

Constatations en bref de l'examen externe du programme Paix, conflits et développement

Ce texte présente les principales constatations des rapports intitulés *External Review of IDRC's Peace, Conflict, and Development Program*, rédigé par Luc Reychler, Cheyanne Scharbatke-Church et Philip Thomas, en collaboration avec Alison Clegg et Brian Heilman, et *Peace, Conflict, and Development Program Final Report: 2005-2009*, préparé par le programme PCD, que l'on peut obtenir en s'adressant à la Section de l'évaluation du CRDI.

Le programme Paix, conflits et développement (PCD) en est à la mise à exécution de son troisième descriptif qui vise la période allant de 2005 à 2011. Le programme appuie la recherche appliquée sur les causes des conflits et les défis à relever après un conflit. Il s'agit d'un champ de recherche dense que les pays du Nord et les bailleurs de fonds orientent largement. Aussi, PCD estime-t-il que son avantage comparatif consiste à soutenir les intervenants des pays du Sud en tant que producteurs de connaissances, à susciter des collaborations Sud-Nord durables et à promouvoir la recherche analytique et pluridisciplinaire. PCD s'associe à des instituts de recherche, des universités, des réseaux de chercheurs, des organismes de la société civile et des responsables de politiques.

En octobre 2009, PCD avait attribué 28 411 597 CAD à des projets d'une valeur moyenne de 325 000 CAD; 88 projets étaient en cours sur quatre continents. En février 2009, la répartition géographique des fonds accordés s'établissait ainsi : 23 % en Afrique subsaharienne, 16 % en Amérique latine et Caraïbes, 19 % au Moyen-Orient, 7 % en Asie du Sud et 33 % à l'échelle mondiale.

1. Objectifs du programme

Créé en avril 2005, le programme PCD vise les cinq objectifs suivants.

1. Parvenir à des conclusions probantes que peuvent mettre à profit les acteurs de la société civile pour encourager les décideurs à l'échelle nationale ou internationale à examiner ou à mettre en application des décisions utiles et adaptées à l'égard des paramètres des politiques et des programmes de consolidation de la paix, l'objectif ultime visé étant de s'attaquer aux causes des conflits violents, de prévenir leur réapparition et de favoriser un développement équitable tant sur le plan social qu'en matière d'égalité des sexes.

2. Renforcer l'appropriation nationale des processus de paix et, d'une part, rendre la société civile plus apte à vérifier l'application et la transparence des décisions sociales prises par les acteurs nationaux et internationaux et à tenir ces derniers responsables et, d'autre part, rendre les représentants de l'État et de la société civile plus aptes à mobiliser efficacement et à responsabiliser les acteurs qui oeuvrent pour la consolidation de la paix à l'échelle internationale et qui interviennent dans leurs contextes nationaux.

3. Les projets qui bénéficient du soutien financier de PCD sont des moyens grâce auxquels les acteurs appartenant ou non à l'État, ou se situant en dehors de sa sphère, peuvent débattre entre eux de façon éclairée de la consolidation de la paix dans des contextes particuliers. Cette recherche permet donc d'**ouvrir des espaces de discussion et de dialogue** et contribue à la légitimité et à la continuité des efforts de paix en encourageant les acteurs locaux et nationaux, et de l'extérieur, à avoir des échanges constructifs dans le cadre du processus d'élaboration des politiques.

4. Engager les chercheurs dans des débats et des processus de consolidation de la paix régionaux et mondiaux visant à **influer sur les politiques et les pratiques mondiales** et à donner plus de poids aux priorités et aux perspectives locales et régionales.

5. **Renforcer les capacités** en vue de recherches plus rigoureuses, innovatrices sur le plan méthodologique et concertées (entre les chercheurs, les acteurs de la société civile et les décideurs).

2. Méthodologie

L'examen externe des programmes s'est effectué selon une nouvelle démarche comportant la rédaction de deux rapports, l'un préparé par l'équipe de PCD, l'autre par un comité d'examen externe formé de trois spécialistes indépendants. PCD a rédigé un rapport final sur l'exécution du descriptif faisant état de la stratégie du programme et de son évolution, des principales constatations ayant émané des recherches, des principales incidences du programme et des grands enseignements à tirer de l'expérience. Le comité d'examen s'est quant à lui penché sur le caractère satisfaisant de l'exécution du descriptif, la qualité des extraits et des publications, la pertinence, la valeur et l'importance des incidences, et il a précisé des questions clés à examiner.

Le comité d'examen a recouru à la vérification du principe d'autoévaluation du nouveau processus comme paramètre central pour déterminer l'échantillon principal, soit l'ensemble des projets énumérés dans la partie du rapport de PCD portant sur les incidences. Afin d'obtenir des données supplémentaires, il a analysé en profondeur tous les rapports de fin de projet (44) ainsi qu'un échantillon aléatoire de propositions de projet. Cette analyse lui a permis de faire des observations sur les données probantes et la vraisemblance de la plupart des conclusions qui se dégageaient de l'autoévaluation, sans devoir se limiter aux seuls projets choisis par PCD.

Le comité d'examen a conjugué diverses méthodes afin d'accroître la validité des constatations au moyen de la triangulation de l'information. La collecte des données, faite selon les critères et les cadres d'analyse qu'il a mis au point, a comporté l'examen de documents internes et externes, 51 entrevues par téléphone et 64 sondages électroniques.

3. Constatations

L'équipe de PCD a fourni le résumé des principales constatations émanant des projets que le programme a appuyés en ce qui a trait à ses quatre axes thématiques.

Violence, traumatismes, justice et réconciliation (VTJR) (28 %¹)

La recherche

- démontre les limites inhérentes aux approches cliniques du traitement des traumatismes provoqués par les conflits. En revanche, les démarches psychosociales offrent des modèles mieux adaptés au contexte, qui favorisent la guérison;
- indique que les mécanismes de justice transitoire sont plus susceptibles d'aider les collectivités touchées par les conflits s'ils sont adaptés à la situation et au contexte et ont une grande visibilité au sein de la population.

Économie politique de la paix et des conflits (14 %)

La recherche

- sur les envois de fonds et les diasporas indique que ces dernières jouent divers rôles quand il s'agit de favoriser la paix ou d'entretenir un conflit. La recherche aide à préciser les données probantes empiriques sur l'influence qu'exerce la diaspora sur la vie politique dans le pays d'origine et sur les liens qui existent entre la diaspora et le pays d'origine au regard de la paix et des conflits;
- révèle l'existence de liens complexes entre la mondialisation et l'éclatement de conflits dans les États fragiles.

Processus démocratiques en matière de gouvernance et de consolidation de la paix (32 %)

La recherche

- indique que les initiatives de consolidation de la paix risquent d'échouer si elles ne ciblent pas, outre les préoccupations de l'élite, les intérêts et les besoins d'un vaste éventail de parties en cause, notamment les minorités ethniques;
- met en évidence la nécessité de reconnaître l'influence importante qu'exercent les modes de gouvernance traditionnels ou non officiels sur les processus démocratiques dans les pays en transition et dans ceux qui sortent d'un conflit. La recherche souligne en particulier les conséquences néfastes de ces modes sur les droits des femmes.

Sécurité et insécurité (20 %)

La recherche

- indique qu'il existe dans les pays en développement (surtout dans ceux qui sortent d'un conflit) où l'État ne peut assurer la sécurité une multitude de risques qui minent la sécurité des citoyens et la gouvernance démocratique;
- démontre qu'étant donné la prolifération des intervenants en matière de sécurité dans l'ensemble des pays du Sud touchés par des conflits, il est impératif d'instaurer dans ce secteur un système de surveillance civile plus démocratique à l'échelle nationale et régionale.

4. Constatations

Dans l'ensemble, le comité d'examen juge que PCD a appuyé des travaux et des projets valables axés sur des questions importantes reliées à la paix, aux conflits et au développement. Les extraits de grande qualité ont enrichi le domaine de la consolidation de la paix à divers égards. Ils

¹ Pourcentage du financement accordé à l'axe thématique jusqu'en février 2009

ont permis d'approfondir les connaissances sur le traitement des traumatismes, les enjeux sexospécifiques et la réparation des torts, d'accroître le capital relationnel à l'intérieur des régions et d'aider les responsables des politiques à intégrer les aspects sexospécifiques à des processus précis. De plus, la programmation respecte les principes fondamentaux que PCD a posés, notamment l'établissement des priorités de la recherche par les partenaires du Sud.

En revanche, le comité d'examen estime que PCD n'a pas exploité tout son potentiel au cours de cette période de programmation, notamment sa capacité de faire de la recherche non pas une fin en soi, mais un moyen de conduire au changement social. Il ne s'est pas doté non plus de moyens créateurs et stratégiques pour mettre pleinement à profit ses relations et la réputation qu'il s'est taillée afin d'accroître l'impact des travaux de grande qualité qu'il soutient. L'aide apportée par PCD aux équipes des projets aurait dû faire en sorte que les équipes se concentrent réellement sur l'influence à exercer sur les utilisateurs et les stratégies à adopter pour y arriver, mais cela n'a pas été le cas. Beaucoup reste donc à faire pour mettre ces travaux de recherche pertinents et de grande qualité au service du changement.

4.1 Qualité de la recherche

L'ensemble des participants aux sondages et aux entrevues estime que les publications sont de grande qualité et que certaines ouvrent de nouveaux horizons. Elles comblent d'importantes lacunes en ce qui concerne l'élaboration de théories et l'analyse de problèmes sur le plan des politiques et des pratiques. Le comité d'examen est de cet avis, mais émet une importante réserve. Il constate en effet que, dans la plupart des documents, la méthodologie utilisée n'est pas décrite de façon suffisamment détaillée pour qu'il soit possible d'en analyser la pertinence ou la qualité.

Toutes les personnes consultées connaissant bien les travaux appuyés PCD, à l'exception des responsables des politiques, attestent de leur pertinence. Les responsables des politiques de gouvernements de pays du Nord formulent des avis contradictoires quant à la pertinence que ces travaux revêtent pour leurs besoins.

Les travaux ont pour la plupart fait l'objet de publications savantes classiques : articles dans des revues spécialisées, livres et rapports. Cependant, les décideurs n'en sont vraisemblablement pas les principaux destinataires. Il est pourtant essentiel de s'adresser à ceux que l'on souhaite influencer. Les équipes de quelques projets, notamment le Groupe de travail sur la famille arabe, se sont toutefois dotées des capacités nécessaires pour tirer de leurs travaux des exposés de politique utiles.

4.2 Incidences

PCD a relevé cinq grandes incidences importantes pour le programme :

- 1) l'avancement du champ de la consolidation de la paix relativement à l'aspect fondamental de la réforme du secteur de la sécurité;
- 2) l'essor du domaine de la justice transitoire, entre autres l'étude des traumatismes résultant des conflits;
- 3) une plus grande appropriation locale de la recherche et des pratiques en matière de consolidation de la paix dans les régions touchées par les conflits et un engagement accru à cet égard;
- 4) une nouvelle génération de chercheurs spécialistes des questions liées à la paix et aux conflits plus aptes à relever les défis que pose le développement après un conflit dans leur propre contexte;

5) des projets qui s'attaquent aux disparités entre les hommes et les femmes dans le cadre de la recherche sur la consolidation de la paix et de la défense des droits.

Le comité d'examen formule les conclusions qui suivent relativement à ces incidences.

La réforme du secteur de la sécurité est un enjeu important de la consolidation de la paix, mais toutes les parties en cause n'ont pas des chances égales d'influencer les discussions. Aussi, l'appui de PCD à la création d'un regroupement de parties intéressées du Sud est-il parfaitement conforme aux valeurs inhérentes à la programmation du CRDI. Par ailleurs, le thème de la sécurité et de l'insécurité comporte beaucoup d'autres questions urgentes sur lesquelles on aurait pu se pencher d'une manière cohérente. Certaines, dont le rôle que jouent le crime, la corruption et le narcotrafic dans la déstabilisation des États, sont des questions auxquelles s'intéresse beaucoup la politique étrangère du Canada, en Haïti et en Afghanistan notamment, et qui touchent aussi toute la planète. À ce chapitre, PCD a raté l'occasion d'harmoniser tout naturellement sa programmation avec les préoccupations des principaux acteurs de la politique étrangère canadienne, de les convaincre ainsi de sa pertinence et d'améliorer ses chances d'influencer leurs décisions.

Le comité d'examen s'interroge quant à la capacité des travaux sur la réforme du secteur de la sécurité de pénétrer les sphères d'influence pertinentes, soit les universités, les gouvernements donateurs et le milieu des politiques. En effet, on a surtout recours à des modes de publication informels, qui ont l'avantage d'offrir des ouvrages gratuits et téléchargeables, mais qui risquent également d'en réduire la diffusion par le truchement des réseaux reconnus et de mettre le sérieux des travaux en doute. Les répondants qui n'étaient pas directement associés au CRDI ont démontré une connaissance très variable des travaux, allant de l'ignorance totale à une connaissance quasi exhaustive. Ceux qui étaient bien au fait en ont donné une appréciation favorable.

Il importe de mentionner que les entrevues et l'examen des documents ont fourni des exemples d'interaction fructueuse entre la recherche et les politiques, notamment dans le cas des projets Genre et réparations et Analyse sexospécifique et générationnelle des conflits armés et des processus de paix et de justice. Cette interaction fait grandement défaut par ailleurs, à l'échelle internationale en particulier. Les répondants ont en effet souligné que PCD et ses partenaires n'avaient pas participé à l'élaboration du manuel du CAD de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité, ni aux discussions subséquentes et en cours sur les politiques, et que leurs travaux n'avaient pas non plus été pris en compte. Selon eux, et selon le comité d'examen, ces processus sont pourtant cruciaux dans le débat international sur la réforme du secteur de la sécurité.

Les travaux appuyés par PCD ont nettement permis d'enrichir les connaissances sur la violence, les traumatismes, la justice et la réconciliation et leurs dimensions sexospécifiques. Ainsi, les travaux du Centre international pour la justice transitionnelle (ICTJ) ont permis d'expliquer ce qu'est la justice transitoire, le rôle des réparations, les aspects sexospécifiques et les liens existant avec d'autres processus de transition associés à la consolidation de la paix. Les partenaires colombiens et palestiniens ont quant à eux approfondi et élargi leur compréhension des contextes où sévit la violence et des répercussions qui en découlent sur les victimes.

PCD a su respecter le principe de l'appropriation locale et bien gérer la tension inhérente à une double démarche : de programmation, d'une part, et de réceptivité en vue de répondre aux besoins (cernés par le Sud), de l'autre. Les bénéficiaires de subvention affirment que le personnel de PCD apporte une aide utile à la conception de la recherche et qu'il favorise l'autonomisation sans intervenir de manière inopportune pour définir ou orienter le processus.

Dans l'ensemble, le programme PCD doit mieux comprendre le renforcement des capacités et mieux formuler sa démarche à cet égard. Le comité d'examen se rallie aux constatations de PCD selon lesquelles les interventions ciblent en priorité le renforcement des capacités individuelles au moyen de la formation et du mentorat. Cette situation ne favorise pas la mise en oeuvre de l'ensemble des changements nécessaires pour renforcer les capacités des pays du Sud.

PCD s'est beaucoup attaché à consolider ses relations en privilégiant des projets qui regroupent des partenaires multiples. De plus, il utilise souvent ses réseaux et ses relations pour relier des initiatives et les rendre ainsi parfois plus inclusives. Les partenaires ont tous souligné que le personnel de PCD intervenait de manière respectueuse, ce qui suscite la confiance et la collaboration. Cependant, PCD et le CRDI pourraient s'efforcer de mieux tirer parti de leurs relations afin d'influer sur les responsables des politiques des pays du Nord et en particulier sur les bailleurs de fonds.

Les travaux appuyés par PCD ont permis de combler des lacunes importantes relativement aux connaissances sur les sexospécificités en approfondissant et en élargissant la connaissance des différences sexospécifiques et en cernant mieux les conséquences qui en résultent pour la recherche axée sur la violence, l'impunité, la citoyenneté, la justice et les réparations. PCD a enregistré d'importantes avancées en convainquant des cercles politiques clés de l'importance de cette question. En Ouganda notamment, des organismes internationaux comptent sur l'équipe du projet Analyse sexospécifique et générationnelle des conflits armés et des processus de paix et de justice pour leur fournir les documents clés devant les aider à façonner les politiques et les pratiques.

4.3 Exécution du descriptif

En ce qui concerne l'exécution du descriptif, le comité a jugé que l'on avait accordé trop d'attention aux priorités établies individuellement par les administrateurs de programme et que cela avait nui à la cohérence du programme. Aussi l'intention de PCD de tenter d'assurer un ciblage plus précis et une meilleure cohérence est-elle judicieuse. Par ailleurs, le leadership adaptatif s'est révélé lacunaire.

5. Questions à examiner

PCD a dégagé quatre enseignements stratégiques. Le comité d'examen a signifié son accord et ajouté d'autres éléments.

- a. La nécessité de mieux cibler la programmation.** Il s'agit de régler la tension inhérente entre la formulation et la mise à exécution des priorités de programmation à grande échelle et la réceptivité aux besoins et aux priorités que cernent les partenaires du Sud à petite échelle. Le comité d'examen en a conclu qu'il fallait réfléchir davantage à ce que l'on entend précisément par un « ciblage plus précis ». Par exemple, il ressort de l'examen du thème portant sur l'économie politique que le fait de limiter les thèmes pour mieux les circonscrire ne suffira probablement pas à l'avenir pour assurer une meilleure cohérence dans l'atteinte des incidences. La planification du programme comportait également d'autres lacunes : PCD n'a pas décrit de façon explicitement structurée la manière dont les diverses composantes définies pour chaque point d'insertion thématique interagiraient afin de donner lieu au changement souhaité. Par ailleurs, il n'existait pas, au sein du programme, une vision commune claire dudit changement.

- b. La nécessité de multiplier les interactions.** Le comité d'examen a recueilli des données probantes importantes à l'appui de cet enseignement, en particulier de la nécessité de relier recherche et politiques de manière plus efficace, tant au regard de la politique étrangère du Canada qu'à l'échelle internationale. Au niveau du programme, toutefois, PCD ne disposait pas d'une stratégie structurée permettant de cibler les voies d'influence officielles et de miser également sur les avenues informelles et le capital relationnel. De plus, PCD tend à concevoir les interactions avec les acteurs de la sphère des politiques comme l'étape finale du processus, mais d'après l'expérience des membres du comité, il convient d'intégrer ces acteurs à toutes les étapes.

Pour multiplier les interactions, il faut également réfléchir au genre de partenaires avec qui l'on souhaite s'associer. Les répondants et le comité d'examen ont fait remarquer que les bénéficiaires de subvention actuels sont parmi les établissements les plus compétents (et les plus connus) oeuvrant dans ce domaine. C'est le cas en particulier en ce qui a trait aux projets régionaux et mondiaux. De leur côté, les projets locaux et nationaux semblent réussir davantage à obtenir la participation d'organismes moins connus ou de nouveaux venus dans le domaine de la recherche-action à l'appui de la consolidation de la paix. Étant donné l'engagement pris par PCD de renforcer ce champ d'investigation dans les pays du Sud, il importe qu'il veuille à mieux répartir son aide de façon, d'une part, à travailler avec les « meilleurs établissements » et, d'autre part, à cibler de nouvelles voix et à créer des espaces où elles pourront se faire entendre.

- c. La nécessité d'assurer un meilleur suivi et de mieux mesurer.** Les activités de suivi actuelles portent plutôt sur les travaux des partenaires au lieu de tenter d'évaluer l'exactitude des hypothèses, la capacité des partenaires de changer le cours des choses et l'importance des travaux au regard de la population visée.
- d. La nécessité de concevoir des communications plus stratégiques.** D'après l'examen des documents internes et les entrevues, les projets n'ont comporté en général aucune stratégie visant à faire agir les utilisateurs potentiels. En conséquence, le comité d'examen juge que beaucoup de travaux de grande qualité ont été effectués dans le cadre des projets, mais qu'ils n'ont pas été suffisamment exploités pour exercer une influence. Il faut souligner toutefois que les moyens pris pour atteindre ces personnes n'ont pas fait entièrement défaut. Mais le comité estime qu'il y a lieu d'adopter une perspective allant au-delà des interventions ponctuelles et de la diffusion des résultats à la fin des projets et qu'il faut interagir avec les parties en cause tout au long des travaux.