



**AVIS DE LA CSN, DE LA CSQ ET DE LA FTQ SUR LA
CRÉATION D'UNE AGENCE QUÉBÉCOISE DE SOLIDARITÉ
INTERNATIONALE**

Juin 2013

Introduction

Cet avis fait suite à la présentation effectuée conjointement par des représentantes et des représentants de la Confédération des syndicats nationaux (CSN), de la Centrale des syndicats du Québec (CSQ) et de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) le 5 avril 2013 devant le Comité de consultation formé par le gouvernement du Québec pour étudier la possibilité de créer une agence québécoise de solidarité internationale (AQSI). Il se veut un complément de réponse aux nombreuses questions soulevées lors de notre passage devant le Comité. Sans aller dans les détails, ce texte donne un bon aperçu de la vision commune véhiculée par nos trois organisations en matière de coopération au développement et de solidarité internationale. Il précise les conditions et les contours en vertu desquels la création éventuelle d'une agence québécoise représenterait un progrès par rapport à la situation actuelle et recevrait un accueil favorable de la part de nos trois organisations.

Perspective sur la création d'une agence québécoise de solidarité internationale

Dans le contexte mondial actuel caractérisé par des inégalités croissantes et par des besoins de renouvellement des solidarités, la réorientation et la réduction de l'aide publique au développement du Canada arrivent à un bien mauvais moment. En effet, pour les différents partenaires du développement qui se préoccupent des inégalités croissantes sur le plan mondial et au sein des différents pays, le virage actuel du gouvernement canadien constitue un recul important.

Pour les organisations de la société civile et en particulier pour les syndicats, l'abandon par le gouvernement canadien des valeurs de solidarité sociale (développement durable et équité) au profit d'une approche axée sur des intérêts plus mercantiles, compromet non seulement notre image à l'étranger, mais également notre capacité d'agir pour une société mondiale plus juste.

Pour le mouvement syndical, l'aide publique au développement (APD) ne se résume pas simplement à des investissements ponctuels lors de catastrophes humanitaires ou à des investissements ciblés dans des secteurs ou des régions favorables à la politique extérieure du Canada.

Mission et valeurs pour la solidarité internationale

L'APD doit essentiellement répondre à des besoins et à des stratégies d'intervention ciblées par les partenaires du Sud. Les pays donateurs s'engagent par leurs contributions à participer à un rééquilibrage des ressources mondiales pour le développement international. Cette solidarité doit viser prioritairement la lutte à la pauvreté et favoriser de nouvelles synergies au profit d'une plus grande démocratisation, notamment par le respect des droits de la personne. Le tout doit

s'opérer dans une perspective de solidarité où les rapports Sud-Sud sont aussi encouragés.

Cette solidarité internationale doit se traduire concrètement par des actions de coopération d'urgence, d'assistance technique, de renforcement mutuel au bénéfice des populations vulnérables dans une perspective de justice sociale mondiale ou de coopération pour un développement durable des sociétés.

Pour le mouvement syndical et pour nos organisations en particulier, la lutte à la pauvreté et aux inégalités demeure l'objectif central de toute politique visant la paix, la sécurité et la prospérité dans le monde. Nous réaffirmons en cela les principes de la Déclaration de Philadelphie de 1944 qui clarifia les objectifs de l'Organisation internationale du travail (OIT) :

[...] la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous ; la lutte contre le besoin doit être menée avec une inlassable énergie au sein de chaque nation et par un effort international continu et concerté dans lequel les représentants des travailleurs et des employeurs, coopérant sur un pied d'égalité avec ceux des gouvernements, participent à de libres discussions et à des décisions de caractère démocratique en vue de promouvoir le bien commun.

Rappelons également l'adhésion de nos organisations à la Déclaration du Québec, adoptée en 2006 lors des États généraux de la coopération et de la solidarité internationale.

L'expérience canadienne des dernières années a permis de nous donner un cadre législatif et réglementaire visant à répondre à cet objectif, et permettant l'évaluation des besoins et des résultats par les diverses parties prenantes, incluant les bénéficiaires de l'aide. Cependant, les multiples changements de programme et les contraintes bureaucratiques ont maintes fois fait l'objet de récriminations de la part des bénéficiaires et des partenaires du développement.

Ainsi, le projet de loi canadien sur la responsabilité en matière d'aide au développement prévoyait à l'origine un espace de discussion, en l'occurrence le Comité consultatif sur le développement international, pour traiter des résultats de l'aide en regard des objectifs fixés. Malheureusement, cet élément a été retiré avant l'adoption finale du projet de loi, tout comme le mécanisme proposé pour l'évaluation des résultats de l'aide.

Depuis plusieurs années, des comités parlementaires ainsi que des organisations de la société civile (OSC), dont des organisations syndicales (OS), demandent au gouvernement canadien l'adoption d'un cadre réglementaire plus explicite concernant les objectifs des programmes de coopération. Ces organisations revendiquent aussi un cadre de responsabilisation plus clair à l'instar de ce que l'on retrouve dans d'autres pays, tel le Royaume-Uni.

Depuis 2010, la situation s'est largement détériorée. Des menaces pèsent maintenant sur les acquis des partenaires du Sud et sur l'expertise développée au fil du temps par les OSC et les OS engagées depuis longtemps dans le domaine de la solidarité internationale. Sous prétexte d'améliorer l'efficacité de l'aide, le gouvernement canadien non seulement réduit sa part de l'aide promise sur la scène internationale, mais réoriente celle-ci de façon arbitraire à partir d'orientations qui ne cadrent plus, selon nous, avec les principes énoncés dans la loi canadienne.

Types d'actions menées par les organisations syndicales

Les OS sont des acteurs importants du développement. Elles sont présentes dans la société et ont comme mission de veiller à l'amélioration des conditions de travail et de vie des membres qu'elles représentent un peu partout dans le monde, et ce, dans une perspective de justice sociale. La solidarité demeure la pierre angulaire de leurs actions revendicatives à l'échelle tant nationale qu'internationale. De plus, plusieurs OS, dont nous sommes, engagent leurs propres ressources (humaines et financières) dans différents projets de coopération ou de solidarité syndicale.

L'APD devient donc un levier important pour canaliser la contribution financière effective des travailleuses et des travailleurs, et parfois celle des employeurs, dans les cas où des fonds consacrés à la coopération sont négociés avec ceux-ci.

Au Québec, les OS, et en particulier la CSN, la CSQ et la FTQ, ont une longue tradition de solidarité internationale dans les Amériques, en Afrique francophone et dans les Caraïbes, notamment. Les centrales agissent aussi de concert avec d'autres syndicats du secteur public au sein du Centre international de solidarité ouvrière (CISO), un lieu essentiel de convergence de l'action syndicale québécoise en matière de solidarité internationale depuis 1975. Le CISO joue aussi un rôle complémentaire important d'éducation du public pour la solidarité internationale.

Les activités de coopération et de solidarité des OS québécoises se déploient selon les axes suivants :

- 1) Assistance technique pour le renforcement des capacités des organisations syndicales du Sud (éducation ouvrière, organisation syndicale, éducation à la citoyenneté, luttes des femmes, réformes éducatives, éducation au développement durable, dialogue social, etc.) ;
- 2) Plaidoyers, missions, actions de soutien solidaire aux travailleuses et aux travailleurs en lutte pour la reconnaissance de leurs droits politiques, civils, économiques, sociaux ou culturels ;
- 3) Aide humanitaire dans les cas de catastrophes ou de crises majeures ;

- 4) Projets ciblés de coopération au développement pour renforcer des activités économiques ou sociales permettant d'accroître l'autonomie et la qualité de vie des communautés (projets de souveraineté alimentaire, économie sociale, etc.) ;
- 5) Éducation à la solidarité internationale.

Dans tous les cas, cette aide vise une meilleure reconnaissance des droits politiques, économiques et sociaux, et s'articule très souvent autour de l'Agenda du travail décent qui fait consensus dans plusieurs pays membres de l'OIT. Cela inclut la promotion de l'emploi, des normes internationales du travail, d'une meilleure protection sociale, le tout favorisé par un dialogue social constructif. La poursuite des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) sert également de référentiel aux actions syndicales en coopération au développement.

Sur le plan de la coopération, nous définissons avec nos partenaires des pays du Sud les projets que nous souhaitons développer ensemble, à partir des besoins qu'ils déterminent, et ce, en leur conférant le maximum d'autonomie. Cela nous semble une condition essentielle au respect du principe de durabilité, à la base de la solidarité internationale.

Ces activités, conjuguées à celles d'organisations comme l'OIT et des États, permettent de progresser vers une plus grande démocratie. Elles ouvrent la voie au développement de solutions de rechange en faveur du développement durable, où les dimensions humaines et environnementales sont prises en compte de façon holistique.

Par ailleurs, afin de développer une plus grande conscience sociale et pour stimuler l'engagement relativement à la solidarité internationale, nous croyons que les volets consacrés à l'éducation dans les programmes de coopération demeurent essentiels. Or, il est dommage que ces mesures n'aient pas été préservées dans la programmation de l'Agence canadienne de développement international (ACDI). On sait pourtant que l'éducation du public a toujours été le fer de lance pour sensibiliser la population – et nos membres – à l'importance de la solidarité internationale.

Les actions internationales des syndicats permettent de lutter efficacement contre la pauvreté. Elles sont d'autant plus essentielles dans le contexte de la mondialisation des échanges commerciaux et de la concentration financière. En l'absence de mécanisme de gouvernance mondiale pour lutter efficacement contre les inégalités, l'action syndicale internationale permet en outre de civiliser le capital dont la mobilité est galopante.

Le financement d'une agence québécoise

En ce qui a trait aux taxes et impôts qui sont versés par les Québécoises et les Québécois au gouvernement fédéral pour le financement de l'APD, nos organisations estiment souhaitable que le gouvernement du Québec devienne le maître d'œuvre de la solidarité et de la coopération internationales.

Cela impliquerait le rapatriement d'une partie ou, idéalement, de la totalité de ces sommes dont le montant dépendrait du périmètre des programmes fédéraux à inclure et de la part relative considérée comme équitable dans le cadre d'une négociation Québec-Ottawa. On sait que l'ACDI gère environ 80 % de l'aide de l'APD canadienne, le reste étant sous la responsabilité de divers ministères et organismes.

À titre de référence, avec un budget de l'ACDI qui atteignait 3,6 milliards de dollars en 2010 – 2011 et une part relative de 18 %, qui correspond à la part des taxes et des impôts qu'Ottawa perçoit en provenance du Québec, on parlerait de sommes voisinant les 650 millions par année. En revanche, l'utilisation du critère population (le Québec compte 23 % de la population canadienne) nous donnerait plus de 800 millions à récupérer.

Dans la perspective d'un rapatriement, ces ressources pourraient être affectées au budget d'une éventuelle agence québécoise de solidarité internationale, si cette dernière existait déjà. En effet, la création d'une telle agence québécoise ne devrait pas, selon nous, être tributaire du résultat de la négociation Québec-Ottawa, une opération qui pourrait s'échelonner sur plusieurs années.

En outre, il serait possible pour le gouvernement du Québec d'aller de l'avant sur la base des ressources qu'il consacre déjà à l'aide internationale par l'entremise des programmes pilotés par le ministère des Relations internationales (MRI) tels le Programme québécois de développement international (PQDI) et autres. Cependant, un examen rapide des crédits de transfert du MRI révèle qu'à peine une douzaine de millions de dollars sont affectés annuellement à la solidarité et à la coopération sur un total de 36 millions transférés à l'étranger. Les ressources humaines du MRI ainsi que la part des coûts de fonctionnement affectées à la coopération et à la solidarité pourraient bien sûr être redirigées vers l'agence, mais cela demeurerait insuffisant.

À notre avis, pour que le jeu en vaille la chandelle, l'État québécois devrait nécessairement trouver d'autres sources de financement pour disposer d'un budget de départ significatif. À cet égard, nous croyons que l'imposition générale demeure le moyen le plus simple d'accroître ce budget, mais d'autres options pourraient certainement être envisagées pourvu qu'elles soient socialement équitables.

Relativement à son effort en matière d'APD, on sait que le gouvernement canadien est fortement critiqué par plusieurs acteurs canadiens et étrangers qui lui reprochent de s'éloigner de l'objectif de l'Organisation des Nations Unies (ONU) de 0,7 % du PIB. On peut présumer que le gouvernement du Québec, s'il devenait maître d'œuvre de ce secteur, voudrait être un élève modèle à plus ou moins long terme. Or, à titre indicatif, avec un PIB de 300 milliards, le Québec devrait consacrer 2,1 milliards à l'APD s'il voulait atteindre cet objectif !

Nos attentes pour la création de l'AQSI

La future AQSI devrait s'inspirer des meilleures pratiques en vigueur au Canada ou dans d'autres pays, tout en développant des pratiques innovantes en matière de solidarité internationale. D'ailleurs, nous saluons le choix de l'appellation « solidarité internationale » pour désigner l'éventuelle agence québécoise. Cela permet d'inclure l'ensemble des activités dans lesquelles nous sommes engagées à l'échelle internationale, dont les projets de coopération au développement.

Nous souhaitons qu'un projet de loi soit déposé dans les meilleurs délais afin d'encadrer le fonctionnement de la future agence québécoise. De plus, un cadre légal sera nécessaire afin de baliser l'action du gouvernement québécois dans ce domaine, qu'elle émane de la future AQSI ou des ministères actifs dans ce secteur. Dans ce contexte, il nous semble opportun de reprendre les trois grands principes issus de la Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle : la réduction de la pauvreté, le respect des droits de la personne et la prise en compte du point de vue des populations du Sud.

Par contre, il serait souhaitable que le législateur reconnaisse et valorise dans cette loi le rôle fondamental et unique des OSC et des OS qui sont actives dans le domaine. À cet égard, l'inclusion de représentants des organisations de coopération internationale dans le comité de réflexion sur la création de l'AQSI est d'ailleurs un excellent signal de la part du gouvernement.

Or, nous constatons que le rôle des syndicats dans le domaine de la solidarité internationale demeure généralement méconnu. Nous croyons donc utile de rappeler brièvement en quoi il consiste.

L'un de ses apports se situe au chapitre de la défense des droits. Sans minimiser le rôle et le devoir des États dans la défense des droits de la personne fondamentaux, nous croyons qu'il est nécessaire de soutenir des organisations et associations qui travaillent activement à la conquête de ces droits, qui veillent à leur respect et qui soutiennent les personnes ou des groupes dont les droits ont été violés. Soyons clairs, le rôle de ces organisations est très important. Il peut toutefois devenir crucial dans les nombreux cas où l'État ne joue pas adéquatement le sien.

Nous croyons que notre responsabilité de soutenir les organisations syndicales partenaires pour bonifier les conditions de vie et de travail s'avère encore plus grande lorsque le Canada nous engage dans des accords de libre-échange multilatéraux ou bilatéraux avec des pays où les droits des travailleuses et des travailleurs sont bafoués. À cet égard, le cas de la Colombie représente le pire exemple avec ses dizaines de syndicalistes assassinés chaque année, alors que plusieurs centaines d'autres sont menacés, attaqués ou portés disparus. Encore ici, l'incapacité d'une population à défendre ses droits en toute sécurité influe directement sur son niveau de pauvreté et ses conditions de vie. Les accords de libre-échange devraient donc être accompagnés d'enveloppes permettant le développement de projets de solidarité internationale pour la défense des droits et la lutte à la pauvreté et aux inégalités.

Pour bien jouer leur rôle, les OS doivent pouvoir compter sur des ressources adéquates, ce qui est loin d'être le cas dans le cadre actuel. Il faut donc insister sur la revendication commune portée par les OS et les OSC québécoises visant à affecter 0,7 % du PIB du Québec à la solidarité internationale. Il s'agit d'un engagement mondial qui a été réitéré à de nombreuses reprises, mais qui n'est toujours pas respecté par le Canada. Ainsi, après avoir presque doublé le montant consacré à l'APD au cours des années 2000, le Canada l'a par la suite sensiblement réduit alors qu'il n'atteignait plus que 0,23 % du PIB en 2013. Pourtant, il est possible de respecter cet engagement, comme le démontrent plusieurs pays européens.

S'agissant de l'APD, nous considérons qu'il est fondamental que les activités de l'AQSI et l'allocation des fonds affichent une transparence exemplaire. Nous déplorons l'absence de transparence qui caractérise désormais l'ACDI. Ainsi, les citoyennes et les citoyens ne disposent d'aucun moyen pour savoir si les fonds versés par l'Agence servent effectivement à poursuivre les trois objectifs de la loi canadienne concernant l'aide au développement.

L'approche de l'ACDI : des faiblesses importantes

L'un des récents changements les plus décriés qui ont été apportés à l'ACDI a été l'octroi des enveloppes de partenariat par appel de propositions. Selon nous, il s'agit d'une approche qui s'éloigne de la démarche jusqu'à tout récemment préconisée par l'ACDI, plutôt axée sur l'analyse des populations du Sud.

La nouvelle méthode canadienne nous incite plutôt à faire coïncider les besoins de nos partenaires du Sud avec une vision de développement et des priorités élaborées au Canada. De plus, l'ACDI recourt davantage aux institutions multilatérales qui fonctionnent elles aussi de plus en plus par appels d'offres sur le terrain. Plutôt que d'encourager la collaboration, ce système crée énormément de compétition et de division entre les diverses organisations dans les pays bénéficiaires. De plus, il tend à éliminer des initiatives plus modestes souvent

génératrices d'innovations en faveur d'un développement plus durable sur le plan des économies locales.

Pourtant, l'expérience récente du mouvement syndical international montre plutôt que le principe « l'union fait la force » vaut aussi pour la solidarité internationale. En effet, l'unification de deux des grandes confédérations syndicales mondiales en 2006 a donné naissance à la Confédération syndicale internationale (CSI), puis à la création d'un réseau syndical de coopération au développement. Cela a permis aux organisations qui interviennent dans les mêmes pays de se rencontrer et de se doter d'un espace commun pour discuter des objectifs du développement. Cela a aussi encouragé le partage des meilleures pratiques, le développement des outils pertinents et le travail conjoint au bénéfice des travailleuses et des travailleurs des organisations partenaires. D'ailleurs, d'autres organisations syndicales internationales, comme l'Internationale de l'Éducation (IE) ou l'Internationale des services publics (ISP), possèdent des réseaux très actifs en matière de solidarité internationale.

Cependant, pour revenir à l'ACDI, soulignons deux des critiques adressées à l'Agence lors du processus de révision par les pairs du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 2012.

En premier lieu, les pratiques de l'Agence font en sorte que les organisations sont confrontées à un problème de prévisibilité de l'aide. Cela complique beaucoup leur tâche, elles qui doivent investir énormément de ressources dans l'espoir d'obtenir un financement. Les partenaires du Sud sont les principales victimes de ce manque de prévisibilité qui laisse tous les intervenants dans l'expectative. À titre d'exemple, aucune information n'a jusqu'à présent filtré concernant un nouvel appel de propositions de l'ACDI (Programme des partenaires pour le développement), alors que le dernier appel avait eu lieu en 2011. Cette attitude crée beaucoup d'insécurité et d'instabilité chez les partenaires.

En second lieu, le CAD déplorait la complexité du processus de soumission de projets de l'ACDI, jugé trop coûteux et exigeant. Évidemment, on ne peut qu'acquiescer à ces critiques, témoins que nous sommes de cette lourdeur bureaucratique que nous avons dénoncée à plus d'une reprise dans le passé.

À nos yeux, un des aspects les plus dérangeants de la réforme de l'ACDI est sa réorientation idéologique. Dans une société qui se dit démocratique, il faut déplorer que des organisations critiques envers le gouvernement, notamment en matière de politique étrangère, subissent les foudres de ce dernier en se voyant refuser tout financement pour la coopération. Est-ce un hasard si toutes les organisations syndicales sans exception se sont vu refuser tout financement de l'ACDI depuis deux ans?

Qui plus est, le ministre de la Coopération internationale, monsieur Julian Fantino, va même jusqu'à dénigrer les OSC, en laissant entendre qu'elles ne contribuent pas de manière valable à la coopération internationale. Parallèlement, les travaux menés par le professeur François Audet montrent que les associations religieuses, et, entre autres, celles qui font la promotion de la foi, reçoivent de plus en plus de fonds de l'ACDI. Cherchez l'erreur !

De son côté, l'entreprise privée est devenue l'autre partenaire choyé par l'ACDI, mais aussi par d'autres institutions à l'échelle mondiale. Soyons clairs, nous ne sommes pas contre l'idée de favoriser la circulation de l'information entre les instances du commerce international et celles de la solidarité internationale. On doit toutefois éviter que les objectifs de cette dernière soient détournés au profit des intérêts commerciaux des entreprises privées.

D'ailleurs, le secteur privé dispose déjà d'une panoplie de mesures de soutien économique et commercial. Il n'est donc pas nécessaire d'en rajouter. Plutôt que de vouloir substituer les entreprises aux autres acteurs du développement, pourquoi ne pas plutôt reconnaître la complémentarité des divers acteurs ?

On entend trop souvent la formule simpliste consistant à faire l'adéquation entre le développement économique et la lutte à la pauvreté. Pourtant, la croissance économique n'est nullement garante de la création d'emplois ni d'une meilleure répartition de la richesse. Il suffit de jeter un bref coup d'œil sur la situation prévalant dans plusieurs pays en développement ou développés pour déboulonner rapidement ce mythe. La chose est en effet largement documentée.

En ce qui concerne les programmes de responsabilité sociétale des entreprises (RSE), nous pensons qu'ils peuvent apporter une contribution positive s'ils se déploient selon des principes rigoureux, tels que ceux définis dans les lignes directrices de l'ISO 26 000. Par contre, l'État n'a pas à financer ces programmes ni à compter sur eux pour se désengager de ses missions fondamentales, notamment sur le plan des services publics, de l'encadrement des relations de travail et de la protection des droits de la personne. Par contre, des fonds pourraient être prévus afin de renforcer les capacités des syndicats, des travailleuses et des travailleurs ou des communautés à travailler avec ces nouvelles pratiques.

Quoi qu'il en soit, la meilleure contribution que le secteur privé peut apporter au développement réside assurément dans la création d'emplois décents, assortis de conditions de travail conformes aux normes fondamentales de l'OIT, de mécanismes adéquats de dialogue social et de protection sociale. Il ne peut ni se substituer à la société civile pour la lutte à la pauvreté et la défense des droits, ni remplacer les gouvernements pour l'offre de services publics ou la protection de l'environnement. Voilà pourquoi il serait, à notre avis, plus réaliste et plus équitable de miser sur la complémentarité des rôles entre les entreprises privées et les OSC.

Secteurs et territoires d'intervention

On sait qu'à l'heure actuelle, le Programme québécois de développement international (PQDI) du MRI répond à des besoins essentiels dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la sécurité alimentaire et de l'organisation sociale et communautaire.

Ses interventions intègrent également des dimensions comme les droits de la personne, la démocratie, la protection de l'environnement et l'utilisation des technologies de la communication comme outil de développement. Le gouvernement du Québec agit prioritairement dans les domaines où il considère détenir des savoir-faire confirmés : la formation des ressources humaines et le développement des capacités de gouvernance. Les pays ciblés sont les moins nantis de l'Afrique francophone, de l'Amérique latine et des Antilles avec en priorité Haïti.

Dans la perspective de création d'une agence québécoise, nous croyons qu'il serait sage dans un premier temps de ne pas se disperser davantage, et ce, à la fois sur les thématiques et dans les territoires d'intervention. D'une part, les besoins en provenance des pays partenaires du Québec dans les secteurs énumérés précédemment demeurent immenses. D'autre part, les ressources disponibles lors de la création de l'agence seront limitées.

De son côté, le mouvement syndical québécois a approfondi son engagement en coopération au développement au cours des 30 dernières années dans plusieurs des pays de l'Afrique francophone, de l'Amérique latine, de même qu'à Haïti. Il a développé une expertise sur le plan éducatif, notamment sur l'éducation des adultes, la gouvernance, l'équité entre les hommes et les femmes, l'éducation au développement durable, le développement de l'économie solidaire, etc.

Cet engagement a été passablement freiné par le non-renouvellement du financement en provenance de l'ACDI. Plusieurs activités avec des partenaires du Sud ont été abandonnées ou revues à la baisse. Conséquemment, pour la CSN, la CSQ et la FTQ, le potentiel de redéploiement d'activités en collaboration avec la future agence québécoise demeure immense et pourra rapidement s'opérer si le contexte évolue favorablement.

Efficacité du développement, mesures de suivi et d'évaluation

On peut affirmer sans exagérer que la scène de la coopération internationale a été dominée au cours de la dernière décennie par la question de l'efficacité de l'aide. Si, depuis la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra, un large consensus prévaut auprès des multiples acteurs du développement quant à la nécessité de renforcer l'efficacité de la coopération au développement, la façon d'y parvenir demeure l'objet d'importants débats.

À l'heure où de plus en plus d'observateurs estiment qu'on ne saurait réduire le bien-être économique à la simple performance du PIB, il tombe sous le sens que le développement d'un pays ou d'une région ne peut être assimilé à sa seule croissance économique. D'autres facteurs doivent être pris en compte. Pour les États des pays membres du CAD, les cinq principes de la Déclaration de Paris que sont l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, les résultats et la responsabilité mutuelle donnent le cadre permettant d'accroître l'efficacité de l'aide au développement.

Outre le fait que les OSC n'ont pas été consultées pour élaborer la Déclaration de Paris, cette dernière a fait l'objet de plusieurs critiques. On lui reproche notamment d'être trop technique, d'être exclusivement axée sur la dimension de l'aide et de trop mettre l'accent sur les préoccupations des pays donateurs.

À la fois en réaction et en complément à cette déclaration, les OSC, de même que les OS, se sont donc dotées de leurs propres grilles de principes qui reflètent une vision plus globale de l'efficacité. Celle des OSC, qui a été adoptée en 2010 et qui porte le nom de *Principes d'Istanbul sur l'efficacité au développement*, avance les huit principes suivants :

- Respecter et promouvoir les droits de la personne et la justice sociale ;
- Donner corps à l'équité et à l'égalité des genres en soutenant les droits des femmes et des filles ;
- Se concentrer sur la mise en capacité des personnes, l'appropriation démocratique et la participation ;
- Promouvoir un environnement durable ;
- Pratiquer la transparence et la responsabilité ;
- Instituer des partenariats équitables et solidaires ;
- Créer et mutualiser les savoirs et s'engager dans l'apprentissage mutuel ;
- S'engager à obtenir des changements positifs et durables.

La démarche des OSC intègre le concept d'efficacité du développement, qui est axé de manière plus globale sur l'évaluation de l'impact des initiatives de développement sur les conditions sociales des populations.

De leur côté, les OS, réunies au sein du Réseau syndical de coopération au développement (RCSA) de la CSI, ont mené leur propre démarche. Compte tenu de leur spécificité à l'intérieur des OSC, les organisations syndicales se sont dotées d'une grille de huit principes et directives qui, dans leur contenu, réfèrent

explicitement aux valeurs et à la vision des partenariats syndicaux pour le développement. La vision de l'efficacité du développement des OS repose sur le fait que des syndicats durables améliorent les conditions de vie et de travail des travailleuses et des travailleurs et font progresser les droits de la personne et les droits syndicaux. Ce faisant, ils contribuent au travail décent, à la justice sociale et au processus démocratique. Partenaires sociaux dans les relations tripartites réunissant employeurs, gouvernements et travailleurs, les syndicats forment aussi une composante importante de la société civile.

De plus, en tant qu'acteurs à part entière du développement, ils ont mis l'accent sur l'appropriation démocratique et la cohérence comme étant les deux objectifs principaux à rechercher pour renforcer l'efficacité du développement. Les huit principes syndicaux sont donc les suivants et servent de cadre de référence à l'outil d'évaluation développé par le RCSD pour mesurer rigoureusement les résultats :

- L'appropriation démocratique ;
- L'autonomie ;
- Le partenariat ;
- La transparence ;
- La responsabilité ;
- La cohérence ;
- L'inclusion et l'égalité ;
- La pérennité.

La CSN, la CSQ et la FTQ œuvrent en coopération au développement et sont des membres actifs du mouvement syndical international. À ce titre, elles souscrivent donc à ces principes et reprennent à leur compte cette vision de l'efficacité du développement. Elles invitent donc le Comité de consultation à s'inspirer à la fois des principes d'Istanbul et des principes syndicaux pour doter la future agence québécoise d'une vision globale de l'efficacité du développement. La Déclaration issue du récent Forum mondial des OSC sur le calendrier de développement pour 2015 et au-delà (Bali, mars 2013) est également riche en éléments menant à une redéfinition d'un partenariat mondial équitable qui comprend tous les acteurs du développement.

Il faut aussi rappeler que, dans le champ de la coopération, les OS sont des acteurs très singuliers. À l'intérieur des OSC, elles constituent des organisations particulières ayant des besoins spécifiques. Leur importance réside dans leur

capacité à rejoindre de larges pans de la collectivité à travers leur structure démocratique et leur effectif, partout dans le monde. De plus, elles jouent un rôle clé dans le dialogue social tripartite, ce qui leur permet d'influencer le processus législatif et de faire pression sur les secteurs public et privé en faveur du respect des droits du travail et de la personne.

Sur le plan des mesures de planification, de suivi et d'évaluation, la « vague de l'efficacité de l'aide » amorcée par les pays donateurs s'accompagne depuis plusieurs années d'un cadre de reddition de comptes passablement rigide : le cadre logique et son corollaire, la gestion axée sur les résultats. La préférence, voire l'obsession, des donateurs pour des indicateurs quantitatifs fait partie de cette méthode. Le Canada, avec en tête l'ACDI, suit religieusement cette tendance. Or, l'imposition d'un cadre de reddition de comptes passablement rigide pour les partenaires impliqués nécessite un investissement démesuré de ressources techniques au détriment d'une multitude d'actions porteuses sur le terrain.

Pour nous, l'efficacité de l'aide dépend de résultats souvent qualitatifs à moyen et long terme. En outre, le renforcement des capacités nécessite du temps et se mesure souvent par la qualité du travail qui en découle.

En effet, la nature même des activités de coopération menées par nos organisations – souvent des activités de formation – se prête mal aux évaluations quantitatives. Par conséquent, l'important pour nos organisations est de disposer d'une bonne marge de flexibilité. L'univers dans lequel nous travaillons est également tributaire du climat sociopolitique régnant dans les pays partenaires et est souvent la source d'imprévus et d'obstacles.

En somme, il pourrait s'avérer intéressant qu'une éventuelle agence québécoise tienne compte de la spécificité des OS dans le domaine de la coopération, de leurs contraintes et des besoins particuliers, et qu'elle adapte en conséquence son cadre de planification et de reddition de comptes.

Actions immédiates

Nous sommes conscients de la portée potentielle de l'exercice en cours et du caractère ambitieux de cette initiative gouvernementale. Toutefois, dans l'immédiat, le gouvernement du Québec pourrait faire œuvre utile en promouvant la solidarité internationale, afin de susciter un engagement du public.

Il pourrait publiciser davantage son action dans ce domaine, notamment dans le contexte du programme de développement de l'ONU de l'après-2015 dont on n'entend pas du tout parler ici. Avec un financement adéquat, les OSC et les OS québécoises pourraient de leur côté contribuer efficacement à cette promotion. Un appui institutionnel du MRI pour la recherche de financement auprès d'autres bailleurs de fonds serait également bienvenu.

Enfin, le gouvernement du Québec pourrait valoriser le rôle des organisations de coopération et de solidarité internationale – et, en particulier, les organisations syndicales – dont l'image a été mise à mal par le gouvernement conservateur.

ANNEXE

L'action syndicale québécoise en matière de coopération et de solidarité internationales

1) La Confédération des syndicats nationaux (CSN)

La CSN est une organisation syndicale composée de près de 2 000 syndicats qui regroupent plus de 300 000 travailleuses et travailleurs, principalement sur le territoire du Québec, réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans 8 fédérations, ainsi que sur une base régionale dans 13 conseils centraux. Elle est membre de la Confédération syndicale internationale (CSI) et de la Confédération syndicale des Amériques (CSA).

Depuis sa création en 1921, la CSN est au cœur des débats qui jalonnent l'histoire sociale et politique québécoise. Au fil des années, elle a lutté avec des milliers de travailleuses et de travailleurs contre les inégalités tant sociales qu'économiques dans l'objectif d'une société plus juste et démocratique. La CSN est depuis longtemps active en solidarité internationale, mais un engagement significatif a été réalisé en 1986 avec la création de l'Alliance syndicats et tiers-monde (ASTM), le fonds de la CSN pour la coopération internationale. Les fonds pour les projets soutenus par l'ASTM proviennent des syndicats membres et des salariés de la CSN ; ils bénéficient à l'occasion du soutien du MRI du gouvernement du Québec, et, avant 2010, de l'ACDI.

Les projets soutenus par l'ASTM depuis sa création, souvent en collaboration avec plusieurs ONG (Inter Pares, Oxfam, Alternatives, etc.), ont visé divers objectifs comme la réduction de la pauvreté, la souveraineté alimentaire, la liberté politique et syndicale. Plusieurs projets de la CSN se déploient dans le domaine de la solidarité syndicale et répondent aux besoins définis par leurs partenaires syndicaux du Sud, lesquels partagent avec la CSN les valeurs de démocratie, de justice sociale et de liberté. Il peut s'agir d'un appui direct pour renforcer les capacités d'un syndicat, participer à de la formation syndicale ou financer des campagnes de syndicalisation, comme la CSN l'a fait auprès du Frente Auténtico del Trabajo (FAT) du Mexique pour l'organisation des travailleuses et des travailleurs dans les *maquiladoras*.

L'ASTM intervient au Honduras et au Nicaragua, en alliance avec le syndicat de Solidarité des ouvriers basques (ELA), la Centrale unique des travailleurs (CUT) brésilienne, le ministère des Relations internationales du Québec et Alternatives. L'objectif est de renforcer les capacités des organisations partenaires, la CUT Honduras et la Centrale sandiniste des travailleurs du Nicaragua, par la formation, des campagnes sur la condition féminine, les droits du travail et des échanges sur le renouveau syndical.

Enfin, la CSN intervient de plus en plus auprès des centrales syndicales pour les soutenir dans l'organisation des travailleuses et des travailleurs de l'économie informelle, qui représentent de 60 à 90 % des travailleuses et des travailleurs en

Afrique (en majorité des femmes et des jeunes). Ce sont par exemple des coiffeuses, des familles paysannes, des conducteurs de mototaxi, des couturières, des artisans qui n'ont pas d'employeurs et qui n'ont pas accès à un niveau suffisant de protection sociale, dans un contexte où les services publics sont sous-développés.

L'idée est alors de former ces personnes sur le fonctionnement des coopératives, sur le microcrédit, sur la gestion financière, sur la santé et la sécurité au travail, etc., dans le but de favoriser les regroupements afin qu'elles et qu'ils participent collectivement à l'amélioration de leurs conditions de travail et de vie. Ces regroupements, membres des organisations syndicales en place, sortent de l'informalité et mettent en commun leurs ressources pour se protéger des risques, créer de nouveaux emplois, réinvestir dans leur communauté et participer aux revendications plus globales en matière de droits et de protection sociale.

2) La Centrale des syndicats du Québec (CSQ)

La CSQ est affiliée à deux fédérations syndicales internationales, l'Internationale de l'Éducation (IE) et l'Internationale des services publics (ISP), des organisations où elle milite activement.

Ces affiliations répondent à la nécessité de maintenir des États démocratiques forts et de s'opposer au processus de mondialisation tel qu'on le connaît actuellement. Par ailleurs, l'engagement soutenu que maintient la CSQ au Comité syndical francophone de l'éducation et de la formation (CSFEF) correspond à sa volonté d'affirmer une action syndicale représentative auprès des instances de la Francophonie.

La CSQ participe également à certaines activités de l'OIT et de l'OCDE, par le biais de sa Commission syndicale consultative (CSC-OCDE). Rappelons qu'il s'agit des deux seules organisations internationales où le mouvement syndical bénéficie d'un mécanisme formel de consultation.

Sur le plan de la coopération internationale, la CSQ mène plusieurs projets avec des partenaires du Sud en Afrique francophone (Sénégal, Burkina Faso, Niger, République démocratique du Congo), en Colombie ainsi qu'en Haïti.

Elle donne des formations visant le renforcement de capacités des partenaires en matière:

- de droits des femmes ;
- de droits et citoyenneté ;
- de réformes éducatives ;
- d'éducation au développement durable ;

- d'organisation syndicale.

Celles-ci forment le noyau de la programmation de coopération. Elle collabore avec d'autres organisations syndicales ou non gouvernementales, (CISO, CECI, Oxfam-Québec), ce qui permet la mise en commun de ressources dans le but d'accroître le rayonnement et les impacts de ses activités.

Aussi, en réponse à la non-reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels les plus élémentaires, des actions de solidarité internationale de la CSQ, souvent menées de concert avec d'autres organisations syndicales et des ONG, prennent diverses formes : plaidoyers et actions auprès des gouvernements étrangers, missions d'observation et d'appui à des organisations en difficulté.

Enfin, l'aide humanitaire acheminée dans des pays frappés par des catastrophes naturelles ou par des crises politico-économiques représente une autre forme de soutien apporté par la CSQ en cas de besoins urgents.

3) La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)

La FTQ s'est constituée au fil du temps de syndicats internationaux, nationaux et québécois. Elle a, de ce fait, une longue tradition d'actions syndicales internationales qui remonte à la fin du 19^e siècle. Les travailleuses et les travailleurs membres de ses syndicats ont pu rapidement réaliser que la lutte pour les conditions de travail et de vie au Québec pouvait avoir des répercussions positives au Sud comme au Nord.

La coopération est un autre aspect de ses actions syndicales internationales. Elle peut prendre diverses formes, allant de la formation au renforcement syndical, en passant par l'aide au développement des services sociaux, la défense des droits, l'amélioration des infrastructures et les initiatives économiques. La FTQ et plusieurs de ses affiliés participent activement aux activités en coopération internationale en dégagant des fonds importants pour des projets bien concrets.

Pour répondre efficacement à ses besoins en solidarité internationale et assurer sa présence, il est impératif, pour la FTQ, de s'en donner les moyens. Un de ceux-là est la création d'un fonds syndical de coopération. L'autre est d'allouer officiellement dans le budget une somme consacrée aux activités internationales comme le font certains affiliés de la FTQ.

Quelle qu'en soit la forme, ces fonds humanitaires, de justice sociale ou de coopération offrent l'occasion aux syndicats de contribuer concrètement au développement et au renforcement du dialogue social dans les pays du Sud. Ils peuvent aussi permettre de financer les rencontres de travailleuses et de travailleurs par l'envoi et l'accueil de délégations syndicales, dans certains cas lors des rencontres des conseils mondiaux et d'appuyer des initiatives de lutte contre la pauvreté dans ces pays, et ce, même chez nous. Enfin, ces fonds peuvent également permettre de dispenser aux militantes, aux militants et même aux

membres des formations sur les enjeux de la mondialisation et du développement durable.

Les fonds alloués sont donc un levier important pour s'engager sur le plan international et mettre sur pied des projets d'envergure qui solidifient les liens entre les travailleuses et les travailleurs de différents pays.

Au fil du temps, la FTQ a élaboré des projets avec ses syndicats et différents organismes de coopération internationale (Organisation internationale de la francophonie, Oxfam Québec, le CECI, etc.). Ces fonds syndicaux servent de contrepartie à des fonds publics dédiés au développement international depuis plusieurs années, afin de favoriser des projets structurants pour nos partenaires.

4) Le CISO

Le CISO, créé en 1975, est formé des grandes centrales syndicales québécoises, de syndicats indépendants et de grands syndicats canadiens, ainsi que de membres individuels. Sa mission générale est de faire de l'éducation populaire sur les enjeux internationaux et les droits des travailleuses et des travailleurs, en plus de mener des projets de coopération au développement. Le CISO est notamment engagé dans un projet avec l'Institut Karl-Lévesque en Haïti, qui vise l'appui au développement d'initiatives socioéconomiques d'associations paysannes dans quatre communes d'Haïti, un projet d'économie solidaire très structurant. Le CISO organise des stages pour initier des militantes et des militants syndicaux à la coopération, ainsi que des formations sur le droit international du travail, les politiques d'approvisionnement responsables, etc. Au fil des années, de nouveaux créneaux se sont ajoutés avec la création de la Coalition québécoise contre les ateliers de misère (CQCAM), une table de concertation du CISO où se sont également engagées des ONG et des organisations étudiantes, pour dénoncer les conditions de travail dans les ateliers de misère.