

## RECHERCHE POUR LE DÉVELOPPEMENT DANS LES PAYS EN TRANSITION



Photo : Karen Human Rights Group

*Récemment, le CRDI a examiné pourquoi et comment il avait travaillé, au cours des trois dernières décennies, dans des pays en transition — transition de la dictature à la démocratie, du communisme à l'économie de marché, de la guerre à la paix. L'objectif du CRDI était de mieux comprendre comment il recueille et diffuse l'information destinée à éclairer l'élaboration de la programmation et les prises de décisions. Comment le Centre avait-il été informé de l'imminence d'une transition ? Comment s'était-il renseigné sur la situation ? Comment était-il intervenu ?*

*Des études de cas ont été préparées sur l'Algérie, la Birmanie, le Cambodge, le Kenya, l'Afrique du Sud, les pays du cône Sud, le Vietnam et la Cisjordanie et Gaza. Ces huit études de cas et le texte d'introduction qui les accompagne montrent que le CRDI est depuis longtemps capable de travailler dans les situations à haut risque que l'on retrouve avant les transitions et dans la phase initiale de celles-ci. Il en ressort également qu'il a joué un rôle distinct dans l'aide à la recherche et à la conception de politiques axées sur le développement et qu'il a su habituellement adapter sa programmation à des contextes mouvants.*

### BIRMANIE

DANS LES ANNÉES 1990, la Birmanie était l'un des pays les plus répressifs et les plus isolés de la planète. Toutefois, le fait qu'on y observait occasionnellement quelques signes précurseurs d'une éventuelle transition a incité le CRDI à s'intéresser à la possibilité de financer des activités de recherche pour le développement dans ce pays. Pendant environ cinq ans, au milieu des années 1990, le CRDI a donc évalué de façon détaillée les possibilités qu'une transition politique se produise en Birmanie. Ces évaluations ont porté sur les probabilités de changement, sur les capacités et l'autonomie des chercheurs birmans, ainsi que sur la possibilité qu'auraient de bons travaux de recherche d'exercer une influence sur les politiques et les mesures adoptées. Elles ont également pris en compte le fait que le gouvernement du Canada réprouvait ouvertement la dictature au pouvoir en Birmanie. En fin de compte, le CRDI a décidé de ne pas investir dans une programmation en Birmanie. Ce cas démontre toute l'importance d'une veille stratégique rigoureuse pour la prise de décisions dans le domaine de la recherche, et la difficulté de distinguer transition réelle et apparente.

La Birmanie (qui s'appelle aujourd'hui le Myanmar) n'était pas un pays tout à fait inconnu pour le CRDI : depuis le milieu des années 1980, le Centre y avait périodiquement financé des activités de recherche pour le développement, principalement des projets gérés par l'Institut international de recherche sur le riz. Toutefois, en 1993, le CRDI a cru que le moment était venu de repenser son plan d'action en Birmanie et d'envisager la création d'un partenariat plus vaste avec le milieu de la recherche dans ce pays. Des membres expérimentés du personnel du CRDI présents dans la région ont

décelé plusieurs signes pouvant laisser présager le début d'une transition : ouverture officielle à l'idée d'une nouvelle constitution, intérêt croissant du gouvernement pour l'économie de marché et pour la libéralisation des échanges commerciaux avec les pays voisins et quelques timides mesures en vue de l'instauration d'une certaine forme de démocratie multipartite. La Birmanie demeurait certes sous l'emprise du State Law and Order Restoration Council (SLORC), violent et autoritaire, mais, de temps à autre, certains signes permettaient de croire que le pays s'apprêtait à faire les tout premiers pas vers un mode de gouvernance plus ouvert et moins coercitif.

L'exploration stratégique des possibilités de recherche en Birmanie s'est faite en trois volets, axés sur la recherche des faits et l'analyse : il s'agissait, premièrement, de communiquer avec le milieu universitaire et celui de la recherche en Birmanie, afin de cibler les besoins et les capacités; deuxièmement, d'actualiser la compréhension de la politique interne de la Birmanie; troisièmement, de cerner les limites et les possibilités inhérentes au fait qu'en matière de politique étrangère, le Canada s'opposait à toute légitimation du régime du SLORC.

En avril 1994, trois administrateurs de programmes chevronnés du bureau de Singapour du CRDI se sont rendus en Birmanie pour pouvoir se faire leur propre idée de la situation. Ces derniers, qui voulaient avant tout en apprendre davantage sur les organismes de recherche de la Birmanie et évaluer les priorités de recherche, ont rencontré des représentants de plusieurs ministères gouvernementaux, d'universités, d'organisations internationales et de l'Association médicale du Myanmar, ainsi que des agriculteurs. Ils ont ainsi pu constater l'existence de possibilités, d'institutions dont le fonctionnement était adéquat et de chercheurs bien formés et compétents.

Ils ont néanmoins également relevé des difficultés de taille, tout comme d'ailleurs deux autres missions du CRDI qui se sont rendues sur place en 1995. D'une part, il semblait n'y avoir pour ainsi dire aucun lien entre le milieu de la recherche et les responsables de l'élaboration des politiques. D'autre part, les ministres du régime en place semblaient prendre leurs décisions sans véritable consultation de leurs fonctionnaires (et encore moins de la population). Autrement dit, il ne semblait guère y avoir de demande au sein du gouvernement pour le genre de recherches menées par le CRDI, et peu de possibilités pour les chercheurs de faire en sorte que leurs connaissances puissent s'insérer dans le processus fermé d'élaboration des politiques.

Et il ne s'agissait pas là des seuls obstacles : en raison de la répression qui régnait en Birmanie, il était presque impossible d'inviter des chercheurs ou des fonctionnaires birmans à participer à des conférences ou à des ateliers de formation à l'étranger. Il était même difficile de discuter de questions d'ordre politique à l'intérieur du pays, ce qui constituait un véritable handicap, dans la mesure où la recherche devait favoriser la transition vers un mode de

gouvernance et de développement ouvert et durable. Et les perspectives sur le plan politique étaient incertaines. En 1995, par exemple, le gouvernement accordait une certaine forme de liberté à Aung San Suu Kyi, égérie du combat pour la démocratie en Birmanie (et lauréate du prix Nobel de la paix), mais le contexte politique demeurait dans l'ensemble coercitif.

Et le gouvernement du Canada continuait de condamner catégoriquement la Birmanie. Comme il est normal de le faire, de hauts responsables du CRDI ont discuté des possibilités d'exécuter des activités de recherche pour le développement en Birmanie avec des représentants du ministère des Affaires étrangères du Canada à Ottawa et dans la région. Ces représentants (toujours comme il est normal de le faire) ne se sont pas objectés à l'éventualité d'un engagement du CRDI en Birmanie, pourvu qu'il ne tende pas à légitimer les dictateurs. (De toute manière, le CRDI envisageait une programmation qui ne ferait pas appel directement à des personnes nommées par le SLORC, mais plutôt à des professionnels qui faisaient carrière au sein des ministères.) La position du gouvernement du Canada semblait se durcir chaque fois qu'une nouvelle mesure de répression apparaissait en Birmanie, et l'animosité envers le régime s'est manifestée encore plus clairement en 1996 et 1997.

Peut-être en partie à cause de ce contexte, deux présidents successifs du CRDI ont dit douter de la pertinence de dépenser des fonds restreints dans un pays où les possibilités de transition réelle étaient aussi ténues. Et ces doutes étaient renforcés par l'apparente détérioration du climat politique en Birmanie. Malgré tout, il y avait autant d'arguments qui plaidaient en faveur d'un soutien à la recherche en Birmanie qu'il y en avait contre. En faveur d'un engagement en Birmanie, il y avait tout d'abord l'indéniable pauvreté du peuple birman. En outre, il était vrai que le CRDI avait déjà réussi à mener des projets à bien dans d'autres contextes difficiles. Il y avait également l'argument raisonnable (et bien connu) qu'il était préférable de tendre la main que d'isoler. Les arguments contre étaient tout aussi valables : aucun lien prévisible entre les chercheurs et les responsables des politiques; manque d'autonomie des chercheurs, même pour un régime répressif; scepticisme des autres bailleurs de fonds au courant de la situation en Birmanie; aucune indication claire qu'une transition était en cours ou imminente; aucune synergie possible avec la politique étrangère du Canada; aucun appui solide de la part de la haute direction du CRDI.

Tout bien pesé, les perspectives de la recherche pour le développement en Birmanie n'étaient pas prometteuses. En 1997, le CRDI (aux prises avec des compressions budgétaires) décida de ne pas aller de l'avant avec une programmation en Birmanie; il a toutefois laissé les petits projets en cours, principalement en agriculture et en santé, prendre fin. Seul un tout petit projet — parrainage d'un étudiant birman pour l'obtention d'une maîtrise en sciences en Thaïlande — s'est concrétisé après cette date. Au cours des cinq années suivantes, le SLORC a raffermi son emprise sur le pays. Aung San Suu Kyi a de nouveau été assignée à résidence par les militaires en 2003. Le parlement élu en 1990 n'a jamais siégé.

Il est rarement facile de dire, au moment des faits, si une transition vient de s'amorcer, les signes étant souvent contradictoires. C'est alors que d'autres aspects peuvent revêtir une plus grande importance : l'accessibilité à des chercheurs indépendants compétents; les possibilités que les constatations de la recherche puissent servir à améliorer les politiques et les interventions; une politique étrangère qui, faute d'être favorable aux initiatives de recherche, serait du moins neutre; la conviction à tous les échelons du CRDI — membres de la haute direction, gestionnaires régionaux et spécialistes de programmes — que l'expérience vaut la peine d'être tentée. Toute décision éclairée à cet égard doit se fonder sur une veille stratégique prudente et innovante.

*Cette étude de cas fait partie d'un rapport plus exhaustif préparé par Nancy Smyth et Maggie Gorman, du Groupe des politiques et de la planification du CRDI.*

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI), un organisme canadien, est l'un des chefs de file de la production et de l'application de nouvelles connaissances pour relever les défis du développement international. Depuis plus de 35 ans, le CRDI travaille en étroite collaboration avec les chercheurs des pays en développement pour créer des sociétés en meilleure santé, plus équitables et plus prospères.

**Centre de recherches pour le développement international**

CP 8500, Ottawa (Ontario) Canada K1G 3H9

Tél. : 613-236-6163

Télec. : 613-238-7230

Courriel : [info@crdi.ca](mailto:info@crdi.ca)