



## La coopération internationale en temps de pandémie : qu'advient-il du programme canadien et québécois d'aide internationale ?

Regards de l'IEIM | Juillet 2020

La pandémie qui sévit actuellement contribue non seulement à l'émergence de nouveaux besoins, mais elle influence également le déploiement de l'aide internationale. Ne connaissant aucune frontière, la COVID-19 se doit d'être abordée d'une perspective internationale, d'où l'importance d'une réponse concertée et efficace de la part des États et des acteurs du milieu de l'aide. Cependant, la crise sanitaire a révélé une tendance qui se dessine depuis quelques années, notamment la fragilisation du système multilatéral, désormais marquée par le lancement de la procédure de retrait des États-Unis de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). La crise brouille également le modèle dominant d'aide internationale, qui se distingue traditionnellement par son flux unidirectionnel de ressources financières et techniques depuis le Nord vers le Sud. En effet, on constate que certains pays ayant longtemps bénéficié d'aide au développement offrent aujourd'hui un appui aux pays de l'Occident les plus touchés.<sup>1</sup>

*« La réponse aux besoins des populations les plus vulnérables ne repose pas uniquement sur le multilatéralisme, mais aussi sur le bilatéralisme ainsi qu'une formule émergente de coopération internationale multidirectionnelle (Sud-Sud, Sud-Nord, et Nord-Sud). »*

Or, il s'avère que la réponse aux besoins des populations les plus vulnérables ne repose pas uniquement sur le multilatéralisme, mais aussi sur le bilatéralisme ainsi qu'une formule émergente de coopération internationale multidirectionnelle (Sud-Sud, Sud-Nord, et Nord-Sud).<sup>2</sup> À titre d'exemple, des pays intermédiaires du Sud, tels que la Colombie et le Mexique, sont aujourd'hui à la fois des receveurs et des donateurs d'aide. Le Département des relations internationales et de la coopération d'Afrique du Sud, quant à lui, priorise la coopération sur le continent africain et le renforcement des relations Sud-Sud. Un modèle dit triangulaire, qui inclut des partenariats de coopération entre deux ou trois pays du Sud, et parfois un partenaire du Nord, est également de plus en plus commun.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> L'exemple des médecins cubains est abordé dans l'article suivant : <https://theconversation.com/cuba-steps-up-in-the-fight-against-coronavirus-at-home-and-around-the-world-137565>.

<sup>2</sup> Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) présente notamment des modèles émergents de financement et d'aide multidirectionnelle dans une vidéoconférence qui peut être visionnée à l'adresse suivante : <https://www.youtube.com/watch?v=l1HFZxTm26g>

<sup>3</sup> L'OCDE recense les contributions en matière d'aide au développement de plusieurs pays émergents dont l'Afrique du Sud, le Brésil, Costa Rica, l'Inde et l'Indonésie à l'adresse suivante : <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/18b00a44-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&csp=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter#section-d1e46578>.

Devant une telle variété de modèles novateurs de coopération, des interrogations quant à la stratégie du Canada et du Québec en matière d'aide internationale s'imposent. Comment les bailleurs de fonds canadien et québécois réagissent-ils à la pandémie, tant sur le plan de la réponse aux besoins, que sur la *stratégie* de réponse ? La COVID-19 a-t-elle engendré des modifications stratégiques et opérationnelles pour les acteurs du milieu canadien et québécois ? Ces changements s'annoncent-ils bénéfiques et cohérents pour les parties prenantes concernées ? Le texte qui suit repose sur une revue de documentation ainsi que sur des entretiens menés auprès de cinq organisations de solidarité internationale. Il tentera d'analyser l'influence de la pandémie sur les programmes canadien et québécois d'aide internationale à la lumière des nombreuses interrogations que soulève la crise sanitaire.

### L'aide internationale du Canada et du Québec

Se situant au 10<sup>e</sup> rang par rapport à la valeur absolue de son appui parmi les donateurs du Comité d'aide au développement (CAD) de [l'Organisation de coopération et de développement \(OCDE\)](#), le Canada a déboursé en 2018-2019 5,9 milliards \$ en aide au développement officielle, principalement par l'entremise d'Affaires mondiales Canada (AMC). Cette somme comptabilise les contributions à l'international d'une vingtaine d'autres or-

*« L'enveloppe budgétaire du Canada, qui en 2018-2019 s'élevait à 5,9 milliards \$, se décline généralement en trois grandes catégories, à savoir l'aide au développement à long terme, l'aide humanitaire, et le maintien de la paix et la sécurité ».*

ganisations fédérales et provinciales, dont 38 millions \$ décaissés par le ministère des Relations internationales et de la Francophonie (MRIF) du Québec.

L'enveloppe budgétaire du Canada se décline généralement en trois grandes catégories, à savoir l'aide au développement à long terme, l'aide humanitaire, et le maintien de la paix et la sécurité. Ses interventions sont menées par une variété d'acteurs multilatéraux, telles les agences onusiennes et les banques internationales (le Fonds monétaire international [FMI], la Banque mondiale, etc.), des partenaires étatiques dans le cadre d'ententes bilatérales, les organisations de la société civile (principalement des organisations non gouvernementales [ONG] d'aide internationale) et le secteur privé. L'ensemble des activités, qu'il s'agisse d'un appui d'urgence à la suite d'une crise ou d'une intervention à long terme, est désormais guidé par la [Politique d'aide internationale féministe \(PAIF\)](#) du Canada. Adoptée en 2017, la PAIF mise sur l'égalité des genres en tant que moyen de réduction de la pauvreté et de contribution à la paix mondiale. Le Québec, quant à lui, dispose d'un budget bien plus modeste comparativement à l'enveloppe fédérale, et ses activités de solidarité se concentrent principalement sur le Programme québécois de développement international (PQDI) et le programme d'initiation à la coopération Québec sans frontières (QSF), menés en collaboration avec la société civile québécoise et des pays bénéficiaires.

Toujours en lien avec les principes de sa politique féministe et ses grandes orientations, la ministre du Développement international du Canada, l'honorable Karina Gould, s'est engagée en début avril à appuyer les intervenants de première ligne dans la lutte contre la COVID-19 à raison de 109,6 millions \$, en plus d'une somme de 50 millions \$ préalablement engagée par le premier ministre Trudeau en mars 2020. La contribution du Canada se veut une réponse aux besoins urgents identifiés par les intervenants internationaux en matière d'aide humanitaire (84,5 millions \$), la recherche d'un vaccin (40 millions \$) et le renforcement des capacités en sécurité sanitaire mondiale (5 millions \$). Le solde de 30 millions \$ est consacré à la réponse aux demandes d'aide de pays éprouvant des besoins particuliers.

### **L'impact sur le financement des projets des organisations canadiennes et québécoises**

La distribution des 84,5 millions \$ d'aide d'urgence pour lutter contre la pandémie est révélatrice d'une préférence pour le multilatéralisme en ce qui a trait à la crise sanitaire : l'Organisation mondiale pour la santé (OMS), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), le Programme alimentaire mondial (PAM), l'Unicef, le Fonds des Nations Unies pour la population et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) sont quelques exemples des organisations ayant bénéficié du récent soutien canadien. Pour un pays qui octroie normalement une grande proportion de ses fonds dans le cadre d'ententes bilatérales mises en œuvre par des ONG intermédiaires (près de la moitié de l'aide au développement officielle en 2019), il s'agit d'une stratégie « déboussolante », aux dires de certains gestionnaires qui s'attendaient à ce que les organisations canadiennes et québécoises puissent elles aussi soumissionner et recevoir un financement. Il s'agit d'une considération d'autant plus importante que les dons du public pour les organisations canadiennes et québécoises se font plus rares en période de pandémie.

*« La distribution des 84,5 millions \$ d'aide d'urgence pour lutter contre la pandémie révèle une préférence pour le multilatéralisme en ce qui a trait à la crise sanitaire. Cependant, il s'agit d'une stratégie "déboussolante", selon les ONG qui s'attendaient à pouvoir elles aussi soumissionner et recevoir un financement ».*

Le raisonnement que les agences onusiennes sont plus rapides et centralisées tout en favorisant une meilleure coordination sur le terrain ne semble pas convaincre une gestionnaire rencontrée dans le cadre de la rédaction de ce texte. Cette dernière, dont le portefeuille inclut des projets financés par deux agences onusiennes, fait remarquer que ces organisations sont caractérisées par une lourdeur administrative extrême. Les fonds, déboursés rapidement en avril par le Canada en réponse aux appels d'urgence, tardent selon elle à parvenir aux intervenants de première ligne sur le terrain, en raison d'une longue chaîne d'acteurs et de procédures bureaucratiques. Le financement du Canada, par exemple, est remis à une agence onusienne, qui à son tour établit un contrat en sous-traitance avec une ONG canadienne, qui quant à elle travaille en collaboration avec un

intervenant en Afrique à qui cette dernière verse une partie des fonds de projet. En quelque sorte, cela crée des détours, sans parler des frais encourus, dans l'acheminement d'un financement qui pourrait emprunter une voie plus directe et ainsi, plus rapide.

Pour plusieurs organisations dont la santé financière est déjà compromise par une réduction de fonds privés occasionnée la pandémie, la question de financement est le nerf de la guerre, non seulement en ce qui a trait à leur survie institutionnelle, mais également à celle de leurs partenaires sur le terrain. En effet, ce sont les petites ONG des pays du Sud, dont les activités sont largement dépendantes des fonds que leur transmettent les organisations canadiennes et québécoises, qui sont les plus fragilisées par la COVID-19. C'est pourquoi la flexibilité de certains bailleurs de fonds, dont le MRIF du Québec, se démarque particulièrement dans ce contexte d'insécurité.

*« Pour plusieurs organisations dont la santé financière est déjà compromise par une réduction de fonds privés, la question de financement est le nerf de la guerre, tant pour leur survie institutionnelle que pour celle de leurs collaborateurs. »*

Témoignant d'une grande ouverture quant à la réaffectation des sommes engagées auprès des organisations québécoises de coopération internationale et de leurs collaborateurs à l'étranger, le MRIF propose d'importantes mesures d'assouplissement dans la gestion et la mise en œuvre des projets PQDI et QSF. Outre l'augmentation des fonds de gestion, qui typiquement sont limités à 8 % des projets, mais qui peuvent désormais être augmentés à 40 % selon la situation de l'organisation, il est possible de réaménager les budgets de façon à en verser les sommes non engagées aux partenaires sur le terrain. Cela leur permet de répondre aux besoins sanitaires, sociaux et économiques émergents de la population, tout en assurant que les acteurs, tant sur le plan québécois qu'à l'étran-

*« Au cours du mois d'avril, des douzaines d'organisations d'aide internationale ont dû rapatrier plus d'un millier de ressortissants canadiens volontaires, d'employés et de consultants. »*

ger, puissent poursuivre leurs activités. Les fonds notamment destinés au déploiement à l'international de quelques centaines de volontaires québécois qui devait avoir lieu à l'été 2020 peuvent être réaffectés afin d'appuyer la programmation

sur le terrain selon ces mesures d'assouplissement. Les interventions sont ainsi pérennisées sans avoir recours à un financement supplémentaire.

### **L'impact sur le déploiement des interventions**

Au cours du mois d'avril, des douzaines d'organisations d'aide internationale ont dû rapatrier plus d'un millier de ressortissants canadiens volontaires, d'employés et de consultants. Cela s'inscrit, selon l'honorable François-Philippe Champagne, ministre des Affaires étrangères, dans « la plus grande opération de rapatriement de l'histoire pour le Canada en temps de paix ». Ce rapatriement n'a pas été sans heurt et aura considérablement bouleversé les opérations internationales des organisations. Certains travailleurs

humanitaires dont le mandat est directement lié à la crise sanitaire, par exemple dans la mise en place de cliniques de dépistage de la COVID-19, de renforcement des capacités techniques ou de soins d'urgence, sont demeurés en poste. Néanmoins, pour les ressortissants canadiens déployés dans le cadre d'interventions d'aide au développement à long terme, le rapatriement au Canada fut obligatoire.

Pour certaines organisations qui gèrent des projets d'aide humanitaire dans des contextes d'insécurité politique, les restrictions à la mobilité du personnel et des volontaires n'ont guère d'impact. La gestion de ces interventions s'effectue typiquement à distance, en raison d'un manque d'accès au territoire visé ou des risques de sécurité jugés trop élevés, ces pays faisant souvent déjà l'objet d'une interdiction de voyage émise par le gouvernement canadien. Il s'agit aussi d'un mode de transfert du risque des organisations qui déploient des expatriés, envers des organisations locales. Tel en est le cas pour une organisation canadienne qui dirige un projet pluriannuel dans un pays en situation de conflit armé, financé par l'agence d'aide américaine, USAID. Le contrat fait appel à des intervenants locaux pour sa mise en œuvre, ainsi qu'à des consultants qui sont déjà sur place afin d'effectuer le suivi et l'évaluation du projet. Par conséquent, cette approche réduit le besoin d'affecter du personnel canadien à l'étranger. Ce projet se poursuit donc comme prévu, moyennant certaines modifications aux activités afin d'intégrer la prévention de la transmission et la sensibilisation des populations.

*« Contrairement aux projets d'aide humanitaire, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux, le programme de coopération volontaire du Canada, le programme de stages internationaux pour les jeunes et jeunes autochtones et Québec sans frontières sont plus durement frappés. »*

Contrairement aux projets d'aide humanitaire, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux, le programme de coopération volontaire du Canada (PCV), le programme de stages internationaux pour les jeunes (PSIJ) et jeunes autochtones (PSIJA), et Québec sans frontières (QSF) sont plus durement frappés<sup>4</sup>. Cela est attribuable à leur modèle opérationnel, qui repose sur l'envoi de volontaires canadiens à l'étranger pour des mandats de renforcement technique (PCV) et d'engagement communautaire ou d'introduction à la coopération internationale (QSF, PSIJ et PSIJA). Dans le cas du Québec, les restrictions à la mobilité n'entraînent cependant pas la mise sur la glace d'un programme entier, mais plutôt la réaffectation des fonds qui y étaient destinés, afin que les organisations sur le terrain et au Québec puissent poursuivre des interventions en réponse aux besoins émergents des populations cibles. On note par exemple que l'insécurité alimentaire engendrée par

<sup>4</sup> D'après la base de données des projets d'Affaires mondiales Canada : <https://w05.international.gc.ca/projectbrowser-banqueprojets/filter-filtre>. Les organisations se partageant un financement total d'environ 375 millions \$ dans le cadre du PCV, le principal programme d'envoi de volontaires du Canada, pour la période de 2020 à 2027, sont les suivantes : Carrefour international, le CECI, SACO, CUSO, le Bureau international pour les droits de l'enfant, Oxfam-Québec, SUCO, l'Union des producteurs agricoles, Vétérinaires sans frontières, l'EUMC, Youth Challenge International et la Fondation Paul Gérin-Lajoie. La COVID-19 retarde le démarrage des activités de volontariat pour ces organisations dans 47 pays d'Afrique, du Moyen-Orient, d'Amérique centrale et du Sud, des Caraïbes et d'Asie.

L'impact économique de la COVID-19 devient alarmante dans plusieurs pays<sup>5</sup>. Pour AMC, l'organisation fédérale responsable du PCV, du PSIJ et du PSIIA, la situation est cependant plus contraignante : la douzaine d'organisations ayant reçu un financement pour envoyer plus de 1400 volontaires à l'étranger<sup>6</sup> en 2020 n'ont pas cette possibilité de proposer un usage alternatif des fonds pour pallier l'interdiction de mobilité.

Le PCV, d'une valeur estimée de 375 millions \$ répartis entre douze organisations canadiennes et plus d'une centaine de partenaires locaux sur les sept prochaines années, a comme objectif de contribuer au bien-être économique et social des individus les plus vulnérables et marginalisés, en particulier les femmes et les filles, dans les pays du Sud. Dans le cadre de ce programme, des Canadiens et Canadiennes sont recrutés afin d'effectuer des mandats à l'étranger, pouvant durer plusieurs années, au cours desquels ils et

*« Pour les organisations de coopération internationale, le défi de recrutement de volontaires se traduit par une fragilisation financière. Afin de recevoir leurs fonds opérationnels d'Affaires mondiales Canada, les ONG doivent décaisser des fonds et démontrer qu'elles fournissent une contrepartie en nature, c'est-à-dire la valeur monétaire du travail effectué bénévolement par les volontaires. »*

elles offrent un appui technique aux organisations de la société civile du Sud œuvrant dans une variété de domaines qui s'agencent aux priorités du gouvernement canadien : agriculture et adaptation aux changements climatiques, autonomisation économique, santé, égalité des genres, etc.

À l'inverse du MRIF, qui s'est montré flexible quant à la réaffectation des

sommes destinées aux volontaires, AMC souhaite s'en tenir au plan. Selon les gestionnaires consultés pour la rédaction de ce texte, les consignes ont été claires : si aucun volontaire ne peut être envoyé à l'étranger depuis le Canada, ces derniers doivent être recrutés à même les pays qui sont censés les accueillir. Cela revient à dire qu'une organisation dont le recrutement reposait sur l'accès à un bassin de milliers de Canadiens et Canadiennes souhaitant s'investir à l'étranger, se voit maintenant obligée d'identifier des ressortissants canadiens habitant actuellement dans le pays bénéficiaire afin de combler ses postes. Le bassin de recrutement se voit par conséquent dramatiquement réduit, d'autant plus qu'il ne s'agisse pas d'emplois rémunérés, mais de postes de volontariat, pour lesquels une modeste allocation de subsistance est prévue. Selon les organisations consultées, il s'agit d'un défi de recrutement de volontaires voué à l'échec, qui de surcroît, survient après le rapatriement de milliers de ressortissants en avril et mai 2020.

Pour les organisations canadiennes qui participent au PCV, ce défi de recrutement se traduit par une fragilisation financière : les versements périodiques qu'elles reçoivent d'AMC

<sup>5</sup> Selon les Nations Unies, 49 millions de personnes supplémentaires pourraient tomber cette année dans l'extrême pauvreté à cause de la crise provoquée par la COVID-19.

<sup>6</sup> Les données n'étant pas encore disponibles pour le PCV 2020-2017, ce chiffre représente une moyenne annuelle des années précédentes. Il correspond également à celui de l'année fiscale 2018-2019, fourni dans le Rapport au Parlement sur l'aide internationale du gouvernement du Canada, <https://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/odaaa-lrmado/report-rapport-18-19.aspx?lang=fra#a1>.



correspondent à des activités réalisées et des dépenses encourues, sur la base desquelles leurs frais fixes sont calculés avant de leur être transmis. Afin de recevoir les fonds opérationnels qui leur permettent de maintenir leurs employés en poste, notamment dans leurs bureaux à l'étranger, les ONG doivent décaisser des fonds et démontrer qu'elles

*« Les ONG d'aide internationale dont le modèle repose sur le déploiement de volontaires à l'étranger dans le cadre d'ententes de financement avec AMC sont les plus durement affectées par la pandémie. »*

fournissent une contrepartie en nature, qui correspond à la valeur monétaire du travail effectué bénévolement par les volontaires. Or, comme ces derniers tardent à être recrutés, pour les raisons ci-haut évoquées, leur travail ne peut être comptabilisé, les activités ne peuvent être entreprises sur le

terrain, et par conséquent, les frais fixes ne sont pas justifiés selon le système de gestion financière du PCV. La capacité d'intervention des organisations, tant au Canada qu'à l'étranger, se voit ainsi compromise par cette contrainte administrative.

### **L'impact sur le modèle de coopération des organisations canadiennes et québécoises**

Les ONG d'aide internationale dont le modèle repose sur le déploiement de volontaires à l'étranger dans le cadre d'ententes de financement avec AMC sont ainsi les plus durement affectées par la pandémie. En revanche, elles proposent des solutions : le cybervolontariat, qui peut notamment s'effectuer à distance par des volontaires en attendant leur départ vers l'étranger. Il s'agit d'un compromis, puisque nombreuses sont les organisations de la société civile du Sud qui n'ont toujours pas accès aux télécommunications efficaces et abordables. Il faut ainsi prévoir des ajustements aux budgets. Agissant de façon collective, les ONG ont également proposé à AMC de recruter des volontaires « nationaux » en provenance de pays bénéficiaires ou limitrophes, communément appelés des « volontaires Sud-Sud » afin de surmonter les enjeux de mobilité. Cette proposition reconnaît que la participation des citoyens du Sud au PCV est tout aussi bénéfique que celle des Canadiens et Canadiennes, étant donné l'expertise des intervenants à l'échelle locale. Ainsi, face aux interdictions de mobilité, pourquoi ne pas simplement recruter la personne la plus compétente sur le terrain, indépendamment de sa nationalité ?

*« Certaines interrogations quant aux fondements des programmes d'envoi de volontaires comme le PCV sont soulevées. S'agit-il réellement d'aide au développement ou plutôt de représentation canadienne à l'étranger et de diplomatie douce ? »*

Cette proposition n'a pas été retenue par le gouvernement canadien, qui insiste sur le recrutement de Canadiens et Canadiennes, et qui se réfère à des politiques fédérales d'allocation pour déplacements à l'étranger dont la valeur est inadéquate pour assurer un niveau de vie adéquat aux volontaires nationaux (originaires du pays bénéficiaire). Or, cela soulève certaines interrogations quant aux fondements des programmes d'envoi de volontaires comme le PCV. S'agit-il réellement d'aide au développement ou plutôt de représentation canadienne à l'étranger et de diplomatie douce ?

L'aide humanitaire, les financements multilatéraux et les projets bilatéraux sans envoi de volontaires se poursuivent comme prévu en permettant certaines adaptations au niveau des activités afin de répondre aux besoins émergents. Face à cette résistance quant à la réaffectation des fonds dans le cadre du PCV, faut-il ainsi croire que les besoins auxquels répondent les coopérants volontaires sont moins prioritaires que la présence de Canadiens et Canadiennes sur le terrain ? Il semble qu'on puisse reporter la mise en œuvre d'un programme pluriannuel sur cette base.

La réticence d'avoir recours à une expertise locale s'éloigne d'une mouvance mondiale, menée par la société civile, la population et plusieurs États, qui tente de valoriser les solutions qui émergent des pays en développement et de réduire les asymétries entre le Nord et le Sud. Or, à court terme, la pandémie de la COVID-19 offre une excellente opportunité au Canada de s'interroger sur son modèle de coopération volontaire qui exclut encore aujourd'hui la participation des citoyens du Sud. À long terme, la façon dont est gérée aujourd'hui la crise sanitaire et sa trajectoire déterminera les nouvelles modalités de coopération internationale qu'il nous faudra faire valoir, en commençant par la solidarité Sud-Sud et Sud-Nord.



Institut d'études internationales de Montréal  
Université du Québec à Montréal  
400, rue Sainte-Catherine Est  
Bureau A-1540, Pavillon Hubert-Aquin  
Montréal (Québec) H2L 3C5  
514 987-3667  
ieim@uqam.ca  
www.ieim.uqam.ca

UQÀM



Auteure

**Marie-Claude Savard**

L'auteure souhaite remercier **Marc-André Anzueto (Professeur, UQO)** et **François Audet (Professeur, UQAM)** pour une relecture de cet article, de même que cinq gestionnaires de projet d'aide internationale qui ont accepté de partager leur perspective.