



Parcours et pratiques de Plan Nagua, une organisation québécoise de coopération internationale

Manon BOULIANNE
Département d'anthropologie
Université Laval

Louis FAVREAU
Chaire de recherche du Canada
en développement des collectivités (CRDC)
Université du Québec en Outaouais

Cet article couvre trente années de pratique de Plan Nagua, une organisation de coopération internationale établie dans la ville de Québec depuis 1969. Il relate la « petite histoire » de l'organisation, décrit les grandes étapes de son évolution et présente ses principaux types d'activités. Par-delà ses particularités organisationnelles, ce texte sur l'expérience de Plan Nagua permet d'analyser certaines des transformations institutionnelles du champ du « développement international » et l'incorporation à ce champ d'acteurs sociaux de plus en plus diversifiés.

It has been more than thirty years since Plan Nagua, a nongovernmental development organization located in Quebec City, started its activities in the Dominican Republic. This article recalls the foundational process as well as the evolution of the organization. The presentation illustrates some of the institutional transformations which have taken place in nongovernmental organizations in general during the last three decades and the emergence of new social actors within this field of social action.

Cet article repose sur une étude de cas¹ réalisée dans le cadre d'une démarche plus générale visant à répertorier et à identifier les caractéristiques des organisations québécoises appartenant à différents secteurs d'activité socio-économique ou sociopolitique et impliquées dans la promotion d'une économie sociale et solidaire ici et ailleurs dans le monde (Favreau, 2002). Plus spécifiquement, cet article se veut une contribution à la connaissance empirique des organisations québécoises de coopération internationale (OCI), considérées comme des acteurs significatifs, mais méconnus, dans l'évolution des pratiques de développement local et de coopération Nord-Sud. Il est centré sur un cas particulier, celui de Plan Nagua. Le portrait qui en est dressé possède une dimension diachronique. Son intérêt scientifique réside en ce qu'il permet d'illustrer comment différentes conceptions, parfois contradictoires, de la coopération internationale se sont succédées au cours du temps et continuent, souvent, à se recouper non seulement au sein des organisations de coopération internationale québécoises, mais également dans le monde du développement en général. Ces conceptions peuvent être regroupées en trois grandes tendances : l'aide humanitaire, la coopération technique ou financière et le partenariat solidaire. Ce dernier s'inscrit dans l'émergence, à l'époque post-fordiste et post-providentialiste, de nouveaux mouvements transnationaux qui font la promotion d'une mondialisation alternative à la mondialisation néo-libérale.

DE L'AIDE HUMANITAIRE À LA CONSTITUTION DE MOUVEMENTS TRANSNATIONAUX : LES DIFFÉRENTES APPROCHES DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Il est indispensable, lorsqu'il est question de coopération Nord-Sud, de bien distinguer les notions d'aide internationale, de coopération internationale et de solidarité internationale. La première a trait à l'aide humanitaire ou aide d'urgence, la seconde, au soutien financier, technique et professionnel de pays du Nord dans les pays du Sud (par exemple, l'envoi de coopérants), la troisième, aux projets conjoints Nord-Sud, Sud-Sud ou Sud-Nord de développement (par exemple, le commerce équitable) qui s'inscrivent dans une volonté de transformer les règles structurelles qui ont historiquement assuré la pérennité de la subordination des économies des pays du Sud envers ceux du Nord. Cette distinction n'est pas gratuite. Elle s'appuie sur des logiques différentes. Cerner ces différentes logiques permet d'éclairer les choix que l'on peut faire et, en dernière instance, par-delà le souhaitable, le champ des possibles. Il est utile de mentionner ici que, des trois types d'interventions

1. On trouvera dans Boulianne et Favreau (2000) une monographie détaillée de Plan Nagua.

définies, la tendance dominante est celle de l'aide internationale d'urgence². Certes, la compassion induite par les projets d'aide internationale est éminemment utile. Mais son vice est d'obéir principalement à une logique philanthropique qui oublie que les pays du Sud ne sont pas surtout portés par la malchance (des catastrophes naturelles plus nombreuses qu'au Nord, par exemple), mais par la domination et l'exclusion. Elle s'inscrit donc rarement dans une logique à long terme³. On observe par contre que la coopération internationale (au sens précis de ce terme) est une tendance qui, sans être dominante, a une présence significative et une certaine portée structurante : des milliers de coopérants (600 coopérants/année en moyenne pour le Québec) travaillent dans les pays du Sud sur la base de leur expertise professionnelle et de leur expérience sociale et, à leur retour, servent souvent d'intermédiaires entre organisations d'ici et organisations du Sud. Le risque de cette coopération au développement demeure cependant d'avoir, dans certaines circonstances, un caractère supplétif. Mais elle s'inscrit dans une logique de développement lorsqu'elle est arrimée à de solides partenariats avec des organismes non gouvernementaux (ONG) de développement du Sud. Moins touchée par l'urgence, elle peut mieux avoir des effets structurants.

La solidarité internationale, celle qui est identifiée à la construction d'une « autre mondialisation », est une tendance plus récente⁴. Elle possède une dimension socioéconomique et une dimension sociopolitique. Au plan socioéconomique, elle intervient dans les mécanismes de production, de circulation ou de consommation de biens et de services individuels et collectifs en misant, par exemple, sur le commerce équitable qui rend possible la constitution de réseaux internationaux d'échange et de commercialisation de produits du Sud (cas au Québec de l'ONG Équiterre, d'OXFAM-Québec et de Plan Nagua) ; en structurant l'entraide et en la transformant en mutuelles, en caisses d'épargne et de crédit, en habitats populaires et coopératifs autour d'espaces communs ; en faisant des prêts (plutôt que des subventions ou des dons) par l'intermédiaire d'organisations de micro-finance et de micro-crédit permettant de lancer de petites entreprises (cas de SOCODEVI, par exemple) ; en favorisant des jumelages de villages, d'écoles, de centres communautaires, de municipalités, de paroisses, de syndicats, ce qui rend possible des échanges réguliers aux plans technique et culturel (cas de SUCO, par

2. Pour une démonstration de la tendance, voir d'Andlau (1998).

3. Pour une analyse critique de l'aide humanitaire, de son évolution et de ses rapports avec la solidarité internationale, voir C. Lechery et P. Ryfman (1993), *Action humanitaire et solidarité internationale : les ONG*, Hatier.

4. Pour un tour d'horizon des diverses formes de présence de la solidarité internationale, voir un récent numéro de la revue *Croissance* sur ce thème (n° 431, novembre 1999). Thèmes abordés : économie alternative, commerce équitable, environnement, tourisme durable, sécurité alimentaire, épargne solidaire, défense de l'enfance, réseaux solidaires.

exemple). Au plan sociopolitique, elle anime des mobilisations qui permettent par exemple de torpiller un sommet comme celui de l'OMC à Seattle (1999) (cas des organisations syndicales), de s'opposer aux pouvoirs lors d'un sommet sur l'environnement comme celui de Rio en 1992 (8 000 ONG) ou celui sur la condition des femmes dans le monde à Pékin (1996), ou celui de Genève, point de convergence d'une marche mondiale contre l'exploitation des enfants (1998), ou celui de Porto Alegre en 2001 et en 2002 sur la mondialisation néolibérale. Bref, la coopération internationale aujourd'hui ne se limite pas à l'aide humanitaire. Elle participe à diverses pratiques dont certaines sont inscrites dans une logique de résistance et d'autres, dans une logique de développement sur fond de soutien technique ou professionnel et fond d'échange interculturel.

ÉMERGENCE ET ÉVOLUTION DE PLAN NAGUA (1969-2000)⁵

Les activités de recherche à la source de cet article se sont échelonnées entre juillet 1999 et mars 2000. La collecte a été réalisée à partir d'une grille servant à l'étude d'initiatives de l'économie sociale (Comeau, 1996), grille qui a été adaptée pour l'étude d'une organisation de coopération internationale. Les données proviennent de quatre sources distinctes. La première est une série d'observations réalisées dans les bureaux de Plan Nagua. La seconde consiste en entretiens dirigés auprès d'informatrices et d'informateurs clés au sein de l'organisation (le président du conseil d'administration et fondateur de Plan Nagua, la directrice, le directeur-adjoint, qui agit également comme coordonnateur des stages, l'adjointe à la chargée de projet), ainsi qu'en entretiens semi-dirigés auprès d'autres employés ou stagiaires. Des rapports annuels, le bulletin de liaison *Solidaridad*, différents documents de travail ainsi que le site Web de l'organisation représentent la troisième source de données à laquelle nous avons eu recours. La quatrième correspond à une série de trois questionnaires écrits qui visaient l'identification et la description des expériences d'économie sociale ayant été appuyées par Plan Nagua et auquel a répondu l'adjointe à la chargée de projet⁶. Pour alléger le texte, cependant, on ne fait pas référence à la source correspondante chaque fois qu'une information spécifique est fournie.

Depuis sa création, l'objectif principal de Plan Nagua est de contribuer à l'autodéveloppement durable dans les pays du Sud ainsi qu'à l'établissement

5. Nous tenons à remercier le conseil d'administration, la direction et le personnel de Plan Nagua dont l'attentive collaboration nous a permis de mener à bien cette étude.

6. Il s'agit de questionnaires élaborés dans le cadre de la recherche « Développement local et économie sociale en Afrique, en Asie et en Amérique latine », Chaire de recherche en développement communautaire, Université du Québec en Outaouais, 1999.

de relations plus équitables et solidaires entre les pays du Nord et du Sud. Quatre types d'activités complémentaires concourent à la réalisation de cette mission : stages, financement de projets de développement au Sud, activités d'éducation au Nord et services culturels et commerciaux liant des partenaires du Sud et du Nord. Nous décrivons chacune des activités dans les pages qui suivent. L'organisation tire son nom de la ville de Nagua, en République dominicaine, où eut lieu une première expérience de coopération en 1969. Trente ans plus tard et après plus de 160 projets de développement et des dizaines de stages, ses contributions à la coopération et à la solidarité s'effectuent encore principalement auprès d'organisations de la société civile dominicaine. Impliqué depuis le départ dans la promotion du développement social (construction d'infrastructures servant à assurer des services éducatifs et sanitaires) et communautaire (formation de leaders et renforcement institutionnel des organisations locales) dans le cadre d'une économie domestique d'autosubsistance, Plan Nagua a graduellement élargi son champ d'action. Aujourd'hui, il appuie notamment des initiatives locales visant la création d'emplois et le développement économique dans une économie de marché. À l'instar d'autres organisations de coopération internationale du Nord, Plan Nagua a ainsi contribué à l'incorporation croissante des initiatives du Sud à l'économie globale (Centre Tricontinental, 1998). L'évolution de Plan Nagua peut être résumée en la découpant grossièrement en trois grandes périodes. La première est celle de l'*expérimentation* (1969-1972), qui prit fin avec son incorporation. La seconde se caractérise par une *consolidation* graduelle mais inégale (1972-1990). Elle est suivie d'une crise qui donne lieu à la dernière période, celle de la *diversification* (1992 à aujourd'hui).

En 1969, lorsque sept collégiens membres du mouvement Scout de Québec se rendirent en République dominicaine, accompagnés de l'animateur de leur institution, pour y réaliser un stage de trois semaines, ils ne se doutaient pas qu'ils prendraient part à la fondation de ce qui deviendrait une organisation de coopération internationale. La ville de Nagua, en République dominicaine, avait été retenue comme lieu de chute parce qu'y résidait un prêtre québécois qui collaborait à l'organisation du séjour. Les stagiaires participèrent à la construction d'un centre de distribution de nourriture pour venir en aide à la cellule locale de Caritas, récemment constituée, qui avait besoin d'un local approprié afin d'entreposer les denrées alimentaires qu'elle recevait des États-Unis⁷. Par ailleurs, ils souscrivirent à l'achat de matériaux pour la construction du local grâce à une somme amassée au Québec. Celle-ci

7. Après une intervention militaire qui mit fin à une courte guerre civile, les États-Unis injectèrent à partir du milieu des années 1960 des centaines de millions de dollars en République dominicaine afin d'y mettre en place des institutions qui garantiraient l'instauration et le maintien d'un régime politique et économique leur étant favorable dans cette zone de l'hémisphère sujette à l'influence communiste cubaine.

provenaient de trois sources : un « souper de la faim⁸ », une somme donnée par un groupe de femmes de la ville de Québec qui ont instauré un mécanisme d'épargne solidaire pour appuyer les jeunes stagiaires dans leur entreprise et le montant obtenu de la récupération de papier journal, forme novatrice de financement qui se perpétuera jusqu'à l'avènement à Québec de la collecte sélective des ordures ménagères en 1995. Un camion, prêté par un entrepreneur de la région de Québec, avait permis de faire la cueillette des vieux journaux à domicile et de les livrer à une entreprise de récupération qui offrait quelques sous par kilogramme.

Le séjour des premiers stagiaires à Nagua était une occasion d'échange avec des groupes de jeunes, membres des « clubs culturels » qui se sont multipliés en République dominicaine pendant les années 1960, après la mort du dictateur Trujillo. Le dialogue permit aux collégiens de découvrir la lecture du « sous-développement » qu'en font les principaux intéressés et de se familiariser avec les initiatives locales. L'expérience se répéta l'année suivante. Puisque la mixité venait d'être instaurée au collège, le groupe de stagiaires était cette fois composé de filles et de garçons. La discussion alors entreprise avec le curé de Nagua, originaire du Québec, contribua à forger au sein du groupe une certaine conception de l'aide au développement : accompagner les efforts entrepris par les Dominicains et Dominicaines (travailler avec des organisations partenaires locales déjà constituées) tout en favorisant leur accès au savoir (accent sur la formation et l'éducation). Lors du premier séjour, la rencontre fortuite, en République dominicaine, d'un chargé de projet de la toute nouvelle Agence canadienne pour le développement international (ACDI), créée en 1968, ouvrit la voie au financement de projets, ce qui contribua à l'expansion de l'organisation naissante. Celle-ci continua à fonctionner de façon informelle jusqu'en 1972, date à laquelle la gestion des sommes de plus en plus importantes octroyées par l'ACDI rendit pressante son incorporation.

Plan Nagua a fonctionné pendant plusieurs années sur la base de travail bénévole et d'une division du travail peu élaborée. Les étudiantes et étudiants qui participaient au stage annuel en République dominicaine prenaient également en charge la gestion des projets de coopération financés, en grande partie, par l'ACDI. La croissance des activités et des sommes impliquées entraîna la création d'un poste permanent de coordination à partir de 1981. Par la suite, d'autres postes rémunérés vinrent s'ajouter à mesure que les activités de coopération et d'éducation du public prirent de l'ampleur. La

8. À l'occasion des soupers de la faim, mode de financement très populaire dans les années 1970 au Québec, on servait aux convives une portion de riz, un pain, du beurre et un café. Des conférences visant à sensibiliser l'auditoire aux réalités du tiers-monde étaient prononcées au cours de la soirée.

période comprise entre 1972 et 1992 est néanmoins faite de hauts et de bas. La plus ou moins grande disponibilité du fondateur et président du conseil d'administration, appelé à résider à l'étranger pendant quelques années dans le cadre de ses activités professionnelles, affecta les opérations de Plan Nagua. L'organisation de stages à l'étranger de même que le nombre et la valeur des subventions obtenues pour le fonctionnement et le financement de projets outre-mer variaient selon les années, ce qui entraîna une fluctuation chez le nombre d'employés rémunérés. Plan Nagua a toujours conservé ses distances par rapport au gouvernement dominicain tout en appuyant les mouvements de défense des droits sociaux. Par exemple, en 1984 et 1985, les mesures d'austérité imposées par le Fonds monétaire international provoquèrent des émeutes qui ont été réprimées. Au Québec, Plan Nagua dénonça cette situation en signe de solidarité avec la population civile dominicaine.

L'année 1991 marque une étape cruciale dans l'évolution de Plan Nagua. D'importantes difficultés financières, liées à la dévaluation du peso dominicain, l'obligèrent à interrompre ses activités. Une des employés, qui faisait de l'animation en milieu scolaire, décida alors de reprendre le flambeau. Elle le fit d'abord à titre de bénévole. Ses efforts pour relancer les activités de l'organisation portèrent fruit : elle réussit, au bout de quelques mois, à lancer de nouveaux projets et à trouver des ressources qui permirent bientôt de donner du travail à cinq personnes. Par la suite, le nombre d'employés ne cessa d'augmenter alors que la structure organisationnelle se ramifia et que les tâches se multiplièrent. En 1995, nouveau coup de théâtre : l'ACDI s'abstint de ses contributions aux activités d'éducation du public menées par des ONG et resserra ses critères pour le financement de projets de développement. Plan Nagua innova alors en créant des partenariats financiers avec l'entreprise privée et explora de nouvelles avenues de développement tout en continuant à conjuguer financement de projets au Sud, levée de fonds et éducation du public au Nord.

Aujourd'hui constitué comme corporation sans but lucratif, Plan Nagua est géré par un conseil d'administration élu chaque année par l'assemblée des membres qui composent la cellule de base de sa structure organisationnelle. Plan Nagua compte des membres actifs, honoraires et de soutien⁹. Les membres actifs étaient au nombre de 125 à la fin de décembre 1999. Il revient au conseil d'administration d'élire en son sein les membres du comité exécutif, qui lui sont imputables. Quatre comités (financement, stages, sélection

9. Les membres de soutien fournissent un appui financier ou font du bénévolat, mais ne paient pas de cotisation et n'ont pas droit de vote aux assemblées. Les membres honoraires, quant à eux, sont désignés comme tels par le conseil d'administration qui reconnaît ainsi une contribution extraordinaire en faveur de Plan Nagua.

des projets et éducation), formés d'employés et de membres du conseil d'administration, orientent et valident le travail effectué par le personnel rémunéré, qui exécute la plupart des tâches liées aux objectifs spécifiques de chaque activité. Au quotidien, c'est la personne occupant le poste de direction qui planifie et supervise l'ensemble des activités. À la fin de l'année 1999, Plan Nagua comptait 16 employés (13 femmes et 3 hommes) à temps plein. Jeunes (la plupart étant dans la vingtaine ou la trentaine), originaires de différentes régions du Québec, formés dans des disciplines variées, plusieurs avaient déjà travaillé dans le milieu communautaire. Pour plusieurs, le travail réalisé à Plan Nagua ne marquait qu'une étape dans leur cheminement de carrière. La pérennité des emplois, toujours précaires, dépend des ressources qu'arrive à mobiliser l'organisation chaque nouvelle année budgétaire, ce qui exige un travail constant de la part de la direction comme des employés. Les contrats de travail sont donc à durée déterminée, un an à la fois. Certains postes bénéficient de programmes étatiques d'aide à l'emploi (contrats « aidés »). De plus, Plan Nagua accueille régulièrement des étudiants dans le cadre de stages non rémunérés. De façon générale, peu d'efforts sont investis dans la recherche et la gestion de bénévoles. L'importance relative du travail bénévole est donc restreinte : il se chiffre à environ 225 heures annuellement. Comme on le constate, Plan Nagua recourt à des formes hybrides de travail : travail salarié, contrats de travail « aidés » par des programmes publics, travail bénévole.

Les revenus de l'organisation proviennent eux aussi de sources variées. Ils sont constitués de contributions d'institutions publiques (autour de 65 %) ou privées (fondations, organismes de charité, entreprises ou syndicats) (15 %), de dons individuels (10 %) ainsi que des revenus tirés de la vente de services ou de produits promotionnels (10 %). Les contributions de l'ACDI ont représenté en moyenne 72 % des revenus de Plan Nagua lors de ses 20 premières années d'existence. Cette proportion a par la suite diminué considérablement ; elle s'établit aujourd'hui à environ 50 %. Les contributions du gouvernement québécois représentent pour leur part près de 15 % des revenus de l'organisation. Elles sont canalisées en grande partie par le biais du fonds humanitaire du ministère des Relations internationales (MRI) du Québec. Les syndicats québécois, par l'entremise d'instances ou au moyen de fonds de solidarité spécifiquement voués à la coopération internationale, représentent le plus récent partenaire financier de Plan Nagua. Outre leur contribution directe à des projets de développement, ils participent à l'émergence d'une nouvelle avenue de coopération internationale qui consiste à construire des jumelages entre syndicats du Nord et syndicats du Sud. Ce genre de rapport relève davantage de la solidarité internationale que de la coopération technique ou financière.

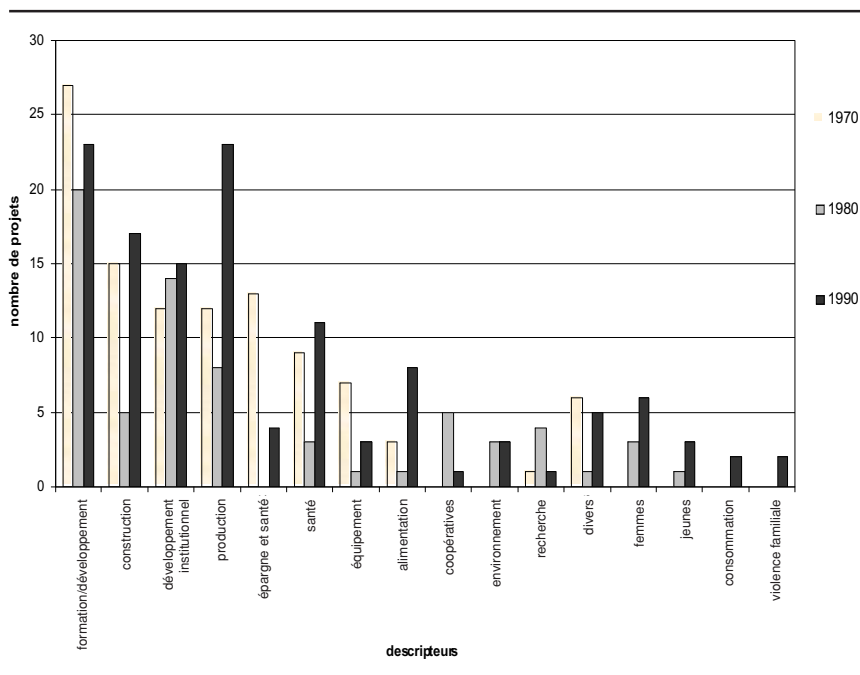
LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT EN RÉPUBLIQUE DOMINICAINE

Entre 1969 et 1999, trois millions et demi de dollars ont été transférés par Plan Nagua pour financer quelque 164 projets de développement en République dominicaine et, dans une moindre mesure, à Haïti. Au cours des premières années, les projets et les stages ont, le plus souvent, été réalisés en collaboration avec des organisations ou des représentants de l'Église catholique, comme le furent d'ailleurs 80 % des 73 projets de développement financés par des organisations canadiennes et réalisés en République dominicaine entre 1969 et 1973 (Morisset, 1979 : 118). Du milieu des années 1970 au milieu des années 1980, les projets portés par le secteur coopératif dominicain ont été les plus nombreux. Par la suite, les organisations de la société civile dominicaine se sont diversifiées (associations de jeunes, de femmes pour l'appui à la micro-entreprise, associations environnementales, etc.) dans la foulée de l'évolution des champs d'intervention jugés prioritaires par les grandes institutions liées au développement international (système de l'Organisation des Nations Unies (ONU), mais aussi le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale) qui, sans les déterminer complètement, influencent fortement les thématiques considérées comme prioritaires par les organisations de coopération internationales et les ONG en général (Angeles et Gurstein, 1992). L'évolution des mouvements régionaux et nationaux de lutte pour les droits civiques et sociaux en République dominicaine (droits des femmes, droits des jeunes, par exemple) a également joué un rôle dans cette diversification. Aujourd'hui, les associations de petits industriels et de commerçants impliquées dans des projets de développement économique régional comptent parmi les partenaires privilégiés de Plan Nagua.

Plan Nagua n'a pas de lignes directives précises en ce qui a trait aux thématiques à privilégier. À cet égard, les membres du comité de sélection des projets, formé de la direction, de membres volontaires et des chargés de projet, conservent un pouvoir discrétionnaire¹⁰. Les projets axés sur la formation ou l'éducation dominent fortement parmi ceux retenus et financés par Plan Nagua au cours des années 1970 (voir le graphique 1). On trouve aussi des projets de construction, de mise en place de mécanismes d'épargne et de crédit, de production (agricole, surtout), de développement institutionnel, de promotion de la santé, d'acquisition ou d'installation d'équipements et de développement communautaire. Alors que les projets financés durant la première décennie d'intervention de Plan Nagua touchèrent 10 thématiques différentes, ce nombre passa à 14 au cours des années 1980. Apparaissent

10. Pour une description détaillée du plan de financement des projets et des enjeux qui s'y rattachent, voir Boulianne et Favreau (2000).

GRAPHIQUE 1
**Évolution des projets financés par Plan Nagua
 selon les descripteurs des thématiques concernées
 1969-1999**



des projets qui concernent l'environnement, la promotion de la femme, les droits humains et les jeunes. Au début des années 1990, deux nouveaux thèmes s'ajoutent : la violence familiale et la consommation. À partir de 1995, les projets axés sur la production prennent le devant de la scène. Le démarrage de micro-entreprises financées à partir de fonds locaux de crédit constitue à ce titre un modèle privilégié, comme il l'est d'ailleurs depuis quelques années dans le champ du développement international. À ce titre, Plan Nagua semble louvoyer entre une approche du développement axée sur les collectivités et une approche visant d'abord des individus entrepreneurs (Sanchez, 1994). L'aide d'urgence n'est pas considérée à Plan Nagua comme une forme d'appui au processus de développement. Toutefois, lorsque l'ouragan Georges frappa la République dominicaine en 1998, on mena une campagne éclair pour amasser vivres, vêtements et dons en argent afin de venir en aide à la population sinistrée.

Les organisations appuyées financièrement par Plan Nagua ont recours à différentes sources de revenus. Leur existence ne repose donc pas sur le soutien d'une seule OCI du Nord. Voulant éviter de créer des liens de dépendance et voulant défendre une approche du développement local basée sur la concertation, Plan Nagua encourage constamment ses partenaires à solliciter les instances publiques et l'entreprise privée, particulièrement celles qui ont une présence dans leur milieu immédiat, afin d'obtenir des appuis additionnels pour la réalisation des initiatives proposées. Cela concourt également à éviter que la perspective d'obtenir une aide financière extérieure vienne détourner complètement les organisations locales de leurs objectifs initiaux, danger qui selon Moreels (1999) guette les acteurs de la coopération internationale.

La voie d'intervention privilégiée par Plan Nagua consiste donc à accompagner les organisations dominicaines de manière à contribuer à la consolidation d'initiatives et d'institutions locales. Pour les chargés de projet de Plan Nagua, un choix judicieux des ONG partenaires au Sud devient alors un élément clé. Tout en offrant des services professionnels aux organisations communautaires de base, leur personnel doit avoir une compréhension profonde des réalités vécues par les habitants des communautés rurales ou urbaines où elles interviennent et démontrer un engagement réel auprès des populations concernées. Le fait que Plan Nagua concentre ses activités de coopération en République dominicaine concourt à une connaissance éclairée du milieu. De plus, la présence continue sur le terrain d'un consultant possédant une expérience profonde de la dynamique dominicaine permet d'identifier rapidement quelles organisations sont susceptibles de partager la vision de Plan Nagua. Cette précaution s'avère capitale pour éviter, comme le suggère Moreels (1999 : 262), les « courtiers de développement qui [...] ne disposent pas, en réalité, d'ancrage véritable et profond dans les communautés locales ».

La présence du consultant sur le terrain facilite en outre le maintien de rapports soutenus avec les organisations partenaires. D'abord, parce qu'il reçoit les demandes initiales de subvention de la part des organismes locaux et les aide à préparer une demande recevable à l'aide du guide de présentation des projets de Plan Nagua, conçu de manière à satisfaire les exigences de l'ACDI et du ministère des Relations internationales du Québec¹¹. Ensuite, parce qu'une partie du travail du consultant et des chargés de projet de Plan Nagua consiste à appuyer les ONG partenaires dans tout ce qui regarde la gestion de projets. Cet appui peut prendre la forme d'ateliers de formation,

11. La planification stratégique et la gestion par résultats sont aujourd'hui des outils de gestion que doivent utiliser aussi bien Plan Nagua que ses partenaires dominicains.

de rencontres visant à favoriser leur maillage ou, au besoin, d'une assistance plus ponctuelle. Comme c'est le cas pour la majorité des organisations de coopération internationale (Bejar, 1998), les retombées à moyen et à long terme des projets financés par Plan Nagua sont difficiles à évaluer. En ce qui concerne le court terme, l'instauration récente d'un système de gestion par résultats (GR), imposé par l'ACDI aux organisations de coopération internationale comme aux organisations non gouvernementales locales financées par ces dernières, vise à définir des indicateurs qui permettraient d'évaluer les impacts des projets subventionnés à différents moments de la période de réalisation du projet. Cette méthode d'évaluation sous-tend une volonté d'accroître l'imputabilité auprès des bailleurs de fonds, des organisations de coopération internationale comme des ONG qui agissent au plan local. L'expérience montre qu'en théorie, ces indicateurs peuvent être quantitatifs ou qualitatifs mais, dans les faits, ils ramènent presque toujours à des données quantitatives. Elles ne sont pas toujours des plus appropriées pour mesurer les phénomènes en cause. La conception du développement implicite dans cette méthode est linéaire et basée sur l'hypothèse de relations de cause à effet entre les actions mises de l'avant et les résultats obtenus à court, moyen et long terme. Pourtant, il est rarement possible de prévoir les effets à long terme d'une action ponctuelle. De même, les phénomènes se produisant plusieurs années après la fin d'un projet ne sont pas le résultat des seules actions menées dans le cadre dudit projet, si tant est qu'il existe un lien entre eux.

LES STAGES À L'ÉTRANGER

Plan Nagua organise trois types de stages : individuels, de groupe et scolaires. Les premiers, d'une durée de six mois, s'inscrivent dans un programme de formation professionnelle du gouvernement fédéral. Les seconds sont réalisés, pour la plupart, dans le cadre d'un programme de coopération du gouvernement québécois et se déroulent sur une période de trois mois. Les stages scolaires, organisés pour des groupes d'étudiants de niveau secondaire, collégial ou universitaire, durent entre deux et quatre semaines. En 1999-2000, environ 150 jeunes ont participé à l'un des quinze stages orchestrés par Plan Nagua. Au total, ce sont plus de 650 jeunes Québécoises et Québécois qui se sont rendus en République dominicaine ou, plus récemment, au Costa Rica, au Venezuela et en Bolivie, dans le cadre d'un stage depuis la fondation de Plan Nagua. Ces stages visent à développer chez les participants une meilleure compréhension de la problématique du développement, à leur permettre de prendre part à des initiatives locales tout en vivant une situation de contact interculturel et à susciter un engagement social lorsque les jeunes sont de retour au Québec. Selon les dires de la personne qui coordonne les stages à Plan Nagua, ceux et celles qui choisissent de vivre un séjour à l'étranger

ne sont pas seulement attirés par la coopération internationale. Ils cherchent aussi, dans bien des cas, à vivre une expérience interculturelle. Misant sur les deux tableaux, Plan Nagua les encadre de manière à leur permettre de vivre leur stage de manière réflexive.

Dans tous les cas, les stagiaires de Plan Nagua sont jumelés à des organisations partenaires à l'étranger. Les qualifications requises de la part des stagiaires et les activités à réaliser pendant le stage sont toujours définies par les partenaires. Plan Nagua sélectionne les organisations susceptibles de recevoir des stagiaires sur la base de critères bien précis : elles doivent être bien structurées, fonctionner de façon démocratique, favoriser la participation des femmes, etc. Des échanges entre Plan Nagua et ses partenaires qui offrent des stages ont débouché récemment sur l'instauration d'une formule qui prévoit qu'une partie des stagiaires réalisent des activités qui contribuent au renforcement institutionnel de l'organisation, les autres s'attachant davantage à la réalisation de tâches liées à des projets de développement. Cette approche est récente. Elle découle des besoins exprimés par les partenaires et des constats, réalisés par Plan Nagua, selon lesquels la pérennité des institutions de développement dominicaines est tout aussi importante que la réalisation de projets ciblés pour favoriser le développement local.

Quatre ou cinq mois avant leur départ pour le terrain, les stagiaires entreprennent une série d'ateliers de formation (qui incluent des cours d'espagnol). Au retour, ils et elles doivent réaliser une activité visant à faire partager leur expérience : documentaire vidéo, exposition de photos, conférence, par exemple. Afin de contribuer davantage et plus longtemps à la solidarité internationale, Plan Nagua a mis de l'avant en 1999-2000 une nouvelle formule pour les stagiaires de groupe. Celle-ci consiste à les jumeler non seulement avec une organisation partenaire à l'étranger, mais également avec une organisation québécoise œuvrant dans un domaine connexe (par exemple, des organisations environnementalistes ou des groupes de femmes), et ce, dès la période de préparation préalable au séjour sur le terrain. Au retour, les stagiaires peuvent faire connaître leur expérience avec l'organisation dominicaine et vice versa. Il est ainsi plus probable que des liens de solidarité soient créés directement entre des organisations dominicaines et québécoises ayant des intérêts et des expertises en commun. Il s'agit également d'offrir une possibilité plus concrète d'engagement des stagiaires dans une organisation québécoise lorsqu'ils rentrent au pays. Dans cette optique, le rôle social des stagiaires, qui n'ont jamais été considérés, à Plan Nagua, comme des « coopérants » qui vont faire bénéficier les populations locales de leur expertise, est plus que jamais celui de médiateurs entre organisations du Nord et du Sud, dont l'action est une contribution à l'établissement de rapports plus permanents et structurés entre des mouvements sociaux transnationaux.

L'ÉDUCATION DU PUBLIC AU QUÉBEC

Depuis sa fondation, Plan Nagua a toujours conjugué la sensibilisation de la population du Québec à la levée de fonds pour le financement de projets de coopération. Pour ce faire, il distingue deux groupes cibles : le grand public et le milieu scolaire. Conférences, soirées d'information, expositions artistiques, concerts-bénéfiques, émissions radiophoniques et télévisées – parmi lesquelles on trouve les reportages tournés à l'étranger et animés par de jeunes adolescents du Québec, lauréats du concours « Jeunes reporters sans frontières » instauré par Plan Nagua –, activités d'animation se déroulant dans le cadre des Journées québécoises de la solidarité internationale, élaboration et distribution du bulletin d'information *Solidaridad*, constituent les principales activités éducatives destinées au grand public. L'animation en milieu scolaire en vue de la sensibilisation au développement est une activité très dynamique de Plan Nagua. Les thématiques de l'environnement et de l'interdépendance Nord/Sud y occupent une place prépondérante. Le but visé est le développement de la responsabilité sociale chez les jeunes, une responsabilité qui déborde le pays dont ils sont citoyens ou citoyennes et s'exprime par la réalisation de gestes concrets de solidarité. Ateliers, pièces de théâtre, diaporamas, vidéos, concours variés s'articulant autour des programmes éducatifs (dessins, poèmes, récupération de papier, vente de fleurs qu'on a cultivées soi-même, reportages télévisés), servent de support aux messages que Plan Nagua adresse aux jeunes des écoles primaires et secondaires. En plus de la tenue d'événements en présence d'animateurs ou animatrices de Plan Nagua, certains outils pédagogiques pouvant être utilisés de façon autonome par les professeurs ont également été mis au point.

Au début des années 1970, c'était au nom de la charité que les Québécois et Québécoises contribuaient au financement d'organismes de coopération internationale lorsqu'ils prenaient acte de la « misère des pauvres » du tiers-monde. De même, la notion de coopération au développement qui animait les tout premiers stagiaires relevait d'une vision qui tenait à la fois de l'assistanat et du « développementisme » (Corsino, 1998). Aujourd'hui, Plan Nagua s'insère davantage dans une dynamique de promotion d'une véritable solidarité Nord/Sud et Sud/Sud en favorisant non seulement la compréhension des problèmes vécus en République dominicaine, mais également, puisqu'il reconnaît que ces problèmes ont des causes structurales, la recherche de solutions par l'action conjointe de la société civile au Nord et au Sud. C'est ainsi qu'il collabore à des actions concertées au plan international, telles la Marche mondiale des femmes qui a eu lieu en l'an 2000 ou les campagnes contre les mines antipersonnel. Ces actions s'inscrivent dans un mouvement planétaire de résistance face aux effets pervers de la mondialisation économique et un mouvement mondial de recherche d'alternatives viables contribuant à un développement axé d'abord sur le bien-être des êtres humains (Favreau

et Lachapelle, 2001). Ces efforts sont entrepris alors que la situation devient pour le moins paradoxale : au moment même où les effets négatifs de la mondialisation sont davantage apparents, alors qu'il est de plus en plus clair que le destin des populations du Nord et celui des populations du Sud sont liés, l'individualisme exacerbé provoque un repli sur soi qui représente une entrave majeure à la mobilisation et à la participation à des actions solidaires.

LES ÉCHANGES COMMERCIAUX ÉQUITABLES ENTRE LE NORD ET LE SUD

Ce type d'activité est sans contredit le plus récent. L'instauration en 1999 d'un réseau de commerce équitable du café représente la matérialisation des principes fondamentaux énoncés par Plan Nagua en vue de l'instauration d'une solidarité Nord-Sud. Il ne s'agit plus seulement, ici, d'appuyer un projet ponctuel qui, même s'il contribue à l'amélioration des conditions de vie d'une communauté paysanne, par exemple, la maintiendrait dans une relation de dépendance envers les intermédiaires qui achètent le café et envers le marché international qui fixe les prix. Il ne s'agit plus seulement de sensibiliser la population du Québec aux mécanismes structureux qui maintiennent cette communauté dans la pauvreté. Il s'agit de modifier les règles du jeu grâce à un lien direct entre consommateurs du Nord et producteurs du Sud. Bien que Plan Nagua doive actuellement acheter du café torréfié auprès de grossistes québécois déjà impliqués dans le commerce équitable, on compte développer une demande assez grande pour importer ensuite directement d'organisations coopératives du Sud. À cette mise en place d'une dynamique de commerce équitable, qui élimine les intermédiaires et fait ainsi bénéficier les producteurs de revenus décuplés, s'ajoute le projet, déjà en cours, d'appuyer une fédération dominicaine de caféiculteurs, regroupant 5 000 membres, dans la mise en place des infrastructures et des procédés qui permettraient de transformer sur place le café au lieu de l'exporter à l'état brut¹². Cela permettrait aux caféiculteurs de contrôler davantage la mise en marché du café.

QUATRE GÉNÉRATIONS DE PRATIQUES EN COOPÉRATION INTERNATIONALE

Au Québec, les premières organisations non gouvernementales vouées à la coopération internationale surgissent dans les années 1960. On en compte aujourd'hui plus d'une cinquantaine regroupées au sein de l'Association québécoise des organismes de coopération internationale, l'AQOCI. Les

12. *Solidaridad*, vol. 22, n° 3, 2-3.

organisations de coopération internationale (OCI) ne forment pas un groupe homogène. Elles diffèrent notamment par leur taille, leur budget, leur histoire, leurs activités, les régions du monde où elles interviennent ainsi que leurs partenaires privilégiés. Certaines ont des liens avec l'Église, d'autres non. Alors que certaines OCI sont largement redevables de contributions gouvernementales, les dons de particuliers représentent pour d'autres leur principale source de revenus. La présentation des faits saillants de l'évolution de Plan Nagua ainsi que des changements ayant marqué son intervention à l'étranger permet d'illustrer cette dynamique.

Au cours de ses 30 ans d'existence, les relations entre Plan Nagua et ses partenaires au Sud ont subi une transformation notable au plan qualitatif. D'interventions ponctuelles réalisées dans une logique de l'aide, ou de l'assistance, elles ont ensuite donné lieu à l'établissement de relations à plus long terme axées sur la coopération. Les premières correspondaient à ce que Korten (1990) a qualifié de « première génération » d'organisations de coopération internationale. Celles-ci se sont investies principalement dans le développement d'infrastructures (écoles, dispensaires, réseaux d'aqueduc, routes, etc.) La seconde « génération » d'organisations et d'interventions, émergeant au cours des années 1970, a misé pour sa part sur des petits projets de développement de type autogestionnaire, auxquels les populations locales étaient invitées à prendre une part active. Poursuivant sa consolidation, Plan Nagua s'est investi auprès des coopératives et des fédérations coopératives dominicaines pendant une quinzaine d'années. Une troisième « génération » d'interventions a été orientée vers la généralisation des pratiques qui ont émergé par le biais de ces petits projets, le renforcement des organisations locales et nationales qui en ont été porteuses et la revendication de politiques sociales qui pouvaient les soutenir et assurer leur continuité. Ce genre d'interventions a été nombreux au cours des années 1980 de la part de Plan Nagua, qui a soutenu le développement institutionnel d'associations, de réseaux, voire de mouvements sociaux variés en République dominicaine. Toujours selon Korten, les interventions les plus contemporaines visent pour leur part la mise en place de mécanismes de solidarité internationale qui contribuent à modifier les rapports asymétriques entre les riches et les pauvres, le Nord et le Sud, les consommateurs et les producteurs. Comme nous l'avons vu, Plan Nagua table de plus en plus sur la mise en place de réseaux solidaires liant les acteurs sociaux du Sud et du Nord, que ce soit dans le champ des projets de développement, celui des stages ou encore celui du commerce équitable. En cela, son évolution reflète les grandes tendances de l'évolution de la coopération internationale.

La mondialisation néo-libérale est source de nouvelles contraintes et de nouveaux défis qui donnent lieu à certaines innovations au sein des OCI. En même temps qu'elle contribue à l'exacerbation des inégalités, au plan local

comme au plan global, elle met davantage en relief les rapports structureaux qui lient individus, organisations et États d'un point à l'autre de la planète. Elle demande donc des interventions rapides aux niveaux local et national tout en s'inscrivant dans des plates-formes nationales et transnationales (continentales et internationales). La structuration de réseaux est grandement facilitée par les nouvelles technologies de la communication comme Internet. Elle permet de former des coalitions qui revendiquent, par exemple, la réforme d'accords internationaux comme l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) ou les instances de régulation tels la Banque mondiale, le Fonds monétaire international ou l'Organisation mondiale du commerce (Edwards *et al.*, 1999), contribuant ainsi à l'émergence d'une nouvelle «gouvernance globale» (O'Brien *et al.*, 2000 : 13). Par ailleurs, la diminution de l'aide étatique au développement destinée aux pays du Sud pousse bon nombre d'OCI à établir des relations de partenariat avec le secteur privé. Celle-ci force aussi les organisations de coopération internationale et les ONG du Sud à redéfinir leurs rôles respectifs ; dans ce cadre, les relations qui reposent sur une base strictement financière, dans lesquelles le Nord subventionne le Sud, sont de moins en moins courantes (Edwards *et al.*, 1999). L'accent de plus en plus fort mis sur les stages auprès d'organisations qui ne sont pas financées par Plan Nagua illustre cette tendance.

Bibliographie

- ANDLAU, G. d' (1998). *L'action humanitaire*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », n° 3403, 127 pages.
- ANGELES, L. et P. GURSTEIN (2000). « Planning for Participatory Capacity Development : the Challenges of Participation and North-South Partnership in Capacity Building Projects », *Revue canadienne d'études du développement*, vol. 21, n° 5, 447-478.
- BEJAR, H. (1998). « Community development and the Latin American reality : a personal view », *Community Development Journal*, vol. 33, n° 4, 285-291
- BOULIANNE, M. et L. FAVREAU (2000). *Coopération Nord-Sud et économie sociale : l'expérience de l'ONG Plan Nagua (1969-2000)*, Cahiers de la Chaire de recherche en développement communautaire (CRDC), série « Pratiques économiques et sociales », n° 15, Hull, Université du Québec à Hull, 55 pages.
- BOULIANNE, M. et S. VAN KEMENADE (2000). « Coopération Nord-Sud, économie sociale et développement local : les organisations de coopération internationale (OCI) et l'économie sociale. Allons-nous vers de nouvelles formes de coopération ? », communication présentée lors du colloque *Économie sociale, coopération internationale et développement : enjeux et perspectives*, Université du Québec à Hull, 2 novembre.
- CENTRE TRICONTINENTAL (1998). *Les ONG : instruments du néo-libéralisme ou alternatives populaires ?*, Paris/Montréal, L'Harmattan, 194 pages.

- COMEAU, Y. (1996). *Grille de collecte et de catégorisation des données pour l'étude d'activités de l'économie sociale*, Cahier de recherche n° 9605, Centre de recherches sur les innovations sociales dans l'économie sociale, les entreprises et les syndicats (CRISES), Montréal, Université du Québec à Montréal, 13 pages.
- CORSINO, D. (1998). « La part des ONG dans la coopération internationale », dans CENTRE TRICONTINENTAL, *Les ONG : instruments du néo-libéralisme ou alternatives populaires ?*, Paris, Montréal, L'Harmattan, 35-60.
- EDWARDS M., HULME, D. et T. WALLACE (1999). « NGOs in a global future : marrying local delivery to worldwide leverage », *Public Administration and Development*, vol. 19, n° 2, 117-136.
- FAVREAU, L. (2002). *Configuration et défis de l'économie sociale québécoise dans la solidarité internationale avec le Sud*, Cahiers de la Chaire de recherche en développement communautaire, série « Recherche », n° 23, Hull, Université du Québec à Hull, 29 pages.
- FAVREAU, L. et R. LACHAPPELLE (2001). *Résister et construire*, Document de travail du Groupe d'économie solidaire du Québec (GESQ), Manuscrit.
- KORTEN, D.C. (1990). *Getting to the 21st century : Voluntary Action and the Global Agenda*, West Hartford, Kumarian Press, 253 pages.
- LECHERVY, C. et P. RYFMAN (1993). *Action humanitaire et solidarité internationale : les ONG*, Paris, Hatier, 79 pages.
- MOREELS, R. (1999). « Économie sociale et coopération internationale », dans DEFOURNY, J., DEVELTERE, P. et B. FONTENEAU (sous la direction de), *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Paris/Bruxelles, DeBoeck & Larcier, 257-263.
- MORISSET, M. (1979). *Développement communautaire et coopération : intégration économique et sociale. Le cas de la République dominicaine*, Mémoire de maîtrise en sciences sociales, Université Laval, 160 pages.
- O'BRIEN, R. et al. (2000). *Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge, Cambridge University Press, 260 pages.
- PLAN NAGUA, bulletin *Solidaridad* (numéros publiés de 1981 à 2000).
- SANCHEZ, N. (1994). « Community Development and the Role of the NGOs : A New Perspective for Latin America in the 1990s », *Community Development Journal*, vol. 29, n° 4, 307-319.