

Résumé

Les coûts humains, économiques, politiques et sociaux élevés associés aux conflits violents – conjugués au sentiment grandissant que les souffrances et les destructions engendrées pourraient être évitées ou du moins atténuées – se traduisent par une proportion croissante de l'aide au développement et de l'aide humanitaire dans des contextes de conflit violent et de fragilité des États. Entre 1999 et 2009, la part de l'aide publique au développement (APD) allouée aux États fragiles, en proie à un conflit, a doublé pour atteindre 46 milliards USD, soit 37 % du montant total de l'APD disponible. Les acteurs internationaux sont maintenant convaincus qu'il s'agit là d'enjeux primordiaux pour le développement mondial.

Pourtant, les résultats ne sont pas à la mesure des efforts déployés. Les conclusions des évaluations réalisées dans ce domaine font apparaître que la conception, l'efficacité et la gestion des programmes laissent considérablement à désirer. Souvent, l'aide à la consolidation de la paix et au renforcement de l'État ne repose pas sur une compréhension stratégique claire du conflit et du rôle (potentiel) de l'aide internationale dans la transformation des principaux éléments déclencheurs du conflit. La conduite élémentaire à tenir dans les situations de conflit est loin d'être dûment prise en compte dans les programmes et ces derniers ne sont pas bien adaptés au contexte dans lequel ils sont mis en œuvre. La logique et les hypothèses qui sous-tendent de nombreuses activités n'ont pas encore été éprouvées et les objectifs sont flous. Une compréhension simpliste d'un conflit et des hypothèses non vérifiées peuvent aboutir à des interventions qui, en fait, aggravent les tensions et alimentent les conflits qu'elles visent à apaiser.

Il faut davantage et mieux évaluer les situations de conflit

De plus, les carences persistantes en matière d'évaluation (des évaluations trop peu nombreuses ou insuffisantes des activités de construction de la paix et de prévention des conflits) et la conduite d'évaluation inexistante ou quasiment inexistante dans les situations de conflit violent font que, souvent, on dispose de très peu d'informations crédibles sur l'efficacité et les résultats des efforts déployés dans ces situations. L'apprentissage et la redevabilité sont insuffisants. Les travaux de recherche et l'expérience acquise, notamment dans le cadre de l'application à titre expérimental de la version provisoire de ce document d'orientation, ont montré que les évaluations présentent généralement des insuffisances sur le plan des données, des méthodes et de la validité des conclusions. Les méthodes appliquées ne sont pas assez rigoureuses et souvent, les liens de causalité ne sont pas dûment examinés. De nombreuses évaluations privilégient les processus et la cartographie de la situation. Leur validité tant interne qu'externe est généralement assez faible – de sorte qu'il est difficile de dégager des enseignements

généraux applicables à d'autres contextes et de tirer des conclusions crédibles sur l'efficacité et sur ce qui fonctionne.

Le comment et le pourquoi de ce document d'orientation

Évaluer les activités de construction de la paix dans les situations de conflit et de fragilité (dénommé ci-après « le Document d'orientation » ou « orientations ») a été élaboré par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE grâce à la collaboration de ses organes subsidiaires travaillant sur les situations de conflit et de fragilité et sur l'évaluation. En 2008, l'OCDE a établi un projet de document d'orientation (*Guidance on Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities – Working Draft for Application Period*) qui a été utilisé pour évaluer diverses activités. Les conclusions de cette phase d'expérimentation ont conduit à réviser le projet de Document d'orientation de 2008. Le présent Document d'orientation *Évaluer les activités de construction de la paix dans les situations de conflit et de fragilité* est le fruit de ce travail de révision.

Ces orientations visent à améliorer la conception et la gestion des programmes et à promouvoir le recours à l'évaluation de manière à améliorer la qualité des activités de prévention des conflits et de construction de la paix. Elles sont destinées à éclairer les décideurs et les pays partenaires, les responsables opérationnels et les administrateurs de programmes, ainsi que les évaluateurs et les autres acteurs confrontés à des situations de conflit et de fragilité, en favorisant une compréhension partagée, plus approfondie, du rôle et de l'utilité des évaluations, en présentant les aspects essentiels de leur planification, de leur mise en œuvre et de leur exécution.

Ces orientations doivent servir à évaluer les activités (politiques, programmes, stratégies ou projets) menées dans des situations de conflit violent ou de fragilité des États, telles que les initiatives de prévention des conflits et de construction de la paix, et les activités humanitaires et de développement pouvant avoir ou non des objectifs précis en lien avec la paix. Celles-ci englobent, outre les activités de coopération pour le développement, les activités des acteurs locaux, nationaux, régionaux et non gouvernementaux. Les principes et concepts fondamentaux présentés dans ce document, notamment la conduite à tenir dans les situations de conflit et l'importance qu'il y a à comprendre et à éprouver les théories sous-jacentes concernant ce qui se fait, et pourquoi, sont valables pour un large éventail d'acteurs.

Appréhender les concepts clés

Après un examen des concepts clés, le document dresse un panorama des débats actuels sur la politique à mener. Il décrit la convergence entre les concepts de construction de la paix, de renforcement de l'État et de prévention des conflits, et se penche sur le consensus qui se fait jour au niveau international pour reconnaître que des situations de ce type exigent des approches adaptées et spécifiques. Il tient les principes régissant l'engagement dans les États fragiles pour la trame de l'évaluation de cet engagement et définit les conditions préalables à l'évaluabilité des programmes, celle-ci devant être assurée par ceux qui élaborent et gèrent ces programmes. Il importe notamment de fixer des objectifs clairs et mesurables pour les activités liées à la paix, de rassembler des données de base et d'assurer le suivi des activités.

Les défis de l'évaluation dans les situations de fragilité et de conflit

S'il n'existe pas deux situations de fragilité et de conflit qui soient identiques – le lieu et le moment considérés font que chaque situation est spécifique – elles présentent néanmoins des caractéristiques communes qui, dans bien des cas, compliquent particulièrement l'évaluation. Les évaluations dans le domaine de la prévention des conflits et de la construction de la paix exposent à la violence tant ceux qui évaluent que ceux qui sont évalués. L'engagement international dans les situations de conflits violents est souvent hautement politisé, complexe et multiforme, et il intéresse non seulement des activités de développement mais aussi des activités de nature humanitaire ou diplomatique, voire militaire. Les évaluateurs peuvent devoir déployer des efforts considérables pour préserver un « espace d'évaluation » sûr à l'intérieur duquel ils pourront tirer des conclusions crédibles et justifiables. Il peut être particulièrement difficile d'établir clairement les faits et les causes dans des situations complexes où la recherche de la paix (ou le regain de violence) est souvent non linéaire et imprévisible. Dans ces cas, l'évaluation est encore compliquée par la conception relativement médiocre des programmes et l'absence de stratégies éprouvées, définies d'un commun accord, qui empêchent d'œuvrer efficacement à l'instauration de la paix. L'état des lieux et les données de suivi, notamment les informations sur la mise en œuvre, font souvent défaut. Ces faiblesses dans la conception et la gestion des programmes peuvent nuire à l'efficacité des activités de consolidation de la paix et de renforcement de l'État, et les rendre particulièrement difficiles à évaluer.

Recourir à l'analyse du conflit pour surmonter les défis

Afin de surmonter ces défis, le document d'orientation définit par la suite un certain nombre de principes de base, prélude à une description des éléments clés indispensables pour planifier, préparer et réaliser une évaluation, et en tirer des enseignements. Les auteurs de ce document d'orientation font valoir que l'analyse du conflit – qui suppose une bonne compréhension de la dynamique et des acteurs du conflit de même que le contexte économique et politique – est essentielle pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies et des programmes, ainsi que pour évaluer les activités en question. Une analyse claire des causes, des éléments déclencheurs et de la dynamique du conflit ou de la situation de fragilité permet de poser le cadre analytique dans lequel s'inscrit l'évaluation ; cette analyse devrait aussi servir à s'assurer que les particularités du conflit ont été prises en compte. Ajuster l'évaluation pour prendre dûment en considération le contexte du conflit peut rejaillir sur les méthodes utilisées, la collecte de données et les constats.

Attention portée au conflit et théories du changement

L'attention portée au conflit est un principe primordial qui est mis en exergue dans ce document d'orientation. Tout engagement (y compris pour l'évaluation) dans une situation de conflit doit prendre en compte les particularités du conflit et éviter de nuire. Toutefois, l'attention portée au conflit n'est pas en soi une activité de construction de la paix et elle n'est pas non plus synonyme d'efficacité. Les questions touchant à la sensibilité au conflit seront donc évaluées en même temps que l'efficacité et d'autres critères.

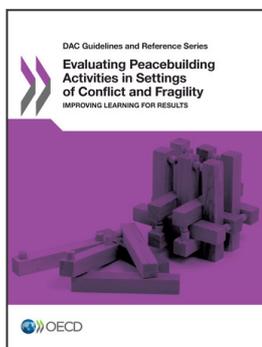
La notion de théorie du changement est présentée de manière à encourager la réflexion critique sur les hypothèses et les stratégies concernant la consolidation de la paix et le renforcement de l'État. Une théorie du changement suppose qu'on comprenne

comment une activité donnée aboutira aux changements souhaités dans un contexte particulier – c'est la logique qui sous-tend l'action. Le message clé que ce document d'orientation adresse aux décideurs, aux administrateurs et au personnel affecté aux programmes est que les théories qui sous-tendent l'action destinée à atteindre et soutenir la consolidation de la paix et le renforcement de l'État doivent reposer sur des bases plus solides et être énoncées clairement. Les politiques et les programmes devraient reposer sur des théories et des hypothèses éprouvées et fondées sur des éléments factuels, qui indiquent de manière claire par quelles relations de cause à effet on prévoit d'obtenir les produits, les effets directs et les impacts. Il sera plus facile ainsi non seulement d'évaluer l'efficacité et l'impact, mais aussi de contribuer à l'enrichissement des connaissances sur la violence, la paix et le développement. Souvent, l'une des raisons pour lesquelles l'aide au développement ne donne pas de résultats en matière de consolidation de la paix est que les théories du changement utilisées n'ont pas été testées ou sont incorrectes. Grâce à l'évaluation il est possible d'éprouver les théories du changement et de constituer la base de données factuelles requise sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État.

Les évaluations dans la pratique

L'analyse au regard des critères du CAD est l'essence d'une évaluation. Les évaluateurs examinent la pertinence, la durabilité, l'efficacité, l'efficience et l'impact des activités compte tenu du contexte spécifique du conflit afin de répondre aux principales questions définies dans le mandat de l'évaluation. Le document d'orientation décrit comment ces critères pourraient être ajustés et donne des exemples de questions à examiner concernant le conflit. Des problèmes de disponibilité des données et d'autres difficultés peuvent fragiliser l'analyse, en particulier lors de l'évaluation de l'impact. La dernière phase d'une évaluation est dédiée à l'élaboration des conclusions et d'alimenter, sur base des constats, les processus de planification, de gestion, d'apprentissage, de recherche ou de redevabilité correspondants. Les stratégies de diffusion devraient être adaptées aux publics cibles, afin de leur fournir des informations pertinentes, solidement étayées par les faits en temps opportun. Des recommandations opérationnelles, fondées sur les conclusions, devraient être présentées comme offrant une opportunité d'apprentissage et les institutions commanditaires devront s'assurer de donner systématiquement suite à ces constats. Une telle démarche augmentera la réceptivité des parties prenantes, de même que les chances que les résultats soient intégrés dans la conception des programmes et la prise de décision.

Ainsi, des évaluations plus nombreuses et de meilleure qualité aideront à définir des stratégies et des programmes qui nous feront avancer sur le chemin de la paix au sens large.



Extrait de :

Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility

Improving Learning for Results

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264106802-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2013), « Résumé », dans *Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility : Improving Learning for Results*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264106833-2-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.