

RECHERCHE POUR LE DÉVELOPPEMENT DANS LES PAYS EN TRANSITION



CRDI : Simon Carter

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.

CAMBODGE

Après avoir été dévasté par la guerre civile et avoir subi l'occupation étrangère et le règne violent des Khmers rouges, le Cambodge s'est dirigé vers une transition radicale. En vertu des Accords de paix de Paris de 1991, le cessez-le-feu a été instauré, et les Cambodgiens ont été tenus d'organiser des élections démocratiques. L'Autorité provisoire des Nations Unies y a établi les conditions propices à la mise en place d'un gouvernement civil. À la suite des élections de 1993, le pays pouvait enfin entrevoir la possibilité de redevenir une société démocratique, et la longue route à parcourir pour parvenir à un mode de gouvernement durable. Dès les premières années de la transition, et tout au long de celle-ci, le CRDI a soutenu activement les efforts du Cambodge en matière de recherche pour le développement.

En fait, l'engagement du CRDI au Cambodge — commencé avant le début de la transition — démontre parfaitement comment la recherche pour le développement peut permettre de saisir les occasions de manière créative et opportune si l'on sait faire preuve de patience. Dès 1988, des administrateurs de programmes du CRDI présents en Asie du Sud-Est s'étaient intéressés aux possibilités que pourrait offrir un engagement au Cambodge et avaient imaginé un éventuel volet cambodgien susceptible de s'inscrire dans un projet plus vaste visant d'autres pays riverains du Mékong, dont le Vietnam et le Laos. À l'époque, les programmes en Thaïlande et en Malaisie étaient parvenus à maturité, et les besoins au Vietnam, au Laos et au Cambodge étaient manifestes. De plus, les gestionnaires du CRDI avaient déjà noué des liens et des amitiés avec des

chercheurs cambodgiens expatriés désireux de retourner dans leur pays pour y mettre leurs connaissances au service du relèvement et du développement.

En 1991, un ensemble de facteurs faisaient en sorte que le CRDI était en mesure de faire fructifier au maximum la paix nouvellement instaurée au Cambodge. Le pays s'ouvrait finalement, et les besoins en matière de recherche y étaient évidents. Le personnel du CRDI, qui avait un excellent réseau de relations, connaissait des Cambodgiens compétents prêts à retourner dans leur pays pour y lancer des projets. Le CRDI lui-même était prêt à réorienter sa programmation dans la région du Mékong. Enfin, le CRDI était vivement intéressé à établir de nouveaux partenariats novateurs avec d'autres bailleurs de fonds dans la région. Le CRDI a été amené à s'engager dans le processus de transition du Cambodge (comme ce fut le cas pour son engagement dans d'autres pays) en raison de facteurs et d'intérêts multiples.

En 1991, deux administrateurs de programmes principaux du bureau de Singapour du CRDI se sont rendus au Cambodge pour rencontrer le sous-ministre de l'Agriculture afin de recueillir de l'information préliminaire. Ces échanges directs avec de hauts représentants du gouvernement et des ministres allaient devenir monnaie courante au début des années 1990. Ils traduisaient l'enthousiasme des représentants du gouvernement du Cambodge à l'égard du soutien du CRDI et étaient l'indication que le personnel du CRDI ouvrait la voie à la diplomatie canadienne à Phnom Penh.

Les besoins du Cambodge sont tout de suite apparus clairement, et l'engagement du CRDI s'est intensifié. En 1992, sous l'Autorité provisoire des Nations Unies, le CRDI a financé en partie de modestes activités de conseil et de soutien en matière de politiques. En 1993, le CRDI a coparrainé la tenue au Cambodge d'une conférence internationale sur les questions environnementales. Et la même année — à la suite de l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement élu —, le CRDI a affecté à temps plein au Cambodge un administrateur de programmes de l'Asie du Sud-Est. Au cours de la même période, les administrateurs de programmes du CRDI et les diplomates canadiens dans la région s'informaient mutuellement de l'évolution de la situation. Le Canada a nommé un ambassadeur au Cambodge en 1993.

En 1994, le CRDI a ouvert un bureau satellite à Phnom Penh et lancé un programme exceptionnellement ambitieux. Dix projets, d'une valeur de plus de un million de dollars canadiens, ont été approuvés. La majorité des projets, et des fonds, visaient à améliorer les capacités de recherche et d'élaboration des politiques en environnement et en agriculture; ils portaient notamment sur la gestion communautaire de la foresterie et des pêches et sur la formation des agriculteurs. D'autres projets, menés avec les ministères responsables, ont porté sur les questions féminines et la santé (en vue de préparer une nouvelle génération d'épidémiologistes). Bien que le rythme d'approbation des projets

ait ralenti au cours des années qui ont suivi, 25 projets (pour lesquels le CRDI a versé 3,8 millions CAD) ont été entrepris de 1994 à 1997. Au cours de la décennie qui a suivi, le CRDI a continué de stimuler la recherche sur la foresterie communautaire, les pêches durables, l'accès de la population à Internet et le marché du travail dans la sous-région indochinoise.

En 1996, le CRDI a fermé son bureau satellite de Phnom Penh, tout en maintenant sa programmation au Cambodge; le fait d'« être sur place » avait été utile, mais avait également permis de constater les limites de ce que pouvait accomplir un très petit bureau dans un pays qui traverse une transition très complexe. Le bureau, qui comptait un seul administrateur de programmes et cinq agents d'administration, avait réussi à nouer des liens précieux avec de hauts responsables de ministères importants, permettant ainsi au CRDI de disposer d'information stratégique sur laquelle fonder ses décisions et d'un leadership sur le terrain capable de soutenir les jeunes projets. Dans un pays qui se relève d'un conflit et où les capacités institutionnelles sont faibles, il est particulièrement utile d'avoir le point de vue de gens sur place. En pareil contexte, il est très important de connaître les protagonistes.

L'expérience du bureau du Cambodge a également permis de constater qu'il fallait faire preuve de prudence pour l'avenir. Premièrement, le fait qu'un bureau ne compte qu'un seul agent professionnel peut limiter les horizons : si cet agent est un spécialiste de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles, les projets qui finissent par être approuvés peuvent avoir tendance à se concentrer dans ces deux domaines, comme ce fut le cas au Cambodge. Il ne s'agit pas de laisser entendre que les premiers projets du CRDI avaient été mal choisis. Au contraire, les analyses ont révélé que de la recherche s'imposait au Cambodge dans ces deux domaines, et les autres bailleurs de fonds (dont la Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le développement) étaient préoccupés par d'autres questions. Mais on peut retenir de cette expérience que les risques de laisser passer des possibilités sont bien réels.

Un autre enseignement à tirer de l'expérience cambodgienne a trait à la difficulté — et à l'importance — de comprendre très tôt la dynamique institutionnelle en jeu au cours d'une transition. Les membres du personnel qui ont participé directement à la programmation pour le Cambodge se rappellent du moment où le CRDI a décidé de concentrer la plupart des projets au sein du ministère de l'Environnement et se demandent encore si cela n'a pas été une erreur stratégique. Au fil de la transition, il est apparu que la gestion des ressources naturelles relevait en fait davantage du ministère de l'Agriculture, des Pêches et des Forêts. Ce ministère aurait-il constitué un partenaire plus solide et mieux financé ? Ou le ministère de l'Environnement était-il un partenaire plus déterminé, innovateur et capable d'assumer les risques inhérents aux activités de recherche soutenues par le CRDI ? Il n'est jamais facile de répondre avec certitude à ces questions au cours d'une transition. Mais il vaut la peine de les poser.

On retient en troisième lieu de l'expérience cambodgienne que le soutien à la recherche pour le développement dans un contexte de transition consiste tout d'abord souvent à favoriser le renforcement des capacités, aussi bien en recherche qu'en élaboration de politiques. Une grande partie des premiers efforts déployés par le CRDI au Cambodge ont porté sur la création de nouvelles capacités, que ce soit au sein des ministères gouvernementaux, des organismes de recherche, des collectivités locales ou des universités. La direction des nouveaux projets était généralement confiée d'abord à des consultants, souvent des Cambodgiens nouvellement revenus dans leur pays; les phases ultérieures étaient plus fréquemment dirigées par des personnes de l'endroit.

Dans l'ensemble, il s'agissait manifestement plutôt de recherches *en cours* de transition qu'*en vue* d'une transition. Mais la distinction est moins claire qu'elle n'y paraît à première vue. Renforcer la capacité des agriculteurs d'une collectivité ou des pêcheurs d'un village côtier d'explorer et d'analyser différentes manières d'améliorer leurs moyens de subsistance peut ne pas sembler avoir d'incidence sur le plan politique. Pourtant, permettre aux gens d'acquérir les connaissances, les pratiques et la confiance en soi que procure un développement partagé peut se traduire par un changement politique profond et durable — soit la définition même d'une transition qui dure dans n'importe quel pays.

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