



**Confédération
des syndicats nationaux**

Mémoire présenté par la
Confédération des syndicats nationaux

au ministre du Développement international
et de la Francophonie

dans le cadre de la consultation
sur l'Examen de l'aide internationale du Canada

Le 26 juillet 2016

Confédération des syndicats nationaux
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
Télec. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Table des matières

Introduction.....	5
L'action de la CSN et des organisations syndicales en matière de solidarité internationale	7
Éléments fondamentaux pour réorienter l'aide canadienne	8
Une approche basée sur les droits de la personne	8
Cohérence de l'action gouvernementale.....	9
Financement.....	12
Relation avec les partenaires.....	14
Rôle du secteur privé	16
Enjeux particuliers	18
Santé et droits des femmes et des enfants.....	19
Croissance économique propre et changements climatiques	19
Efficacité et résultats.....	20
Conclusion	23

Introduction

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 2 000 syndicats. Elle regroupe plus de 325 000 travailleuses et travailleurs réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux, principalement sur le territoire du Québec.

Plus d'une centaine de travailleuses et de travailleurs du domaine de la coopération et de la solidarité internationale sont membres de syndicats affiliés à la CSN et à la Fédération des employées et employés de services publics (FEESP).

La CSN accueille favorablement la présente consultation sur l'Examen de l'aide internationale du Canada, car elle considère que des changements importants s'imposent quant aux orientations, aux mécanismes et aux véhicules de l'aide internationale canadienne. Rappelons que la CSN a fermement critiqué les changements apportés par le gouvernement fédéral dans le domaine de l'aide au développement et de la coopération internationale au cours des dernières années. De plus, elle a proposé diverses solutions qui permettraient au Canada de jouer un rôle à la hauteur de ses capacités et des aspirations des centaines de milliers de membres que nous représentons¹.

Nous percevons un désir de changement en matière d'aide internationale du Canada de la part de l'actuel gouvernement. De plus, nous considérons très opportun de lier la réflexion aux 17 objectifs du programme de développement durable 2015 – 2030 (ODD) ainsi qu'aux engagements pris récemment dans le cadre de l'Accord de Paris sur les changements climatiques.

Le document de consultation sur l'Examen de l'aide internationale du Canada et les questions qu'on y retrouve ont une portée très large. Pour y répondre, nous traiterons, dans un premier temps, d'éléments qui nous paraissent fondamentaux pour réorienter l'aide canadienne. Dans un deuxième temps, nous aborderons certains des enjeux particuliers qui sont soulevés. Toutefois, avant de formuler nos commentaires, il nous semble opportun d'expliquer le travail de solidarité internationale effectué par la CSN, car bien que les organisations syndicales soient depuis très longtemps actives sur le plan de la solidarité internationale, leur contribution est largement méconnue.

¹ Notamment, lors des consultations sur la politique de partenariat avec la société civile. Nous reprenons quelques éléments de cette contribution dans le présent document.

L'action de la CSN et des organisations syndicales en matière de solidarité internationale

Depuis sa création en 1921, la CSN lutte avec des milliers de travailleuses et de travailleurs contre les inégalités tant sociales qu'économiques dans le but de construire une société juste et démocratique. Depuis longtemps, la CSN est également active sur la scène internationale. Elle est membre de la Confédération syndicale internationale (CSI), de la Confédération syndicale des travailleurs et travailleuses des Amériques (CSA), et de la Commission syndicale consultative auprès de l'Organisation de coopération et de développement économiques (TUAC). De plus, elle participe à de nombreuses rencontres internationales portant sur les droits des travailleuses et des travailleurs, sur les droits de la personne, sur les droits des femmes ainsi que sur la lutte contre les changements climatiques (Organisation internationale du Travail, conférences de l'ONU, forums sociaux mondiaux, etc.).

En 1986, la CSN s'engage de façon décisive : elle crée un fonds de coopération internationale, l'Alliance syndicats et tiers-monde (ASTM). L'ASTM soutient des projets à l'aide de fonds provenant des syndicats membres et des salariés de la CSN et, à l'occasion, du ministère des Relations internationales du Québec (MRI). Soulignons que l'ASTM a reçu des fonds de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) jusqu'en 2010².

Les projets appuyés par l'ASTM, souvent en collaboration avec des organisations non gouvernementales (Alternatives, Carrefour de solidarité internationale de l'Estrie, Inter Pares, etc.), ont pour objectifs la réduction de la pauvreté, la souveraineté alimentaire ou la liberté politique et syndicale. Les plus importants d'entre eux portent sur des questions syndicales et répondent à des besoins définis par les partenaires syndicaux du Sud qui partagent avec la CSN des valeurs telles que la démocratie, la justice sociale et la liberté. L'appui offert par l'ASTM peut prendre diverses formes : le soutien financier au renforcement des capacités d'un syndicat, la participation à des formations syndicales ou le financement de campagnes de syndicalisation (par exemple : l'organisation des travailleuses et des travailleurs dans les *maquiladoras* par le Frente Auténtico del Trabajo [FAT] au Mexique).

L'ASTM soutient actuellement un troisième projet de la Confederación unitaria de trabajadoras (CUTH) du Honduras et de la Central Sandinista de Trabajadores (CST) du Nicaragua afin de favoriser l'organisation des travailleuses et travailleurs des mines artisanales. Ce projet est également appuyé par la confédération syndicale basque, Solidarité des travailleurs et travailleuses basques (ELA), la Central Única Dos Trabalhadores (CUT) du Brésil et Alternatives. Il bénéficie en outre du soutien financier du ministère des Relations internationales et de la Francophonie du Québec.

Enfin, par l'entremise de l'ASTM, la CSN collabore de plus en plus avec des centrales syndicales africaines pour soutenir des projets d'organisation des travailleuses et des travailleurs de l'économie informelle, majoritairement des femmes et des jeunes, qui

² Voir le site Internet de la CSN pour en savoir plus sur ces projets et son action internationale.
[www.csn.qc.ca/web/international/la-solidarite]

représentent de 60 à 90 % des travailleurs en Afrique. Ce sont, par exemple, des coiffeuses, des familles paysannes, des conducteurs de mototaxi, des couturières, des artisans. Ces travailleurs n'ont pas d'employeur et n'ont pas accès à une protection sociale suffisante, et ce, dans un contexte où les services publics sont sous-développés. De tels projets offrent aux travailleurs une formation sur le fonctionnement des coopératives, sur le microcrédit, sur la gestion financière, sur la santé et la sécurité au travail et favorisent les regroupements afin qu'ils participent collectivement à l'amélioration de leurs conditions de travail et de vie. Ces regroupements, membres des organisations syndicales locales, permettent à des travailleurs de sortir du secteur informel, de mettre en commun leurs ressources pour se protéger des risques, de créer de nouveaux emplois, de réinvestir dans leur communauté et de participer aux luttes pour les droits de la personne et la protection sociale.

Au cours des 20 dernières années, la CSN a mis sur pied un réseau d'organismes à vocation économique qui contribuent chacun à sa façon à un développement durable, solidaire et socialement responsable. Parmi ces organismes, Développement solidaire international (DSI), fondé en 2004, offre une expertise technique dans les domaines de la finance solidaire et des services-conseils à l'échelle internationale dans le but de favoriser le développement de l'économie sociale et solidaire. L'ACDI avait appuyé un projet très prometteur de CUT du Brésil et de DSI visant à favoriser le développement local au moyen des outils de l'économie sociale et solidaire. Il va sans dire que la décision du gouvernement conservateur de ne plus nous accorder de financement pour ce projet a nui au développement du tiers secteur au Brésil.

Éléments fondamentaux pour réorienter l'aide canadienne

Une approche basée sur les droits de la personne

Le gouvernement propose, dans le document de consultation, de « recentrer l'aide internationale du Canada sur l'appui aux personnes les plus pauvres et les plus vulnérables et le soutien aux États fragiles », une proposition qui nous semble conforme aux objectifs fixés par la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*. Outre la réduction de la pauvreté, les articles 1 et 2 de cette loi établissent que l'aide doit être compatible avec la promotion de la démocratie et des droits de la personne :

- (1) La présente loi a pour objet de faire en sorte que toutes les activités canadiennes d'aide au développement officielle menées à l'étranger soient axées sur la réduction de la pauvreté et exercées d'une manière qui est compatible avec les valeurs canadiennes, la politique étrangère du Canada, les principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, du 2 mars 2005, le développement durable et la promotion de la démocratie et qui fait la promotion des normes internationales en matière de droits de la personne.
- (2) L'aide au développement officielle du Canada à l'étranger est définie exclusivement en tenant compte de ces valeurs.

Pour être effective, l'approche canadienne doit permettre de cibler les causes structurelles de la pauvreté et de s'engager définitivement dans la lutte contre les inégalités. À cet égard, nous désirons insister sur l'importance d'adopter une approche basée sur les droits de la personne. Nous saluons donc la proposition formulée dans le document de consultation à l'effet d'« envisager de nouvelles façons de promouvoir le respect des droits de la personne, y compris en explorant une approche du développement fondée sur ces droits ». Selon nous, une telle approche doit reposer en particulier sur le renforcement des organisations de défense des droits, par exemple les organisations syndicales, et une plus grande cohérence dans la politique internationale du gouvernement canadien.

Sans minimiser le rôle et les devoirs des États ou la mise en place d'institutions en matière de défense des droits de la personne, nous croyons qu'il est nécessaire de soutenir des organisations de la société civile qui travaillent activement à faire reconnaître et respecter les droits et qui soutiennent des personnes ou des groupes dont les droits ont été violés. Ces organisations jouent un rôle très important, voire crucial, dans les nombreux États qui n'assument pas leurs responsabilités, que ce soit en participant à diverses instances, en exerçant une vigilance, en documentant les abus, en utilisant les mécanismes pour demander justice, etc.

Selon la CSN, la reconnaissance effective des droits de la personne est essentielle afin de permettre aux diverses composantes de la société de jouer leur rôle en travaillant à éliminer la pauvreté et à améliorer les conditions de vie des populations. Par exemple, l'amélioration des conditions de travail au Canada a été rendue possible par les luttes menées par les syndicats qui ont permis que les droits d'association, de négociation collective et de grève soient désormais reconnus comme droits de la personne et droits fondamentaux du travail. Sans cette amélioration, nous n'aurions pas assisté à l'émergence d'une classe moyenne au pays. Évidemment, les droits fondamentaux du travail ne garantissent pas une amélioration constante des conditions de vie et un recul de la pauvreté, mais ils en sont une condition essentielle.

C'est d'ailleurs pour cette raison que la majorité des pays, dont le Canada, ont ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui stipule que ces droits (par exemple : les droits à la santé, au travail, à un niveau de vie suffisant, à l'alimentation, au logement, etc.) doivent être progressivement garantis par les États. Il nous semble que dans toutes les sociétés, y compris la nôtre, la mise en œuvre de ces droits devrait être l'objectif central du développement et le principal instrument de lutte contre la pauvreté.

Une approche basée sur les droits est indispensable à la réalisation des objectifs de développement durable 2015–2030. En fait, elle peut permettre d'atteindre les 17 objectifs qui, d'ailleurs, incluent plusieurs des droits fondamentaux de la personne (davantage les droits économiques, sociaux et culturels que les droits civils et politiques).

Cohérence de l'action gouvernementale

Il devient urgent de développer une approche permettant de renforcer la cohérence et l'efficacité de l'action du gouvernement canadien à l'étranger. Les efforts en matière d'aide au développement pourraient grandement bénéficier d'interventions d'autres secteurs, que l'on parle des relations étrangères ou du commerce.

De prime abord, la CSN considère que le Canada ne devrait pas signer d'accords commerciaux avec des pays qui ne respectent pas les droits fondamentaux de la personne³. Toutefois, lorsque le gouvernement fédéral signe de tels accords, il devrait entreprendre diverses actions pour s'assurer du respect des droits de la personne et de la démocratie par les autres signataires.

À cet égard, la Colombie, avec laquelle le Canada a conclu un accord de libre-échange, est un des pires exemples : des dizaines de syndicalistes assassinés chaque année et des centaines d'autres menacés, attaqués ou portés disparus. Soulignons également le cas du Honduras, où un coup d'État a eu lieu en 2009 et où les dernières élections ont été entachées d'importantes irrégularités que nous avons dénoncées. Depuis, la situation des droits de la personne au Honduras s'est singulièrement détériorée selon nos partenaires sur le terrain. Or, le Canada a signé un accord commercial avec ce pays un an après le coup d'État. Quel message le gouvernement envoie-t-il? Que le commerce est plus important que la démocratie et le sort des populations? Malheureusement, de nombreux autres pays pourraient être cités. Pensons à l'Arabie Saoudite avec laquelle le Canada a passé de lucratifs contrats d'armements, alors qu'il s'agit d'un des pays où les droits de la personne sont le plus bafoués; ou à Israël, qui continue de violer le droit international et les droits du peuple palestinien, auquel le Canada est lié par de nombreux accords.

Revenons ici sur la Colombie avec laquelle le Canada a conclu en 2001 un accord de libre-échange assorti d'un accord de coopération dans le domaine du travail (ACCCT) qui stipule que les lois, les règlements et les pratiques de ces deux États doivent incorporer et protéger les principes et les droits reconnus par l'Organisation internationale du travail (OIT) tels que la liberté d'association et le droit de négociation collective. Or, la situation sur le terrain nous amène à conclure que les deux pays ont encore beaucoup à faire pour s'acquitter de cette obligation. Par exemple, la compagnie canadienne Pacific Rubiales Energy, qui a fait la manchette en 2013 en raison des violations des droits de la personne et des droits du travail qu'elle commet dans ses installations à Puerto Gaitan et des dégâts environnementaux qu'elle provoque. Une délégation canadienne et québécoise, dont la CSN faisait partie, s'est rendue à Puerto Gaitan en juillet 2013 et a constaté les problèmes vécus par les travailleurs de l'entreprise et les habitants de la région. À son retour au Canada, la délégation a dénoncé la situation et interpellé les responsables politiques colombiens et canadiens. Ses membres continuent de suivre de près la situation à Puerto Gaitan, notamment le sort de syndicalistes faisant l'objet d'accusations qui nous paraissent injustifiées.

À la CSN, nous estimons que nous avons une responsabilité particulière à l'égard des organisations syndicales des pays qui bafouent les droits de la personne, notamment les droits des travailleuses et des travailleurs, avec lesquels le Canada signe des accords de libre-

³ La CSN a plusieurs autres réserves à l'égard des accords commerciaux. Elle s'oppose notamment à l'inclusion de clauses sur le Règlement des différends entre investisseurs et États ainsi qu'à certains droits démesurés qui sont accordés aux investisseurs et qui ont des conséquences négatives sur les droits des personnes et des communautés. La CSN est aussi très critique des mécanismes visant à garantir le respect des droits fondamentaux des travailleuses et des travailleurs, car ils sont inopérants. Enfin, elle déplore l'absence totale d'autres droits fondamentaux de la personne dans ces accords et, bien sûr, de tout mécanisme qui permettrait d'en garantir l'exercice.

échange multilatéraux ou bilatéraux. Nous nous devons de soutenir leurs efforts visant à protéger les droits fondamentaux et à bonifier les conditions de vie et de travail de leurs membres et de leurs concitoyens.

La CSN souhaite donc reprendre à son compte la proposition de syndicalistes colombiens de mettre sur pied un observatoire indépendant ayant le mandat d'assurer un suivi de la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-Colombie quant au respect des droits de la personne et des droits du travail. Nous estimons que l'ACCCT devrait permettre de dégager les ressources nécessaires à la mise sur pied d'un tel observatoire. La CSN espère entamer dans les meilleurs délais des discussions à ce sujet avec le gouvernement.

Dans un autre ordre d'idées, le document de consultation établit, à juste titre, que la question de l'eau est un élément transversal :

La question de l'eau – un élément clé de la viabilité de l'environnement et des changements climatiques – doit aussi être un aspect fondamental de notre aide internationale. En effet, l'eau a une incidence directe sur de très nombreux enjeux cruciaux en matière de promotion du développement durable.

Voilà un chantier qui va requérir des efforts majeurs de la part du Canada, considérant l'importante présence des entreprises canadiennes d'extraction dans plusieurs pays en développement et les nombreux conflits qui surgissent entre elles et les populations locales, notamment sur le droit d'accès à l'eau et sur le type de développement qu'elles imposent.

En matière de reconnaissance des droits, la CSN estime qu'il est très important non seulement que le Canada ratifie le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, mais aussi qu'il fasse la promotion de la ratification du Protocole auprès d'autres gouvernements. Rappelons que ce protocole permet à des individus et à des groupes de porter plainte auprès du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU lorsqu'ils estiment que des droits sont violés et que le comité peut mener des enquêtes.

L'universalité des ODD implique que le gouvernement canadien doit s'assurer que tous les ministères concernés travaillent de façon à atteindre les cibles fixées. Soulignons que la responsabilité politique de la mise en œuvre de ces objectifs ne peut incomber qu'à la ministre du Développement international et de la Francophonie. Il nous semble par ailleurs que la réalisation des ODD offre une importante occasion de dialogue social avec les organisations de la société civile, dont les organisations syndicales.

Enfin, en matière de cohérence, nous encourageons les administrations fédérale et provinciales à poursuivre la lutte contre l'évitement et l'évasion fiscaux qui contribuent à l'accroissement des inégalités.

Financement

Une des critiques formulées par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à l'égard l'ACDI en 2012 portait sur le fait que les organisations canadiennes de coopération ou de solidarité internationale sont confrontées à un problème de prévisibilité de l'aide. Cela complique beaucoup leur travail et leur situation financière, car elles doivent investir énormément de ressources avant même de savoir s'il leur sera possible d'obtenir un financement. Soulignons que les partenaires du Sud sont les principales victimes de ce manque de prévisibilité qui les maintient dans une précarité contre-productive.

Les organisations ont également besoin de financement à long terme afin de consolider leurs acquis. La lutte contre la pauvreté et pour le respect effectif des droits de la personne par le renforcement des capacités des organisations locales ne peut se conclure en cinq années. En fait, des approches plutôt simples permettent souvent aux acteurs locaux d'obtenir de bons résultats et de s'approprier des techniques, des démarches, des savoir-faire. Or, le financement public par projet oblige souvent les organisations à innover, car il leur faut s'adapter aux orientations changeantes des donateurs, ce qui donne lieu à des dynamiques parfois essoufflantes, artificielles, voire négatives.

Le gouvernement canadien doit donner une certaine flexibilité aux organisations qu'il finance pour leur permettre de mener à bien leur travail sur le terrain. Soulignons que de nombreux facteurs (changement de gouvernement, innovations technologiques, crise économique, etc.) peuvent considérablement altérer le contexte local et faire naître de nouvelles urgences ou de nouvelles occasions.

Les organisations s'étant donné la mission d'éduquer le public sur les questions internationales contribuent de façon unique à une meilleure connaissance des enjeux de développement et de la situation dans d'autres pays ainsi qu'à une ouverture sur le monde qui enrichit la culture de la population canadienne. Leur action est extrêmement mobilisatrice, particulièrement chez les jeunes, et elles contribuent ainsi à grossir les rangs des volontaires à l'étranger et à construire des mouvements de solidarité pour la défense des droits des populations et l'amélioration de leurs conditions socio-économiques. La CSN estime qu'il faut donc à tout prix prévoir des enveloppes supplémentaires pour l'éducation du public.

Les possibilités de financement sont très limitées pour les organisations canadiennes qui se consacrent exclusivement à la solidarité internationale, et plus particulièrement pour les plus petites d'entre elles. Le financement doit permettre de soutenir une part de la mission de base de ces organisations, notamment celles des régions moins peuplées qui assument également la fondamentale mission d'éducation et de sensibilisation aux questions internationales.

Une étude récente a aussi souligné que les revenus des petites et moyennes organisations de solidarité internationale comportent une proportion plus importante de dons privés que ceux des grandes organisations⁴. Cela témoigne de la grande proximité entre ces organisations et la population canadienne. Toutefois, c'est aussi la conséquence d'un financement beaucoup moins accessible à ces organisations qu'aux plus grandes, dont la majorité a continué à obtenir des ressources de l'aide publique au développement (APD) sous le régime conservateur. Pourtant, cette même étude souligne que les petites et moyennes organisations sont plus performantes lorsqu'il s'agit d'atteindre certains des objectifs prioritaires du Canada, par exemple les objectifs du Millénaire pour le développement, les droits de la personne ainsi que le renforcement des organisations de la société civile. Soulignons enfin que les petites et moyennes organisations ont innové dans leurs pratiques afin de survivre au conservatisme et de poursuivre leur mission, notamment en adoptant des approches multipartites.

À certains égards, les organisations syndicales ont dû faire de même. Ainsi, la plupart de nos projets sont menés en collaboration avec d'autres organisations, du Sud et du Nord, ce qui accroît réellement le volume et la diversité des compétences auxquelles nous avons recours pour atteindre nos objectifs, la possibilité de maintenir des relations à long terme, etc. En somme, l'adaptation à un contexte hostile a eu quelques retombées positives qui perdureront, du moins en ce qui nous concerne, malgré un contexte financier qui pourrait devenir plus favorable.

Nous tenons cependant à souligner que quelques répercussions positives ne doivent d'aucune façon faire perdre de vue tous les dommages causés par l'approche conservatrice chez nos camarades au Sud, qui se sont retrouvés avec un financement et des orientations qui ne répondaient plus à leurs besoins. Par exemple, François Audet avait bien démontré en 2012 comment des missions aussi importantes que la lutte contre le VIH/SIDA et la violence faite aux femmes avaient écopé, car le gouvernement avait écarté des organisations qui faisaient la promotion de l'accès à l'avortement. Après 2010, nous avons également assisté à une croissance du financement consenti à des organisations religieuses et même à des organisations pratiquant le prosélytisme; un phénomène qui s'est inscrit dans un véritable virage idéologique et dont il serait important de mesurer les conséquences sur le terrain⁵.

Nous tenons à souligner ici les répercussions très négatives de la réduction du financement dans les organisations de la société civile québécoise. Ainsi, seulement dans certaines organisations dont les travailleuses et les travailleurs sont syndiqués à la CSN, la réforme conservatrice a entraîné la perte de dizaines d'emplois (représentant de 30 à 80 % des salariés employés par ces organismes au plus fort de la crise). Pour faire face à la situation, certaines organisations ont également réduit leurs conditions de travail (gel des salaires, augmentation des cotisations des salariés aux avantages sociaux, diminution du temps de travail, etc.).

⁴ AidWatch, *Les petites et moyennes organisations de la société civile du Canada en tant qu'actrices du développement: une analyse des données*, Réseau de coordination des conseils provinciaux et régionaux pour la coopération internationale, février 2015. [www.aqoci.qc.ca/?Dans-un-monde-en-perturbation-le]

⁵ François AUDET, *Transformation idéologique dans l'aide canadienne : rupture ou continuité?*, Observatoire canadien sur les crises et l'action humanitaire, 2012. [www.occah.org/DATA/PUBLICATION/82~v~Transformation_ideologique_dans_laide_canadiennerupture_ou_continuite.pdf]

Paul Cliche a documenté les effets du conservatisme sur les organisations québécoises de solidarité internationale en 2012⁶. Ses travaux avaient permis de démontrer que près de la moitié des organisations étaient dans une situation difficile, voire en mode survie. Outre les pertes d'emplois et la dégradation des conditions de travail, Paul Cliche a également relevé une augmentation de la charge de travail, de l'insécurité, de la fatigue et du stress chez les travailleuses et les travailleurs. Pour les organisations, la crise a entraîné une perte d'expertise considérable, lorsque les tâches liées à des emplois perdus ont été reprises par des bénévoles.

Pour jouer leur rôle et répondre aux besoins des populations du Sud, les organisations de la société civile doivent pouvoir compter sur des ressources adéquates. Plusieurs pays, dont le Canada, ont réitéré à de nombreuses reprises leur engagement d'affecter 0,7 % de leur revenu national brut à l'APD. Malheureusement, le Canada ne l'a toujours pas respecté. On semble même complètement abdiquer quant à l'atteinte de cet objectif dans le document de consultation. On y indique que les résultats et la façon dont l'aide est acheminée sont très importants, ce qui nous semble incontestable, peu importe le montant alloué.

Ainsi, après avoir presque doublé le montant qu'il consacre à l'APD au début des années 2000, le Canada l'a sensiblement réduit. En 2015, il n'atteignait que 0,28 % du PIB, à 13 centièmes de pourcentage derrière la moyenne des membres du CAD de l'OCDE et au 14^e rang en termes de proportion de l'enveloppe de l'aide⁷. Pourtant, il est possible de respecter cet engagement, comme le démontrent plusieurs pays européens. À tout le moins, le gouvernement canadien pourrait décider d'atteindre progressivement l'objectif de 0,7 % et fixer une date limite pour y parvenir.

Relation avec les partenaires

Les dernières années ont été particulièrement pénibles pour les organisations de la société civile (OSC) au Canada. Comme nous le mentionnions plus tôt, la CSN croit qu'il est fondamental que le gouvernement canadien reconnaisse maintenant l'indépendance politique des OSC et leur liberté d'expression. Cela signifie qu'elles peuvent être en désaccord avec certaines politiques du gouvernement et qu'elles devraient se sentir libres d'exprimer leurs points de vue. En outre, plusieurs autres changements doivent être mis en place pour que l'on puisse effectivement parler de partenariats entre les OSC et le gouvernement.

Au cours des années précédant sa disparition, l'ACDI a délaissé son approche réactive permettant aux organisations de présenter leur propre programme pour adopter une approche directive quant au contenu qu'elle a mise en œuvre, notamment, à l'aide d'appels de propositions. Selon nous, ce virage a éloigné l'ACDI de la démarche axée sur l'analyse par les partenaires du Sud qu'elle favorisait jusqu'à ce moment.

⁶ Paul CLICHE, *Où va la coopération solidaire québécoise? Recherche exploratoire sur la situation des OCI membres de l'AQOCI à l'automne 2012*, Association québécoise des organismes de coopération internationale, 2012.

[www.aqoci.qc.ca/spip.php?action=accéder_document&arg=2036&cle=4d218b29f09a026497c1336128f8840f88b25e70&file=pdf%2FRecherche_exploratoire_-_paul_cliche.pdf]

⁷ Organisation de coopération et de développement économiques. [www.oecd.org/fr/cad/stats/ODA-2015-complete-data-tables-fr.pdf]

La nouvelle méthode cherche plutôt à faire coïncider les besoins des partenaires du Sud avec une vision du développement et des priorités élaborée au Canada. De plus, une proportion importante de l'aide canadienne est maintenant versée 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 suscite énormément de compétition et de division entre les organisations dans les pays bénéficiaires. De plus, il mène à l'élimination d'initiatives plutôt modestes qui, pourtant, génèrent souvent des innovations et un développement économique plus durable à l'échelle locale.

En renonçant aux propositions de partenariat de la société civile canadienne et de leurs partenaires à l'étranger, le gouvernement s'est privé d'un canal privilégié pour répondre aux besoins des populations les plus pauvres et ainsi remplir ses obligations au regard de la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*, tout en se déconnectant de la population canadienne intéressée par la solidarité internationale. Les relations qui se tissent à long terme avec les organisations de défense des droits permettent en effet de réaliser les objectifs de l'article 4 de la Loi qui stipule qu'il faut tenir compte du point de vue des pauvres. Cet article est fondamental pour assurer l'indépendance des institutions, l'appropriation locale des processus de développement au Sud, de même que la recherche de modèles et de solutions adaptés aux contextes, à la culture et à l'histoire des pays.

Or, ce sont les organisations de la société civile québécoises et canadiennes qui sont en mesure de nouer de véritables partenariats avec des organisations dans d'autres pays. Cela est encore plus vrai dans les nombreux pays où les droits fondamentaux ne sont pas respectés, où la liberté d'expression est réprimée et où les organisations sociales et citoyennes sont instrumentalisées par l'État.

La CSN recommande donc que le Canada revienne à une véritable approche de partenariat avec les organisations de la société civile, tant d'ici que d'ailleurs, et qu'il mette un terme à l'approche mise en place par les conservateurs qui s'employaient, par divers moyens, à punir les organisations québécoises et canadiennes ayant une vision politique éloignée de celle du gouvernement.

De plus, la CSN estime que la ministre du Développement international et de la Francophonie devrait mettre en place un mécanisme, doté d'un budget, permettant aux organisations de la société civile, dont les organisations syndicales, de présenter des propositions de projets de solidarité internationale comme cela se faisait dans le passé.

Nous croyons aussi que le gouvernement gagnerait à consulter la société civile sur les divers volets de la politique canadienne de développement. Les mécanismes de consultation devront permettre aux divers acteurs du développement et de la solidarité internationale, dont les organisations syndicales, de se prononcer sur les priorités du Canada en matière de développement international, les thèmes et pays prioritaires, les critères d'efficacité, la reddition de comptes, etc.

Rappelons que l'article 4 de la Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle stipule qu'un comité permanent réunissant les divers acteurs du développement, dont les organisations de la société civile, doit être consulté au moins une fois tous les deux ans et que le ministre doit tenir compte de son point de vue et de ses recommandations⁸.

De plus, le point de vue des organisations de la société civile, dont les organisations syndicales, en tant que partenaires du développement, devrait mieux se refléter dans les positions prises par le Canada dans le cadre des grands débats et forums internationaux portant sur l'aide publique au développement, la réduction de la pauvreté et le développement durable. Cela aurait dû être le cas dans les débats sur le cadre de développement post-2015.

Rôle du secteur privé

À l'instar de plusieurs pays, le Canada reconnaît que le secteur privé a un rôle à jouer en matière de développement et souhaite en faire un partenaire important de son action à l'étranger. Il est évident que le secteur privé joue un rôle dans le développement; il reste toutefois à le définir. À cet égard, il importe de différencier la contribution du secteur privé local, notamment celle des petites entreprises, de celle des multinationales ou des institutions de financement du développement (IFD).

La CSN s'inquiète de la part croissante de fonds publics que l'on alloue à des projets de développement économique afin de stimuler les investissements du secteur privé. Ces fonds publics, que l'on ne distingue pas toujours des fonds devant être réservés à l'aide au développement, peuvent être utilisés de diverses façons en complément d'investissements privés (on parle donc de financement mixte), comme le révèle une étude récente du Réseau syndical de coopération au développement (RSCD) : réduction des risques, réduction des taux d'intérêt, assistance technique, garantie de prêts, investissement de capitaux⁹. Selon cette étude, la majorité des projets ont souvent plus à cœur les intérêts économiques des entités donatrices que le développement du secteur privé dans le pays qui reçoit l'investissement. L'étude met aussi en lumière un manque d'implication des sociétés civiles locales, et même des gouvernements, ce qui peut conduire à des échecs, faute de bien prendre en compte les besoins sociaux. En outre, on fait état d'un manque d'information concernant la mise en œuvre ainsi que les principes devant être observés au long du projet, notamment le respect des droits des travailleuses et travailleurs. D'ailleurs, la reddition de comptes, les processus d'évaluation et la transparence sont insuffisants ou inexistantes. On souligne aussi une tendance à éviter les investissements dans les pays où les risques sont trop élevés ainsi que le recours des IFD aux paradis fiscaux.

La CSN croit que le Canada devrait favoriser l'émergence et le renforcement du secteur privé local dans les pays en développement, particulièrement les petites entreprises, les coopératives et les entreprises d'économie sociale. Le soutien à l'entrepreneuriat féminin

⁸ *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*. [<http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/O-2.8/page-1.html>]

⁹ Réseau syndical de coopération au développement (RSCD) de la Confédération syndicale internationale, *L'efficacité de développement du soutien au secteur privé par le biais des fonds APD*, 2016. [www.ituc-csi.org/rapport-IFD]

devrait être développé; c'est un moyen important d'assurer un travail décent pour les femmes dans les pays en développement, de favoriser leur autonomisation et de garantir leur égalité, ce qui correspond à l'objectif 5 de l'agenda 2030. Il serait important, par exemple, de soutenir l'économie sociale à l'aide de services d'accompagnement, de formation et d'accès au crédit afin de permettre à des petits entrepreneurs du secteur informel d'améliorer leurs pratiques professionnelles et leur rentabilité. L'État a aussi un rôle à jouer pour pérenniser les structures de soutien mises en place et développer des programmes de protection sociale destinés aux travailleuses et aux travailleurs du secteur informel et de l'économie sociale. Rappelons à cet égard que la protection sociale est l'un des quatre objectifs stratégiques de l'Agenda pour le travail décent de l'Organisation internationale du travail (OIT)¹⁰.

On établit trop souvent une adéquation entre croissance économique et lutte contre la pauvreté. Pourtant, la croissance économique n'est nullement garante de la création d'emplois ni d'une meilleure répartition de la richesse. Un coup d'œil sur la situation prévalant dans plusieurs pays en développement ou développés suffit pour déboulonner ce mythe.

Selon la CSN, la meilleure contribution que le secteur privé peut apporter au développement est assurément 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. De plus, en payant sa juste part d'impôts, au Canada comme à l'étranger, le secteur privé a une occasion incomparable de contribuer au développement en dotant l'État d'une importante source de revenus qui, une fois réinvestis dans les services publics et les mécanismes de protection sociale, de même que dans le soutien au développement économique durable, permettront de lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Sur le plan international, le Canada peut jouer un rôle politique important en revendiquant des mécanismes permettant d'assurer la participation du secteur privé aux revenus de l'État. Mentionnons, à titre d'exemple :

[...] (i) une révision fondamentale de la façon dont les multinationales sont autorisées à calculer les prix de transfert intra-groupe (tels que définis dans les lignes directrices en matière des prix de transfert de l'OCDE) et (ii) la divulgation obligatoire des impôts payés pays par pays. En ce qui concerne la fraude fiscale, l'application de l'échange automatique d'informations entre les autorités fiscales (par opposition aux échanges « sur demande ») contribuerait fortement à la réduction de l'opacité bancaire et fiscale¹¹.

Le secteur privé ne peut ni se substituer à la société civile pour mener la lutte contre la pauvreté et assurer la défense des droits ni remplacer les gouvernements pour garantir un État de droit respectueux des droits de la personne, de la démocratie et du dialogue social. Il s'agit d'objectifs fondamentaux que le Canada doit continuer de soutenir par son partenariat avec les organisations de la société civile, dont les organisations syndicales. Les entreprises doivent respecter strictement les exigences prévues dans les Principes directeurs relatifs aux

¹⁰ Organisation internationale du travail, *L'agenda de l'OIT pour le travail décent*. [www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--fr/index.htm]

¹¹ Réseau syndical de coopération au développement (RSCD) de la Confédération syndicale internationale, *Le secteur privé et son rôle dans le développement. Une perspective syndicale*, avril 2014. [www.ituc-csi.org/IMG/pdf/fr-private_sector-2.pdf]

entreprises et aux droits de l'homme – y compris le principe « protéger, respecter et réparer » –, la Déclaration tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale et les Principes directeurs de l'OCDE à l'attention des entreprises multinationales¹².

De même, le secteur privé ne peut jouer le rôle des gouvernements en ce qui concerne l'offre de services fondamentaux comme la santé, l'éducation et autres services sociaux, ou la protection de l'environnement. Plusieurs pays, dont le Canada, ont fait le choix historique d'assurer les services fondamentaux sous forme de services publics afin d'en garantir l'accessibilité, la qualité, l'universalité et la gratuité.

De plus, le Canada aurait avantage à adopter un cadre légal pour contrôler les activités des entreprises canadiennes à l'étranger. Celles-ci sont tenues de respecter les lois canadiennes, mais rien n'est mis en place pour s'assurer qu'elles le font réellement ou qu'elles respectent les conventions internationales.

Le gouvernement canadien offre déjà une panoplie de mesures de soutien économique, commercial et diplomatique aux entreprises privées canadiennes dont la contribution au développement peut s'inscrire dans une démarche de responsabilité sociétale des entreprises (RSE) en se fondant sur des principes rigoureux, tels que ceux définis dans les lignes directrices de l'ISO 26000 auxquelles le Canada a adhéré. Nous considérons que le Canada n'a pas à financer les programmes de RSE ni à compter sur ceux-ci pour la réalisation des missions fondamentales des États partenaires, notamment sur le plan des services publics, de l'encadrement des relations de travail et de la protection des droits de la personne. Selon l'ISO 26000, les programmes de RSE doivent plutôt être envisagés comme la contribution des entreprises au développement durable par la prise en charge des répercussions de leurs activités sur la société et l'environnement. Par contre, l'État pourrait consacrer des fonds au renforcement des capacités des syndicats, des travailleuses et des travailleurs ou des communautés locales à l'égard de ces nouvelles pratiques afin qu'ils en retirent le maximum de bénéfices.

Enjeux particuliers

Dans le document de consultation, le gouvernement propose de redéfinir son approche de l'aide internationale à l'aide de cinq questions stratégiques. Nous pensons qu'elles sont toutes pertinentes. Nous avons abondamment traité de la troisième dans la partie concernant l'approche basée sur les droits de la personne. À la lumière de nos pratiques et de nos expertises, nous nous concentrerons sur les deux premières questions, soit la santé et les droits des femmes et des enfants ainsi que la croissance économique propre et les changements climatiques. Nous aborderons en dernier lieu la question de l'efficacité et des résultats.

¹² RSCD, op. cit.

Santé et droits des femmes et des enfants

Nous nous réjouissons de voir le gouvernement inscrire l'optique féministe de façon transversale dans tous les programmes d'aide. Le Canada et le Québec en particulier ont des expériences clés à partager sur la longue conquête de l'égalité entre les femmes et les hommes de même que sur plusieurs autres questions, dont le droit des femmes à disposer de leur corps. Nous pensons toutefois que l'approche féministe à mettre en œuvre devrait être mieux définie et que les femmes doivent participer dès le départ à la définition des solutions.

Un des aspects les plus importants sur lequel le Canada est bien positionné pour jouer un rôle est tout le volet des politiques, des services publics et des mécanismes de protection sociale qu'il a mis en place au pays, notamment au Québec. Citons plus particulièrement le réseau des centres de la petite enfance (CPE), la Loi sur l'équité salariale et les mécanismes associés, de même que le Régime québécois d'assurance parentale. Ensemble, ces mesures favorisent la participation des femmes au marché du travail, leur autonomie financière, leur égalité de rémunération, un meilleur partage des responsabilités familiales permettant aux femmes d'échapper à leurs multiples rôles traditionnels et d'occuper des postes clés, etc. Il est d'ailleurs déplorable que le gouvernement québécois s'entête à saboter certains de ces acquis qui soutiennent l'égalité entre les femmes et les hommes, comme les services de garde éducatifs.

S'il faut déplorer la sous-utilisation de l'Analyse différenciée selon les sexes (ADS) comme outil de diagnostic et d'orientation à la décision par le gouvernement du Québec, qui a pourtant décidé de l'intégrer dans son arsenal, nous ne pouvons qu'encourager le gouvernement canadien à introduire cet instrument dans le développement des programmes et des projets soutenus par l'aide internationale canadienne.

Des approches ciblées en matière d'économie et d'emploi peuvent également permettre d'améliorer les conditions de vie des femmes. Dans le cadre des projets qu'elle soutient, la CSN vise de plus en plus l'économie informelle parce que les femmes sont surreprésentées dans ce secteur des plus précaires. Les centrales syndicales avec lesquelles nous travaillons collaborent souvent avec des groupes locaux de femmes, ce qui leur permet de déterminer quelles compétences renforcer de façon générale et selon le secteur d'activité. Leur approche amène les femmes à se regrouper dans des coopératives ou des associations de façon à dégager des marges de manœuvre pour effectuer des transformations dont elles demeurent les premières responsables. Comme le note l'OIT, « Investir dans les femmes est l'un des moyens les plus efficaces d'accroître l'égalité et de promouvoir la croissance économique inclusive et durable¹³. »

Croissance économique propre et changements climatiques

La CSN souscrit bien sûr à la nécessité d'une croissance « propre » de même qu'à la lutte contre les changements climatiques. Si les deux peuvent aller de pair de façon générale, cela n'est pas toujours le cas de façon particulière et immédiate. En raison de l'importance des

¹³ Organisation internationale du travail, *Le développement de l'entrepreneuriat féminin*, mars 2016. [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_183754.pdf]

industries extractives canadiennes, il nous semble important que le gouvernement fédéral assume un rôle clé dans la transition des énergies fossiles aux énergies renouvelables, de même que dans l'élaboration d'alternatives économiques face à des projets miniers qui ne reçoivent pas l'aval des populations locales, que ce soit en raison des impacts environnementaux ou pour d'autres raisons.

Certaines alternatives de développement nécessaires et bénéfiques, comme les circuits de production et de consommation locales, la protection de la biodiversité, l'accès à la finance responsable, etc. sont souvent incompatibles avec des pratiques mondialisées et les prescriptions des accords commerciaux, ou moins profitables que d'autres formes d'activité industrielle. On reconnaît d'ailleurs dans le document de consultation que « les modèles actuels de croissance économique ne sont pas viables et contribuent à accélérer les changements climatiques ». Nous partageons ce constat, mais nous considérons que la viabilité des modèles actuels peut sérieusement être remise en question sur d'autres plans, par exemple relativement à la croissance inacceptable des inégalités. On pourra soutenir des initiatives et des projets qui auront des retombées locales positives, mais de nouveaux modèles économiques viables n'émergeront pas de l'accumulation de quelques projets, aussi intéressants soient-ils. Il s'agit d'une problématique qui dépasse de loin la question de l'aide au développement et qui doit être abordée de façon sérieuse si l'on veut éradiquer la pauvreté et les inégalités tout en relevant le défi que représentent les changements climatiques.

Efficacité et résultats

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, les multiples acteurs du domaine ont dégagé un large consensus quant à la nécessité de renforcer l'efficacité de la coopération au développement, la façon d'y parvenir demeure l'objet d'importants débats.

Le questionnement sur l'efficacité de l'aide amorcé il y a quelques années par les pays donateurs a suscité l'adoption d'un système 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, en particulier l'ACDI, a religieusement suivi cette tendance. Or, l'imposition d'un système de reddition de comptes aussi contraignant requiert de la part des partenaires impliqués un investissement considérable de ressources techniques qui se fait souvent au détriment d'actions porteuses sur le terrain.

D'ailleurs, dans son mécanisme d'évaluation par les pairs publié en 2012¹⁴, le Comité d'aide au développement de l'OCDE déplorait la complexité du processus de présentation de projets de l'ACDI, jugé trop coûteux et exigeant. Nous ne pouvons que souscrire à ces critiques, témoins que nous sommes d'une lourdeur bureaucratique que nous avons dénoncée à plus d'une reprise.

¹⁴ Development Assistance Committee, *Peer Review of Canada 2012*, Organisation de coopération et de développement économiques, 2012. [www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/CanadaPR.pdf]

Pour nous, l'efficacité de l'aide dépend surtout de résultats qualitatifs à moyen et à long termes. En effet, les activités de coopération menées par les organisations de la société civile – par exemple, des activités de formation ou de renforcement des capacités – se prêtent mal par leur nature aux évaluations quantitatives. En outre, le renforcement des capacités nécessite du temps et se mesure souvent par la qualité du travail qui en découle. Le travail des organisations est également tributaire du climat sociopolitique régnant dans les pays où les projets sont réalisés. Par conséquent, il est très important qu'elles disposent d'une certaine marge de manœuvre.

Les organisations de la société civile, dont les organisations syndicales, se sont dotées d'un outil d'évaluation qui reflète une vision plus globale de l'efficacité, soit les *Principes d'Istanbul sur l'efficacité du développement*. La démarche des organisations de la société civile vise à évaluer l'efficacité du développement en mesurant les retombées des initiatives de développement sur les conditions sociales des populations.

De leur côté, les organisations syndicales, réunies au sein du Réseau syndical de coopération au développement (RSCD) de la Confédération syndicale internationale (CSI), se sont dotées d'une grille de huit principes et directives tenant compte de leur spécificité et se référant explicitement aux valeurs et à la vision des partenariats syndicaux pour le développement. Selon les organisations syndicales, un développement efficace repose notamment sur des syndicats durables qui améliorent les conditions de vie et de travail des travailleuses et des travailleurs et qui font progresser les droits de la personne et les droits syndicaux. Ce faisant, les syndicats contribuent au travail décent, à la justice sociale et au processus démocratique.

De plus, en tant qu'actrices à part entière du développement, les organisations syndicales estiment que l'appropriation démocratique et la cohérence sont essentielles au renforcement de l'efficacité du développement. Les huit principes constituant le cadre de référence de l'outil d'évaluation des projets syndicaux¹⁵ adopté par le RSCD sont :

1. L'appropriation démocratique
2. L'autonomie
3. Le partenariat
4. La transparence
5. La responsabilité
6. La cohérence
7. L'inclusion et l'égalité
8. La pérennité

La CSN invite le gouvernement à aller plus loin que la simple reconnaissance des principes d'Istanbul sur l'efficacité du développement afin d'orienter la collaboration avec les organisations de la société civile. En effet, le présent examen de l'aide internationale nous offre la possibilité de repenser la reddition de comptes et la notion d'efficacité à l'aide des outils conçus par la société civile afin de mieux préparer et évaluer le travail des différents acteurs du développement.

¹⁵ Tous les outils du RSCD, dont la grille d'analyse des projets, sont disponibles en ligne. [<http://www.ituc-csi.org/profil-syndical-de-l-efficacite-du>, 10523]

Conclusion

La CSN est convaincue de l'importance d'appuyer des projets permettant l'amélioration des conditions de travail et de vie des populations pauvres par la réalisation des droits de la personne afin de soutenir le développement des économies. Nous croyons qu'il est également nécessaire d'appuyer des organisations qui défendent les droits du travail et les droits fondamentaux de la personne dont le travail est crucial pour le développement de sociétés démocratiques. La protection des droits est une condition essentielle pour que les diverses composantes de la société civile jouent un rôle actif et constructif dans leur société afin d'éradiquer la pauvreté et de lutter contre les inégalités.

Si les organisations syndicales font bien partie de ce que l'on nomme la société civile, elles sont aussi des organisations particulières ayant des besoins spécifiques. Leur importance réside dans leur capacité à rejoindre partout dans le monde de larges pans de la société à travers leur structure démocratique et leurs membres. De plus, elles jouent un rôle clé dans le dialogue social tripartite, ce qui leur permet d'influencer le processus législatif et d'exercer des pressions sur les secteurs public et privé pour obtenir le respect des droits du travail et des droits de la personne ainsi que l'amélioration des conditions de travail et de vie de la population. Les syndicats sont au cœur de la lutte contre les inégalités et contre la pauvreté, pour le respect des droits fondamentaux de la personne, pour la démocratisation des sociétés, etc.

Les organisations syndicales comme la CSN ont donc une approche de solidarité internationale unique et essentielle et nous souhaitons que le Canada puisse à nouveau appuyer leur contribution. Nous tenons à vous assurer de la volonté de la CSN de collaborer avec la ministre du Développement international et de la Francophonie pour déterminer de nouvelles possibilités de partenariat afin d'enrichir l'apport du Canada à la lutte contre la pauvreté, à la défense des droits et au développement durable.