

Document disponible sur le site de l'Observatoire : <http://www.uqo.ca/observer>

**LES ONG CANADIENNES ET QUÉBÉCOISES :
LE RÊVE D'UNE INNOVATION SANS RISQUES?**

Nancy Thede et Daniel Tremblay

Notes sur les auteurs :

Nancy Thede est anthropologue et professeure au département de science politique à l'Université du Québec à Montréal. **Daniel Tremblay** est politologue et professeur à l'Université du Québec en Outaouais (UQO) et membre de la CRDC. Tous deux sont membres de l'axe international de l'Alliance de recherche université-communauté / Innovation sociale et développement des communautés (ARUC/ISDC) de l'UQO.

Publication de la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC)

Série : Comparaisons internationales, numéro 31

ISBN : 2-89251-296-4



Novembre 2006

Table des matières

INTRODUCTION.....	3
LA POLITIQUE CANADIENNE DE COOPÉRATION, NOUVELLES MOUTURES.....	4
ET L’AFRIQUE?	6
POLITIQUE ÉTRANGÈRE, APD, «AGENDA SÉCURITAIRE» ET COOPÉRATION INTERNATIONALE	9
LES DEUX PREMIÈRES VICTIMES : LE DÉVELOPPEMENT, LE MULTILATÉRALISME... ..	14
L’INNOVATION, TROISIÈME VICTIME?.....	16
RÉFÉRENCES.....	19

Introduction

Vue d’Afrique, l’innovation des ONG canadiennes et québécoises paraît peut-être substantielle et bien enracinée dans la culture de la coopération internationale au Canada. Évoquons par exemple le rapprochement entre diverses ONG et des mouvements sociaux qui sont de mieux en mieux articulés, que ce soit dans les domaines de l’économie sociale, des droits des femmes, des nouvelles technologies, du commerce équitable ou de l’eau comme bien public mondial.

Mais, prises dans leur contexte canadien, les assises de ces innovations semblent bien moins solides qu’on pourrait l’imaginer à partir de l’Afrique ou d’ailleurs. Les ONG canadiennes et québécoises qui soutiennent l’innovation dépendent fortement de leurs bailleurs de fonds, principalement l’Agence canadienne de développement international (ACDI), mais aussi dans certains cas des institutions multilatérales, dont la Banque mondiale. Cette dépendance limite leur capacité d’innover de façon relativement autonome dans un contexte où les pays occidentaux, réunis au sein du CAD (Comité d’aide au développement de l’OCDE), tendent à subordonner l’APD (aide publique au développement) à d’autres dimensions de la politique étrangère (en grande mesure, la sécurité nationale et internationale). En ce domaine, le Canada ne se démarque guère de la plupart des autres pays membres du CAD. Or, les ONG canadiennes et québécoises semblent peu portées à se mobiliser pour défendre ce qui leur reste de marge de manoeuvre, soucieuses qu’elles sont sans doute de ne pas donner l’impression qu’elles «mordent la main qui les nourrit».

Cette vulnérabilité des ONG en raison de leur dépendance financière n’est certes pas nouvelle. On a vu à plusieurs reprises, au cours de la brève histoire de la coopération canadienne au développement, la marge d’initiative des ONG fluctuer au gré des changements de politique étrangère. Cette fois-ci, l’enjeu est cependant plus sérieux. On assiste à une homogénéisation des politiques de coopération et – pire encore – à leur subordination à l’«obsession sécuritaire». Ce n’est pas dire que de nouveaux espaces d’innovation ne pourront être explorés, mais il sera vraisemblablement plus difficile de le faire et, de surcroît, les ONG seront appelées à faire preuve de plus d’audace politique que par le passé.

La politique canadienne de coopération, nouvelles moutures

La révision de la politique étrangère canadienne est à l'ordre du jour, et ce, depuis un bon moment. Le gouvernement fédéral, même s'il joue bien sûr un rôle de premier plan en cette matière, n'est pas le seul à réfléchir à la question. Outre les gouvernements provinciaux, et plus particulièrement le gouvernement du Québec qui s'intéresse de près – et parfois avec beaucoup de visibilité - à plusieurs dossiers internationaux (Cooper, 1997 : 44), il faut également compter, parmi ceux qui se sentent fortement concernés par les questions de politique étrangère, de nombreux acteurs de la société civile. On sait que ces derniers, s'ils ont souvent été ignorés ou considérés comme des acteurs de second plan dans le domaine des relations internationales, ne peuvent plus être oubliés. Et cela est encore plus vrai dans le champ du développement que dans d'autres secteurs d'activité (politique, sécurité, commerce, finance, etc.).¹ La plupart des États et des organisations internationales le reconnaissent explicitement, même s'il reste encore beaucoup de chemin à parcourir avant que la participation des acteurs de la société civile aux affaires internationales soit à la mesure de leurs attentes et de leurs capacités. Le monde, dit-on, se résume de moins en moins à l'univers des relations internationales (rapports entre États souverains ou au sein d'institutions intergouvernementales) et emprunte des formes et des voies inédites, que l'on peut globalement qualifier de transnationales (mondialisation de l'économie et de la culture, mouvements sociaux d'envergure continentale ou même mondiale dans des domaines comme l'environnement ou les droits des femmes, réseaux transfrontaliers d'ONG facilités par l'innovation technologique dans les secteurs de la communication et du transport, etc.). Le Forum Social Mondial est venu couronner, depuis 2001, ce foisonnement de réseaux transnationaux.

Et il n'y a pas que les pouvoirs publics et la société civile qui s'intéressent aux questions internationales. L'«opinion publique», pour utiliser l'expression consacrée même si elle reste un peu floue, s'intéresse également à ces questions. Selon des enquêtes réalisées au cours des

¹ Ces dernières années, on a aussi vu la mise sur pied de nombreuses ONG oeuvrant dans les secteurs de la sécurité humaine, des droits de la personne, de la démocratisation et de la consolidation de la paix.

dernières années, les Canadiens ont appuyé dans une assez large mesure² les efforts déployés par leur pays dans les domaines du maintien de la paix et de l'aide au développement international (Potter, 2002). Selon ces mêmes enquêtes, cet appui serait encore plus fort au Québec qu'ailleurs au Canada, du moins en matière d'aide au développement (Noël, Thérien et Dallaire, 2004; Potter, 2002). L'horizon auquel nous sommes tous exposés aujourd'hui déborde largement le cadre national et l'intérêt du public ainsi que des médias de masse pour la scène internationale est une réalité importante, car il est démontré que cet intérêt influence les décisions des pouvoirs publics en matière de politique étrangère (Rioux, 2002).

Cela dit, la contribution canadienne au développement international – comme celle de plusieurs autres pays industrialisés (CMDMSM, 2004; Naudet, 2000) - s'est nettement affaiblie au cours des dernières décennies. Le discours des pouvoirs publics reste teinté de «générosité»³, mais l'effort financier n'est généralement pas à la hauteur. De ce point de vue, le public canadien, en dépit de ce que révèlent les enquêtes d'opinion évoquées plus haut, tend à surestimer l'importance relative de la participation canadienne en matière d'aide au développement (Rioux, 2002). Au milieu des années 1970, l'APD canadienne avait atteint un sommet de 0,53% du PNB, alors qu'elle représentait au début des années 2000 moins de 0,3% du PNB (Noël, Thérien et Dallaire, 2004). Malgré des augmentations de 8% par an depuis, elle n'a atteint que 0,34% en 2005-2006, et on calcule qu'elle rechutera à 0,32% et à 0,30% en 2006-2007 et 2007-2008, respectivement (CCCI, 2006). Rappelons que les pays industrialisés s'étaient donné comme objectif, au début des années 1970, d'y consacrer au moins 0,7% de leurs PNB respectifs.⁴ La fin de la Guerre froide, l'état des finances publiques, les débats entourant le rôle de l'État dans plusieurs domaines d'intervention ne sont que quelques-unes des multiples raisons susceptibles d'expliquer la diminution de l'APD canadienne au cours de la dernière décennie. Ces phénomènes, il va de soi,

² Inutile sans doute de préciser que l'aide internationale n'est toutefois pas une «priorité» d'importance comparable, pour l'opinion publique, à des questions comme la santé, la lutte contre la pauvreté au pays ou la lutte contre la criminalité (Noël, Thérien et Dallaire, 2004). Depuis les événements du 11 septembre 2001, les Canadiens s'intéressent davantage aux questions internationales, mais essentiellement pour des raisons de sécurité (Potter, 2002).

³ On verra plus loin que même ce discours charitable perd maintenant du terrain au profit de celui sur l'intérêt national, voire sécuritaire.

⁴ En 2002, la moyenne de l'APD des pays membres du CAD se situait à 0,23% de leur PNB (CMDMSM, 2004). Depuis, dans le sillage du « consensus de Monterrey », l'effort de ces pays tend toutefois à s'accroître de façon relative (Le Prestre, 2005). En 2005, la moyenne des membres du CAD avait atteint 0,47% du PNB (Culpeper, 2006).

n'ont pas affecté que le Canada. Ce dernier, en dépit des chiffres cités ici, conserve une bonne réputation auprès des institutions économiques internationales les plus actives dans le domaine du développement, par exemple la Banque mondiale qui le citait encore récemment comme un «exemple à suivre» (Desrosiers, 2004; Wolfensohn, 2004).

Il faut cependant souligner que l'APD connaît, depuis la dernière décennie, un recul par rapport à l'investissement privé direct dans les pays de l'Asie et, dans une moindre mesure, de l'Amérique latine. L'Afrique, pourtant, reste en marge de cette «manne», continuant à exporter des capitaux. C'est l'une des raisons qui font que les gouvernements africains et les institutions internationales s'inquiètent de l'avenir de la pauvreté dans ce continent. La mondialisation de l'économie, à ce jour, n'y a guère manifesté ses «bénéfices», que ce soit sur le plan commercial, financier ou industriel (CMDMSM, 2004).

Et l'Afrique?

Le continent africain, pour des raisons d'ordre à la fois historique, géographique et culturel, n'est pas celui auquel pense d'emblée la majorité des Canadiens et des Québécois qui s'intéressent au développement international. L'Amérique du Sud, les Caraïbes et l'Amérique centrale sont vraisemblablement mieux connues de la plupart d'entre eux. L'opinion publique canadienne tend d'ailleurs à privilégier d'autres continents que l'Afrique lorsqu'on lui demande d'identifier les «régions les plus importantes» en matière de politique étrangère pour le Canada (Noël, Thérien et Dallaire, 2004). Par ailleurs, depuis quelque temps, les problèmes auxquels font face plusieurs populations de pays africains sont vraisemblablement mieux connus des Canadiens et des Québécois. Les ONG canadiennes et québécoises y sont pour quelque chose, elles qui depuis les années 1960 concentrent une bonne partie de leurs efforts en faveur de ce continent. Elles ont réussi au fil des ans à mettre sur pied des canaux novateurs de coopération : pensons à des fonds gérés collectivement et soutenus par l'ACDI, tels Solidarité Canada-Sahel, Coopération Canada-Mozambique (Cocamo) et Partenariat Afrique-Canada (PAC). Ces efforts ont été sérieusement entamés depuis, puisque «l'aide aux ONG canadiennes a chuté de 20% [...] au cours des quinze dernières années» (Taillefer, 2004).

On sait par ailleurs que lors du sommet du G8 qui s'est tenu à Kananaskis en juin 2002, le Premier ministre Chrétien a fait des efforts remarquables (Plan d'action pour l'Afrique) pour que l'attention ne soit pas monopolisée, dans le sillage des événements du 11 septembre 2001, par les questions de sécurité internationale (Molot et Hillmer, 2002). Il y fut question, notamment, du NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*) et certains chefs d'État africains, parmi les plus en vue au sein de la communauté internationale, ont eu l'occasion de s'y manifester (Kirton, 2002; Rioux, 2002). Cet intérêt pour l'Afrique n'a cependant pas toujours été très évident du côté canadien. Par exemple, au début des années 1990, une bonne partie du continent africain était affectée par le recul de l'APD canadienne, alors que des pays du continent asiatique se tiraient nettement mieux de l'exercice (Cooper, 1997 : 231).

Difficile, pourrait-on dire, d'imaginer des acteurs plus identifiés à l'univers des relations internationales que des chefs d'État ou de gouvernement. Le NEPAD, issu de l'initiative de quelques-uns d'entre eux (en particulier les présidents Mbeki d'Afrique du Sud, Obasanjo du Nigeria et Wade du Sénégal), ne peut certes pas être présenté comme une initiative de la société civile (Hugon, 2003). On peut même, si on pose sur elle un regard critique, reprocher à cette initiative de court-circuiter le potentiel de la société civile et dire que ceux qui s'en font les promoteurs ne jouissent pas vraiment du degré de représentativité que leur attribue la communauté internationale. Apparemment, le NEPAD n'est effectivement pas issu d'un processus de consultation très élargi (Owusu, 2003 : 1668). De plus, s'il a bénéficié de l'attention que l'on sait de la part des grandes puissances économiques internationales, c'est en bonne partie parce qu'il s'inscrit dans une conception du développement qui ne heurte pas ces grandes puissances, bien au contraire (investissements privés, valorisation du capital humain et du capital social, etc.).

En somme, l'attrait global du NEPAD s'explique par la décision des leaders africains de tourner le dos à l'approche de la dépendance au profit d'une conception occidentale du développement. L'initiative évite d'exiger, comme le faisaient les précédentes, une transformation structurelle de l'économie politique mondiale. (traduction libre de Owusu, 2003 : 1665)

Par rapport à d'autres initiatives de développement, le NEPAD présente l'avantage d'être proposé par des Africains au lieu d'être proposé (ou «imposé»), comme cela a généralement été le cas dans le passé, par des institutions économiques internationales comme la Banque mondiale ou par les pays les plus industrialisés (Abrokwa, 1999; Saitoti, 2003; Yefru, 2000). Cela dit, quelques leaders africains ne font certainement pas l'Afrique... Le développement de l'Afrique se fera d'abord par les populations et les communautés qui habitent ce continent (Assogba, 2004). S'il est vrai que les institutions politiques peuvent, en contexte favorable, soutenir ce développement, il est clair qu'elles ne peuvent se substituer aux dynamismes locaux et communautaires dont le potentiel ressort nettement des expériences relatées et analysées dans cet ouvrage.

Il faut également insister sur le fait que la mobilisation des populations et des communautés en faveur de leur propre développement reste sans doute le meilleur antidote au syndrome de la «dépendance à l'aide» qui, comme on l'a fréquemment souligné dans la littérature spécialisée - sans toujours traiter la question avec toute la subtilité nécessaire -, menace les pays dont le «développement» repose en trop large partie sur l'aide extérieure (Lecomte et Naudet, 2000). Bien sûr, ce phénomène n'est pas propre au continent, mais plusieurs pays de l'Afrique subsaharienne y sont exposés de façon marquée (Bräutigam et Knack, 2004). Il est extrêmement difficile, pour les pays dans cette situation, de se doter d'institutions leur permettant de s'assurer une gouvernance efficace et relativement autonome. Par ailleurs, il faut insister encore une fois sur le fait que des institutions politiques, économiques et sociales efficaces, stables et fiables ne peuvent émaner de sociétés dont les fondements sociologiques et culturels sont fragilisés, ignorés ou méprisés. Ce sont bien les populations et les communautés du continent africain qui sont les premiers acteurs de son développement.

Le NEPAD, de ce point de vue, suscite un questionnement. Est-ce que le NEPAD peut effectivement contribuer à renforcer l'autonomie politique des Africains dans leurs choix de modèles de développement? Est-ce que les ONG canadiennes et québécoises, pour leur part, se sont elles-mêmes émancipées du «syndrome de la dépendance» évoqué ici?

Politique étrangère, APD, «agenda sécuritaire» et coopération internationale

Une des caractéristiques de la politique étrangère canadienne, particulièrement lorsqu'on la compare à celle des États-Unis ou de plusieurs puissances européennes autrefois colonisatrices, est son relatif penchant pour le multilatéralisme; ce qui est généralement vrai à la fois pour les pouvoirs publics (Keating, 2002) et pour l'opinion publique (Potter, 2002). Le Canada et le Québec ont aussi la réputation, en matière de développement international comme en d'autres domaines, de favoriser une approche axée sur la collaboration avec les ONG et d'autres groupes de la société civile (Noël, Thérien et Dallaire, 2004). En principe, il devrait s'agir là de caractéristiques favorables à la montée d'un certain transnationalisme, dans la mesure tout de même relative où l'on peut attendre de pouvoirs publics qu'ils souscrivent à une telle orientation.⁵ L'ACDI, estime-t-on, tend plus que jamais à s'inspirer, dans ses «objectifs», des «rapports de l'ONU et de l'OCDE» (Rioux, 2002 : 743). Raison supplémentaire pour encourager la société civile à se faire entendre de ces institutions et pour continuer de chercher à y accroître sa participation. Depuis le début des années 1990, le Canada fait d'ailleurs partie des pays qui militent le plus activement en faveur de réformes qui permettraient une participation accrue des ONG aux activités onusiennes (Keating, 2002 : 171-173) et à celles de l'Organisation des États américains (OÉA)⁶.

Par ailleurs, l'adhésion du Canada au principe du multilatéralisme ne suscite pas que de l'enthousiasme chez les ONG canadiennes et québécoises. Ces dernières se plaignent parfois, et davantage depuis quelque temps, de difficultés de financement attribuables au fait que le Canada aurait de plus en plus tendance à confier l'administration de sa contribution financière à des agences internationales, phénomène que certains appellent la «multilatéralisation de l'APD canadienne». Un chargé de programmes à CARE Canada explique le phénomène comme suit :

En d'autres termes, les fonds publics normalement attribués à l'aide bilatérale et accessibles aux organisations et entreprises canadiennes sont de plus en plus

⁵ Certains auteurs utilisent l'expression « nouveau multilatéralisme » pour faire référence à la participation accrue des ONG aux institutions multilatérales dans le domaine de la politique internationale (voir notamment Keating, 2002).

⁶ Les intentions du gouvernement actuel ne sont pas encore claires à cet égard, mais il semble y avoir une tendance à minimiser la consultation avec les ONG.

transférés vers les organisations des Nations Unies ou à travers des programmes multilatéraux décentralisés. Les conséquences de cette stratégie peuvent être dramatiques pour les organisations et entreprises canadiennes qui oeuvrent à l'étranger. En fait, ces organisations n'ont plus accès aux fonds canadiens et perdent leurs places sur l'échiquier international au profit des organisations américaines et européennes. (Audet, 2004)

S'ajoutant à la diminution importante de l'aide financière accordée aux ONG de développement international par le Canada au cours des dernières années, cette tendance aurait donc pour effet paradoxal de miner les bases de ce «nouveau multilatéralisme» ou transnationalisme dont, en principe, devraient pourtant profiter les ONG et autres groupes de la société civile.

Il se produit de plus, depuis le milieu des années 1980, un effacement de la distinction dans l'APD canadienne entre organisations sans but lucratif (les ONG, en l'occurrence) et le secteur privé. De plus en plus, les ONG se retrouvent en compétition directe avec des firmes privées (experts-conseils ou autres) pour des contrats de livraison de l'APD sous forme de projets définis par l'ACDI. Les ONG (les mêmes, par ailleurs, qui soutiennent les innovations) deviennent des *agences d'exécution* de projets définis par les gouvernements (que ce soit dans un cadre bilatéral ou multilatéral). Les ONG sont, autrement dit, de plus en plus imbriquées avec le secteur privé dans des entreprises qui dépendent directement du financement et des objectifs des gouvernements.

Un phénomène encore plus inquiétant a été mis en évidence par le processus de révision de la politique étrangère canadienne entrepris depuis 2003. L'APD, comme on le sait, constitue l'un des volets de cette politique. La survie des organismes de coopération internationale dépend très largement de cette aide. La situation n'est guère différente à ce niveau au Québec et au Canada anglais. Depuis des années déjà, les ONG et les organismes de recherche concernés par les problèmes liés au développement international ne cessent de demander une politique étrangère axée sur l'élimination de la pauvreté dans un souci de justice et d'équité⁷. En principe, la

⁷ Voir les mémoires du CCCI et de l'AQOCI pour la révision de la politique étrangère de 1994.

révision de la politique étrangère devrait être une occasion pour obtenir réponse à cette demande. Mais qu'en est-il dans les faits?

Avant le discours du Trône de l'hiver 2004, les acteurs canadiens intéressés aux questions de développement international s'attendaient à l'annonce d'un processus de consultation publique, comme celui qui avait été effectué lors de la révision précédente, en 1994. Les milieux gouvernementaux, le ministère des Affaires étrangères et du commerce international (MAECI) en tête, semblaient toutefois considérer que la mini-consultation menée par le ministre de l'époque (Bill Graham⁸), au printemps 2003, suffirait. Or, peu de gens avaient pris justement cette consultation au sérieux, car on savait le gouvernement sur le point de changer et déjà, à ce moment-là, Paul Martin avait annoncé qu'il entendait revoir complètement la politique étrangère dès son accession au poste de Premier Ministre. Tant et si bien que, en cours de route, la consultation du Ministre Graham fut ramenée d'un exercice de révision à un simple «dialogue». Autant dire que plusieurs groupes de la société civile avaient décidé de garder leurs feux pour le vrai débat, qui – pensaient-ils – aurait lieu sous le nouveau gouvernement Martin.

Faisant apparemment fi de la minceur de la consultation tenue en 2003, le gouvernement décida d'aller de l'avant avec un processus guidé par un soi-disant besoin de cohérence des politiques. Ces choix avaient été affichés «en douce» depuis le printemps 2004, avec l'apparition du slogan «3-D» sur les sites internet des ministères de la Défense, des Affaires étrangères et de l'ACDI. En effet, la formule «défense, diplomatie, développement» reflétait bien la nouvelle hiérarchisation des objectifs de la politique internationale à l'«ère de l'après 11 septembre 2001». Or, c'était un secret de polichinelle que, depuis des années, le ministère des Affaires étrangères considérait qu'il devrait avoir accès à des fonds gérés par l'ACDI et les employer pour ses propres priorités. C'est là un élément sans doute implicite mais important de la révision.

Quand on entend «cohérence», il faut vraisemblablement comprendre aussi «en fonction des intérêts canadiens» tels que conçus par le ministère des Affaires étrangères. L'enjeu est de taille, et le danger est que les budgets jusqu'alors consacrés à l'APD, *grosso modo* selon une logique de

⁸ À l'été 2004, le MAECI fut scindé en deux ministères : Affaires étrangères Canada (AEC), dont le titulaire fut Pierre F. Pettigrew, et Commerce international Canada.

développement, soient dorénavant consacrés à des interventions qui répondent à des priorités politiques à court terme, mais qui ne servent pas forcément l'objectif du développement des pays du Sud.

Le Canada demeurait jusqu'à récemment, avec les pays scandinaves, l'un des rares membres de l'OCDE à maintenir une logique de développement dans l'attribution de son APD. Il semble de plus en plus vouloir imiter des pays comme la France ou les États-Unis, pour qui l'APD sert explicitement de soutien à leurs intérêts à l'étranger. Pourtant, la distinction entre objectifs de développement et objectifs politiques du pays (voire du gouvernement) donateur est fondamentale. Les premiers visent l'élimination de la pauvreté dans des conditions de dignité humaine, tandis que les seconds visent la promotion des intérêts politiques, diplomatiques, militaires, commerciaux ou autres du pays donateur. Bien sûr, dans certains cas, les deux peuvent se recouper, mais cela est rare et la tentation d'agir dans le court terme est grande, une fois le pas vers l'intérêt politique franchi.

En outre, on peut déceler, à la faveur des attaques terroristes du 11 septembre 2001, une réorientation progressive des politiques en matière de développement international et ce, non seulement au Canada, mais dans l'ensemble des pays donateurs occidentaux représentés au sein du CAD de l'OCDE.

En effet, tant l'ACDI⁹ que les ministères de la Défense et des Affaires étrangères, ainsi que le Premier ministre (Paul Martin) lui-même¹⁰, évoquaient, avant les élections fédérales de juin 2004, une approche interministérielle et «collaborative» des interventions étrangères du Canada. Cette approche est celle dite des «3-D» dont il a été question plus haut. Le nom se veut peut-être bien canadien, mais l'idée de fond relève de l'«agenda sécuritaire» international, surgi après les événements du 11 septembre 2001. Le discours du Trône d'octobre 2004 réitérait ces intentions. En effet, le Premier ministre y annonçait sa volonté de produire un énoncé de politique internationale pour la fin de l'année 2004, en affirmant que cet énoncé viserait l'intégration des «3-D» et du commerce. L'ensemble des considérations du discours du Trône sur les questions

⁹ Cf. *Stratégie de développement durable 2004-2006*.

¹⁰ Cf. les discours de celui-ci lors de sa visite à Washington, le 29 avril 2004, ou au CORIM le 10 mai 2004.

internationales était sous le signe de la sécurité et du maintien de la paix. La création de *Corps Canadien* et d'un G20 de chefs d'État était réitérée. Fait à souligner, la seule mention d'une initiative particulière pour l'Afrique était celle de la formation par les militaires canadiens des forces de sécurité africaines pour le maintien de la paix...

La ligne directrice de la cohérence des politiques est, depuis lors, celle de la sécurité et de la lutte anti-terroriste. Cette orientation ne venait pas contredire celle, antérieure, de la restructuration des rapports économiques internationaux sous l'égide des institutions financières internationales, mais bien plutôt l'approfondir. Cette préoccupation sécuritaire menait, en pratique, à une réorientation des priorités de l'APD au Canada, comme ailleurs. Cela se traduisait par le fait que deux pays, l'Afghanistan et l'Irak, s'attiraient la moitié de l'augmentation du budget de l'APD canadienne annoncée dans le budget fédéral de mars 2004. Le tableau était encore plus frappant au niveau international : alors que l'ensemble de l'APD destinée aux pays en voie de développement était d'environ 50 milliards de dollars américains par an (CMDSM, 2004; Smith, 2004), l'Irak avait coûté à lui seul, aux Etats-Unis, environ 140 milliards de dollars depuis l'invasion militaire du printemps 2003 jusqu'à l'automne 2004. À côté de cela, les 210 millions de dollars canadiens supplémentaires qui devaient être versés au cours des prochains cinq ans par l'ACDI à dix ONG canadiennes semblaient bien minces...

La publication tant attendue, en avril 2005, du nouvel *Énoncé de politique internationale du Canada*¹¹ (EPI) confirme et formalise ce changement de cap : non seulement le développement est-il subordonné, en fonction de l'approche « pangouvernementale » adoptée, à la défense et à la diplomatie, mais l'ensemble de la section du document qui concerne le développement est lui-même formulé en termes de sécurité. On ne cesse d'y déclarer que le développement international est d'abord et avant tout une question de sécurité pour les Canadiens.

¹¹ Disponible à l'adresse <http://www.dfait-maeci.gc.ca/cip-pic/ips/overview-fr.asp>

Les deux premières victimes : le développement, le multilatéralisme...

La notion de développement est complexe, mais un point sur lequel se recoupe presque toutes les définitions actuelles est l'objectif de réduction¹² de la pauvreté dans la dignité. Un tel objectif présuppose une vision à long terme des intérêts des populations démunies. L'hypothèse qui fonde cette approche est que le développement se fera à terme dans l'intérêt de l'ensemble de l'humanité et que les pays donateurs y trouveront finalement leur compte. Ce genre d'approche, aux yeux de beaucoup d'acteurs en développement international, est un minimum car – au-delà de l'objectif de réduction de la pauvreté – ils considèrent incontournable une transformation des rapports politiques et économiques internationaux, pour les rendre plus justes et équitables.

L'approche présentement privilégiée par les puissances occidentales, celle des «3-D», nous éloigne de cet objectif minimal de *réduction* de la pauvreté. En subordonnant les programmes d'APD aux intérêts politiques et sécuritaires des pays donateurs, la logique du développement est reléguée à un plan très secondaire. L'aide sera prioritairement accordée aux pays qui ont une «bonne performance» aux yeux des donateurs¹³. Ce message, à n'en pas douter, a été compris de part et d'autre puisqu'il transparait dans le contenu du NEPAD et dans l'accueil que lui ont réservé les grandes puissances économiques internationales. Par ailleurs, le Canada appuie une proposition, actuellement considérée par le CAD, de modifier les critères de définition de ce qui peut être comptabilisé comme dépense d'APD, pour y inclure certaines activités humanitaires menées à bien par les forces militaires¹⁴.

Malgré les critiques avancées par plusieurs ONG à l'égard des *Objectifs de développement du Millénaire* (ODM) adoptés par les Nations Unies en l'an 2000, dans un contexte international radicalement transformé depuis, les ODM apparaissent comme un dernier rempart à défendre¹⁵. Même si, en 2000, ces objectifs ressemblaient davantage à l'agenda de la Banque mondiale qu'à

¹² Il y a peu d'années, les agences officielles parlaient d'«élimination» de la pauvreté. Maintenant, on se contente de viser sa «réduction».

¹³ Voir par exemple les critères retenus pour le choix des neuf pays de concentration pour le Canada et des seize pays identifiés par les États-Unis en mai 2004.

¹⁴ Voir CCCI, « Official Development Assistance and Security », mai 2006.

¹⁵ Les ODM sont disponibles à www.un.org/french/millenniumgoals/. Parmi les motifs de la réticence de plusieurs ONG à leur égard, signalons le fait que ces objectifs quantitatifs pour l'an 2015 ne visent pas les causes de la pauvreté, ni le débat au sujet des politiques nécessaires pour assurer le développement.

une approche susceptible de renforcer l'autonomie des pays en voie de développement, dans le contexte actuel, ce sont même ces objectifs minimaux (élimination de l'extrême pauvreté, éducation primaire universelle, égalité des sexes, etc.) qui sont marginalisés¹⁶.

L'autre victime de la nouvelle cohérence sécurité-développement pourrait être... le multilatéralisme! La politique américaine en Irak en est un exemple flagrant. Plus près de nous, la proposition que faisait le Premier Ministre canadien (Paul Martin), en 2004, de créer un «G20 de chefs d'État»¹⁷ était peut-être plus étonnante encore. Cette proposition, rappelons-le, visait à reproduire l'expérience des réunions des ministres de Finances des pays du G8 avec leurs homologues de certains géants parmi les pays du Sud, mais cette fois-ci au niveau de chefs d'État et de gouvernement. Une telle proposition, si elle se réalisait, aurait pour effet de contourner les institutions multilatérales, en faveur de dialogues et ententes entre une poignée de pays puissants.

En janvier 2006, les élections fédérales ont porté au pouvoir un Parti conservateur dirigé par Stephen Harper qui, comme son prédécesseur libéral, se retrouve à la tête d'un gouvernement minoritaire. L'instabilité des dernières années et ses conséquences sur la politique étrangère canadienne ne sont donc pas disparues. Ce qui étonne cependant, ce sont les similitudes entre les approches esquissées dans *l'Énoncé de politique internationale* de 2005 et les positions prises par le gouvernement Harper : nous sommes dans la continuité et l'approfondissement de l'accent sécuritaire. Si le gouvernement actuel se démarque de son prédécesseur en matière de politique étrangère, ce n'est certainement pas par sa volonté de rompre avec l'«inspiration sécuritaire», bien au contraire.

Les positions du gouvernement canadien, en ce qui concerne par exemple la lutte contre l'effet de serre, l'intervention militaire en Afghanistan, le VIH-SIDA ou la situation géopolitique au Moyen-Orient, ont rarement été aussi proches de celles des États-Unis. On semble être résolument engagé dans une volonté de rapprochement à tout prix avec les États-Unis,

¹⁶ L'administrateur du PNUD (Mark Malloch Brown), dans une déclaration qu'il faisait en juin 2004, affirmait qu'«au rythme actuel, l'Afrique n'atteindra pas l'objectif de réduction de moitié de la pauvreté avant 2147» (propos cités par Smith, 2004; lequel commente ironiquement «Au moins, c'est précis».)

¹⁷ Proposition dévoilée lors de son discours du 29 avril 2004 à Washington et réitérée lors de sa présentation au CORIM le 10 mai de la même année.

rapprochement qui tend vers un « multilatéralisme restreint » aux dépens des organisations internationales universelles (comme l'ONU) et au profit d'alliances plus maniables.

De plus, tout indique que le développement international est loin de figurer au sommet des priorités du présent gouvernement canadien (Culpeper, 2006). L'«agenda sécuritaire», par contre, y tient une place fort visible. Depuis son arrivée au pouvoir, les décisions à incidence budgétaire prises par ce gouvernement ont davantage profité aux forces armées qu'à la coopération internationale. Bref, la situation politique actuelle reste marquée par l'instabilité et il est donc risqué de vouloir faire des pronostics. Du point de vue du développement international et de l'engagement canadien dans ce domaine, il semble toutefois difficile de trouver matière à l'optimisme dans l'évolution récente des positions du gouvernement canadien.

L'innovation, troisième victime?

Et pendant que se produisent tous ces bouleversements, on observe un relatif silence de la part des ONG de développement international. En effet, les rares voix critiques de la communauté non gouvernementale à s'élever face à ces changements sont celles des deux organismes parapluie (le CCCI¹⁸ et l'AQOCI¹⁹) et celle de l'Institut Nord-Sud (INS)²⁰.

Plusieurs ONG sont pourtant porteuses d'innovations intéressantes dans les champs et les partenariats qu'elles développent²¹. Songeons, par exemple, à la proximité de plus en plus grande entre certaines ONG et les mouvements sociaux dans les secteurs de l'économie sociale, des communications alternatives et des NTIC, du développement rural... Aussi intéressants et prometteurs soient-ils, ces développements ne sont certes pas à l'abri des changements qui affectent et affecteront la politique étrangère canadienne.

¹⁸ Cf. *Towards a Canadian Foreign Policy for Global Justice and Equity*, janv. 2004 et plusieurs autres documents disponibles sur le site internet du CCCI : www.ccic.ca.

¹⁹ Cf. *La lutte contre la pauvreté dans le monde : un enjeu secondaire pour le nouveau gouvernement Harper*. Avril 2006.

²⁰ Cf. R. Culpeper *et al.*, 2003; Culpeper, 2006.

²¹ Nous en avons fait brièvement état dans un article : N. Thede et D. Tremblay, 2003. «La nouvelle société civile. Établir la gouvernance mondiale». *Le Devoir*, 13 septembre.

En effet, l'hypothèque que constitue pour l'innovation la dépendance financière des ONG est loin d'être levée. Selon Michael Edwards,

...la persistance du paradigme traditionnel de l'aide internationale nuit à tout changement profond au sein des ONG car elle décourage l'innovation véritable en faisant valoir la sécurité des pratiques connues. La réduction des budgets a imposé plus de changements en profondeur à leurs stratégies et à la portée de leurs actions au cours des années 1990 que depuis le renflouement de l'enveloppe de l'aide internationale. D'après Edwards, le défi actuel des ONG consiste à sortir du strict cadre de l'aide étrangère, à défaut de quoi ne pourront s'opérer que des améliorations minimales. (Plewes, 2006 : 15)

Leur dépendance extrême à l'égard des fonds publics est devenue le principal handicap des ONG pour poursuivre l'innovation. La réticence de ces ONG à s'engager dans les débats sur les politiques d'aide relève en partie, sans doute, de leur sentiment que cela les protégera d'éventuelles «sanctions» de la part des pouvoirs publics. Cette attitude s'inspire toutefois d'une stratégie à courte vue, compte tenu des changements majeurs qui affectent et affecteront la politique étrangère. Avec la redéfinition en cours des orientations de l'APD canadienne, leur sera-t-il encore possible de prétendre œuvrer en faveur du développement international, en se conformant à la politique canadienne tout en devant continuer à compter sur l'aide financière des pouvoirs publics? Leurs innovations et les partenariats qui en découlent ne seront-ils pas plus vulnérables dans le contexte d'une politique étrangère qui privilégie une vision «obsessionnellement sécuritaire» aux dépens d'une logique du développement? Si les ONG canadiennes et québécoises tiennent à la survie des innovations qu'elles ont contribué à faire émerger ces dernières années, elles auraient intérêt à se faire entendre de façon plus résolue et publique dans le débat sur la politique étrangère du Canada. Innover implique forcément de prendre des risques : cependant, la sécurité des pratiques connues à laquelle fait référence Edwards crée un paradoxe, celui de l'illusion de l'innovation sans risques.

La volonté de se joindre aux forces de développement qui se font jour sur le continent africain, et dont cet ouvrage illustre le dynamisme, risquera moins d'être compromise si ces ONG

contribuent à générer un débat public sur la politique étrangère canadienne. Elles se tailleront par la même occasion une meilleure place dans le transnationalisme ou le «nouveau multilatéralisme» qui tend à caractériser la politique internationale en ce début de siècle. L'enjeu, finalement, est de définir un multilatéralisme ouvert, en opposition au multilatéralisme fermé qui semble être le projet de l'administration américaine et de ses nouveaux alliés au Canada.

Quel que soit l'avenir de la réorientation de l'APD canadienne, les innovations continueront à voir le jour. Le rôle des ONG de développement international s'en trouvera cependant radicalement transformé. Les ONG sont assez rarement les initiateurs des innovations. Elles n'en sont la plupart du temps que les vecteurs. De plus en plus, ce sont les mouvements sociaux qui établissent des réseaux relativement autonomes d'échange international. Dans la mesure où leurs sources de financement ne se transforment pas en contrainte – dans la mesure donc où ils demeurent peu tributaires des politiques de coopération, désormais subordonnées à l'«agenda sécuritaire» - dans cette mesure-là, les réseaux internationaux des mouvements sociaux continueront d'innover et feront sentir leur influence sur les «enjeux sociaux mondialisés». Les ONG de coopération, si elles se révèlent incapables de défendre leur relative autonomie face aux changements en cours, risquent fort de disparaître du tableau des forces innovatrices sur la scène internationale.

Références

Abrokwa, C. K. (1999). «Africa 2000 : What Development Strategy?». *Journal of Black Studies*. 29 (5), 646-668.

Assogba, Y. (2004). *Sortir l'Afrique du gouffre de l'histoire*. Québec : Les Presses de l'Université Laval.

Audet, F. (2004). «Et l'aide internationale dans tout cela?». *Le Devoir*, 28 juin.

Bräutigam, D. A. et S. Knack (2004). «Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa». *Economic Development and Cultural Change*. 52 (2), 255-285.

CCCI (Conseil canadien de coopération internationale) (2006). *Budget fédéral 2006* Ottawa. Mai. 2p. www.ccic.ca

CMDSM (Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation) (2004). *Une mondialisation juste : créer des opportunités pour tous*. Genève : Organisation internationale du Travail.

Cooper, A. F. (1997). *Canadian Foreign Policy. Old Habits and New Directions*. Scarborough : Prentice Hall Allyn and Bacon Canada.

Culpeper, R. (2006). Le budget conservateur – Quelle est la place du développement? *Revue : l'Institut Nord-Sud*. Printemps-été, 3-4.

Culpeper, R. *et al.* (2003). «Architecture without blueprints : opportunities and challenges for the new Prime Minister in international development policy». *International Journal*, 58 (4), 667-698.

Desrosiers, É. (2004). «Le Canada cité en exemple». *Le Devoir*, 8 juin.

Hugon, P. (2003). Le NEPAD entre partenariat et gestion des conflits. *Politique étrangère*. (2), 335-350.

Keating, T. (2002). *Canada and World Order : The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy*. Don Mills : Oxford University Press.

Kirton, J. (2002). «Canada as a Principal Summit Power : G-7/8 Concert Diplomacy from Halifax 1995 to Kananaskis 2002». In N. Hillmer et M. A. Molot, *Canada Among Nations, 2002 : A Fading Power*. Don Mills : Oxford University Press. (209-232)

Lecomte, B. J. et J.-D. Naudet (2000). «Autonomie et dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure». *Autrepart*. 13, 5-23.

Le Prestre, P. G. (2005). *Protection de l'environnement et relations internationales : les défis de l'écopolitique mondiale*. Paris : Armand Colin.

Molot, M. A. et N. Hillmer (2002). «The Diplomacy of Decline». In N. Hillmer et M. A. Molot, *Canada Among Nations, 2002 : A Fading Power*. Don Mills : Oxford University Press. (1-33)

Naudet, J.-D. (2000). «Le dilemme entre solidarité et dépendance». *Autrepart*. 13, 173-193.

Noël, A., J.-P. Thérien et S. Dallaire (2004). «Divided Over Internationalism : The Canadian Public and Development Assistance». *Canadian Public Policy*. 30 (1), 29-46.

Owusu, F. (2003). «Pragmatism and the Gradual Shift from Dependency to Neoliberalism : The World Bank, African Leaders and Development Policy in Africa». *World Development*. 31 (10), 1655-1672.

Plewes, B. (2006). *Une action qui porte. Analyse des tendances et enjeux ainsi que leurs implications pour les ONG internationales*. Ottawa : CCCI. Avril. 22 p.

Potter, E. H. (2002). «Le Canada et le monde. Continuité et évolution de l'opinion publique au sujet de l'aide, de la sécurité et du commerce international, 1993-2002». *Revue Études internationales*. 33 (4), 697-722.

Rioux, J.-S. (2002). «Les défis pour le Canada en matière d'aide publique au développement». *Revue Études internationales*. 33 (4), 723-743.

Saitoti, G. (2003). «Reflections on African Development». *Journal of Third World Studies*. 20 (2), 13-29.

Smith, S. (2004). «L'Afrique doit attendre le développement jusqu'à... 2147». *Le Monde*, 2 juillet.

Taillefer, G. (2004). «Le monde selon Paul Martin». *Le Devoir*, 23 septembre.

Thede, N. et D. Tremblay (2003). «La nouvelle société civile. Établir la gouvernance mondiale». *Le Devoir*, 13 septembre.

Wolfensohn, J. D. (2004). *Allocution prononcée à la Conférence de Montréal* (8 juin). The World Bank Group (DevNews Media Center).

Yefru, W. (2000). «The African Challenge to Philosophical Paradigm : The Need for a Paradigm Shift in the Social, Economic, and Political Development of Africa». *Journal of Black Studies*. 30 (3), 351-382.