une agence québécoise de solidarité internationale
- Rapatriement des fonds de la coopération internationale au Québec

3. Est-ce la fin de la coopération solidaire? [Quatre défis à relever]

Tout au long de cette étude, nous avons identifié une série de tensions et de contradictions qui marquent les pratiques des OCI. Nous avons identifié quatre défis qui en découlent.

En premier lieu, il y a certainement le défi du **financement**, entre autres du financement autonome, qui est crucial pour l'avenir des OCI, spécialement pour la poursuite du modèle solidaire de coopération internationale et de ses impacts sur le terrain, pour la préservation de l'expertise accumulée au cours de plusieurs décennies et pour le maintien de la présence de la solidarité internationale dans les différentes régions du Québec. Il est certain que les OCI, en tant qu'acteurs de la société civile, peuvent à juste titre réclamer le droit de participer activement à la définition des politiques d'aide internationale et aussi celui de recevoir une juste part de l'aide publique au développement, mais il appert également que le niveau très élevé de dépendance face au financement public, en particulier dans le cas présent de l'ACDI, rend certains OCI fort vulnérables par rapport aux décisions gouvernementales. Or, sans un appui populaire important, il est difficile de pouvoir renverser les décisions prises.

Ce dernier élément nous amène vers un second défi, celui de renforcer le **lien avec la population québécoise**. Dans un contexte où les enjeux de la coopération internationale constituent des préoccupations assez secondaires auprès de la population, il apparaît essentiel d'intensifier le travail de sensibilisation et d'éducation du public. Pour ce faire, il est important de parvenir à mieux faire valoir la qualité ainsi que l'impact du travail des OCI dans les pays du Sud. Tout cela pourrait faciliter l'accumulation de force à travers la mobilisation de groupes organisés autour d'enjeux précis. Or, la tendance à sabrer dans les programmes d'éducation du public, actuellement favorisée par les politiques de financement de l'ACDI, représente un obstacle dont il faut tenir compte.

En troisième lieu vient le défi de maintenir un certain équilibre entre les programmes de **développement à plus long terme**, essentiels dans une vision de transformation sociale, et les programmes d'urgence et de reconstruction, eux aussi indispensables face à l'augmentation du nombre et de l'intensité des catastrophes naturelles et sociopolitiques. Ici, l'idée de concevoir les programmes dans un continuum urgence-reconstruction-développement est certainement pertinente, mais ceci en autant que les programmes de développement à long terme ne soient pas relégués au second plan.

Enfin, il y a le défi de la **collaboration entre les OCI et de l'unité du réseau**. Il ne s'agit pas ici d'enrégimenter les OCI. Il s'agit plutôt de dépasser les divisions fondées sur la compétition pour l'obtention de fonds, sur des visions différentes du développement et sur la taille des organisations. Ce faisant, il y aurait lieu de faciliter des actions ou des programmes conjoints en misant peut-être davantage sur les complémentarités, particulièrement entre OCI généralistes et spécialisés. D'autre part, il faudrait réitérer et renforcer l'unité des OCI membres de l'AQOCI et de ceux-ci avec les partenaires du Sud, unité basée sur une identité, une vision et des pratiques communes de coopération

solidaire⁹ et débouchant sur des actions elles aussi communes, notamment en matière de plaidoyer. Pour les OSC du Sud, les actions de plaidoyer sont souvent aussi importantes que le soutien financier. Dans ce dernier cas, il faut considérer le fait que le style de plaidoyer préconisé par rapport au gouvernement fédéral est assez polarisé. Certains OCI proposent d'intensifier la lutte contre les politiques gouvernementales et de parler haut et fort alors que d'autres recommandent plutôt une approche prudente qui évite les affrontements trop brutaux.

Bref, le réseau des OCI constituant l'AQOCI est à un point tournant de son existence. Ce qui est en jeu à l'heure actuelle, ce n'est pas tellement la survie de chaque organisation prise individuellement. Bien sûr, chaque fois qu'un OCI disparaît ou réduit son champ d'action, cela se traduit par une perte d'expertise et de capacité pour le réseau et aussi par des liens de solidarité qui se brisent avec le Sud. Il existe cependant une menace encore plus grande qui pointe à l'horizon. C'est la survie de la voie originale de coopération internationale des ONG, de cette coopération solidaire tissant des liens entre les sociétés civiles du Nord et du Sud. Or, cette forme de coopération dérange les pouvoirs en place. Les politiques actuelles d'alignement des ONG sur les objectifs du gouvernement, notamment à travers les mécanismes de financement, favorisent un contrôle accru de ce secteur et constituent une menace à peine voilée de transformation des OCI en agences d'exécution des politiques gouvernementales.¹⁰ Cela reviendrait à une neutralisation ou même, dans le pire des cas, à une disparition de la voie solidaire de coopération internationale et de la voix de la société civile dans le développement international. Ce qui est donc en jeu ici, c'est la survie des OCI en tant que secteur autonome. On devrait y voir là un enjeu important de la démocratie canadienne.¹¹

Il incombe maintenant à l'AQOCI et à ses organisations membres de se positionner face à la conjoncture et de définir une stratégie pour le futur. La bonne nouvelle, c'est qu'il est encore temps d'agir. Le pire des scénarios serait alors de sombrer dans un attentisme qui laisse au temps, c'est-à-dire aux forces dominantes, exercer son emprise sur le destin de la coopération solidaire québécoise...

⁹ Il y a déjà une vision commune qui se dégage dans la « Chartre de principes pour un développement solidaire » (1987), la « Chartre de principes sur les droits humains et le développement » (1992) ainsi que la « Déclaration du Québec » (2006) :

<http://www.aqoci.qc.ca/spip.php?article309>

<http://www.aqoci.qc.ca/spip.php?article310>

<http://www.aqoci.qc.ca/spip.php?article308>

¹⁰ Même le rapport de l'OCDE cité plus haut (CAD/DAC 2012 : 29) fait référence à la nécessité de respecter l'autonomie des OSC.

¹¹ Pour des analyses récentes de la conjoncture actuelle, voir les articles de Louis Favreau le blogue Oikos (<http://www.oikosblogue.coop/?author=29>) de même que l'allocution de François Audet à l'assemblée générale de l'AQOCI de juin 2012 (<http://www.aqoci.qc.ca/spip.php?article1030>) ainsi que l'ouvrage de Stephen Brown (éd) *Struggling for Effectiveness*. McGill-Queen's University Press, 2012.

Annexe 1. Guide d'entrevue semi-structurée

1. Situation des OCI

1.1 Budget (2002, 2005, 2010 et 2012) en spécifiant la portion reçue de l'ACDI

1.2 Déficit prévu en 2012

1.3 Nombre d'employés (2002, 2005, 2010 et 2012)

1.4 Nombre de mises à pied prévues

1.5 Description du climat organisationnel

2. Conséquences sur leurs programmes

2.1 Montants utilisés et transférés au Sud

2.2 Nombre de partenaires financés

2.3 Rayonnement des programmes au Sud

2.4 Programmes de plaidoyer et d'éducation du public au Québec (et Canada)

2.5 Domaines, types, orientations et méthodologies des programmes

3. Conséquences en lien avec les bailleurs de fonds

3.1 Qualité et fluidité de la communication et relation de confiance

3.2 Nouveaux bailleurs et nouvelles initiatives de financement

3.3 Appropriation (maîtrise) et autonomie de l'OCI

4. Conséquences sur leurs relations avec les autres OCI

4.1 Partage d'information

4.2 Actions conjointes

4.3 Vision de l'autre (comme rival)

5. Conséquences sur leurs relations avec la population québécoise (et canadienne)

5.1 Réactions notées

5.2 Sensibilisation aux problématiques de la solidarité internationale

5.3 Prises de position publiques

6. Conséquences en lien avec les partenaires du Sud

6.1 Programmes planifiés et mis œuvre

6.2 Emplois

6.3 Fluidité de la communication et transparence de la relation de partenariat

6.4 Réputation de l'OCI et du Canada

7. Conséquences sur les populations pauvres du Sud

7.1 Rayonnement

7.2 Résultats obtenus ou escomptés

8. Pistes d'action pour le futur

8.1 Actions de chaque OCI

8.2 Actions en coalition avec d'autres organismes

8.3 Actions pour le réseau de l'AQOCI

Annexe 2. Liste des 54 OCI participants

[Selon l'ordre des entrevues et en identifiant les OCI spécialisés.]

- 1 CSI-LSJ (Centre de solidarité internationale du Saguenay-Lac-Saint-Jean)
- 2 Alternatives
- 3 L'AMIE (L'Aide internationale à l'enfance) S
- 4 Cyclo Nord-Sud S
- 5 CJS (Comité pour la justice sociale) / SJC (Social Justice Committee)
- 6 Mer et Monde
- 7 AUC (Architectes de l'urgence et de la coopération) / CEA (Cooperation and Emergency Architects) S
- 8 CS/TR (Comité de Solidarité/Trois-Rivières)
- 9 Solidarité Sud
- 10 NAVTI Fondation Canada
- 11 Les YMCA du Québec / The YMCAs of Québec
- 12 ISFQ (Ingénieurs sans frontières Québec) S
- 13 L'EMI (L'Entraide Missionnaire)
- 14 Managers sans frontières S
- 15 RML (Regroupement des missionnaires laïques)
- 16 CISO (Centre international de solidarité ouvrière)
- 17 UPA DI (UPA Développement international)
- 18 PAQG (Projet Accompagnement Québec-Guatemala)
- 19 CTM (Carrefour Tiers-Monde)
- 20 Micro-Recyc-Coopération S
- 21 CASIRA (Centre Amitié de Solidarité Internationale de la Région de l'Amiante)
- 22 ASFC (Avocats sans frontières Canada) / LWBC (Lawyers Without Borders Canada) S
- 23 CSI (Carrefour de solidarité internationale) [Estrie]
- 24 DESI (Développement, Expertise et Solidarité Internationale) S
- 25 AMARC (l'Association mondiale des radiodiffuseurs communautaires / (World Association of Community Radio Broadcasters) S
- 26 SMAC (Solidarité Montérégie Amérique Centrale)
- 27 Inter Pares [Canada]
- 28 SNSBF (Solidarité-Nord Sud des Bois-Francs)
- 29 Fondation PGL (Fondation Paul Gérin-Lajoie) S
- 30 CRÉDIL (Comité régional d'éducation pour le développement international de Lanaudière)
- 31 Équiterre [Canada] S
- 32 AQANU (Association Québécoise pour l'Avancement des Nations Unies)
- 33 AMP (Aide médicale pour la Palestine) / MAP (Medical Aid for Palestine) S
- 34 SLAM (Solidarité Laurentides Amérique Centrale)
- 35 CSI (Collaboration santé internationale) S
- 36 JCM (Jeunesse Canada Monde) / CWY (Canada World Youth)
- 37 TSF (Terre Sans Frontières)

- 38 CECI (Centre d'étude et de coopération internationale / Center for International Studies and Cooperation)
- 39 Comité de jumelage "Des Mains pour Demain" [Sainte-Élisabeth]
- 40 HI (Handicap International Canada) [Canada] S
- 41 FEM International **S**
- 42 Développement et Paix / Development and Peace
- 43 GESQ (Groupe d'économie solidaire du Québec) S
- 44 ACTION HAÏTI de St-Jean-Sur-Richelieu
- 45 Centre de Solidarité internationale Corcovado [Abitibi-Témiscamingue]
- 46 Carrefour International / Crossroads International
- 47 SUCO (Solidarité Union Coopération)
- 48 CDHAL (Comité pour les droits humains en Amérique latine / Committee for Human Rights in Latin America) [Qc]
- 49 OXFAM Québec
- 50 CUSO Intenational [Canada]
- 51 SACO / CESO
- 52 L'Œuvre Léger
- 53 Equitas [Centre international d'éducation aux droits humains / International Centre for Human Rights Education] S
- 54 Résultats Canada / Results Canada **S**

S : OCI spécialisé

Annexe 3. Définitions opérationnelles

a) Catégories d'OCI

Nous avons différencié les OCI par taille, par rayonnement et par type d'activité.

- ❖ Rayonnement : c'est l'envergure géographique des OCI en tant qu'organisation canadienne (et non de son programme dans le monde) :

OCI régional : organisation agissant dans une région du Québec (incluant celles des villes de Montréal et de Québec)

OCI panquébécois : organisation ayant une résonance à l'échelle du Québec

OCI au-delà du Québec : organisation ayant une résonance au-delà des frontières québécoises, à l'échelle canadienne ou tout au moins dans plusieurs provinces

- ❖ Taille : les OCI ont été classifiés à partir du montant du dernier budget :

Très petit OCI : budget de 0 à 99 999\$

Petit OCI : budget de 100 000 à 999 999\$

Moyen OCI : budget de 1M à 9 999 999\$

Gros OCI : budget de 10M\$ et plus

- ❖ Type d'activité : on a distingué deux types distincts :

OCI spécialisé : organisation qui intervient dans un champ précis et limité tel que la santé, l'ingénierie, l'architecture, etc.

OCI généraliste : organisation qui n'est pas spécialisée et qui intervient donc dans plusieurs domaines ou de façon intégrale

b) Situation des OCI

C'est l'état actuel dans lequel se trouvent les OCI. Elle correspond à la moyenne des trois facteurs suivants : essor organisationnel, climat organisationnel et état des programmes.

- ❖ Essor organisationnel : chaque OCI a reçu une pondération de 1, 0 ou -1 selon qu'il réponde aux règles suivantes :

(1) l'organisation est en essor si elle répond à deux des trois critères suivants :

- ⇒ budget en augmentation de plus de 10% entre 2010 et 2012
- ⇒ nombre de postes rémunérés en augmentation entre 2010 et 2012
- ⇒ pas de déficit en 2012 ou 2013

(0) l'organisation est stable si elle répond à deux des trois critères suivants :

- ⇒ budget stable ou en augmentation de moins de 10% entre 2010 et 2012
- ⇒ nombre de postes rémunérés stable ou en augmentation entre 2010 et 2012
- ⇒ pas de déficit en 2012 ou 2013

(-1) l'organisation est en régression si elle répond à deux des trois critères suivants :

- ⇒ budget en diminution (de plus de 10% pour les OCI n'ayant pas de postes rémunérés)
- ⇒ nombre de postes rémunérés en diminution entre 2010 et 2012 ou élimination de poste(s) prévue
- ⇒ déficit en 2012 ou 2013

❖ Climat organisationnel : après une analyse qualitative de l'entrevue, chaque OCI a reçu une pondération de 1, 0 ou -1 dépendamment du jugement qui est porté :

(1) le climat organisationnel est bon si l'ambiance au sein de l'organisation est jugée positive, légère ou enthousiaste

(0) le climat organisationnel est moyen si l'ambiance au sein de l'organisation est jugée plus ou moins au neutre et l'impression qui se dégage est que l'on tire son épingle du jeu,

(-1) le climat organisationnel est mauvais si l'ambiance au sein de l'organisation est jugée négative, difficile ou lourde.

❖ État des programmes : après une analyse qualitative de l'entrevue, chaque OCI a reçu une pondération de 1, 0 ou -1 pour l'état de ses programmes, selon le cas, au Sud et/ou au Québec dépendamment du jugement qui est porté :

(1) les programmes sont en expansion,

(0) Les programmes sont stables,

(-1) les programmes sont en réduction.

Pour la majorité des OCI, qui ont des programmes à la fois dans le Sud et au Québec, une pondération moyenne est calculée.

Pour l'état des programmes (correspondant à l'un des trois facteurs mentionnés) ainsi que la situation des OCI (correspondant à la moyenne des trois facteurs mentionnés), les pondérations sont les suivantes :

- ❖ Bon(ne) : +0,35 à +1
- ❖ Moyen(ne) : -0,34 à +0,34
- ❖ Mauvais(e) : -0,35 à -1

c) Projections des OCI

Ce sont les perspectives futures concernant le financement et les programmes qui se dégagent des entrevues. Elles correspondent à la moyenne des deux facteurs suivants : perspectives de financement et perspectives des programmes.

- ❖ Perspectives de financement : après une analyse qualitative de l'entrevue, chaque OCI a reçu une pondération de 1, 0 ou -1 pour ses perspectives futures de financement dépendamment du jugement qui est porté :
 - (1) on estime que le financement sera à la hausse,
 - (0) on estime que le financement sera stable,
 - (-1) on estime que le financement sera en baisse.
- ❖ Perspectives des programmes : après une analyse qualitative de l'entrevue, chaque OCI a reçu une pondération de 1, 0 ou -1 pour les perspectives futures de ses programmes (sans distinction) dépendamment du jugement qui est porté :
 - (1) on estime que les programmes seront en expansion,
 - (0) on estime que les programmes seront stables,
 - (-1) on estime que les programmes seront en réduction.

Les projections des OCI (correspondant à la moyenne des deux facteurs mentionnés), sont pondérées de la façon suivante :

- Positives : +0,35 à +1
- Neutres : -0,34 à +0,34
- Négatives : -0,35 à -1

d) Relation avec les bailleurs de fonds

Relation avec le MRI et avec l'ACDI : après une analyse qualitative de l'entrevue, chaque OCI a reçu une pondération de 1, 0 ou -1 pour l'état de sa relation institutionnelle (indépendamment de la relation personnelle avec l'agent(e) responsable), selon le cas, avec le MRI et/ou avec l'ACDI dépendamment du jugement qui est porté :

- ❖ (+1) Bonne : la communication est fluide et satisfaisante et il y a perception de transparence et/ou de confiance et d'une relation de proximité.
- ❖ (0) : Correcte : la communication est régulière et elle permet de réaliser le travail.
- ❖ (-1) : Difficile : la communication est pénible ou insatisfaisante et il y a perception d'un manque de confiance et/ou de transparence et d'une relation distante.
- ❖ (?) : la personne interrogée manque d'information sur le sujet.

e) Réputation du Canada à l'étranger

Après une analyse qualitative de l'entrevue, chaque OCI a reçu une pondération de 1, 0 ou -1 pour sa perception de l'évolution de la réputation du Canada à l'étranger au cours des dernières années dépendamment du jugement qui est porté :

- (+1) La réputation du Canada à l'étranger s'améliore.
- (0) La réputation du Canada à l'étranger se maintient.
- (-1) La réputation du Canada à l'étranger se détériore.
- (?) : la personne interrogée manque d'information sur le sujet.

Table des matières

Où va la coopération solidaire québécoise?

Recherche exploratoire sur la situation des OCI membres de l'AQOCI à l'automne 2012

Introduction	3
1. Structure du système de coopération internationale.....	4
2. Description	6
2.1 <i>Situation des OCI.....</i>	6
2.2 <i>Projections des OCI.....</i>	11
2.3 <i>Liens avec les bailleurs de fonds.....</i>	14
2.4 <i>Réputation du Canada à l'étranger.....</i>	16
2.5 <i>Relations entre les OCI.....</i>	19
2.6 <i>Relations avec la population québécoise (et canadienne)</i>	21
2.7 <i>Relations avec les partenaires et la population du Sud.....</i>	23
2.8 <i>Pistes d'action pour l'AQOCI</i>	24
3. Est-ce la fin de la coopération solidaire? [Quatre défis à relever].....	27
Annexe 1. Guide d'entrevue semi-structurée	29
Annexe 2. Liste des 54 OCI participants	31
Annexe 3. Définitions opérationnelles	33