

Le transfert de pouvoir au sein de la coopération internationale :

Établir des liens

Décembre 2023

Avant-propos

Pour celles et ceux d'entre nous qui sont attaché-e-s à l'efficacité de l'aide internationale et à la justice sociale mondiale, il est impossible de ne pas faire le point sur les défis auxquels la coopération internationale est confrontée au cours de la troisième décennie du XXI^e siècle. Face à la multiplication des crises interconnectées dans les écosystèmes et les sociétés humaines, et dans un contexte géopolitique en pleine mutation, l'architecture de coopération internationale fondée après la Seconde Guerre mondiale et élargie après les vagues d'indépendance du colonialisme est poussée au changement. Les participant-e-s traditionnel-le-s aux programmes d'aide exigent un système international plus juste, qui engage tous les pays de manière équitable et rééquilibre les relations de pouvoir. Le transfert du pouvoir dans la coopération internationale n'est pas facultatif : la marée est déjà en train de monter. Mais cette évolution ne doit pas être perçue comme une menace. En tant que communauté internationale, nous ne devrions pas nager contre cette marée montante, mais plutôt apprendre à nager avec elle. Il s'agit d'une rare opportunité de changement. Un changement en faveur d'une plus grande justice mondiale.

Les acteur-trice-s canadien-ne-s du développement international et de l'aide humanitaire, y compris la société civile et les gouvernements, peuvent adopter de nouveaux modes de collaboration avec leurs partenaires et les communautés du monde entier. Pour ce faire, il faut s'attaquer à des problèmes systémiques tels que le racisme et l'héritage colonial dans les politiques gouvernementales et les pratiques organisationnelles. Nous savons qu'il ne sera pas facile d'adopter ces nouvelles méthodes de travail, d'autant plus que le Canada est aux prises avec un environnement budgétaire serré et une polarisation politique croissante. Mais l'inaction n'est pas une option. L'absence de changement nous poussera tôt ou tard sur la touche. Il est donc important, ou plutôt essentiel, que les acteur-trice-s canadien-ne-s de la coopération internationale réfléchissent de manière critique à leur rôle dans l'écosystème de la coopération internationale et aux mesures qu'ils doivent prendre pour garantir leur pertinence, leur efficacité et leur impact à l'avenir.

Le rôle des acteur-trice-s locaux-ales dans les initiatives de développement international et les interventions humanitaires, ainsi que la nature de leurs relations avec les acteur-trice-s internationaux-ales, font l'objet de discussions depuis des décennies. Ces dernières années, ce que l'on appelle communément « l'agenda de la localisation » est devenu un enjeu politique majeur. Les questions liées à la localisation sont généralement sous-tendues par deux thèmes principaux : l'efficacité et le pouvoir. En ce qui concerne l'efficacité, il est clair que les organisations locales, qui sont les plus proches des opportunités à exploiter et des défis à relever, sont les mieux placées pour mener des initiatives et des réponses, souvent en partenariat avec d'autres, qui soutiennent le développement durable et l'action humanitaire dans leurs communautés. La question du pouvoir et de son transfert dans la coopération internationale est beaucoup plus complexe. Le présent document a pour but d'expliquer pourquoi et comment nous devons faire évoluer le pouvoir dans la coopération internationale.

Ce document aide à établir des liens entre les nombreuses initiatives qui se déroulent à l'échelle mondiale et à décomposer certains des défis complexes qui se dressent sur la voie du transfert de pouvoir en pistes d'action possibles pour les acteur-trice-s canadien-ne-s. À Coopération Canada, nous espérons que ce document jettera les bases permettant aux membres de Coopération Canada, et éventuellement à d'autres acteur-trice-s canadien-ne-s, de partager les bonnes pratiques, d'apprendre des réussites de chacun et de travailler ensemble à la mise en œuvre d'engagements concrets en faveur du transfert de pouvoir dans la coopération internationale.

Kate Higgins

Directrice générale, Coopération Canada

Remerciements

Le présent document de travail a été préparé par Carelle Mang-Benza, responsable des politiques à Coopération Canada, avant d'être revu par Brian Tomlinson (AidWatch Canada), Marlen Mondaca (Canadian Feed the Children), Sagine Jeudy et Michèle Sona Koundouno (Mission Inclusion), ainsi que Leila Mouni-Tchouassi et Kate Higgins (Coopération Canada).

Nous remercions tous les conférenciers invités qui ont partagé leurs expériences avec le Groupe de travail sur la localisation au sein de Coopération Canada, en 2022 et 2023. Les conférenciers invités ont notamment inclus (par ordre d'apparition) : Cynthia Eyakuze (Fonds Égalité), Dorothy Nyambi (MEDA), Lili Coysesloiselle et Kate Herchak (VIDEA), Chilande Kuloba-Warria (Warande Advisory Center), Kirthi Jayakumar (World Pulse), Marvin Parvez (Community World Services, Asia) et Enrique Garcia (NEAR Network).

Nous sommes également reconnaissants à nos membres dont le soutien financier a contribué à cette publication, notamment Canadian Feed the Children; Canadian Red Cross; Canadian Foodgrains Bank (CFGB); Centre for International Studies and Cooperation (CECI); Oxfam Quebec; et The Primate's World Relief and Development Fund (PWRDF).

La révision finale du présent document a été faite par Roo Griffiths. Les illustrations et la conception graphique de la couverture ont été réalisées par Mark Edwards. Le document a été traduit en français par Mona Murango.

Note de l'auteure :

Le présent document utilise les termes « pays du Nord » et « pays du Sud » pour désigner les individus et les entités qui opèrent dans des contextes différents au sein des domaines de l'aide humanitaire, de la consolidation de la paix et du développement. Nous reconnaissons néanmoins le caractère artificiel de cette binarité, qui ne reflète pas la géographie de ces pays et ne saisit pas non plus la complexité géopolitique ni l'évolution du panorama socio-économique du XXI^e siècle. Le terme « majorité mondiale », utilisé par certains acteurs de la coopération, apparaît une fois dans le texte.

Table des matières

Avant-propos	2
Remerciements	3
Figures	5
Fiches	5
Acronymes	6
Sommaire	7
1 Introduction	9
1.1 La notion du transfert des pouvoirs	9
1.1.1 Une idée semée	9
1.1.2 Un Sommet après le premier Sommet	9
1.2 Termes associés et origines	11
1.2.1 Local	11
1.2.2 Localisation	12
1.2.3 Développement local : mené et dirigé localement	13
1.2.4 Le pouvoir	13
1.3 Argumentaires pour un transfert de pouvoir	13
1.3.1 L'argumentaire éthique	14
1.3.2 L'argumentaire politique	15
1.3.3 Le cas de l'efficacité	16
2 Panorama mondial sur le transfert du pouvoir	18
2.1 Vers quoi nous dirigeons-nous ?	18
2.2 Céder le pouvoir	19
2.2.1 L'étendue de la localisation	19
2.2.2 Les résistances au changement des pays du Nord	20
2.2.3 Les promesses de changement	20
2.3 Revendiquer et affirmer ses pouvoirs	23
2.3.1 Le continuum du développement dirigé localement	24
2.3.2 L'affirmation et les revendications du leadership local	24
2.3.3 Les obstacles locaux au basculement des pouvoirs	25
3 Le Canada et la localisation : que font les acteurs canadiens?	27
3.1 Coopération Canada	27
3.2 Les ONG canadiennes	29
3.3 Le gouvernement du Canada	32

4	Quel avenir pour les acteurs canadiens du développement	34
4.1	Ouvrir la voie vers l'avenir	34
4.1.1	La voie politique	34
4.1.2	L'approche par les cibles	35
4.1.3	L'approche par les prototypes	35
4.2	L'adoption de nouveaux rôles	36
4.3	Une préparation musclée aux partenariats décolonisés	37
5	Conclusion	39
	À propos de Coopération Canada	40

Figures

	Schéma 1. Voies à suivre pour le système d'aide : ancrages pour un transfert de pouvoirs	16
	Schéma 2. Le voyage et la destination	18
	Schéma 3. L'étendue de la localisation ou la localisation comme sceptre	19
	Schéma 4. Charte pour le changement	22
	Schéma 5. La Promesse pour le changement	23
	Schéma 6. Le continuum du développement mené localement	24
	Schéma 7. Neuf rôles pour les OING en tant qu'intermédiaires	37
	Schéma 8. Quatre éléments constitutifs (bases nécessaires) de partenariats équitables et décolonisés	38

Fiches

	Encadré 1. Shift The Power Zambia (Changer le pouvoir en Zambie)	10
	Encadré 2. Comprendre l'hashtag #ShiftThePower: ce que c'est	10
	Encadré 3. Comprendre l'hashtag #ShiftThePower: ce que ce n'est pas	11
	Encadré 4. L'expérience de la Covid-19	17
	Encadré 5. Perspective du Mexique sur les défis internes des OSC	28
	Encadré 6. Perspective de l'Inde sur la compétence culturelle et l'intersectionnalité	28
	Encadré 7. Perspectives du Kenya sur les véritables partenariats	29
	Encadré 8. L'expérience du Fonds Égalité	29
	Encadré 9. L'expérience de MEDA	30
	Encadré 10. L'expérience de VIDEA	31

Acronymes

AIPONG	Association des îles du Pacifique des organisations non gouvernementales (PIANGO)
AMC	Affaires mondiales Canada
APD	Aide publique au développement
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CRDI	Centre de recherches pour le développement international
FMFC	Fonds mondial pour les fondations communautaires (GFCE)
FPS	Femmes, Paix et Sécurité
MEDA	Mennonite Economic Development Associates
OSC	Organisation de la société civile
PAIF	Politique d'aide internationale féministe
ONGI	Organisation non gouvernementale internationale
ONG	Organisation non gouvernementale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
RPA	Réseau Philanthropique Africain (APN)
USAID	Américaine pour le Développement International (USAID)
VLF	Voix et Leadership des Femmes

Sommaire

Le paysage du développement et de l'aide humanitaire a profondément changé depuis les années 1960, au point d'être devenu méconnaissable. Les outils nécessaires pour remédier aux crises sociales, écologiques, financières et humanitaires – qui prévalent actuellement et qui sont interconnectées – font cruellement défaut au système de coopération internationale dominant. La notion même de développement est intrinsèquement politique et de plus en plus contestée. A travers le monde, les bénéficiaires traditionnels de l'aide internationale remettent en cause l'ordre mondial, exigent un rééquilibrage des relations de pouvoir et affirment sans réserve leurs droits et leur autodétermination. Malgré des décennies de flux de capitaux Nord-Sud, la confiance et les relations entre les pourvoyeurs d'aide au développement et les bénéficiaires sont tendues. Les tensions géopolitiques ont ravivé d'anciennes failles et créé de nouveaux clivages. Ces tensions et contestations sont au cœur de ce que l'on nomme « le programme de transfert de pouvoir », qui fait l'objet de ce rapport.

Au premier chapitre, le présent document débute par un bref aperçu du programme de transfert de pouvoir et par une explication des termes clés tels que la « localisation » et le « développement mené et dirigé localement », dans le but de relier les éléments autour du concept de transfert de pouvoir. Ceci est un point essentiel car les mots ont leur importance, et le langage est un véhicule qui dévoile le pouvoir. Le document présente donc les arguments principaux sur lesquels est fondé le programme de transfert des pouvoirs, à savoir les thèmes d'éthique, d'efficacité et de géopolitique.

Il existe un argument irréfutable en faveur de l'édification d'un système de coopération plus éthique et plus équitable. Le vocabulaire de la coopération internationale porte depuis des décennies les marques du racisme et du paternalisme colonial. Les pratiques humanitaires et de développement reposent toujours sur la double hypothèse que les pays à revenu élevé sont les plus aptes à aider les populations des pays à faible revenu et que leurs contractants sont moins enclins à mal gérer les ressources financières. Les acteurs locaux et les organisations locales sont souvent étiquetés comme étant « à haut risque », en dépit des preuves croissantes du contraire. Le transfert de pouvoir n'est dès lors pas uniquement une question de principe éthique, il est également soutenu par des arguments d'efficacité : chaque dollar d'aide internationale doit être utilisé au mieux. En encourageant l'appropriation locale des programmes d'aide, on améliore ainsi leur efficacité. De plus, la redéfinition de la carte géopolitique mondiale et la croissance de nouvelles alliances régionales obligent les fournisseurs traditionnels d'aide à confronter leurs erreurs et à apprendre à travailler différemment.

Le deuxième chapitre présente le programme de transfert de pouvoir comme une pièce à deux côtés. D'une part, les pays du Nord se localisent, renonçant au pouvoir à mesure que les gouvernements donateurs et les organisations non gouvernementales internationales remettent en question leurs préjugés raciaux et leurs pratiques coloniales. Se déplacer d'un bout à l'autre du spectre de la localisation s'avère être un exercice difficile, marqué par de vives tensions. La transformation des systèmes exigée par le transfert du pouvoir est un processus intentionnel, concerté et laborieux, nécessitant différentes interventions pour changer les mentalités et la culture, modifier les politiques et les services, et modifier la répartition des ressources entre les différents acteurs du système. Cette transformation ne se fait pas sans résistance des acteurs des pays du Nord qui souhaitent conserver leur sécurité financière et les privilèges acquis. D'autre part, les acteurs des pays du Sud affirment leur pouvoir tout au long du continuum de développement mené localement. Ce n'est pas non plus sans obstacles, car la dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure a été renforcée par des décennies d'oppression intériorisée. Il existe, fort heureusement, de plus en plus d'exemples d'acteurs locaux qui affirment leur leadership et qui déploient des approches novatrices pour résoudre les problèmes locaux.

Le troisième chapitre ramène la situation mondiale au niveau national, présentant une vue d'ensemble de ce que font les acteurs canadiens pour faire avancer le programme de transfert de pouvoir. Le Canada dispose d'une étroite marge budgétaire, qui limite son budget d'aide internationale, comme c'est le cas pour d'autres pays membres de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique. Les acteurs canadiens sont contraints de démontrer l'impact des programmes de coopération internationale dans le contexte de rapports géopolitiques complexes et de coût de la vie croissant dans le pays. Il existe néanmoins, au Canada, des exemples prometteurs de transfert de pouvoir qui pourraient être élargis pour forger de nouvelles façons de travail et pour construire un système de coopération internationale plus équitable. À cet égard, le présent document met en évidence certaines initiatives prises par Coopération Canada, ses membres et le gouvernement.

Présentée au chapitre 4, la voie à suivre pour les acteurs Canadiens demeure l'aspect le plus important de ce document. Le transfert de pouvoir dans la coopération internationale exige une ferme détermination et peut être concrétisé en élargissant l'espace politique pour la décolonisation du secteur de la coopération internationale, en fixant des objectifs d'investissement dans les organisations locales et des objectifs de financement direct des acteurs locaux, ou en testant des mécanismes innovants par le biais de prototypes de partenariats équitables. En tant que leader mondial féministe proclamé, le Canada semble avoir tous les leviers disponibles aux plans politiques et techniques, mais ne semble pas encore les utiliser pleinement et efficacement pour permettre un véritable transfert de pouvoirs.

Le système de coopération internationale est à un tournant décisif. Les approches « traditionnelles » sont perturbées par les crises socio-écologiques, la pandémie de Covid-19, le mouvement Black Lives Matter, les changements géopolitiques et les contraintes budgétaires. Les acteurs canadiens ont l'occasion unique, en cette période charnière, d'imaginer de nouvelles voies et d'exploiter le pouvoir de l'action collective. Coopération Canada soutient les appels grandissants à réformer la structure, la culture et les pratiques du secteur de la coopération internationale, sous l'impulsion des organisations non gouvernementales locales et internationales. En tant qu'organisme-cadre national indépendant qui chapeaute des organisations canadiennes de développement international et d'aide humanitaire, Coopération Canada est bien placée pour mettre en place un mécanisme de soutien pour ses membres, pour assurer un leadership éclairé et pour donner un élan au programme de transfert de pouvoirs. La remise en question des dynamiques du pouvoir, qui est au cœur de ce programme, constitue également la condition à remplir pour rétablir la confiance au sein de la coopération internationale, à mesure que nous reconnaissons collectivement l'histoire coloniale et le racisme structurel qui ont trop longtemps gangrené ce secteur.

1 Introduction

Transformer le système d'aide. Réimaginer la coopération internationale. Décoloniser le développement. Un regard hâtif sur les débats qui ont eu lieu ces dix dernières années, au sein de la coopération internationale, révèle l'omniprésence de ces phrases et d'autres expressions connexes, parallèlement aux appels de plus en plus pressants à la lutte contre le racisme et le colonialisme. On retrouve, au cœur des débats, la question du pouvoir et de ce qu'on appelle le « programme de transfert de pouvoirs », à travers lequel les fournisseurs traditionnels de coopération cherchent à localiser leurs activités et pratiques tandis que les acteurs locaux s'affirment et font valoir leurs perspectives et leurs préférences. Ce chapitre tente d'expliquer les différents niveaux de complexité du concept de transfert de pouvoir, en donnant un aperçu de cette notion, en définissant certains termes associés et en présentant les principaux arguments.

1.1 La notion du transfert des pouvoirs

1.1.1 Une idée semée

Le concept de transfert de pouvoir vise à corriger les déséquilibres de pouvoir dans la coopération internationale, notamment en confiant un plus grand pouvoir décisionnel et plus de financement aux acteurs locaux là, dans les zones où se réalisent les interventions humanitaires et de développement. C'est durant le Sommet humanitaire mondial de 2016 que l'idée a gagné en importance, bien que cette notion date de bien avant ce sommet.

S'inspirant des conversations sur le développement communautaire et les approches participatives des années 1960, l'idée a été officiellement semée dans la résolution 2816 (XXVI) des Nations Unies du 14 décembre 1971, qui appelait la communauté internationale à fournir une assistance aux pays sans nuire aux programmes nationaux individuels.¹ Le principe de l'appropriation locale est ensuite devenu un principe fondamental de l'efficacité de la coopération au développement, tel qu'affirmé dans la Déclaration de Paris de 2005 et le Partenariat de Busan pour une Coopération Efficace au Service du Développement de 2011.

Lorsque les Nations Unies ont organisé le Sommet humanitaire mondial à Istanbul en mai 2016, environ 9 000 participants - représentant des gouvernements, des organisations de la société civile (OSC) et des entreprises privées - ont collaboré pour générer une multitude d'engagements et de déclarations liées au renforcement des systèmes nationaux et locaux, à l'investissement dans les capacités locales et à la nécessité que l'aide internationale appuie les efforts locaux.² Le « Grand Compromis » (Grand Bargain), qui est un accord entre les grands donateurs et les organisations d'aide humanitaire, figure parmi les principales initiatives lancées lors du sommet. Cet accord visait à mettre plus de ressources à la disposition des personnes dans le besoin, en allouant notamment 25 % du financement humanitaire mondial aux intervenants locaux et nationaux à l'horizon 2020.

1.1.2 Un Sommet après le premier Sommet

A peine quelques mois après le sommet d'Istanbul, des organisations de philanthropie communautaire se sont réunies au Sommet mondial sur la philanthropie communautaire à Johannesburg, en décembre 2016, pour discuter des façons de s'éloigner des systèmes existants de développement international et de philanthropie, lourds et directifs.³ En amont du Sommet, les organisateurs ont utilisé l'hashtag #ShiftThePower comme cri de ralliement, donnant ainsi le ton de la réunion. Ces trois mots sont devenus un point de repère pour des conversations, en constante évolution, qui portent sur les personnes, le pouvoir et les ressources, comme l'illustre une chanson de rap de la Zambie (voir lien dans l'Encadré 1).

1 United Nations General Assembly (1972) 'Assistance in Cases of Natural Disaster and Other Disaster Situations'. Resolution A/RES/2816(XXVI), 26th Session, 1971. <https://digitallibrary.un.org/record/201561?ln=en>

2 World Humanitarian Summit (2016) 'Commitments to Action'. Istanbul, 23-24 May. https://agendaforhumanity.org/sites/default/files/resources/2017/Jul/WHS_commitment_to_Action_8September2016.pdf

3 Global Summit on Community Philanthropy (2016) 'Why a Global Summit'. Johannesburg, 1-2 December. <http://cpsummit.ngo/why>

Encadré 1. Shift The Power Zambia (Changer le pouvoir en Zambie)

Shift the Power - Zambia (Changer le pouvoir - Zambie): <https://www.youtube.com/watch?v=qBvvhb6wDhns>



Le sommet de Johannesburg a déclenché des réactions émotionnelles, car un bon nombre de participants ont jeté un regard introspectif sur leurs propres valeurs fondamentales et sur l'impact de leurs activités respectives. Qui plus est, le sommet a suscité de nombreuses discussions⁴ portant sur ce qu'est le transfert ou le changement de pouvoir et ce que ce n'est pas.

Encadré 2. Comprendre l'hashtag #ShiftThePower: ce que c'est⁵

#ShiftThePower signifie céder le pouvoir de décision plus près du terrain et se concentrer plus particulièrement sur le développement des capacités de la base locale à concevoir ses propres projets. Il s'agit de faire les choses différemment.

#ShiftThePower, c'est de ne laisser personne de côté, tout en appréciant que les intervenants ont différentes capacités et des rôles distincts à jouer. C'est aussi trouver le meilleur point de convergence qui nous permette de tirer parti des efforts déployés par chacun.

#ShiftThePower c'est réaliser qu'on ne peut pas continuer à faire les mêmes choses et s'attendre à des résultats différents. Il repose sur des récits passionnants de changement qui illustrent ce qui peut se produire lorsque la volonté de passer à l'action pour soi-même et pour ses voisins, qui est inhérente à l'humanité et mondiale, est libérée.

#ShiftThePower est synonyme de responsabilisation fondée sur la compréhension mutuelle, l'honnêteté, les relations à long terme, la confiance et la solidarité (et pas seulement au niveau de cadres logiques).

#ShiftThePower permet de débloquer des ressources locales (à travers la philanthropie communautaire), ce qui aide les communautés à activer et à déployer leurs muscles sociaux en tant que citoyens engagés et actifs, concernés par la manière dont les gouvernements allouent les ressources publiques.

#ShiftThePower signifie élargir nos horizons au-delà de l'argent en tant que moteur central du changement, et accorder une plus grande valeur à d'autres types de ressources et d'actifs non financiers illimités (connaissances, confiance, réseaux, etc.).

4 Adapted from GFCF (2019) 'Announcing the "Pathways to Power" Symposium, London, 18-19 November: Taking #ShiftThePower to the Next Level'. 5 June. <https://globalfundcommunityfoundations.org/news/announcing-the-pathways-to-power-symposium-london-18-19-november-taking-shiftthepower-to-the-next-level/>

5 Ibid.

#ShiftThePower signifie s'éloigner du « renforcement des capacités » tel qu'il est défini par des acteurs et des exigences externes pour se tourner vers l'organisation communautaire et la construction de mouvements, à travers lesquelles la « capacité » équivaut à la pertinence, à l'enracinement et à la circonscription.

#ShiftThePower signifie changer le langage utilisé pour permettre l'adoption de nouvelles façons de travailler et de penser, plutôt que de les limiter, et la remise en question de la domination de l'anglais.

Alors que le programme de transfert de pouvoir suppose que les personnes au pouvoir reconnaissent qu'elles ont le pouvoir et sont disposées à devenir « moins » puissantes, le partenariat qui en résulte n'a pas besoin d'être un jeu à somme nulle, il pourrait plutôt être un partenariat équitable et sain qui génère des transformations communautaires puissantes et positives. Voir l'encadré 3 pour quelques idées recueillies sur ce que #ShiftThePower n'est pas.

Encadré 3. Comprendre l'hashtag #ShiftThePower: ce que ce n'est pas⁶

#ShiftThePower n'est pas seulement concerné par l'emplacement des bureaux (qu'ils soient dans les pays du Nord ou dans les pays du Sud).

#ShiftThePower n'est pas seulement l'occasion pour les organisations non gouvernementales (ONG) des pays du Sud de se repositionner pour obtenir plus de financements.

#ShiftThePower n'est pas qu'une simple réaction à la diminution des flux internationaux de financement.

#ShiftThePower n'est pas motivé ou mené par la fierté qui dicte que « nous », pays du Sud, pouvons « y arriver seuls ».

1.2 Termes associés et origines

Tel qu'indiqué dans l'encadré 2, le transfert des pouvoirs est lié aux langues, le langage et les mots sont donc importants. Le langage lie les comportements et limite les discussions dans des cadres susceptibles de perpétuer des relations inégales et oppressives. Le langage peut également servir de catalyseur pour le plaidoyer collectif et la construction de mouvements. Il est donc important de définir les termes clés dans le présent document, en s'appuyant sur l'intelligence collective accumulée au sein du secteur de la coopération internationale.

1.2.1 Local

Le terme « local » est loin de faire partie d'une catégorie statique et homogène. La Politique du Canada des partenariats avec la société civile pour l'aide internationale fait référence aux organisations « locales » comme étant celles qui travaillent sur le terrain dans les pays d'accueil.⁷ Les acteurs de la coopération internationale utilisent le terme « local » pour désigner les gouvernements locaux et nationaux, les organisations non gouvernementales locales et nationales, les organisations de la société civile et les organisations communautaires, ainsi que les communautés elles-mêmes.⁸ Une définition plus large inclut même les groupes de volontaires, le secteur privé et les organismes de la diaspora qui ont part aux interventions humanitaires.⁹

6 Ibid.

7 Canada's Policy for Civil Society Partnerships for International Assistance – A Feminist Approach, www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/priorities-priorites/civil_policy-politique_civile.aspx?lang=eng

8 Baguios, A., King, M., Martins, A. and Pinnington, R. (2021) 'Are We There Yet? Localisation as the Journey towards Locally Led Practice'. London: ODI. <https://cdn.odi.org/media/documents/ODI-SH-Localisation-Report-Oct21-Proof06.pdf>

9 Wall, I., with K. Hedlund (2016). Localisation and Locally-Led Crisis Response: A Literature Review. https://www.local2global.info/wp-content/uploads/L2GP_SDC_Lit_Review_LocallyLed_June_2016_final.pdf

La géographie complique la définition des intervenants locaux. Il est généralement reconnu qu'une ONG qui coordonne des activités à l'échelle internationale ou qui dispose d'un vaste réseau de bureaux dans d'autres pays est une ONG internationale (ONGI).¹⁰ Certaines ONGI ont néanmoins établi des antennes locales dirigées par des effectifs locaux et, ce faisant, privent les acteurs locaux de leur autonomie ou, pire, cannibalisent les processus locaux en créant des identités hybrides qui ont une longueur d'avance en matière de collecte de fonds et de réputation. En outre, l'application habituelle du terme « international » aux acteurs des pays du Nord minimise le rôle des entités des pays du Sud, qui opèrent dans plusieurs pays (telles que BRAC, Adeso, etc.) et jouent un rôle clé dans le développement, les conflits et les interventions humanitaires transfrontaliers.¹¹ Khan s'oppose au concept du « local », affirmant qu'une entité dite du « Nord global » est considérée comme étant locale pour ses propres constituants, tout comme une entité dite du « Sud global » l'est pour les siens.¹²

1.2.2 Localisation

La « localisation » est un concept politiquement contesté, dont la définition s'apparente à un exercice périlleux qui suscite émotions et tensions. Le terme a été inventé dans les années 1990, non pas en rapport avec le transfert de pouvoir, mais plutôt pour décrire le processus d'adaptation d'un produit ou d'un service à un lieu spécifique ou à un marché local.¹³ Au fil des ans, le terme a été coopté par les acteurs de la coopération internationale et principalement par les principaux donateurs.

Selon l'ICVA (Conseil international des agences bénévoles), la localisation dans le contexte humanitaire consiste à « décentraliser le pouvoir, l'argent et les ressources dans le cadre de l'aide humanitaire et de l'aide au développement. Il s'agit d'acteurs locaux qui influent sur les actions et les prises de décisions à tous les niveaux, tandis que les acteurs internationaux (y compris les ONGI) interviennent seulement si nécessaire.¹⁴ L'ALNAP définit la localisation comme étant un « ambitieux programme politique de grande envergure destiné à corriger l'exclusion historique des acteurs locaux en augmentant leurs pouvoir et leur financement d'interventions humanitaires ».¹⁵ L'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE) considère la localisation comme étant un processus de reconnaissance, de respect et de renforcement du leadership, de l'appropriation et de la capacité des acteurs de la société civile des pays partenaires en matière de coopération au développement, d'action humanitaire et de consolidation de la paix.¹⁶ D'après Affaires mondiales Canada (AMC), la localisation de l'aide internationale se traduit par un transfert des prises de décisions, des ressources, du pouvoir, de la capacité et de la gestion des projets aux partenaires locaux, y compris aux gouvernements nationaux et infranationaux et/ou aux OSC nationales et locales et organisations de défense des droits des femmes.¹⁷

10 WACSI (2023). Decolonising Aid: Perspectives from Civil Society in Francophone Sub-Saharan Africa'. <https://wacsi.org/wp-content/uploads/2023/07/DECOLONISING-AIDPERSPECTIVES-FROM-CIVIL-SOCIETY-IN-FRANCOPHONE-SUB-SAHARAN-AFRICA-1.pdf>

11 Baguios et al. (2021). Are We There Yet? <https://odi.org/en/publications/are-we-there-yet-localisation-as-the-journey-towards-locally-led-practice/>

12 Baguios et al. (2021). Are We There Yet? <https://odi.org/en/publications/are-we-there-yet-localisation-as-the-journey-towards-locally-led-practice/>

13 Blackwell, N. (2023). It's Time for an Honest Dialogue about "Shifting the Power". <https://www.alliancemagazine.org/blog/its-time-for-an-honest-dialogue-about-shifting-the-power/>

14 ICVA (2021). Localization Advocacy Report. <https://www.icvanetwork.org/uploads/2022/01/DRC-EN.pdf>

15 ALNAP (2023). A More Localised Aid System: Current Status Discourse Summary. <https://www.alnap.org/a-more-localised-aid-system-current-status-discourse-summary>

16 OECD (2023). Toolkit for Implementing the DAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistance. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9ea40a9c-en.pdf?expires=1691760708&id=id&accname=quest&checksum=B41FACBA5E-A40334CC84ED792CA50ACO>

17 Rao, J. (2023). Report on the Findings from the Study: Canadian International Development Organizations' Engagement with Localization. <https://canwach.ca/wp-content/uploads/2023/03/EN-Localization-Study-Report-2023.pdf>

Cet échantillon de définitions souligne le caractère progressif du changement dans la dynamique du pouvoir entre les acteurs internationaux et les acteurs locaux/nationaux. Le point commun est que la localisation est un processus piloté par les pays du Nord, à travers lequel les intervenants des pays du Nord se réorganisent pour trouver de nouvelles méthodes de collaboration avec les acteurs locaux. Il y a cependant une nuance implicite en matière de localisation en ceci que les acteurs des pays du Sud peuvent être considérés comme des bénéficiaires passifs, attendant patiemment le bon vouloir discrétionnaire des pays du Nord qui doivent réfléchir à la manière de s'engager avec leurs collègues du Sud.¹⁸

1.2.3 Développement local : mené et dirigé localement

Le développement local se distingue de la localisation par le fait qu'il est axé sur les OSC locales, se concentrant sur les droits et priorités qu'elles ont elles-mêmes définis. Selon Peace Direct, le développement mené localement fait référence à des initiatives détenues et dirigées par des personnes dans leur contexte local.¹⁹ Bien que les partenaires extérieurs puissent fournir des ressources, les personnes ou les groupes locaux déterminent leurs priorités, cherchent des solutions aux problèmes identifiés dans leur contexte, et conçoivent et dirigent leurs propres approches.

1.2.4 Le pouvoir

Le pouvoir est un grand mot.

Le Centre international de la société civile (International Civil Society Centre) définit le pouvoir comme suit dans son Power Lab : « Le pouvoir est l'aptitude et la capacité à prendre et à exécuter des décisions pertinentes ». ²⁰ Cette définition reconnaît les manifestations formelles et informelles du pouvoir, chacune avec ses propres capacités à esquisser les priorités et à peser sur les décisions concernant les ressources et les processus. Le transfert du pouvoir ne se limite pas à une approche des déséquilibres entre le Nord et le Sud car il peut s'appliquer à n'importe quel pays, région ou catégorie de revenus. Une chose est sûre, comme l'a déclaré Frederick Douglass, le transfert de pouvoir est rarement un exercice pacifique.

« Le pouvoir ne concède rien qui ne soit exigé : il ne l'a jamais fait et ne le fera jamais. »²¹

1.3 Argumentaires pour un transfert de pouvoir

Il existe trois facteurs motivant un transfert de pouvoirs dans le secteur de la coopération internationale : l'éthique (liée aux valeurs), la politique (découlant des événements mondiaux en cours) et l'efficacité (liée à la viabilité à long terme des initiatives de coopération).

1.3.1 L'argumentaire éthique

La question du transfert du pouvoir est à la fois enracinée et poussée par l'obligation morale de démanteler les asymétries de pouvoir et le paternalisme qui ont forgé le système d'assistance internationale, et qui ont eu des conséquences intergénérationnelles tant dans les pays du Nord que dans ceux du Sud. De nombreux acteurs de la coopération internationale continuent malheureusement à fermer les yeux sur les pratiques systémiques qui ont altéré et continuent d'altérer la base de ressources et le sentiment d'identité des communautés du Sud Global. Il convient d'examiner la décolonisation et le racisme si nous souhaitons analyser les arguments éthiques en faveur du transfert de pouvoir.

¹⁸ Peace Direct (2022). Localisation and Decolonisation: The Difference That Makes the Difference. www.peacedirect.org/wp-content/uploads/2023/09/PD-Localisation-and-Decolonisation-Report-v3.pdf

¹⁹ Peace Direct (2020). Towards Locally-Led Peacebuilding: Defining "Local". <https://www.peacedirect.org/towards-locally-led-peacebuilding-defining-local/>

²⁰ International Civil Society Centre (2022) 'Accelerating Inclusive Power Shift: An Aggregated Benchmarking Study'. https://icscentre.org/wp-content/uploads/2022/12/ICSCentre_Aggregated-Benchmarking-Study_December.pdf

²¹ Douglass, F. (1857) 'Speech on "West India Emancipation"'. Canandaigua, NY, 3 August. <https://www.blackpast.org/african-american-history/1857-frederick-douglass-if-there-no-struggle-there-no-progress/>

1.3.1.1 La décolonisation

Le sens premier du terme décolonisation fait référence au processus par lequel un État se retire d'une ancienne colonie. Les colonisateurs européens ont justifié et favorisé le pillage de ressources humaines et naturelles pour soutenir l'industrialisation et l'enrichissement de leurs pays. Lors des vagues d'indépendance des années 1950 et 1960, des politiques d'aide ont été élaborées et présentées comme des solutions aux problèmes des anciennes colonies. La pauvreté et les communautés démunies sont ainsi devenues la clientèle de nombreuses organisations caritatives et la pièce maîtresse d'un programme de développement eurocentrique.²²

Peace Direct relève un deuxième sens à la décolonisation, à savoir le processus de déconstruction des idéologies coloniales portant sur la supériorité et l'universalité de la pensée et du modèle socio-économique occidentaux.²³ Le secteur de la coopération internationale a largement adopté ce modèle linéaire, rationnel, matériel, axé sur la marchandisation, et qui contient des stéréotypes bien ancrés à l'encontre des intervenants non occidentaux. Le secteur est aujourd'hui appelé à se décoloniser, c'est-à-dire à apprendre à opérer dans un espace où de nombreux mondes s'inscrivent et où de nombreux types d'acteurs disposent de connaissances et d'un pouvoir d'action. Cet apprentissage ne peut avoir lieu si les pays développés sont ceux qui définissent ce que signifie la décolonisation pour ce que certains appellent le monde majoritaire²⁴ (les pays en développement), car cela constitue et pérennise la colonisation.²⁵

La décolonisation signifie une réelle remise en question des stéréotypes et un changement des normes relatives aux hiérarchies liées à la race et aux connaissances à l'échelle mondiale. Cela implique de mettre en doute le mythe du « sauveur blanc » qui est malheureusement encore présent à travers les campagnes de collecte de fonds, les pratiques et les attitudes de certaines ONGI à l'égard de leurs partenaires locaux Noirs et de couleur, dépeints comme étant démunis et moins compétents.²⁶ Voilà pourquoi la décolonisation ne peut être dissociée de la lutte contre le racisme qui demeure visible dans la coopération internationale.

1.3.1.2 L'anti-racisme

Parce que les penseurs coloniaux ont attribué des couleurs aux individus en contraste avec une norme présumée de « blancheur », l'antiracisme est intrinsèquement lié à des raisonnements éthiques relatifs au transfert de pouvoir, encore plus manifestes depuis le soulèvement du Black Lives Matter enflammé par le meurtre de George Floyd en 2020. Le racisme diffère des préjugés raciaux, de la haine ou de la discrimination en ce sens qu'il ne s'agit pas d'un acte, mais d'un système qui institutionnalise l'avantage et l'oppression fondés sur la race.²⁷

Le titre du résumé analytique d'un rapport publié en 2021 par BOND est sans équivoque : « Le racisme demeure toujours aussi pertinent dans le développement ». ²⁸ Le rapport démontre comment le racisme affecte la façon dont le personnel est inséré (recrutement), intégré (cultures organisationnelles) et promu (avancement professionnel) dans le secteur de la coopération internationale, et comment cela déteint sur les programmes et les interactions dans les pays d'intervention. Hélas, tel que l'indique le rapport de BOND, les organisations de justice sociale sont elles-mêmes susceptibles de reproduire, en leur sein, les types de pratiques oppressives qu'elles prétendent transformer.

22 GFCF (2023) 'Who Pays the Piper? A Synthesis of Decolonising Aid Conversations'. https://globalfundcommunityfoundations.org/wp-content/uploads/2023/04/WhoPaysThePiper_ASynthesisReport.pdf

23 Peace Direct (2021) 'Time to Decolonise Aid. Insights and Lessons from a Global Consultation'. https://peaceinsight.s3.amazonaws.com/media/documents/PD-Decolonising_Aid_Report_Second_Edition.pdf

24 Chukwuezi, D. (2022). Majority World Diasporas. https://www.scienceopen.com/document_file/ea642831-8673-460c-9f11-c5e9654ac9b5/ScienceOpen/264_Chukwuezi_EVA22.pdf

25 Alam, S. (2007). The majority world looks back. <https://newint.org/features/2007/08/01/keynote-photography>

26 WACSI (2023) 'Decolonising Aid'.

27 Cooperation Canada (2021). Anti-Racism Framework for Canada's international cooperation sector. https://cooperation.ca/wp-content/uploads/2021/02/Antiracism-Framework-3.0-5.pdf?_ga=2.24032250.1712957603.1697571336-1460989847.1670359353&_gl=1*6vawbf*_ga*MTQ2M-Dk4OTg0Ny4xNjcwMzU5MzUz*_ga_R8PSG77VMS*MTY5NzcyNDIwNi4yNTcuMC4xNjk3NzIOMjA2LjAuMC4w*_ga_T57QF9X2RM*MTY5NzcyNDIwNi-4yMTMuMC4xNjk3NzIOMjA2LjAuMC4w

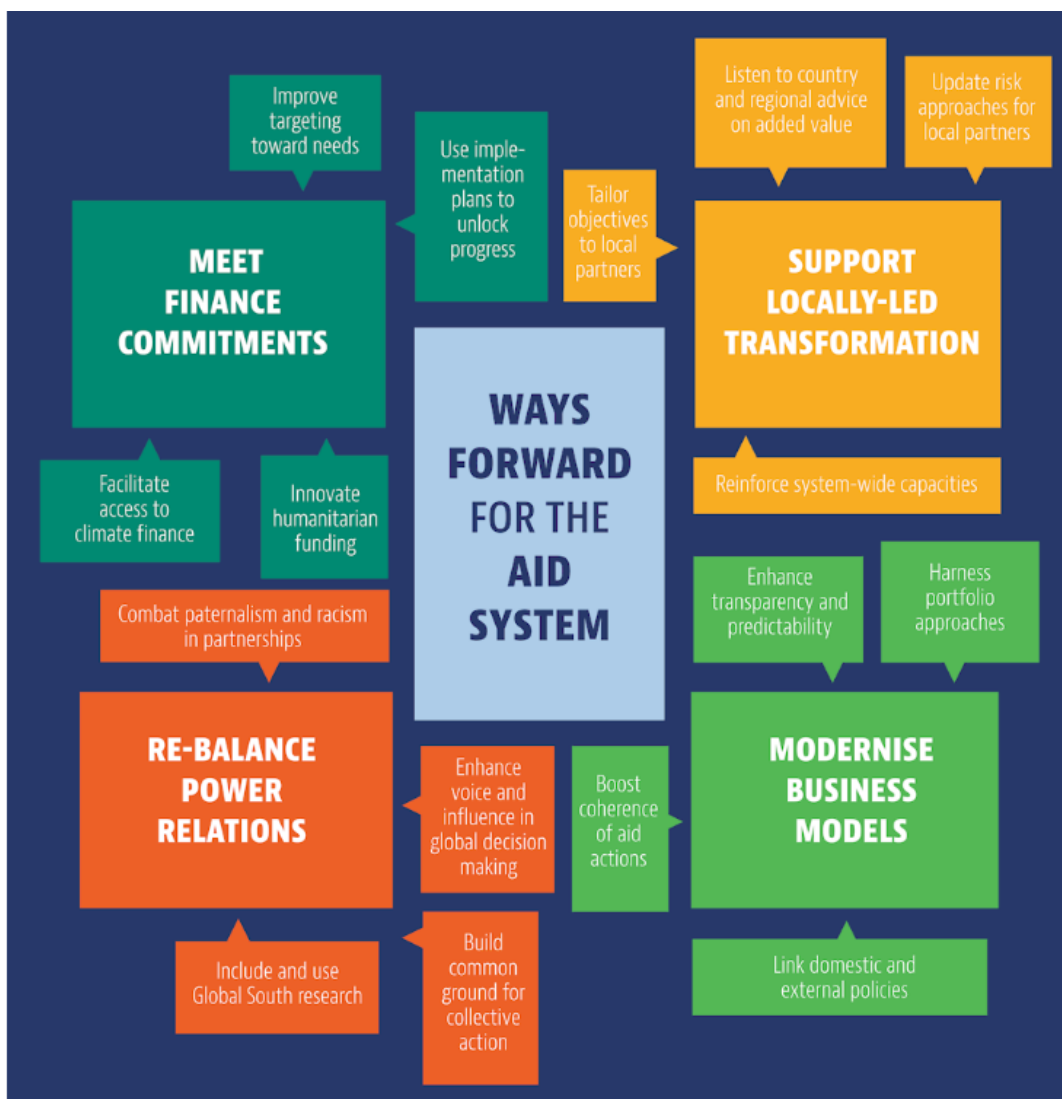
28 BOND (2021) 'Racism, Power and Truth: Experiences of People of Colour in Development'. https://www.bond.org.uk/wp-content/uploads/2022/03/bond_racism_power_and_truth.pdf

En effet, le développement peut être mené localement sans qu'il y ait décolonisation si les organisations ne font que remplacer des personnes blanches par des personnes de couleur à des postes occupés initialement par des expatriés. Comme précisé plus haut, la décolonisation exige une remise en question des normes établies autour des connaissances et des hiérarchies raciales.

1.3.2 L'argumentaire politique

L'édition 2023 du rapport de l'OCDE sur la coopération pour le développement²⁹ porte un regard critique sur l'économie politique de l'aide, en pleine mutation. Le rapport reconnaît le décalage entre le système de coopération au développement conçu dans les années 1960 et les réalités géopolitiques actuelles, faisant le point sur les contestations croissantes à l'encontre du modèle de développement dominant et des fournisseurs d'aide traditionnels. L'OCDE propose des pistes d'action pour maintenir la pertinence et l'impact de la coopération au développement, soutenant que les défis actuels constituent une opportunité pour le changement. Deux des quatre pistes d'action proposées sont directement liées au transfert du pouvoir, notamment soutenir les transformations menées localement dans les pays partenaires, et ensuite rééquilibrer les relations de pouvoir, en trouvant un terrain d'entente pour établir des partenariats (voir figure 1).

Schéma 1. Voies à suivre pour le système d'aide : ancrages pour un transfert de pouvoirs³⁰



Note: Les points surlignés en rouge ont été ajoutés par l'auteur.

29 OECD (2023) Development Co-operation Report 2023. Debating the Aid System. Paris: OECD. https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report-2023_f6edc3c2-en

30 Ibid.

1.3.3 Le cas de l'efficacité

L'efficacité, ou l'optimisation des ressources, demeure le meilleur argument de vente en faveur d'un transfert de pouvoirs dans certaines régions. Rares sont ceux qui nieraient que le système de coopération internationale s'est transformé en une industrie technocratique d'acheminement d'aide qui accorde la priorité à certains résultats et à l'optimisation des ressources plutôt qu'à des changements structurels à long terme. L'édition 2023 du rapport de l'OCDE sur la coopération pour le développement admet que l'aide publique au développement (APD) ne résoudra pas tous les défis liés au développement, car les besoins croissants et concurrents sollicitent les budgets nationaux jusqu'à leurs points de rupture. Les pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE fournissent 81 % du financement de l'aide aux agences des Nations unies et une autre part substantielle aux ONGI qui, au fil des ans, ont grossi et développé un caractère fortement corporatif. Cela a conduit la majorité des ONGI à dépendre de plus en plus des donateurs internationaux et moins redevables aux communautés locales qu'elles sont censées servir.³¹

En revanche, de nombreux acteurs locaux parviennent, entre-temps, à utiliser des ressources limitées pour concevoir et mettre en œuvre des initiatives qui apportent souvent plus de bénéfices, grâce aux connaissances contextuelles des intervenants locaux, mais aussi à leur légitimité dans de nombreux cas et à leur responsabilité (ils ne vont pas disparaître). Soutenir les efforts à la base offre donc la possibilité de renforcer la résilience des communautés et accroître les bénéfices à long terme des interventions. Il ne s'agit nullement d'exalter les acteurs locaux, car aucune communauté n'est jamais monolithique ni à l'abri des asymétries de pouvoir. Il s'agit plutôt de reconnaître que les individus, les groupes et les OSC – de tout contexte géographique – ont le pouvoir, les connaissances et le capital social requis pour définir, concevoir et mettre en œuvre des initiatives visant à améliorer et à restaurer leur bien-être. Il s'agit également de reconnaître les erreurs du passé et d'admettre qu'un trop grand nombre de projets ont échoué ou causé des effets négatifs parce qu'ils n'ont pas tenu compte de la complexité des économies politiques locales. En outre, on doit reconnaître que chaque pays a le droit et l'obligation de définir son évolution, que cela paraisse être accompli correctement ou non.

Encadré 4. L'expérience de la Covid-19

La pandémie de la Covid-19 a bouleversé les méthodes de travail et a mis en évidence les inégalités structurelles dans le secteur de la coopération internationale. Pourtant, ces défis sans précédent ont été accompagnés d'opportunités réelles d'accélérer le transfert du pouvoir. Avec les mesures de confinement mises en place dans le monde entier et le personnel expatrié (expert) retournant dans leur pays d'origine ou confiné à domicile, les acteurs de proximité sont devenus des intervenants de première ligne, répondant aux besoins liés à la Covid avec des solutions innovantes et contextuellement appropriées, telles que la personnalisation des applications mobiles pour suivre les cas de Covid-19, le crowdfunding pour fabriquer des masques de haute qualité, la mise au point de tests abordables, etc. Pendant la pandémie, les entrepreneurs sociaux et les acteurs communautaires ont fait preuve d'innovation, d'ingéniosité et d'efficacité pour répondre aux besoins locaux avec des moyens locaux. Un document d'orientation de l'OCDE rapporte que les solutions mises en œuvre dans les pays à revenu faible et à revenu intermédiaire ont permis de combler les lacunes en matière d'interventions, de rendre les interventions plus pertinentes et plus appropriées, d'améliorer leur efficacité et leur efficacité, de promouvoir de nouvelles relations et de susciter un sentiment d'appartenance.³²

En plus de répondre aux besoins immédiats, les organisations locales sont intervenues pour mener des recherches sur le terrain et fournir des données indispensables aux universitaires et aux décideurs politiques. Cela invalide l'argument relatif au manque de capacités, trop souvent évoqué pour justifier le recours à une expertise externe. Cela a également permis de mettre en évidence que le véritable problème demeure probablement le manque d'opportunités. Certains affirment que la pandémie a permis de constater que la « normalité » était le vrai problème.³³

31 Peace Direct (2021) 'Time to Decolonise Aid'.

32 Ramalingam, B. and Kumpf, B. (2021) 'COVID-19 Innovation in Low and Middle-Income Countries: Lessons for Development Co-Operation'. Policy Paper. Paris: OECD. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/19e81026-en.pdf?expires=1691162028&id=id&accname=guest&checksum=14D11547233ED8CBB0DC54E59AF87784>

33 Peace Direct (2021) 'Time to Decolonise Aid'.

Il est important de souligner que l'argument de l'efficacité ne doit pas être assimilé à celui de la rentabilité, au risque de présenter les acteurs locaux comme des sous-traitants bon marché, même si le financement direct des personnes touchées par les crises est généralement plus économique. L'enjeu, c'est de garantir des avantages à long terme et des changements significatifs dans les zones d'intervention. C'est ce que les programmes d'assistance traditionnels, qui suivent des approches de cadre logique empruntées aux cercles militaires américains³⁴ et transposées aux communautés dans le monde entier, ne réussissent pas à faire la plupart du temps. Pire encore, il existe de nombreux exemples des effets néfastes des modèles traditionnels de la « grande aide », qui illustrent comment l'aide internationale déversée dans un pays pendant des années a fini par perturber l'économie locale, en soutenant les petites élites locales et en entravant les efforts de mobilisation des ressources locales.³⁵

2 Panorama mondial sur le transfert du pouvoir

Bien que la rhétorique globale suggère que le transfert du pouvoir est devenu un thème majeur dans les milieux du développement et de l'aide humanitaire, il n'est pas toujours évident de savoir dans quelle mesure ceci se traduit par un changement réel au niveau local. Il importe d'attirer l'attention sur la destination de ce transfert, ainsi que sur sa direction. Pour ce faire, nous examinons les deux faces du transfert de pouvoir, selon que l'impulsion vienne du Nord ou du Sud, tout en reconnaissant la nature artificielle du binaire Nord-Sud.

2.1 Vers quoi nous dirigeons-nous ?

Les nombreuses tensions autour du concept de transfert du pouvoir sont liées à un manque de clarté, à des points de vue divergents et des inquiétudes liés à l'objectif final, à savoir : quelle est la ligne d'arrivée et où se trouve-t-elle ? Le schéma 2 présente la localisation comme le chemin et les pratiques dirigées localement comme la destination finale. Un rapport de l'ODI affirme cependant qu'à moins que les idéaux du transfert du pouvoir ne soient véritablement incarnés, la localisation peut ne pas conduire à un développement mené localement.³⁶ En effet, le pouvoir façonne à la fois le voyage et la destination.

Schéma 2. Le voyage et la destination³⁷



Le diagramme de l'ODI est utile mais loin d'être parfait, car il est centré sur la perspective des pays du Nord, omettant le rôle des pays du Sud dans le transfert de pouvoir. Les deux sont nécessaires pour faire bouger les lignes du pouvoir. La présente analyse examine ce transfert tout d'abord du point de vue des pays du Nord qui renoncent à leur pouvoir, et ensuite du point de vue des pays du Sud qui affirment leur pouvoir, encore une fois reconnaissant que la terminologie Nord-Sud est un concept contesté.

34 Baguios et al. (2021) 'Are We There Yet?'

35 Baguios et al. (2021) 'Are We There Yet?'

36 Ibid.

37 Ibid. (p. 10).

2.2 Céder le pouvoir

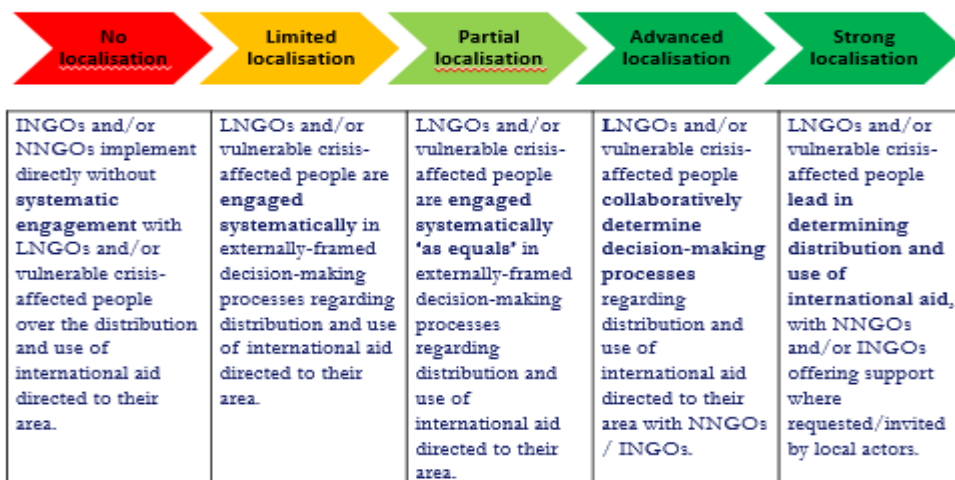
« Pour un véritable transfert de pouvoir, nous devons nous demander pourquoi, en tant que donateurs, nous devons conserver le pouvoir de faire confiance ou pourquoi nos propres perceptions de la confiance devraient être prises en compte alors que nous ne sommes pas ceux dont les vies et les systèmes sont menacés. »³⁸

Du point de vue des pays du Nord, transférer le pouvoir suppose qu'il est cédé par le biais de la localisation, ce qui implique, par exemple, la construction de véritables partenariats avec les acteurs locaux, le transfert de plus de fonds aux acteurs locaux, le développement des mécanismes de reddition de comptes différents et élargissement des définitions traditionnelles des risques.

2.2.1 L'étendue de la localisation

Le spectre représenté sur le schéma 3 illustre comment les acteurs internationaux pourraient passer d'une approche directive et transactionnelle (sans localisation) à une approche collaborative et équitable (avec une forte localisation). Ce schéma illustre le changement progressif des rôles, des pratiques et des mentalités qu'exige le transfert de pouvoir. Il indique également qu'un changement de mentalité est beaucoup plus difficile qu'une mise en œuvre de quelques solutions technocratiques.³⁹

Schéma 3. L'étendue de la localisation ou la localisation comme sceptre⁴⁰



Les ONGI et les donateurs bilatéraux sont, en grande partie, bloqués dans un modèle de développement caritatif datant de l'après-Seconde Guerre mondiale, créé pour transférer des ressources des pays du Nord vers les pays du Sud afin de répondre aux besoins de ces derniers. Ce paradigme dominant perçoit et traite les populations des pays du Sud comme des bénéficiaires et des récipiendaires au lieu de les considérer comme des cocréateurs et des acteurs du développement à part entière. Maintenir le statu quo comporte indéniablement de nombreux avantages pour le « côté de l'offre » de l'aide internationale, sous forme de statut professionnel, de progression de carrière, de reconnaissance internationale, de la gratification ou de satisfaction de « sauver le monde ». Par conséquent, les intérêts particuliers ont tendance à résister au changement.

38 Blackwell (2023) 'It's Time for an Honest Dialogue'.

39 Kuloba-Warria, C. (2023) 'Implications of Istanbul Principles and DAC Recommendations on Enabling Civil Society'. CPDE. <https://csopartnership.org/resource/implications-of-istanbul-principles-and-dac-recommendations-on-enabling-civil-society/> ALNAP (2023) 'A More Localised Aid System'.

40 Stephen, M. and Martini, A. (2020) 'Turning the Tables: Insights from Locally-Led Humanitarian Partnerships in Conflict-Affected Situations'. Save the Children Sweden and Saferworld. <https://www.saferworld.org.uk/resources/publications/1253-turning-the-tables-insights-from-locally-led-humanitarian-partnerships-in-conflict-situations>

2.2.2 Les résistances au changement des pays du Nord

« Comment pouvons-nous résoudre le problème de la pauvreté si tous vos emplois en dépendent ? »⁴¹

Il est juste de dire que l'appétit pour la localisation n'est pas généralisé et que les discussions entre les organisations internationales suscitent souvent de vives inquiétudes. Certains se consolent avec une vision de l'avenir où l'aide internationale est aussi locale que possible, mais aussi internationale que nécessaire (de préférence autant que possible), tel que suggéré par Ian Ridley, directeur principal de World Vision, lors d'un échange précédant le Sommet humanitaire mondial de 2016.⁴²

Les pays donateurs et les organisations internationales qui s'engagent à transférer le pouvoir doivent faire face à des défis complexes. En effet, même lorsqu'ils acceptent l'idée d'envoyer directement du financement aux acteurs locaux ou de travailler avec eux, le chemin est semé d'embûches. Pour les pays donateurs, les défis comprennent une législation désuète, une aversion générale au risque, une définition biaisée de la reddition des comptes aux contribuables, et des préjugés sur les acteurs des pays du Sud. Les pays donateurs succombent souvent aux pressions de leurs sous-traitants et organisations à but non lucratif qu'ils ont incubés et protégés par des contributions au titre d'APD et des aides financières directes. Ces donateurs et organisations ont au fil du temps tissé des liens étroits qui ressemblent parfois à des relations entre parents et enfants.⁴³ Les organisations enracinées dans ce système de privilèges et dans la logique selon laquelle la croissance des revenus est bénéfique pour leur missions ont tendance à résister au transfert de pouvoir, lequel propose différentes façons d'obtenir un impact et pointe vers un avenir où les ONGI auront une part moins importante du gâteau du financements.⁴⁴ Heureusement, ces poches de résistance coexistent avec une série d'engagements pris par les gouvernements et les ONGI en matière de localisation.

2.2.3 Les promesses de changement

2.2.3.1 Les engagements des gouvernements

Depuis le Sommet humanitaire mondial de 2016, les pays donateurs discutent et ont annoncé des changements dans les politiques et les pratiques soutenant la localisation. Le CAD de l'OCDE a adopté, en 2021, une Recommandation sur la participation de la société civile à la coopération pour le développement et à l'aide humanitaire. Bien qu'elle ne soit pas juridiquement contraignante, cette Recommandation est la première norme internationale du genre qui exprime l'engagement politique commun des 31 membres du [CAD de l'OCDE](#), dont le Canada. La Recommandation établit un lien entre le développement mené localement et la protection de l'espace civique, tout en soulignant l'importance d'un leadership fort de la société civile face à la montée de l'autoritarisme et au rétrécissement de l'espace civique.⁴⁵ La première boîte à outils découlant de la recommandation se concentre sur les modalités de financement des partenaires locaux qui, à ce jour, ne reçoivent qu'une aide financière marginale. Seuls 7 % des fonds alloués aux OSC par les membres du CAD de l'OCDE sont reçus **directement** par les OSC des pays partenaires, tandis que la majeure partie (93 %) va aux OSC des pays du CAD ou aux OSC internationales.⁴⁶

41 McGarvey, D. (2018) Quotation from Poverty Safari. <https://www.rethinkingpoverty.org.uk/rethinking-poverty/solve-poverty-jobs-depend-barry-knight-goes-poverty-safari/>

42 Wall, I. (2016) 'Gloves off Between Local and International NGOs'. The New Humanitarian, 13 January. <https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2015/10/22/gloves-between-local-and-international-ngos>

43 Lay, T. (2023) 'It's Time for INGOs to Stop Living with Their Parents'. Burwood: CHL. <https://ojs.deakin.edu.au/index.php/thl/article/view/1808/1566>

44 Lay, T. (2023) 'It's Time for INGOs to Stop Living with Their Parents'. Burwood: CHL. <https://ojs.deakin.edu.au/index.php/thl/article/view/1808/1566>

45 ALNAP (2023) 'A More Localised Aid System'.

46 ALNAP (2023) 'A More Localised Aid System'.

En 2021 également, les États-Unis ont fait les grands titres des journaux en annonçant que l'Agence américaine pour le développement international (USAID) fournirait au moins un quart des fonds du programme directement aux partenaires locaux d'ici 2030 et placerait les communautés locales en charge de l'établissement des priorités, de la co-conception des projets et de la mise en œuvre et de l'évaluation des programmes.⁴⁷

Lors du sommet pour une coopération efficace au service du développement (sommet du Partenariat mondial pour une coopération efficace au développement) tenu à Genève en 2022, 18 pays donateurs, dont le Canada, ont approuvé une déclaration laconique⁴⁸ soutenant le développement mené localement, rappelant les engagements antérieurement pris visant à faire progresser les efforts de développement, d'aide humanitaire et de consolidation de la paix menés localement. La déclaration fait référence à trois domaines d'action : 1) transférer et partager le pouvoir pour garantir l'appropriation par les acteurs locaux, afin que ceux-ci puissent s'engager dans les programmes de développement d'aide humanitaire et de consolidation de la paix de manière concrète et équitable ; 2) s'efforcer d'affecter des financements de haute qualité aussi directement que possible vers les acteurs locaux tout en assurant une responsabilité mutuelle pour l'utilisation efficace des fonds, la gestion des risques et l'obtention de résultats en matière de développement, d'aide humanitaire et de consolidation de la paix ; et 3) plaider publiquement en faveur d'un développement mené localement en utilisant notre autorité convocatrice ou pouvoir de rassemblement, nos partenariats et nos réseaux.

L'Union européenne a suivi en 2023 en publiant une note d'orientation sur la promotion de partenariats équitables avec les intervenants locaux dans les contextes humanitaires.⁴⁹ Cette note d'orientation reconnaît la nécessité de tenir compte des capacités locales de réponse aux crises, de renforcer le rôle de leader des acteurs locaux dans l'action humanitaire et d'augmenter la part du financement local, tout en précisant que cela doit se faire dans le respect des contraintes juridiques inscrites dans le droit de l'Union européenne en rapport avec l'octroi d'un financement direct aux acteurs locaux. Oxfam souligne que l'Ukraine est un exemple classique des promesses non tenues en matière de localisation, dans le contexte européen : les organisations locales n'avaient reçu qu'environ 1 % du financement de l'aide humanitaire direct, au premier anniversaire de l'invasion russe.⁵⁰

2.2.3.2 Engagements multipartites et ONGI

Le parcours du transfert de pouvoir n'est pas le même pour toutes les ONGI, mais celles qui s'y sont engagées expriment individuellement et collectivement leurs engagements, par le biais de plateformes conjointes. Par exemple, le projet de la Charte pour le changement (voir le schéma 4 pour une illustration des huit principaux engagements), mené par des ONG nationales et internationales, a été entrepris pour mettre en œuvre les recommandations du Sommet mondial sur l'action humanitaire de 2016, en rapport avec les réponses menées au niveau local. Le point 6 de la Charte contient l'engagement suivant pour l'horizon 2018, « les collaborateurs locaux et nationaux seront impliqués dans la conception des programmes dès le départ et participeront à la prise de décision sur un pied d'égalité en influençant la conception des programmes et les politiques de partenariat ». ⁵¹ Les détracteurs de la Charte affirment que cette disposition fait référence au partenariat et pas nécessairement aux réponses menées au niveau local.

47 Power, S. (2021) 'A New Vision for Global Development'. Washington, DC, 4 November. <https://www.usaid.gov/news-information/speeches/nov-04-2021-administrator-samantha-power-new-vision-global-development>

48 Donor Statement on Supporting Locally Led Development 2022. <https://www.usaid.gov/localization/donor-statement-on-supporting-locally-led-development>

49 DG ECHO (2023) 'Promoting Equitable Partnerships with Local Responders in Humanitarian Settings'. Guidance Note. <https://www.urd.org/wp-content/uploads/2023/04/dg-echo-guidance-note-promoting-equitable-partnerships-with-local-responders-in-humanitarian-settings.pdf>

50 DG ECHO (2023) 'Promoting Equitable Partnerships with Local Responders in Humanitarian Settings'. Guidance Note. <https://www.urd.org/wp-content/uploads/2023/04/dg-echo-guidance-note-promoting-equitable-partnerships-with-local-responders-in-humanitarian-settings.pdf>

51 Charter for Change 2019. <https://charter4change.files.wordpress.com/2019/06/charter4change-2019.pdf>

Schéma 4. Charte pour le changement⁵²



Le Manifeste pour le changement a été rédigé en 2019 à la suite de discussions facilitées par le Fonds mondial pour les fondations communautaires (GFCE) entre des organisations issues des pays du Nord et des pays du Sud réfléchissant aux moyens d'accélérer #ShiftThePower.⁵³

La Promesse pour le changement (Pledge for Change - voir schéma 5) est une autre initiative organisée par Adeso et le Centre for Humanitarian Leadership pour recentrer le leadership des pays du Sud. S'appuyant sur des engagements antérieurs, tels que la Charte pour le changement et le « Grand Bargain » (grand compromis), la Promesse reconnaît la dynamique de pouvoir inégale au sein des secteurs du développement et de l'aide humanitaire, la nécessité d'assurer un avenir plus juste, et le rôle que doivent jouer les ONGI pour permettre à la société civile et aux communautés des pays du Sud de continuer à croître et de s'épanouir. La Promesse met l'accent sur le rôle des organisations locales et sur les droits, les besoins et les priorités des communautés locales.

52 Ibid

53 Manifesto for Change 2019. <https://shiftthepower.org/more-than-a-hashtag/manifesto-for-change/>

Schema 5. La Promesse pour le changement⁵⁴

PLEDGE FOR CHANGE

The Pledge for Change 2030 re-imagines the role of INGOs in the global humanitarian and development aid system.

We pledge to build a stronger aid ecosystem based on the principles of solidarity, humility, self-determination, and equality by focusing on three core changes.

PLEDGE 1
EQUITABLE PARTNERSHIPS
We will prioritise and value the leadership of national and local actors and invest in making partners stronger and more sustainable.
[Learn More](#)

PLEDGE 2
AUTHENTIC STORYTELLING
We will use our platforms to show people's strength and amplify their stories by putting local people at the centre of the story.
[Learn More](#)

PLEDGE 3
INFLUENCING WIDER CHANGE
We will advance our goals by urging our peers, supporters, and donors to join us and transparently sharing our progress and lessons learned.
[Learn More](#)

Par ailleurs, certaines ONGI ont récemment rejoint quelques donateurs et agences des Nations unies pour élaborer des feuilles de route individuelles avec des étapes ou jalons précis pour atteindre un financement de 25 % versé aux organisations locales. Ces feuilles de route seront publiées d'ici la fin de l'année 2023.⁵⁵

Ces quelques exemples illustrent la manière dont les acteurs de la société civile, du monde entier, unissent leurs forces en vue du transfert de pouvoir dans la coopération internationale. Parallèlement, en dépit des inégalités persistantes, les groupes de la société civile des pays du Sud expriment plus vigoureusement leurs aspirations et exigent des mesures concrètes et rapides. C'est vers eux que nous nous tournons à présent.

2.3 Revendiquer et affirmer ses pouvoirs

Nous avons souligné plus haut les échecs du système de coopération internationale classique, dans lequel les pays fournisseurs d'aide se disent « développés », ignorant que le pillage colonial a permis ce développement et que les pratiques prédatrices actuelles facilitent les flux de richesses du Sud vers le Nord, flux qui sont supérieures à l'aide fournie par les pays du Nord vers les pays du Sud. Il est donc impératif de centrer les perspectives des pays du Sud en matière d'appropriation du développement et des interventions humanitaires. Quelques 146 ONG des pays du Sud ont exprimé ceci dans une lettre ouverte adressée aux ONGI en 2020.

⁵⁴ Pledge for Change. <https://pledgeforchange2030.org/>

⁵⁵ Green (2023) 'Where Has the Humanitarian Sector Got to?'

« Nous reconnaissons qu’au fil des ans, nombre d’entre vous ont cherché à fournir des services indispensables et ont contribué à promouvoir sur la scène internationale certaines préoccupations telles que l’allègement de la dette, le genre ou le changement climatique.

Mais les temps changent. Ces dernières années, vous avez eu à faire face à un certain nombre de critiques (à juste titre) concernant votre légitimité, votre « blancheur » ou le fait que beaucoup plus d’argent versé au titre d’aide financière atterrit finalement au sein des sièges des organisations des pays du Nord que dans celles des pays du Sud ». ⁵⁶

2.3.1 Le continuum du développement dirigé localement

Illustré et décrit dans le schéma 6, le développement dirigé localement s’inscrit dans un continuum parallèle au spectre de la localisation (voir schéma 3). La première étape (stage 1) n’inclut que les initiatives dirigées de l’extérieur qui sont simplement mises en œuvre localement, alors qu’à la cinquième étape (stage 5), on voit les populations locales, les groupes locaux et les OSC locales concevoir leurs propres approches et établir des priorités, tandis que les intervenants étrangers peuvent être invités à apporter leur soutien sous forme de ressources.

Schéma 6 .Le continuum du développement dirigé localement⁵⁷

Stage 1	Stage 2	Stage 3	Stage 4	Stage 5
Local communities and actors are informed about the project and its intentions. Opinions may be sought but there is no inclination for the actors to take them into consideration.	Local communities and actors are consulted on a project idea that the international actors have committed to. There is an expressed willingness to act on the feedback received.	Local communities and actors work in partnership with the international entity providing leadership and owning the core and strategic decisions over the goals of the project. There is a formal system established to work jointly.	The international entity delegates power to make critical decisions over strategic directions and key actions to be taken to address the issues that they have jointly agreed to address. A formal agreement frames this relationship.	Initiative in terms of vision and goals originates from the local actors and communities. Local leadership is supported to host, manage, and take ownership and responsibility over the outcomes of the project.

2.3.2 L’affirmation et les revendications du leadership local

Les ONG du Sud, longtemps considérées comme les bêtes de somme invisibles du secteur de la coopération internationale,⁵⁸ réclament haut et fort des changements et mobilisent leurs propres efforts en ce sens. Elles se sont rendu compte qu’elles doivent prendre au sérieux leur gouvernance et leur leadership, en s’efforçant de développer et de renforcer leurs propres structures de gouvernance, au lieu de se limiter à la mise en œuvre de projets ou d’attendre que les donateurs facilitent des processus de renforcement des capacités.

56 An Open Letter to International NGOs Who Are Looking to ‘Localise’ Their Operations (2020). www.opendemocracy.net/en/transformation/an-open-letter-to-international-ngos-who-are-looking-to-localise-their-operations/

57 Kuloba-Warria (2023) ‘Implications of Istanbul Principles and DAC Recommendations (p. 14).

58 Ramalingam, B. (2015). ‘The Demand for Feasibility and Scope of a Global Network of Southern NGOs in Disaster Resilience’. Adeso. <https://reliefweb.int/report/world/demand-feasibility-and-scope-global-network-southern-ngos-disaster-resilience>

Les exemples d'un certain nombre d'ONG humanitaires et de développement illustrent bien l'évolution des acteurs locaux le long du continuum dirigé localement. En 2022, 14 grandes ONG locales ont lancé le réseau Local Intermediary Actor (acteur intermédiaire local) au Myanmar afin de canaliser des financements directs vers des groupes de la société civile de première ligne, car, comme partout ailleurs, la majeure partie de l'aide internationale transite par des acteurs internationaux.⁵⁹ Le Centre de préparation aux catastrophes, qui est une organisation nationale des Philippines accordant des petites subventions à des groupes communautaires par le biais d'un Fonds de solidarité communautaire, a négocié avec l'USAID un processus simplifié de diligence raisonnable pour son fonds.⁶⁰ Le Réseau Philanthropique Africain (APN), initiative régionale, est une organisation à but non lucratif qui s'engage à promouvoir et à faire progresser la philanthropie en Afrique.⁶¹ L'APN rassemble des bailleurs de fonds, des fondations, des universités et des OSC, ainsi que des particuliers du continent et de la diaspora, qui mettent à contribution leur capital, leur influence et leur autorité morale pour s'attaquer aux causes structurelles et systématiques de l'injustice et de l'inégalité. Au-delà d'aider les organisations locales à se conformer à la bureaucratie de l'aide internationale et à accéder aux ressources, les intermédiaires locaux peuvent également les aider à se développer selon leurs propres termes, comme on le voit dans la région du Pacifique.

L'Association des organisations non gouvernementales des îles du Pacifique (PIANGO), plateforme régionale présente dans 24 pays et territoires du Pacifique, représente les voix du Pacifique dans l'action en faveur de la décolonisation, du renforcement des formes locales de développement social et de l'adoption de principes de responsabilité. Après avoir exploré ce à quoi ressemblerait la responsabilité dans le contexte du Pacifique, PIANGO a développé une trousse d'évaluation institutionnelle incluant une grille d'autoévaluation avec le soutien du Conseil australien pour le développement international (Australian Council for International Development) en 2021.⁶² Cet outil invite les acteurs du développement, les bailleurs de fonds et les gouvernements à accepter un modèle et une vision de la responsabilité propres à la région Pacifique, qui reflètent les valeurs, les forces et la diversité de la société civile du Pacifique.

La mobilisation des ressources nationales est un élément clé de la décolonisation de l'aide et la condition sine qua non de l'affirmation du pouvoir et de l'adoption d'un développement mené localement. Bien que la mobilisation de ressources nationales ne soit pas incompatible avec la recherche de soutien international (puisque plusieurs problèmes de développement ont une dimension transnationale), la disponibilité et l'accès accrus aux ressources locales, y compris par le biais de philanthropies locales, peuvent changer la donne en propulsant un développement mené localement. De nouvelles sources de financement apparaissent grâce à l'essor de la philanthropie communautaire et de l'investissement social. De nouveaux mécanismes d'accès au financement sont également en cours d'élaboration, tels que le financement participatif, « l'approvisionnement par la foule » (crowd sourcing), les plateformes de collecte de fonds en ligne, etc. Le rapport sur la générosité analyse les dons aux collectivités en Ouganda durant la pandémie de Covid-19.⁶³ Le rapport souligne que la diversité des comportements prosociaux (les dons de temps, de compétences et d'argent) illustrés dans le pays remet en question l'idée erronée selon laquelle la générosité et la philanthropie sont l'apanage d'une classe d'élite.

59 Décobert, A. and Wells, T. (2023) 'To Help Tackle Aid Inequality, Support Myanmar's Local Intermediaries'. *The New Humanitarian*, 3 August. https://www.thenewhumanitarian.org/opinion/2023/08/03/help-tackle-aid-inequality-support-myanmars-local-intermediaries?utm_source=The+New+Humanitarian&utm_campaign=ea292258d5-EMAIL_CAMPAIGN_2023_07_28_Weekly_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_d842d98289-ea292258d5-75874404

60 ALNAP (2023) 'A More Localised Aid System'.

61 <https://africaphilanthropynetwork.org/psa-mapping/>

62 PIANGO (2023). From a Pacific Development Lens - Shifting the Paradigm of Accountability, Translating Global Standards to Local Realities. <https://www.forus-international.org/en/custom-page-detail/98644-from-a-pacific-development-lens-shifting-the-paradigm-of-accountability-translating-global-standards-to-local-realities>

63 GFCF (2021). Taking a Second Look. Analysis of the "Generosity during the Time of Covid-19" Reports. <https://globalfundcommunityfoundations.org/wp-content/uploads/2021/07/2nd-look-Generosity-reports-2.pdf>

2.3.3 Les obstacles locaux au basculement des pouvoirs

S'il est vrai que les réseaux régionaux, nationaux et communautaires revendiquent leur rôle et leur leadership dans leur contextes locaux, il existe également des obstacles et des poches de résistance dans les pays du Sud.

2.3.3.1 Équité et égalité : comment s'y retrouver ?

En matière de transfert de pouvoir, ce serait une erreur majeure de négliger les nuances entre l'équité et l'égalité car cela masque les différences en termes d'opportunités. C'est l'équité dans les partenariats, et non l'égalité, qui permet un développement mené localement et une coopération efficace - car les partenariats équitables s'alignent sur les forces de chacun pour atteindre les meilleurs résultats. L'équité reconnaît la nécessité d'approches différenciées et le déséquilibre historique des pouvoirs, y compris l'héritage colonial. L'équité est une condition préalable à la poursuite de l'égalité, car les acteurs locaux peuvent parfois avoir besoin d'un soutien supplémentaire pour atteindre leur plein potentiel.⁶⁴

2.3.3.2 Faire face aux pressions institutionnelles.

Les gouvernements nationaux et locaux ont un rôle important à jouer dans le programme de transfert de pouvoir car les approches plus locales dépendent d'une société civile ouverte et forte. Les structures gouvernementales répressives, corrompues et/ou faibles ont tendance à limiter la marge de manœuvre des acteurs locaux. Dans certains cas, les gouvernements utilisent des lois pour étouffer et limiter la légitimité et l'efficacité de la société civile ou ont recours à des procédures administratives contraignantes pour contrôler les groupes perçus comme étant critiques du régime.⁶⁵

L'exemple du Soudan est, à cet égard, éloquent. Le conflit qui a éclaté au Soudan en 2023 a déplacé près de 4 millions de personnes au cours des trois premiers mois.⁶⁶ Des réseaux de jeunes bénévoles se sont mobilisés pour mettre en place des « salles d'intervention d'urgence » dans tout le pays en réponse aux combats, à l'effondrement des services publics et à la lenteur des efforts de secours internationaux. Cependant, ces groupes de base ont rapidement eu à faire face à des menaces proférées par les deux parties belligérantes, qui accusent les volontaires de soutenir leurs rivaux et qui considèrent les groupes comme des éléments à contrôler plutôt qu'à soutenir.

2.3.3.3 Combattre l'oppression intériorisée

Des siècles de soumission au « pouvoir blanc » et au « regard blanc » ont affecté la confiance en soi et l'image de soi de nombreuses personnes et de nombreux groupes des pays du Sud. Tel que rapporté par Peace Direct, le racisme structurel est si profondément ancré qu'il a parfois conduit les organisations ou le personnel locaux à mépriser leurs propres communautés et à se tourner vers les ONGI et les pays donateurs.⁶⁷ Ce faisant, certains acteurs locaux risquent de devenir des copies du système même qui les opprime et les freine.⁶⁸

64 Kuloba-Warria, C. (2023). Implications of Istanbul Principles and DAC Recommendations. https://aidwatchcanada.ca/wp-content/uploads/2023/04/Final-CPDE_2023_Recomendation_04_05_2023.pdf

65 Moyo, B. and Imafidon, B. (2021). Barriers to African Civil Society: Building the Society's Capacity and Potential to Build up. <https://www.raceandphilanthropy.com/files/docs/Summary-Report-Barriers-to-African-Civil-Society-%E2%80%93-Vodacom-Safaricom-Vodafone-Foundation-2021.pdf>

66 Nasir, R., Rhodes, T. and Kleinfield, P. (2023) 'How Mutual Aid Networks Are Powering Sudan's Humanitarian Response'. The New Humanitarian, 2 August. https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2023/08/02/how-mutual-aid-networks-are-powering-sudans-humanitarian-response?utm_source=The+New+Humanitarian&utm_campaign=ea292258d5-EMAIL_CAMPAIGN_2023_07_28_Weekly_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_d842d98289-ea292258d5-75874404

67 Peace Direct (2021) 'Time to Decolonise Aid'.

68 Peace Direct (2021) 'Time to Decolonise Aid'.

Khan prend note de la persistance, dans les pays du Sud, d'une dépendance vis-à-vis des systèmes de pouvoir actuels.⁶⁹ Dans certaines parties du monde, il existe un syndrome de dépendance qui présente l'aide internationale comme étant indispensable pour atténuer les conditions de vie difficiles. La bienveillance des donateurs occidentaux est souvent invoquée, même par les chefs d'État des pays du Sud, malgré les preuves de l'existence et de l'efficacité de la mobilisation des ressources nationales. Les envois de fonds de la diaspora sont, par exemple, constamment supérieurs aux flux d'APD, et pourtant peu de mesures ont été prises pour les exploiter de manière stratégique.⁷⁰ Par conséquent, le potentiel des acteurs locaux et de la diaspora demeure sous-utilisé. En outre, la vulnérabilité est entretenue même si l'on prétend à l'autonomisation et le système de coopération internationale finit par perpétuer l'inégalité et la discrimination structurelle, privant les gens de leur dignité.

3 Le Canada et la localisation : que font les acteurs canadiens?

Les termes « transformation » et « transformateur.ice » sont devenus des mots à la mode, qui font le « buzz » dans le secteur de la coopération internationale. Cependant, la transformation du système est un processus laborieux qui nécessite des interventions de grande envergure pour réformer la culture et les mentalités, modifier les politiques et les services, et altérer la répartition des ressources entre les différents acteurs du système. Le transfert de pouvoir nécessite une modification des rôles dans le cadre du modèle traditionnel donateur-INGO-bénéficiaires. Les chapitres précédents ont abordé le « pourquoi » (les arguments éthiques, politiques et d'efficacité) et le « qui » (acteurs des pays du Sud et des pays du Nord) du transfert de pouvoir. Le présent chapitre examine le « quoi » et le « comment », en se concentrant sur les initiatives prises par les acteurs canadiens.

3.1 Coopération Canada

Au cours des deux dernières années, Coopération Canada a pris des mesures actives pour s'engager auprès des acteurs internationaux, de ses organisations membres et de GAC sur la question de transfert de pouvoir. Conscient que le racisme sévit au sein du secteur de la coopération internationale et qu'une collaboration stratégique est essentielle pour le démanteler au Canada et à l'étranger, Coopération Canada a mis en place un groupe consultatif pour articuler des pistes d'action collective vers un secteur plus anti-raciste. Cela a mené à la publication, en 2021, du premier rapport sectoriel de référence sur l'antiracisme au Canada,⁷¹ préfacé par la ministre fédérale du Développement international de l'époque, et du Cadre sur l'antiracisme dans le secteur de la coopération internationale du Canada.⁷² Les organisations canadiennes œuvrant dans le domaine de la coopération internationale sont invitées à adhérer au Cadre et à avancer sur les engagements pris concernant les lieux de travail, les pratiques de communication et les programmes.

69 Khan (2023) 'Envisioning an Alternative Ecosystem'.

70 WACSI (2023) 'Decolonising Aid'.

71 ARC (2021) 'Collective Commitment: Emerging Anti-Racist Practice for Canadian International Cooperation'. https://cooperation.ca/wp-content/uploads/2021/07/ARC-report-2021.pdf?_ga=2.217880918.1712957603.1697571336-1460989847.1670359353&_gl=1*13neuxb*_ga*MTQ2M-Dk4OTg0Ny4xNjcwMzU5MzUz*_ga_R8PSG77VMS*MTY5NzcyNDIwNi4yNTcuMS4xNjk3NzI0MzU4LjAuMC4w*_ga_T57QF9X2RM*MTY5NzcyNDIwNi4yMTMuMS4xNjk3NzI0MzU4LjAuMC4w

72 « Cadre sur l'antiracisme du secteur de la coopération internationale 2021 ». <https://centre-arc-hub.ca/wp-content/uploads/2022/07/Cadre-Sur-LAnti-Racisme-3.0-1-3-1.pdf>

Au niveau international, Coopération Canada a mené des consultations auprès de coalitions affiliées des pays membres du CAD de l'OCDE pour échanger leurs expériences et trouver des moyens de favoriser un dialogue sur la localisation avec les pays donateurs. En avril 2023 et en septembre 2023, des représentants de réseaux de la société civile et de bailleurs de fonds bilatéraux d'Australie, du Canada, du Danemark, de l'Allemagne, des Pays-Bas, de la Suède, du Royaume-Uni et des États-Unis ont tenu des réunions informelles en ligne pour tirer des leçons de leurs approches respectives en matière de localisation. Les organismes gouvernementaux participants ont présenté des initiatives visant à renforcer les intermédiaires locaux qui répondent aux exigences des donateurs au nom de multiples petites OSC ; à simplifier le langage des subventions et à traduire dans les langues locales ; à encourager le recouvrement des coûts locaux et le renforcement des capacités par le biais de primes ou de subventions catalytiques ; à fournir des subventions de transition pour éliminer progressivement l'implication des ONGI dans les projets et transférer ces projets à des organisations locales ; et, bien sûr, à changer les politiques des donateurs. La seconde réunion tenue en septembre 2023, axée sur le rôle des ONGI, a vu la présence du Fonds Égalité (The Equality Fund) et du Fonds pour le développement des femmes africaines (African Women's Development Fund), tous deux invités à présenter leurs modèles d'entreprise respectifs, en tant qu'intermédiaires en quête d'équité.

Coopération Canada facilite également, pour ses membres, les interactions et l'apprentissage par le biais d'un groupe de travail sur la localisation. Les participants au groupe de travail ont eu l'occasion d'acquérir des connaissances pratiques sur le parcours d'organisations basées au Canada (tel que présenté à la section 3.2) et à l'étranger (voir les encadrés 5 à 7) en matière de transfert de pouvoir. Les points de vue exprimés par les intervenants du Mexique, de l'Inde et du Kenya mettent en évidence d'importantes différences régionales et soulignent que le transfert de pouvoirs ne peut pas suivre un modèle unique ou universel.

Encadré 5. Perspective du Mexique sur les défis internes des OSC

Enrique García est originaire du Salvador mais travaille au Mexique en tant que représentant régional de [NEAR](#) pour la région Amérique latine et Caraïbes. Il a précédemment travaillé avec des réfugiés salvadoriens au Mexique et au Nicaragua, ainsi qu'au sein de communautés contrôlées par la guérilla dans les montagnes du Salvador. Entre 2000 et 2017, il a travaillé successivement pour Oxfam GB, Oxfam America et Oxfam International. S'appuyant sur son expérience avec des organisations de base et des ONG nationales et internationales, Enrique a partagé quelques perspectives et idées sur la signification du développement local dans le contexte latino-américain.

Le secteur est passé d'un espace de coopération solidaire dans les années 1980 et 1990 (à l'époque des guerres civiles au Salvador, au Guatemala et au Nicaragua) à une localisation contestée dans les années 2000. L'approche d'Oxfam consistant à « se mettre en retrait et à laisser l'autre grandir » en est un bon exemple. Certains membres du personnel y ont vu une trahison de l'institution, qui donnait des ressources à des ONG nationales au lieu de conserver ces fonds à des fins internes.

Les images de la pauvreté en Amérique latine sont souvent obscurcies par les perceptions des pays à revenus moyens. Contrairement aux OSC africaines, les OSC d'Amérique latine ont été moins tournées vers le paysage mondial car elles ont bénéficié d'un meilleur soutien gouvernemental. Toutefois, l'espace civique dans la région (en particulier au Nicaragua) se rétrécit, ce qui les amène à changer de stratégie et à s'engager davantage auprès des acteurs mondiaux.

Les ONGI qui travaillent en Amérique latine ont des rôles différents de ceux observés dans d'autres régions du monde. Alors que certaines ONGI travaillent très près des collectivités, d'autres sont plus proches des cercles gouvernementaux et limitent leurs efforts de localisation à l'embauche du personnel local.

Encadré 6. Perspective de l'Inde sur la compétence culturelle et l'intersectionnalité

[Kirthi Jayakumar](#) est une chercheuse féministe qui travaille dans les domaines de la justice transitionnelle, la politique étrangère féministe et celui des femmes, de la paix, et de la sécurité (FPS). Elle a fondé et dirigé le Gender Security Project, l'un des rares centres FPS dans les pays du Sud. S'appuyant sur ses observations du discours sur la localisation en Asie du Sud et en Inde en particulier, Kirthi constate le risque que la localisation ne profite qu'à une partie de la population locale. Elle propose cinq pistes de réflexion aux organisations des pays du Nord :

- Il faut se décentraliser lorsqu'on soutient une communauté (éviter les présomptions) : c'est à la communauté de décider ce à quoi ressemble une solution d'après elle.
- L'impact est plus important que l'intention, alors demandez-vous si l'initiative proposée est basée sur l'évaluation des besoins et si elle reflète l'action des individus.
- L'intersectionnalité et la compétence culturelle jouent un rôle important (par exemple, les jeunes en Inde se préoccupent principalement de travailler dans la dignité et résistent à la cooptation du gouvernement).
- L'argent ne constitue pas la seule solution ; le mentorat, l'information, l'accès à des espaces et à d'autres ressources peuvent également être très utiles.
- Il faut considérer les pays du Sud comme des acteurs actifs et non des bénéficiaires passifs.

Encadré 7. Perspectives du Kenya sur les véritables partenariats

Chilande Kuloba-Warria est la fondatrice et la directrice générale du [Warande Advisory Centre](#), basé à Nairobi, au Kenya. Le Centre de conseil Warande est une structure d'appui technique qui aide les OSC africaines à se renforcer sur le plan institutionnel et leur donne des conseils sur les systèmes et pratiques philanthropiques efficaces et responsables.

Chilande fait référence à son expérience vaste et variée dans le secteur du développement, principalement en Afrique. Elle a notamment examiné les initiatives récentes de renforcement des capacités des OSC africaines, en s'attaquant aux complexités liées à la recherche de partenariats équitables et d'une vision collective partagée. Selon Chilande, un véritable partenariat :

- repose sur une vision commune (non pas la vision de l'un ou de l'autre, mais l'alignement des visions), une allocation équitable des ressources financières (équitable, pas nécessairement égale) et une prise de décision partagée (la dimension la plus importante) ; et
- nécessite une discussion ouverte, juste et honnête, avec des informations complètes, sur ce que signifie l'allocation équitable des ressources dans le contexte des objectifs partagés du partenariat ainsi que des différentes réalités des espaces géographiques propres aux partenaires.

3.2 Les ONG canadiennes

Les organisations membres de Coopération Canada se trouvent à différents niveaux d'engagement au sein du programme de transfert de pouvoir. Le Groupe de travail sur la localisation a dressé le profil du parcours organisationnel de trois d'entre eux : Le Fonds Égalité, Mennonite Economic Development Associates (MEDA) et VIDEA (voir les encadrés 8 à 10).

Encadré 8. L'expérience du Fonds Égalité

Cynthia Eyakuze, co-vice-présidente des programmes mondiaux, a exposé comment le [Fonds Égalité](#) mobilise des fonds pour les mouvements féministes. Créé en 2019 grâce à une subvention de 300 millions de dollars CAD octroyée par AMC, le Fonds Égalité est un fonds géré par la société civile qui vise à « fournir des ressources solides aux organisations de défense des droits des femmes et aux mouvements féministes du monde entier en établissant des partenariats avec des organisations, des coalitions et des réseaux axés sur le renforcement du pouvoir des femmes, des filles et des personnes transgenres, en particulier dans les pays du Sud. Nous fondons notre travail sur la confiance mutuelle, le respect et la collaboration ». Il s'agit d'un fonds ancré dans des principes féministes, qui transfère aussi bien l'argent que le pouvoir. Cynthia a fait remarquer que la localisation exige des organisations des pays du Nord qu'elles renoncent à leurs pouvoirs, ce qui en fait un exercice politique, et pas uniquement un exercice programmatique, exigeant de s'engager différemment au financement, d'éviter la concurrence, de réduire les charges et de redéfinir les risques et les capacités. Voir ci-dessous les principales recommandations de Cynthia.

- S'engager en faveur d'un financement flexible, sans restriction et à long terme pour les organisations soutenues : bien qu'il ne soit pas encore possible de fournir un « financement de base » aux organisations (en partie à cause de la réglementation canadienne en matière de direction et de contrôle), le financement démarre sur une base relationnelle de cinq ans au minimum.

- Éviter les approches concurrentielles : une « approche écosystémique » permet de comprendre les besoins de l'ensemble de l'écosystème à un moment donné, certains fonds décidant de participer au premier cycle de financement alors que d'autres se retirent pour attendre d'autres cycles de financement.

- Réduire les charges et structurer les exigences de manière à transférer la capacité d'agir et le pouvoir : pour contrer les préjugés coloniaux, il faut s'attaquer aux exigences lourdes ou rigides en matière d'exigences de déclaration dans le cadre de la relation de financement, en proposant par exemple des rapports flexibles via messages vocaux plutôt qu'en transférant l'exigence d'un récit écrit conformément aux exigences d'AMC.

- Redéfinir les notions de risque et de capacités dans la pratique : le contrepoint du risque est la confiance, et il existe encore un très grand déficit de confiance » dans les secteurs de la philanthropie et du développement, ce dernier étant fortement influencé par les personnes qui détiennent l'argent. La redéfinition du risque est liée à la redéfinition des capacités et du type de capacités valorisées. Le Fonds Égalité comprend le renforcement des capacités des organisations en fonction de leurs intérêts et des domaines dans lesquels elles souhaitent se développer, et non en fonction de ce que peuvent penser les programmeurs et les responsables financiers du Fonds Égalité.

Encadré 9. L'expérience de MEDA

Dorothy Nyambi, présidente-directrice générale, a partagé le parcours entrepris depuis 2019 par [MEDA](#), une organisation internationale de développement économique qui développe des solutions commerciales pour lutter contre la pauvreté. Conscient que l'organisation se trouve toujours dans le « milieu désordonné » des changements entre les anciens et les nouveaux systèmes, Dorothy a mis en évidence des leçons importantes, résumées ici sous les rubriques du leadership, des personnes et de la culture, et des partenariats fondés sur la confiance.

À propos du leadership : L'adhésion au plus haut niveau du processus de changement vers la localisation est critique et essentielle. Dès le début du processus, le conseil d'administration de MEDA a fait de la localisation un objectif stratégique dont l'ensemble de la direction et le personnel doivent rendre compte. Il s'agit d'un élément clé, car le changement se fera de manière intensive et souvent simultanée, touchant à la collecte de fonds, à la communication, à la planification stratégique et aux programmes dans chaque division de l'organisation. Une direction générale engagée doit donc guider ces changements à chaque étape.

À propos des personnes et de la culture : Le changement de pouvoir touche les personnes directement et remet en question les hypothèses et la culture dans lesquelles elles travaillent. Les champions du changement doivent donc délibérément amener tout le personnel à participer à des conversations difficiles, tout en étant conscients que l'organisation perdra des membres du personnel qui ne sont pas à l'aise avec ces changements. En outre, le processus doit être mené par des collègues des pays du Sud. La localisation n'est pas seulement une question de lieu, mais aussi de personnes présentes à la table des décisions. Un bureau au sein d'un pays du Sud peut reproduire les mêmes méthodes de travail afin de s'assurer de l'engagement total du personnel basé dans d'autres pays dans le but de renforcer son pouvoir de décision et de remettre en question les pratiques coloniales.

À propos de partenariats basés sur la confiance : Le partenariat est le lieu de la localisation. Cependant, il y a trop souvent une fausse impression de « kumbaya » lorsque l'on considère les partenariats, alors que les véritables relations de pouvoir sont masquées. Les partenariats fondés sur la confiance sont des relations solides, où chacun apporte une contribution significative, dans le respect des connaissances, des priorités et du contexte culturel locaux. Cela signifie qu'il faut réorienter l'obligation de rendre des comptes, non plus en se concentrant principalement sur les détenteurs du pouvoir organisationnel dans les pays du Nord, mais en tenant compte de ceux qui font le travail et de ceux avec qui le travail est fait. Cela signifie également qu'il faut remettre en question les mentalités liées au risque et les attentes supposées des bailleurs de fonds.

Encadré 10. L'expérience de VIDEA

Le groupe de travail sur la localisation a accueilli deux collègues de [VIDEA](#) : Lili Coyesloiselle, responsable de la réconciliation et de l'engagement auprès des jeunes Autochtones et membre de la Métis Nation of Alberta, ainsi que Kate Herchak, une Inuk urbaine ayant des liens avec Kuujjuaq, qui est gestionnaire, Gouvernance autochtone et pratiques et politiques décoloniales. VIDEA s'efforce de permettre aux jeunes et aux communautés d'accéder à l'éducation, à l'information, aux compétences et au soutien nécessaires pour prendre l'initiative d'élaborer leurs propres solutions durables aux violations de l'environnement, des droits des autochtones et des droits de la personne, ainsi qu'à l'injustice. Pour VIDEA, la décolonisation est un parcours de remise en question des rôles et des idées reçues, qui conduit à remettre en question les rôles futurs de l'organisation et de la coopération au développement. Le parcours de VIDEA peut être résumé comme étant enraciné dans les relations, la structure et les modes d'existence autochtones.

À propos des relations : La décolonisation exige que l'on se concentre en permanence sur les relations. Cela signifie promouvoir le respect, la confiance, la réciprocité et la solidarité à l'externe, et, prendre le temps de mieux se connaître et de concevoir des approches de travail collaboratives en interne. VIDEA a également noué des relations avec divers partenaires financiers, travaillant en étroite collaboration avec nombre d'entre eux pour montrer comment une relation de financement peut être envisagée différemment, avec un état d'esprit plus autochtone. Elle a amené le gouvernement et les fondations à adhérer à son approche.

À propos de la structure : VIDEA a une structure interne symbolisée par un arbre, où le directeur exécutif et le personnel chargé des programmes sont les racines qui soutiennent tous les autres membres de l'organisation. Il s'agit d'une structure collaborative qui encourage la prise de décision collective, la collaboration et l'interchangeabilité du personnel.

À propos des modes d'existence autochtones : Intégrer les modes d'existence autochtones signifie valoriser toutes les connaissances, non seulement la formation formelle mais aussi l'expérience traditionnelle et vécue, en commençant par les pratiques d'embauche. Bien que VIDEA ait fait de grands progrès en interne, elle reconnaît le défi que représente le fait de travailler dans des espaces coloniaux tels que le secteur du développement international. La résistance au transfert de pouvoir peut souvent être abordée au fil du temps par le biais de discussions délibérées. En passant du discours à l'action, il est important que le personnel autochtone n'assume pas tout le travail émotionnel dans la réalisation des activités et de l'engagement liés à la décolonisation.

Certains des défis présentés ci-dessus sont également rencontrés par les OSC qui ne sont pas membres de Coopération Canada. Une étude récente commanditée par AMC met en évidence la grande diversité des positions sur le parcours du transfert de pouvoir.⁷³ Parmi les OSC participantes, 64 % ont déclaré ne pas avoir de stratégie ou de politique opérationnelle en matière de localisation, et 52 % ont indiqué qu'elles ne disposaient d'aucun outil ou guide pour accroître les efforts de localisation. Pour certaines OSC, la localisation n'est qu'un nouveau terme pour un mouvement de transfert de pouvoir qui a débuté il y a plusieurs décennies. Pour d'autres, les idées qui sous-tendent la localisation sont des principes directeurs fondés sur des valeurs régissant leur travail dans les pays du Sud. Certains participants ont déclaré que les idées clés qui sous-tendent la localisation, comme le fait de travailler directement avec des partenaires locaux, étaient déjà essentielles à leur modus operandi et qu'ils ne voient pas la tendance actuelle de la localisation modifier leurs activités à cet égard.

73 Rao (2023) 'Report on the Findings from the Study.

Cela pourrait signifier qu'à terme, nous serions obsolètes. Si les fonds allaient directement à nos partenaires, nous ne serions plus nécessaires» (OSC, petite et moyenne organisation, Ontario, questionnaire).⁷⁴

L'étude a également révélé l'anxiété que certaines OSC peuvent sentir, comme l'illustre la citation ci-dessus. Selon l'étude d'AMC, 29% des OSC canadiennes participantes n'envisagent pas de changement dans leur rôle, tandis que 71% anticipent un transfert de la fourniture de surveillance technique et financière de la conception et de la mise en œuvre des projets à un rôle d'appui aux partenaires locaux. Cela reflète les débats croissants sur les rôles futurs des OSC dans le secteur de la coopération internationale et leur possible transformation en intermédiaires. Les intermédiaires peuvent exister sous différentes formes (courtiers, facilitateurs, accommodateurs, etc.) et peuvent consister en des consortiums d'acteurs internationaux et locaux agissant en tant que parties à part entière d'un accord de financement. Les intermédiaires peuvent devenir une étape importante dans le processus de transfert de pouvoir, mais ils ne devraient faire partie de l'équation du transfert de pouvoir que si les nouveaux arrangements ne reproduisent pas les déséquilibres de pouvoir existants. L'exemple du Fonds Égalité, présenté plus haut, offre des enseignements précieux sur ce à quoi pourrait ressembler un intermédiaire soucieux d'équité, en particulier dans un pays comme le Canada, étiqueté comme un leader féministe.

3.3 Le gouvernement du Canada

Le Canada a souscrit à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide en 2005 (avec Coopération Canada, précédemment connu sous le nom de Conseil canadien pour la coopération internationale), s'engageant à respecter le leadership des pays partenaires, et au Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement en 2011, à travers lequel est réaffirmé le principe de l'appropriation des priorités de développement par les pays. En adoptant le « Grand Bargain » (Grand compromis) en 2016, le Canada a manifesté son intention de mettre davantage de ressources à la disposition des personnes dans le besoin et d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'action humanitaire.

L'adoption en 2017 de la Politique d'aide internationale féministe (PAIF) a marqué une étape importante pour le Canada et a placé le pays aux rangs des leaders féministes mondiaux. L'objectif principal de la PAIF est de contribuer aux efforts mondiaux qui visent à éradiquer la pauvreté dans le monde en s'attaquant aux inégalités et en faisant progresser les droits de la personne. La politique est censée refléter les valeurs canadiennes, tirer parti de l'expertise et de l'avantage comparatif du Canada et contribuer au renforcement des capacités locales. La politique place également l'égalité du genre au centre des efforts d'éradication de la pauvreté et de consolidation de la paix, reconnaissant que l'autonomisation des femmes et des filles passe par la transformation des normes sociales et des relations de pouvoir. La PAIF utilise la notion « renforcer le pouvoir » 64 fois et le mot « local » 33 fois ; il utilise le mot « transfert » 6 fois en référence à la politique féministe, aux populations cibles, aux objectifs financiers et aux méthodes de travail. En revanche, le texte de la PAIF ne fait aucune référence à la « localisation » ou au transfert de pouvoir. Il se peut que la PAIF ait été adopté pour servir un objectif différent, mais le rapport du vérificateur général sur l'aide bilatérale au développement donne à réfléchir.⁷⁵ Le vérificateur général du Canada a évalué l'aide fournie par l'AMC dans le cadre de la PAIF entre 2017 et 2022 et a rapporté qu'on trouve relativement peu de preuves de résultats d'interventions ou de progrès accomplis dans la réalisation des objectifs politiques, bien que le département (AMC) ait été en mesure d'appliquer les principes de l'analyse fondée sur le genre. Cela soulève une question importante sur le potentiel de la PAIF ou de l'articulation actuelle du leadership féministe du Canada pour catalyser le transfert de pouvoir.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Office of the Auditor General of Canada (2023) 'International Assistance in Support of Gender Equality-Global Affairs Canada'. https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/parl_oag_202303_04_e.pdf

Le faible appétit pour le risque observé parmi les fournisseurs d'aide traditionnels (c'est-à-dire les pays membres du CAD de l'OCDE) demeure un facteur récurrent qui empêche d'accorder plus de pouvoir et de capacité d'action aux acteurs locaux. Le Canada ne fait pas exception. Cette aversion pour le risque est étroitement liée à une évaluation paternaliste des capacités locales et à l'idée que les ONGI sont plus qualifiées que les organisations locales pour répondre aux exigences des donateurs et garantir la responsabilité vis-à-vis des contribuables canadiens. Il a fallu des années et un activisme intense de la société civile pour que le gouvernement accepte de modifier la législation régissant les activités de bienfaisance et le régime de « direction et de contrôle », une exception canadienne exigeant que les organismes de bienfaisance canadiens gardent le contrôle sur les projets mis en œuvre avec des groupes non reconnus comme organismes de bienfaisance, que ce soit au Canada ou à l'étranger. Un document d'orientation provisoire a été publié en 2022 par l'Agence fédérale du revenu, reflétant l'attitude persistante d'aversion au risque des bureaucrates canadiens.⁷⁶ Certains groupes dans le secteur caritatif craignent que le changement législatif tant attendu n'arrive pas par promouvoir une culture de relations éthiques et de collaboration respectueuse dans le régime régissant les activités des organismes caritatifs avec des organismes partenaires au Canada et à l'étranger.⁷⁷

La résolution des problèmes bureaucratiques liés au financement des initiatives d'aide étrangère est également à l'origine de l'initiative de transformation des subventions et des contributions.⁷⁸ En 2022, le gouvernement canadien a annoncé cette importante initiative quinquennale (2023-2028) afin de s'aligner sur les engagements pris à travers la PAIF, mais aussi, et peut-être plus important encore, sur l'ambition de l'initiative « L'avenir de la diplomatie », qui vise à revitaliser Affaires Mondiales Canada.⁷⁹ L'objectif déclaré de l'initiative de transformation des subventions et des contributions est de réduire le fardeau administratif lié aux demandes de financement, d'améliorer les évaluations des risques et de rendre les données sur les performances plus actuelles et plus faciles à partager. Étant donné que la localisation n'est pas un objectif explicite du programme, de nombreux acteurs du secteur affirment qu'une initiative de transformation qui n'intégrerait pas le transfert de pouvoir dans la coopération internationale serait une occasion manquée.

La coopération en matière de recherche est un aspect moins discuté de l'engagement fédéral du Canada dans le programme de transfert de pouvoir. Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) a pour mandat de soutenir les partenaires de recherche du Sud dans l'identification de leurs priorités et l'élaboration de solutions viables, légitimes et durables aux défis locaux. La pratique de localisation du CRDI repose sur le principe de la localisation des connaissances en transférant le pouvoir et la prise de décision à ceux qui sont proches de la réalité sur le terrain.⁸⁰ Cela implique, entre autres, de travailler avec des interlocuteurs inhabituels, de trouver des moyens différents à mesurer et à suivre le succès, d'investir dans l'ensemble de l'écosystème de la production de connaissances et de valoriser les différents langages et formes de connaissances. Pour le CRDI, la localisation consiste à créer des synergies et à tirer parti des efforts de chacun, tout en reconnaissant les déséquilibres de pouvoir et les hiérarchies dans le secteur de la recherche.

76 Carter, T., Man, T. and Westerhof, L. (2023) 'Draft Qualifying Disbursement Guidance Poses Practical Challenges for Charities'. Law Bulletin 519. <https://www.carters.ca/pub/bulletin/charity/2023/chylb519.pdf>

77 Carter, T., Man, T. and Westerhof, L. (2023) 'Draft Qualifying Disbursement Guidance Poses Practical Challenges for Charities'. Law Bulletin 519. <https://www.carters.ca/pub/bulletin/charity/2023/chylb519.pdf>

78 GAC Grants and Contributions Transformation Initiative. www.international.gc.ca/world-monde/funding-financement/grants-contributions-subventions-contributions.aspx?lang=eng

79 GAC (2023). Future of Diplomacy, Transforming Global Affairs Canada. Discussion Paper. www.international.gc.ca/transparence-transparence/assets/pdfs/future-diplomacy-avenir-diplomatie/06-2023-future-diplomacy-avenir-diplomatie-en.pdf

80 El-Rifai, R. (2023). Localization: A journey out of a Research Funder's Comfort Zone. <https://idrc-crdi.ca/en/perspectives/localization-journey-out-research-funders-comfort-zone>

4 Quel avenir pour les acteurs canadiens du développement

Lorsqu'il s'agit de transférer le pouvoir dans le cadre de la coopération internationale, si l'objectif est d'établir des partenariats équitables pour parvenir à un développement mené localement, la question délicate est de savoir comment y parvenir : Comment y parvenir ? Comment transformer les discussions de localisation en action ?

La plupart des discussions portent sur le financement, pour l'instant et, comme c'est le cas pour la plupart des pays, le Canada « construit tout en conduisant ».

4.1 Ouvrir la voie vers l'avenir

Le programme de transfert de pouvoir du Canada semble être pris dans une situation de l'œuf et de la poule, où les différents acteurs attendent chacun que l'autre fasse le premier pas. Comme indiqué plus haut, AMC sort prudemment de sa coquille d'aversion au risque et semble mettre beaucoup de temps à agir. Les ONG canadiennes reprochent souvent au gouvernement ses pratiques dépassées, mais négligent parfois leur liberté à réimaginer leur rôle en tant qu'acteurs du système capables d'exploiter les connaissances existantes et de distribuer le leadership au sein de la réserve internationale de talents dont ils disposent.⁸¹ Le transfert de pouvoir est une transformation à l'échelle du système qui implique tous les acteurs du système, et il existe diverses approches non exclusives pour déclencher cette transformation. Nous nous concentrons ici sur trois approches adaptées au contexte canadien (et déjà en cours d'élaboration) qui pourraient être développées : un cadre politique adapté, l'établissement d'objectifs et l'approche de prototype.

4.1.1 La voie politique

L'arsenal de la politique étrangère du Canada comprend déjà des instruments qui pourraient être utilisés pour faire avancer le programme de transfert de pouvoir, mais qui ne sont pas toujours déployés dans toute leur ampleur ou qui sont paralysés par l'incohérence et les programmes divergents. Outre son travail interne par l'intermédiaire du secrétariat de lutte contre le racisme,⁸² AMC est le gardien de l'approche inclusive du Canada à l'égard du commerce,⁸³ de la stratégie ministérielle de développement durable 2020-2023 et du plan d'action d'Affaires mondiales Canada sur la réconciliation avec les peuples autochtones, tous fondés sur la vision féministe visant à construire un monde plus pacifique, plus inclusif et plus prospère. Néanmoins, bien que cette vision soit ancrée dans l'ambition de la PAIF de faire de la coopération internationale une activité différente, les objectifs de politique intérieure, de diplomatie et de développement divergent souvent, et l'ambition de la PAIF s'accompagne d'une réduction des lignes budgétaires d'aide au développement.

Le gouvernement canadien doit encore démontrer sa capacité à réfléchir plus largement aux possibilités d'un programme de développement créatif, ce que l'Australie a tenté de faire dans sa dernière politique internationale en mettant l'accent sur les partenariats et en centrant les perspectives sur les Premières nations.⁸⁴ Dans un document de travail sur l'avenir de la diplomatie, AMC reconnaît que la présence et l'influence internationales du Canada n'ont pas suivi l'évolution des réalités mondiales et que le pays risque de perdre du terrain par rapport à ses partenaires et concurrents.⁸⁵

81 Lay (2023) 'It's Time for INGOs'.

82 AMC Lettre sur la mise en œuvre de l'Appel à l'action en faveur de la lutte contre le racisme, de l'équité et de l'inclusion dans la fonction publique fédérale, Été 2021 Mise à jour. <https://www.canada.ca/fr/conseil-privé/organisation/greffier/appel-action-faveur-lutte-contre-racisme-equite-inclusion-fonction-publique-federale/lettres-mise-en-oeuvre/3/affaires-mondiales-canada.html>

83 Canada's Inclusive Approach to Trade. www.international.gc.ca/gac-amc/campaign-campagne/inclusive_trade/index.aspx?lang=eng

84 Australia's International Development Policy 2023. www.dfat.gov.au/sites/default/files/international-development-policy.pdf

85 GAC (2023) 'Future of Diplomacy'.

Dans cette évaluation tournée vers l'avenir, AMC reconnaît également que sa main-d'œuvre engagée localement est de plus en plus sophistiquée et qualifiée, et qu'elle sert avec loyauté et courage, souvent dans des endroits très difficiles. Comme l'indique le document, les « employés locaux [...] sont les yeux, les oreilles et les jambes du Canada à l'étranger. Ils sont les premiers à intervenir lorsque les choses tournent mal ». Cette reconnaissance devrait susciter une réflexion plus large sur les OSC locales et sur l'urgence d'utiliser des instruments politiques pour recadrer les pratiques de développement du Canada afin de renverser la dynamique du pouvoir et de favoriser des relations significatives à l'étranger.

4.1.2 L'approche par les cibles

Outre la voie politique, le Canada pourrait adopter des cibles pour accélérer le transfert de pouvoir. Le pays a approuvé le « Grand Bargain » qui visait à transférer 25 % des fonds humanitaires mondiaux aux acteurs locaux et nationaux d'ici 2020, mais n'a pas encore pris de mesures énergiques pour donner suite à cet engagement. On ne sait pas encore si l'initiative de transformation des subventions et des contributions débouchera sur des objectifs de financement, tels que ceux annoncés par l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID).

L'initiative Partenariat pour le climat est celle qui se rapproche le plus d'un objectif de localisation pour le Canada. En 2020, le gouvernement du Canada a fait appel à des partenaires du monde entier pour leur demander leur avis sur l'engagement du Canada en matière de climat. La consultation a guidé la décision du Canada d'établir un Partenariat pour le climat, qui alloue 315 millions de dollars canadiens à des projets d'adaptation au changement climatique de la société civile, des peuples autochtones et d'autres organisations au Canada, en Afrique subsaharienne et dans d'autres parties du monde. Outre les critères généraux d'éligibilité au programme, AMC affirme qu'il va vraisemblablement donner la préférence aux projets soumis qui intègrent une collaboration avec des partenaires de développement non traditionnels et des approches localisées, c'est-à-dire des projets qui soutiennent la participation, les connaissances et la propriété locales, ainsi que le contrôle des ressources. Cette préférence déclarée est malheureusement ce qui se rapproche le plus d'un objectif quantitatif.

4.1.3 L'approche par les prototypes

Une troisième approche qui pourrait aider à opérationnaliser le transfert de pouvoir est le prototypage ou la mise à l'essai de modèles. Au Canada, deux exemples méritent d'être mentionnés, bien qu'ils ne soient pas qualifiés de prototypes : le programme Voix et Leadership des Femmes (VLF) et le Fonds Égalité.

Le Canada a lancé le programme VLF en 2017 en tant qu'initiative phare dans le cadre de la PAIF, allouant 150 millions de dollars canadiens sur cinq ans pour le financement de base, le financement rapide et réactif des besoins urgents et le soutien au renforcement des capacités et des alliances. À la fin mars 2022, le programme avait atteint environ 1 500 organisations de défense des droits des femmes dans les pays en développement. Une évaluation du programme en 2021 a révélé que, bien que le PVLF ait été très pertinent pour les besoins des organisations locales de défense des droits des femmes, il a eu du mal à atteindre les organisations informelles.⁸⁶ Malgré les premiers progrès réalisés dans le renforcement de la capacité organisationnelle des organisations de défense des droits des femmes (DDF), il n'est pas certain que cela conduise à des organisations de défense des droits des femmes, plus durables sur le plan financier. En 2023, le gouvernement a annoncé une expansion du programme VLF, s'engageant à verser 195 millions de dollars canadiens sur cinq ans et 43,3 millions de dollars par an par la suite pour fournir des programmes flexibles et adaptés aux organisations de défense des droits des femmes, à travers le monde.

86 GAC (2022) 'Women's Voice and Leadership Program Formative Evaluation'. www.international.gc.ca/transparency-transparence/audit-evaluation-verification/2022/2022-05-wvl-vlf.aspx?lang=eng

En 2019, une autre initiative phare de la PAIF a été lancée pour fournir un financement durable aux mouvements des femmes dans le monde. Le Fonds Égalité a démarré avec une contribution de 300 millions de dollars canadiens, l'investissement le plus élevé réalisé par un gouvernement dans les mouvements féministes mondiaux. Le modèle du Fonds Égalité consiste à fournir des ressources aux organisations des droits des femmes et aux mouvements féministes du monde entier en apportant un soutien direct aux organisations des droits des femmes, en soutenant les fonds féminins et féministes et en fournissant un financement d'urgence flexible et urgent en cas de catastrophes naturelles et dans les zones de conflit.⁸⁷ Le Fonds Égalité insiste sur le fait que l'octroi de subventions à des fins de transformation va bien au-delà d'un simple transfert de ressources : il s'agit d'un transfert de pouvoir. Le Fonds remet en question les cadres traditionnels d'analyse des risques et se concentre sur la compréhension du risque de ne pas pouvoir financer les agents féministes du changement. Il teste actuellement l'harmonisation des rapports des donateurs pour les allocations de fonds soutenues conjointement par plusieurs pays donateurs.

Il est utile de souligner que les ONGI explorent également l'approche du prototypage. Un exemple est celui de RINGO, le premier effort intersectoriel coordonné au niveau mondial pour révolutionner le secteur en questionnant les objectifs (ou la finalité), les structures, le pouvoir et le positionnement des ONGI.⁸⁸ Depuis son lancement en 2020, huit prototypes ont été développés pour élaborer des solutions afin d'aider les ONGI à modifier leurs systèmes d'exploitation.

4.2 L'adoption de nouveaux rôles

Si le transfert de pouvoir signifie transformer le système de coopération internationale pour que les acteurs locaux (gouvernements et OSC) soient ceux qui définissent les problèmes, conçoivent les solutions appropriées et dirigent le suivi et l'évaluation des programmes, alors quel devrait et pourrait être le rôle futur des fournisseurs d'aide traditionnels ? Le nouveau rôle des gouvernements donateurs doit-il se limiter à soutenir des environnements favorables et à fournir des ressources financières ? Un rapport récent de Peace Direct aborde la question des nouveaux rôles des ONGI.⁸⁹

Peace Direct commence son rapport par deux observations principales : 1) le rôle dominant des ONGI en tant qu'exécutants de programmes de coopération internationale cède la place à d'autres modèles ; et 2) les ONGI peuvent agir en tant qu'intermédiaires de plusieurs façons, au-delà de la simple gestion des fonds des donateurs. Le rapport poursuit en détaillant les rôles possibles (voir schéma 5) d'interprète, de courtier en connaissances, de bâtisseur d'écosystème, etc.

Certaines questions fondamentales demeurent et doivent trouver une réponse, indépendamment des nouveaux rôles :

- Jusqu'où peut-on aller dans la décolonisation du secteur de la coopération internationale ?
- Y a-t-il des cas où la meilleure façon de transférer le pouvoir implique le retrait des ONGI ? Si oui, dans quels cas ?
- Si les ONGI ont leur place dans un secteur décolonisé, comment doivent-elles se réinventer pour s'adapter à des partenariats transformés ?

C'est sur cette dernière question que nous nous penchons maintenant, en nous concentrant sur la façon dont les OSC canadiennes peuvent se préparer à de nouveaux types de partenariats avec des acteurs locaux.

87 The Equality Fund (2022) 'Step Up, Step Back: Reimagining Non-Competitive Grantmaking in Community'. <https://equalityfund.ca/wp-content/uploads/2022/07/Activate-Report-ENGLISH-.pdf>

88 Richmond, J. and Kojo Vandyck, C. (2022) 'RINGO Phase 2: The What, How, Why and Who'. <https://rightscolab.org/ringo-phase-2-the-what-how-why-and-who/>

89 Peace Direct (2023) 'The Nine Roles that Intermediaries Can Play in International Cooperation'. www.peacedirect.org/wp-content/uploads/2023/09/The-nine-roles-that-intermediaries-can-play-in-international-cooperation-2.pdf

Schéma 7. Neuf rôles pour les OING en tant qu'intermédiaires⁹⁰



4.3 Une préparation musclée aux partenariats décolonisés

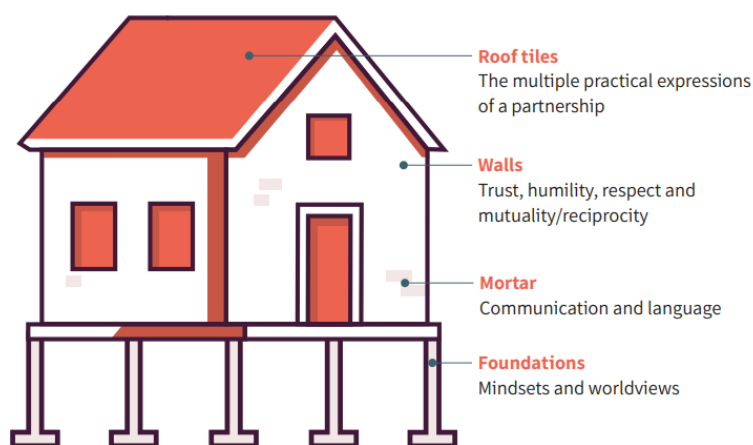
La constitution d'une masse musculaire durable nécessite du dévouement, des efforts et les bons nutriments. Sans le respect de ces principes de base, il est peu probable que l'entraînement, quel qu'il soit, soit couronné de succès, et l'atrophie suivra inévitablement. Comme indiqué à la section 3.2 avec les exemples du Fonds Égalité, de MEDA et de VIDEA, les ONG canadiennes doivent s'engager, investir des efforts et du temps (ce qui exige de s'attendre à des déchirures musculaires et à des douleurs de croissance) et adopter les outils appropriés, pour pouvoir bâtir en muscle et en puissance lors de transferts de pouvoirs et du développement de nouvelles formes de partenariats avec les partenaires locaux. Peace Direct insiste sur le fait qu'équitable et décolonisé sont des termes différents, qui ne doivent pas être utilisés de manière interchangeable.⁹¹ On peut certes argumenter que les partenariats décolonisés aspirent à l'équité, les partenariats équitables peuvent toutefois être conclus sans tenir compte des héritages coloniaux et des préjugés raciaux.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Peace Direct (2023) 'Transforming Partnerships in International Cooperation'. www.peacedirect.org/wp-content/uploads/2023/09/Peace-Direct-Transforming-Partnerships-Report-English.pdf

Le projet de réconciliation au Canada comporte de nombreuses imperfections, mais il offre un cadre de référence aux institutions, organisations et citoyens canadiens pour réfléchir aux injustices sociétales héritées de la colonisation. Cela devrait donner aux OSC canadiennes un petit avantage sur la scène de la coopération internationale en leur permettant de se concentrer sur les bons groupes musculaires à développer, par exemple pour passer d'une prestation locale à des interventions conjointes, concevoir des programmes plutôt que des projets, remplacer les transactions axées sur les donateurs par des transactions axées sur les besoins, etc. En élargissant l'analogie de la construction d'un muscle à une maison, il y a beaucoup à apprendre de la métaphore utilisée par Peace Direct, qui décrit les bases nécessaires pour entretenir des partenariats équitables et décolonisés (voir schéma 8).⁹²

Schema 8. Quatre éléments constitutifs (bases nécessaires) de partenariats équitables et décolonisés⁹³



Les OSC canadiennes ont la possibilité de travailler ensemble sur chacun des éléments constitutifs proposés. A titre d'exemple, il est possible pour les OSC canadiennes d'unir leurs forces autour d'un pôle d'excellence ou d'une communauté de pratique, une structure dédiée au transfert de pouvoirs au Canada, que Coopération Canada serait mieux placée pour faciliter. Une telle structure permettrait aux OSC canadiennes de renforcer progressivement leurs capacités organisationnelles, de mutualiser les ressources pour véritablement transférer les pouvoirs dans le secteur et évaluer conjointement les progrès accomplis.

92 Ibid.
93 Ibid.

5. Conclusion

Le concept de localisation a une longue histoire, qui remonte aux années 1960 avec les approches participatives, les principes d'efficacité de l'aide du début des années 2000 et les engagements ultérieurs du « Grand Bargain » (Grand compromis) en 2016. Le transfert de pouvoir dans la coopération internationale exige toutefois beaucoup plus qu'une simple localisation. Elle impose une transformation des systèmes qui doit être intentionnelle et collaborative. Il s'agit donc nécessairement d'un processus laborieux qui nécessite différentes interventions pour réformer la culture et les mentalités, modifier les politiques et les services et changer la répartition des ressources entre les différents acteurs du système. Bien que certaines pratiques innovantes et initiatives locales soient déjà en cours, il est important de garder à l'esprit que certains blocages empêchent la transformation nécessaire et maintiennent une « inertie de fonctionnement » dans le secteur de la coopération internationale qui est freiné par l'héritage colonial.⁹⁴ Le présent document a cherché à mettre en lumière cette inertie et à soulever les questions difficiles qui doivent être abordées, dont certaines sont évoquées dans la citation ci-dessous sur le transfert du pouvoir.

« Ce sujet est-il déjà utilisé par certains Occidentaux qui se considèrent comme les défenseurs des opprimés, de sorte que ce qui importe désormais n'est pas le résultat mais la position publique qu'offre une telle conversation ? S'agit-il à présent d'un simple mot sexy et d'une conversation à la posture progressiste, où l'on romance avec les mots et les terminologies plutôt qu'avec la transformation qu'ils provoquent ? Serons-nous capables de regarder en arrière sans regretter l'opportunité perdue pour une véritable transformation humaine à l'échelle mondiale ? Rowlands Kaotcha, Malawi. »⁹⁵

Les cyniques pourraient être tentés de dire que, le pouvoir ne basculera pas vraiment tant qu'une partie est responsable de transférer le pouvoir entre les mains d'une autre partie. Néanmoins, à Coopération Canada, nous sommes convaincus que le transfert du pouvoir offre la possibilité d'instaurer une justice mondiale par le biais de la coopération internationale. Si peu de gens contestent le fait que le programme de transfert de pouvoir est essentiel pour une coopération internationale éthique et efficace, son opérationnalisation demeure toutefois compliquée par des images partielles et des messages contradictoires, y compris au Canada. Le présent document a mis en lumière les réalités contextuelles et les opportunités au Canada et suggère que la mise en place d'une structure dédiée pourrait aider les OSC canadiennes à s'engager de manière significative dans le programme de transfert des pouvoirs et à en accélérer la mise en œuvre.

A titre de coalition nationale, Coopération Canada reconnaît qu'inverser la dynamique du pouvoir dans le secteur de la coopération internationale exige des dirigeant-es courageux-ses qui font preuve d'audace et s'engagent dans un voyage périlleux. Ce cheminement ne conduit pas vers un avenir avec pour seules options le maintien du statu quo ou la fermeture des ONGI. Il s'agit plutôt de favoriser une plus grande équité dans notre société mondiale, en reconnaissant que le pouvoir et le transfert du pouvoir sont au cœur de ce cheminement.

94 Mitchell, J. (2021) 'Decolonisation and Localisation: New Dawn or Old History?' ALNAP, 27 April. www.alnap.org/blogs/decolonisation-and-localisation-new-dawn-or-old-history

95 Djohossou, P., Bulbul, S. and Hendrix-James, A. (2023) 'Creating Spaces for Knowledge Decolonization: Changing Relationships and Shifting Power Dynamics for Co-Creation across the Movement for Community-Led Development'. Knowledge Management for Development Journal 17(1/2): 107-126. www.km4djournal.org/index.php/km4dj/article/view/540/662

À propos de Coopération Canada

Coopération Canada rassemble les organisations canadiennes de développement international et d'aide humanitaire et défend leurs intérêts en réunissant les leaders du secteur, en influençant les politiques et en renforçant les capacités. Ensemble, nous travaillons avec des partenaires à l'intérieur et à l'extérieur du Canada pour construire un monde équitable, sûr et durable pour tous-tes.

Reconnaissance des terres

Coopération Canada reconnaît l'oppression et la colonisation historiques et continues de tous les peuples, cultures et terres autochtones dans ce que nous appelons aujourd'hui le Canada. Le territoire sur lequel se trouve le bureau de Coopération Canada est le territoire traditionnel non cédé du peuple Algonquin Anishnaabe. Nous croyons que la justice sociale au Canada et dans le monde dépend de la réconciliation avec tous les peuples autochtones, y compris les Premières nations, les Métis et les Inuits, qui sont les premiers gardiens de la terre que nous sommes reconnaissant-e-s de partager.