



# Évaluation des Programmes d'aide au renforcement des capacités de lutte contre la criminalité et des capacités antiterroristes

## 2015-2016 à 2021-2022



### Rapport d'évaluation

*Préparé par la Direction de l'évaluation (PRA)*

*Affaires mondiales Canada*

*Le 25 avril 2023*



# Table des matières

<b>3</b>	<b>Acronymes et abréviations</b>
<b>4</b>	<b>Sommaire exécutif</b>
<b>5</b>	<b>Contexte</b>
<b>8</b>	<b>Portée de l'évaluation et méthodologie</b>
<b>14</b>	<b>Constatations : Pertinence</b>
<b>17</b>	<b>Constatations : Cohérence</b>
<b>19</b>	<b>Constatations : Conception et efficience</b>

<b>22</b>	<b>Constatations : Résultats</b>
<b>26</b>	<b>Constatations : Durabilité</b>
<b>28</b>	<b>Conclusions</b>
<b>30</b>	<b>Recommandations</b>
<b>31</b>	<b>Considérations</b>
<b>32</b>	<b>Annexes</b>

# Acronymes et abréviations

<b>ALPC</b>	Armes légères et de petit calibre	<b>IFM</b>	Secteur de la sécurité internationale et des affaires politiques
<b>AMC</b>	Affaires mondiales Canada	<b>JCLEC</b>	Centre de Jakarta pour la coopération en matière d'application de la loi
<b>CCOM</b>	Modèle de changement de comportement « Capacité + Opportunité + Motivation »	<b>MDN</b>	Ministère de la Défense nationale
<b>CDI</b>	Comité directeur interministériel	<b>OEA</b>	Organisation des États américains
<b>CDM</b>	Chef de mission	<b>ONUDC</b>	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
<b>CEP</b>	Comité d'examen des priorités	<b>PAC FPS</b>	Plan d'action du Canada sur les femmes, la paix et la sécurité
<b>CVA</b>	Contributions volontaires annuelles	<b>PAIF</b>	Politique d'aide internationale féministe
<b>DG</b>	Directeur général	<b>PARCA</b>	Programme d'aide au renforcement des capacités antiterroristes
<b>DSP</b>	Direction de la sécurité publique	<b>PARCLC</b>	Programme d'aide au renforcement des capacités de lutte contre la criminalité
<b>EAI</b>	Enveloppe de l'aide internationale	<b>PAT</b>	Initiative de partenariat pour l'assistance technique
<b>EG</b>	Égalité des genres	<b>PSOP</b>	Programme pour la stabilisation et les opérations de paix
<b>FCP</b>	Fonds de consolidation de la paix	<b>R.-U.</b>	Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
<b>GC</b>	Gouvernement du Canada	<b>S et C</b>	Subventions et contributions
<b>GRC</b>	Gendarmerie royale du Canada	<b>SMA</b>	Sous-ministre adjoint
<b>ICC</b>	Direction du Programme d'aide au renforcement des capacités en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité	<b>SCMO</b>	Stratégie du Canada pour le Moyen-Orient
<b>ICD</b>	Direction générale du crime international et du terrorisme		

# Sommaire exécutif

La présente évaluation a porté sur les programmes d'aide au renforcement des capacités de lutte contre la criminalité et des capacités antiterroristes d'Affaires mondiales Canada pour la période de 2015-2016 à 2021-2022. L'objectif était de déterminer dans quelle mesure ces programmes en cours étaient adaptés à la mise en place d'une approche réactive et souple du renforcement des capacités en matière de sécurité. Ce rapport présente les résultats, les conclusions, les recommandations et les considérations visant à améliorer les connaissances ministérielles et le programme.

L'évaluation a révélé que les programmes constituaient une part importante du portefeuille de l'aide à la sécurité du gouvernement du Canada. Ils ont ajouté de la crédibilité et de la visibilité à l'engagement international du Canada et ont contribué à renforcer la sécurité mondiale. Les programmes ont été conçus de manière unique et appropriée en tant qu'initiative horizontale afin de regrouper l'expertise et l'influence canadiennes en matière de sécurité dans les organisations fédérales au sein d'une structure de gouvernance interministérielle. La mise en place initiale des programmes favorisait la cohérence interne et externe, permettait d'établir et de maintenir des relations dans des contextes de nature délicats et mettait en évidence les valeurs canadiennes. Toutefois, l'efficacité et l'efficience de cette horizontalité ont diminué au fil du temps, les partenaires fédéraux s'engageant moins dans l'orientation du programme et l'accès à son financement. Les programmes se sont de plus en plus concentrés sur les subventions et les contributions. Cela a réduit leur capacité à réaliser des investissements stratégiques et coordonnés harmonisés avec les priorités globales du Canada en matière de sécurité nationale. Les programmes ont également élargi leur portée au-delà de la capacité de réaction en matière de sécurité pour s'attaquer aux causes profondes plus larges du terrorisme et de la criminalité en se concentrant davantage sur l'aide au développement, ce qui a conduit à répartir les ressources entre de multiples secteurs thématiques et zones géographiques, sur plusieurs groupes cibles, et donc à s'éloigner de leur créneau d'origine.

Au cours de la période d'évaluation, les programmes ont connu une instabilité organisationnelle et un roulement de personnel importants, et leur environnement opérationnel est devenu plus complexe et plus exigeant sur le plan administratif. Les programmes ont bénéficié d'un financement accru et ont participé activement à contribuer aux nouvelles priorités du gouvernement, alors que la charge de travail administrative alourdie a réduit la capacité du personnel à adopter une approche stratégique des programmes. Les programmes ne disposaient pas d'une souplesse suffisante pour déboursier ou réorienter rapidement les fonds, ce qui a causé des péremptions de financement. Depuis 2021-2022, la gestion des programmes a concentré ses efforts sur la stabilisation de l'équipe de renforcement des capacités, le réengagement des partenaires fédéraux et la limitation des péremptions.

Les programmes ont répondu à un large éventail de besoins en matière de renforcement des capacités, même si leur pertinence par rapport aux menaces potentielles pour la sécurité du Canada et les intérêts canadiens ou aux objectifs de l'aide au développement n'était pas toujours évidente. Les programmes ont obtenu d'excellents résultats immédiats en matière de renforcement des compétences opérationnelles, d'accroissement des connaissances et de la sensibilisation, de soutien à la coordination nationale et régionale et de partage des connaissances. Les investissements des programmes ont donné lieu à quelques exemples notables de changement dans les pratiques institutionnelles, qui ont apporté une valeur ajoutée aux opérations de sécurité existantes dans les pays partenaires et ont contribué à réduire les menaces terroristes et criminelles. Les programmes ont permis aux partenaires de mise en œuvre de renforcer les capacités en tenant compte des genres et de faire progresser les connaissances mondiales sur l'intégration de la dimension de genre dans le secteur de la sécurité traditionnellement dominé par les hommes.

## Sommaire des recommandations

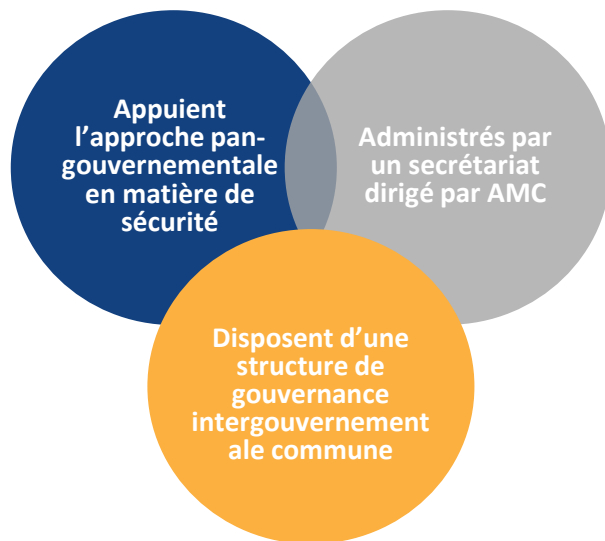
1. Clarifier le rôle, le but, les objectifs et le mandat des programmes et réviser leur structure organisationnelle de manière à répondre aux objectifs gouvernementaux en matière de renforcement des capacités de lutte contre la criminalité et des capacités antiterroristes.
2. Améliorer l'utilisation de l'expertise spécialisée en matière de sécurité qui existe au sein des structures de gouvernance des programmes lorsqu'ils s'agit de coordonner et d'orienter les décisions stratégiques et d'investissement dans la programmation.
3. S'engager de manière proactive et développer des relations de travail avec les directions géographiques et les missions du Ministère afin de s'assurer que les priorités cadrent avec celles du Ministère aux échelles nationale et régionale.
4. Revoir le cadre et les instruments de financement existants pour les partenaires fédéraux et simplifier le processus d'administration des subventions et des contributions.

## Contexte

---

# Contexte

## Principales caractéristiques des programmes



**Répondre aux vulnérabilités dans les pays source et de transit** qui, si elles ne sont pas prises en charge, peuvent nuire à la sûreté et à la sécurité de la population et des intérêts du Canada



Transférer les paiements sous forme de **subventions et de contributions** et rembourser les **coûts des organisations fédérales** pour la fourniture d'une aide en nature au renforcement des capacités



Fournir une orientation stratégique et aligner les investissements aux priorités pangouvernementales par le **Comité directeur interministériel** et le **Comité d'examen des priorités**

Le Programme d'aide au renforcement des capacités de lutte contre la criminalité (PARCLC) et le Programme d'aide au renforcement des capacités antiterroristes (PARCA) (les programmes) font partie de l'effort pangouvernemental du Canada visant à promouvoir la sécurité internationale et à protéger la sécurité des Canadiens et les intérêts canadiens au pays et à l'étranger.

Les programmes reconnaissent que la sécurité du Canada est liée à celle d'autres États et fournissent un moyen d'identifier et de traiter les menaces terroristes et criminelles à la source. Les deux programmes fournissent de l'aide aux pays étrangers qui ont la volonté politique de prévenir les menaces à la sécurité émanant de la criminalité organisée transnationale et du terrorisme et d'y réagir, mais qui ne disposent pas des ressources ou de l'expertise nécessaires. L'aide comprend la formation, l'équipement, l'assistance technique et juridique et d'autres mesures de renforcement des capacités qui permettent aux pays d'origine et de transit de réduire les effets négatifs des menaces à la sécurité.

Le gouvernement du Canada a créé le PARCA en 2005 et le PARCLC en 2009 en tant que programmes d'aide à la sécurité internationale. Ces deux programmes, qui se complètent et se soutiennent mutuellement, sont en cours et sont gérés de manière centralisée par Affaires mondiales Canada, sous l'égide d'un seul directeur général au sein de la Direction générale du crime international et du terrorisme. La direction générale est également chargée de diriger l'élaboration et la coordination de la politique étrangère canadienne concernant les dimensions internationales de la criminalité et du terrorisme.

Le PARCLC et le PARCA partagent un ensemble de modalités et une structure de gouvernance interministérielle conjointe qui tirent parti de l'expertise en la matière de l'ensemble des organisations fédérales pour améliorer la coordination nationale et internationale de l'aide à la lutte contre la criminalité et le terrorisme (annexe 1). Les programmes prévoient des paiements de transfert à un large éventail de bénéficiaires admissibles à divers types de mesures de renforcement des capacités, notamment l'instruction technique, les conseils, la recherche, la sensibilisation, le partage des pratiques et la fourniture d'équipements, entre autres. Ils soutiennent les engagements d'autres ministères en matière de renforcement des capacités internationales en remboursant les coûts supplémentaires liés à l'aide fournie.

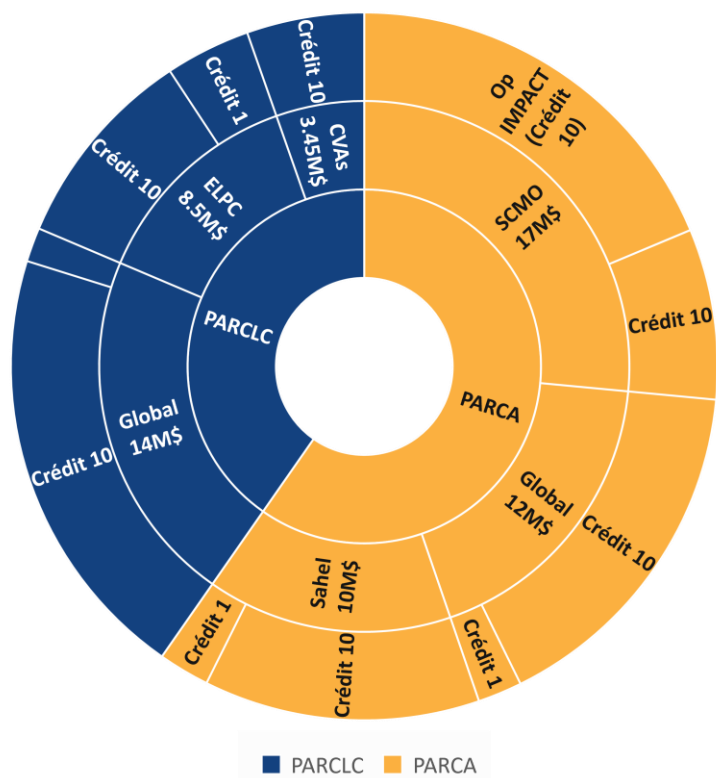
Les programmes mettent en œuvre des projets de renforcement des capacités dans un certain nombre de domaines thématiques qui font l'objet d'un examen et d'une réévaluation périodiques par le comité directeur interministériel. De 2015 à 2022, il s'agit notamment des suivants :

Programme d'aide au renforcement des capacités antiterroristes	Programme d'aide au renforcement des capacités de lutte contre la criminalité
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Application de la loi, sécurité, action militaire et renseignement</li> <li>▪ Lutte contre l'extrémisme violent et les guerriers terroristes étrangers</li> <li>▪ Lutte contre le financement du terrorisme</li> <li>▪ Sécurité des frontières, des réseaux de transport et de l'infrastructure essentielle (y compris la cyber-infrastructure)</li> <li>▪ Justice criminelle et aide juridique</li> <li>▪ Lutte contre les dispositifs explosifs improvisés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Drogues illicites</li> <li>▪ Corruption</li> <li>▪ Traite de personnes et passage de migrants clandestins</li> <li>▪ Blanchiment d'argent</li> <li>▪ Réforme du système de sécurité</li> <li>▪ Prévention de la criminalité</li> <li>▪ Cybercriminalité</li> </ul>

# Contexte

## Ressources des programmes

### Budget des programmes 2021-2022, par enveloppe et par crédit



**CVA** : Contributions volontaires annuelles

**ELPC** : Enveloppe pour la lutte contre le passage de clandestins

**SCMO** : Stratégie du Canada au Moyen-Orient, qui comprenait un financement au titre du crédit 10 pour soutenir les activités de renforcement des capacités des Forces armées canadiennes au Moyen-Orient dans le cadre de l'opération IMPACT.

## Budgets et structure de l'enveloppe

À l'origine, chacun des programmes a été mis en place avec une allocation budgétaire propre, financée dans le cadre de l'enveloppe de l'aide internationale (EAI) du gouvernement du Canada en tant qu'activités non admissibles à l'aide au développement officielle (ADO). Le PARCLC a ensuite inclus des fonds consacrés à la lutte contre le passage de migrants clandestins (depuis 2010) et à l'Initiative du Canada pour la sécurité en Amérique centrale (2012-2017), tandis que le PARCA a ajouté du financement pour la région du Sahel (en continu) et la Stratégie du Canada au Moyen-Orient (depuis 2016). En outre, les programmes ont géré les contributions volontaires annuelles du Canada à l'Organisation des États américains (OEA), à l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC), ainsi qu'au Programme de lutte contre la drogue en Afghanistan (2007-2017). Entre 2015-2016 et 2021-2022, les programmes ont déboursé 420 M\$\*, dont 71 % provenaient de l'enveloppe de l'aide internationale (EAI).

## Répartition géographique

Les programmes avaient un mandat d'envergure mondiale et des zones géographiques distinctes pour gérer les menaces pour la population et les intérêts du Canada. Entre 2015-2016 et 2021-2022, le PARCLC a concentré ses décaissements sur les Amériques (73 %) et l'Asie (19 %), tandis que le PARCA s'est concentré sur le Moyen-Orient (56 %), l'Afrique (24 %) et l'Asie (17 %).

## Programmes relatifs au crédit 1 et au crédit 10

Le PARCLC et le PARCA ont financé des programmes par l'entremise de différentes catégories de dépenses d'Affaires mondiales Canada approuvées par le Parlement, appelées « crédits ». Cela incluait des subventions et contributions mises en place par des organisations de mise en œuvre admissibles au titre du crédit 10 et des transferts de fonds à des organisations fédérales au titre du crédit 1.

Les programmes ont déboursé 391 M\$\* en **subventions et contributions au titre du crédit 10** entre 2015-2016 et 2021-2022 (soit 248 M\$ pour le PARCLC et 143 M\$ pour le PARCA). Les programmes ont financé plus de 70 organisations, y compris des organisations multilatérales et non gouvernementales, des gouvernements tiers donateurs, des plateformes de coopération, des établissements de recherche, des sociétés d'experts-conseils et d'autres. La moitié des décaissements étaient d'ordre régional ou multi-pays, et l'autre moitié était d'ordre bilatéral.

D'autres ministères et organisations gouvernementales ont eu accès au financement des programmes par le **mécanisme de programmation au titre du crédit 1**. Bien que ces fonds faisaient partie des fonds de fonctionnement du crédit 1 d'AMC, ils n'ont pas été considérés comme des dépenses de fonctionnement et ont servi à rembourser aux partenaires fédéraux les coûts supplémentaires tels que les salaires, les frais de déplacement et les dépenses directement liées au travail de renforcement des capacités. Entre 2015-2016 et 2021-2022, les programmes ont fourni 29 M\$\* de financement au titre du crédit 1 (11 M\$ pour le PARCLC et 18 M\$ pour le PARCA), dont 54 % ont permis d'appuyer des engagements bilatéraux. Le financement excluait l'équipement, la location de salles et d'autres formes de soutien fournies par l'entremise du crédit 10.

[\* Les décaissements pour 2021-2022 étaient préliminaires.]

## **Portée de l'évaluation et méthodologie**

---



# Portée et objectifs de l'évaluation

## Résumé des recommandations de l'évaluation de 2016

- 1) Mettre l'accent sur le renforcement des capacités à long terme dans les régions et thèmes cibles afin de garantir la durabilité des résultats, tout en réservant des fonds pour répondre rapidement aux besoins émergents.
- 2) Évaluer plus systématiquement l'efficacité à l'échelle des programmes et des projets.
- 3) Renforcer la coordination et la synergie avec d'autres programmes de sécurité et de développement au Ministère et avec d'autres ministères.
- 4) Améliorer les systèmes et les pratiques de mesure du rendement à l'échelle des programmes et des projets.
- 5) Intégrer une perspective de genre dans la planification, le suivi et l'établissement des rapports des programmes.

## Objectifs de l'évaluation

Cette évaluation avait les objectifs suivants :

- 1) déterminer dans quelle mesure la conception et la mise en œuvre des Programmes d'aide au renforcement des capacités de lutte contre la criminalité et des capacités antiterroristes ont soutenu les priorités et les engagements du gouvernement du Canada et ont permis d'adopter une approche souple et adaptée du renforcement des capacités en matière de sécurité internationale;
- 2) examiner la pertinence, le rendement, la durabilité et la cohérence des interventions des programmes;
- 3) établir les leçons et des recommandations pour améliorer la gestion et l'exécution des programmes.

## Portée de l'évaluation

L'évaluation portait sur le renforcement des capacités financé par les programmes au moyen des autorisations de financement du crédit 1 et du crédit 10 entre 2015-2016 et 2021-2022. L'évaluation a porté sur les **enjeux d'adéquation aux objectifs et de résultats** généraux des programmes, et non sur le rendement dans une enveloppe financière ou un domaine thématique particulier de la lutte contre la criminalité ou le terrorisme. L'évaluation a utilisé une approche méthodologique commune pour les deux programmes étant donné leur profil d'information sur le rendement, leur modèle logique et leur cadre de mesure de rendement communs.

## Approche de l'évaluation

L'évaluation a adopté une approche axée sur l'utilisation afin de répondre aux besoins opérationnels et de combler les lacunes en matière d'information des utilisateurs de l'évaluation. Elle a été menée par la Direction de l'évaluation (PRA) d'Affaires mondiales Canada. L'équipe principale d'évaluation a été soutenue par un conseiller en méthodologie spécialisé dans l'analyse des contributions et par des experts-conseils locaux en Jordanie et au Niger, qui ont appuyé la collecte de données sur le terrain dans ces pays visés par une étude de cas.

L'évaluation s'est appuyée sur une méthodologie mixte utilisant des méthodes qualitatives et quantitatives. Les données provenant de différents champs d'enquête ont été triangulées pour valider les résultats et tirer des conclusions. Pour recueillir des données sur les résultats du renforcement des capacités, dont l'évaluation de 2016 a montré qu'ils étaient limités, cette évaluation a utilisé une analyse de contribution fondée sur la théorie du changement de comportement pour examiner comment et pourquoi les mesures de renforcement des capacités ont contribué au développement des capacités du pays partenaire. L'application du **modèle de changement de comportement « Capacité + Opportunité + Motivation » (CCOM)** a permis à l'équipe d'évaluation d'élaborer une théorie du changement pour chaque projet de renforcement des capacités. Cela a permis à l'équipe d'évaluation de comprendre le mécanisme par lequel les projets ont entraîné un changement dans les compétences, la sensibilisation ou les capacités à l'échelle comportementale, organisationnelle et systémique (annexe 2). Le modèle CCOM a permis de trouver et de recueillir des données sur les facteurs et les conditions qui ont favorisé ou entravé la réalisation du changement visé. Enfin, elle a permis une meilleure évaluation de l'évolution de la qualité des résultats ciblés, car les facteurs externes peuvent avoir un effet majeur sur les résultats quantitatifs en matière de sécurité.

# Questions de l'évaluation

Enjeux d'évaluation	Questions et sous-questions
<b>Conception et pertinence</b>	<p><b>Q1. Dans quelle mesure la conception et la mise en œuvre des programmes sont-elles restées adaptées aux besoins?</b></p> <p>1.1 Dans quelle mesure le cadre stratégique, le cadre budgétaire, la gouvernance et la structure organisationnelle, la capacité des ressources humaines, les systèmes et processus de gestion des programmes ont-ils soutenu une approche réactive de l'aide au renforcement des capacités de sécurité?</p> <p>1.2 Comment la conception et la réalisation des programmes se comparent-elles aux programmes d'aide au renforcement des capacités en matière de sécurité mis en œuvre par d'autres donateurs en réaction à la nature évolutive du terrorisme et des activités criminelles transnationales?</p>
<b>Cohérence</b>	<p><b>Q2. Dans quelle mesure les programmes ont-ils créé et maintenu des synergies permettant de faire face aux menaces de sécurité posées par le terrorisme et la criminalité transnationale?</b></p> <p>2.1 Dans quelle mesure les efforts déployés par les programmes pour soutenir la cohérence interne entre les différents secteurs d'activité du Ministère ont-ils été opportuns, appropriés et efficaces?</p> <p>2.2 Dans quelle mesure les programmes ont-ils établi et maintenu des partenariats efficaces avec les partenaires de mise en œuvre, les donateurs et les États bénéficiaires, et aligné le soutien sur les mécanismes de coordination internationaux?</p>
<b>Résultats</b> Efficacité Impact Durabilité	<p><b>Q3. Dans quelle mesure les programmes ont-ils atteint leurs objectifs et résultats escomptés?</b></p> <p>3.1 Dans quelle mesure les programmes ont-ils obtenu les résultats immédiats, intermédiaires et ultimes escomptés?</p> <p>3.2 Dans quelle mesure les programmes ont-ils fait progresser les objectifs et les intérêts de la politique étrangère et de la diplomatie du Canada?</p> <p>3.3 Les programmes ont-ils donné des résultats inattendus (positifs ou négatifs)?</p> <p>3.4 Quels facteurs ont facilité ou entravé l'atteinte des résultats des programmes?</p> <p><b>Q4. Dans quelle mesure les programmes ont-ils été efficaces pour cibler et traiter les conditions nécessaires pour s'assurer que les bienfaits découlant des programmes puissent être maintenus pendant une période prolongée?</b></p>
<b>Égalité des genres et droits de la personne</b>	<p><b>Q5. Dans quelle mesure les considérations relatives à l'égalité des genres et aux droits de la personne ont-elles été incluses dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et la présentation des résultats des programmes?</b></p>

# Méthodologie

## Affaires mondiales Canada et gouvernement du Canada (GC) – Examen des documents

L'évaluation a comporté un examen des documents pertinents du Ministère et du gouvernement du Canada :

- stratégies, politiques et plans nationaux du GC;
- documents sur les stratégies, les processus et les systèmes ministériels en rapport avec les programmes;
- documents stratégiques et opérationnels du PARCLC et du PARCA (p. ex., modalités, examen des priorités, procédures d'exploitation uniformisée, notes de service, modèles, grilles de sélection des projets, comptes rendus de réunions, rapports);
- évaluations et audits des stratégies et programmes de sécurité du gouvernement du Canada relatifs au renforcement des capacités.

## Analyse des pratiques de renforcement des capacités des donateurs

Une analyse environnementale de donateurs actifs dans le domaine du renforcement des capacités de sécurité a été utilisée pour cibler les bonnes pratiques et comparer l'approche de mise en œuvre des programmes. La sélection des donateurs s'est faite en fonction des visites effectuées dans le cadre des études de cas. L'analyse a porté sur l'Australie, le Danemark, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni et incluait :

- l'analyse documentaire des rapports, des évaluations et d'autres renseignements accessibles au public sur les programmes de renforcement des capacités des donateurs dans les pays visés;
- des entretiens de suivi avec les représentants des donateurs.

## Entrevues avec des informateurs clés

Au total, 63 entrevues semi-structurées, individuelles ou en petits groupes, ont été menées pour l'évaluation :

- 28 avec des membres de la direction et du personnel de la direction générale et du programme, anciens et actuels;
- 5 entrevues avec des représentants d'AMC;
- 10 entrevues avec des représentants d'autres ministères (partenaires pour le crédit 1);
- 20 entrevues avec des représentants d'organisations partenaires de mise en œuvre (partenaires pour le crédit 10).

Toutes les entrevues ont été menées à l'aide de plateformes virtuelles et d'un protocole de consentement normalisé pour la collecte, le stockage et l'utilisation des renseignements.

## Analyse documentaire

L'évaluation a inclus une analyse documentaire de l'efficacité des mesures de renforcement des capacités de sécurité et des principales sources internationales de données sur la criminalité et le terrorisme dans le monde. L'analyse comprenait :

- les recherches et analyses publiées sur les résultats des efforts de renforcement des capacités;
- les lignes directrices sur les pratiques exemplaires en matière de renforcement des capacités;
- les résolutions et rapports de l'ONU concernant les mesures de lutte contre le terrorisme et la criminalité;
- les données et analyses de l'indice du crime organisé, de l'indice du terrorisme mondial, de l'indice de sécurité durable et de l'indice de fragilité des États.

## Études de cas par pays

Cinq études de cas par pays (**Guatemala, Jamaïque, Jordanie, Niger, Thaïlande**) ont été utilisées pour examiner la pertinence et le rendement des programmes à l'aide du modèle CCOM. Les études de cas comprenaient 45 projets et 134 entrevues individuelles et en groupe, et ont été choisies sur la base d'un échantillon séquentiel et ciblé. Les évaluations d'études de cas approfondies ont inclus :

- un examen détaillé du dossier du projet;
- l'élaboration d'une théorie du changement à l'échelle du projet pour chaque groupe de bénéficiaires ciblé;
- des visites sur le terrain et des observations directes;
- des entretiens avec les bénéficiaires des programmes, le personnel des partenaires de mise en œuvre, les missions du Canada, d'autres ministères et d'autres entités.

## Analyse statistique et financière d'AMC

Les données statistiques, financières et relatives aux ressources humaines du Ministère obtenues par l'intermédiaire de Power Business Intelligence relativement aux décaissements des programmes et à la capacité des ressources humaines ont été utilisées pour :

- faire le profil des investissements du programme au cours de la période d'évaluation;
- déterminer dans quelle mesure les budgets des programmes ont été utilisés;
- examiner la gestion des ressources humaines.

# Limites de l'évaluation et mesures d'atténuation

## Limites



### Complexité et contexte des programmes

L'aide au renforcement des capacités fournie par les programmes couvrait un large éventail de priorités thématiques et de zones géographiques. Elle comprenait un grand nombre de décaissements de diverses envergures et durées. Le contexte des programmes a été touché par le changement des dynamiques géopolitiques, l'évolution des menaces terroristes et criminelles, l'évolution rapide des technologies et l'incertitude quant à l'effet des défis mondiaux (pandémies, etc.).

### Roulement du personnel et perte de savoir organisationnel

Les programmes ont connu un fort roulement de personnel au cours de la période d'évaluation. Le roulement et la permutation du personnel ont également touché les partenaires de mise en œuvre (à leur siège social et sur le terrain), ainsi que le personnel des établissements des pays partenaires. Cela a nui à la continuité et à l'accès à la mémoire organisationnelle sur les programmes, en particulier sur les programmes antérieurs.

### Données historiques des programmes incohérentes

Un bilan de santé des données a permis de repérer des lacunes dans les renseignements et les données de la période comprise entre 2015-2016 et 2021-2022, notamment des renseignements incomplets sur : les affectations budgétaires annuelles par enveloppe de financement; les comptes rendus des décisions des comités; le suivi des propositions soumises; et certains documents de projet antérieurs. Les données relatives aux décaissements présentaient des inexactitudes en ce qui concerne la classification des partenaires et les dates des projets. Enfin, le rapportage sur les décaissements au titre du crédit 1 dans le système des Finances et Administration est devenu disponible à partir de 2018-2019.

### Programmation limitée des autres ministères au cours des dernières années

L'évaluation englobait la pandémie de COVID-19, une période au cours de laquelle les projets relevant du crédit 1 mis en œuvre par les partenaires fédéraux ont été considérablement réduits ou annulés en raison des restrictions de voyage. En outre, l'examen des dossiers des projets antérieurs a révélé d'importantes lacunes en matière de renseignements concernant les rapports de projets.

## Mesures d'atténuation



### Portée claire de l'évaluation à l'échelle des programmes et analyses approfondies

L'évaluation s'est concentrée sur les questions générales associées à la conception et à la mise en œuvre des programmes, ainsi que sur leur capacité à réaliser les changements souhaités des capacités des partenaires bénéficiaires. L'évaluation a utilisé une approche d'étude de cas nationaux approfondie qui est ancrée dans la méthodologie d'analyse de la contribution pour chaque groupe d'acteurs ciblé afin d'examiner le mécanisme, les facteurs et les conditions contribuant à la réalisation et à l'institutionnalisation de la capacité ciblée.

### Élargissement de l'échantillon d'anciens employés des programmes et de personnes-ressources actuellement sur le terrain

L'équipe d'évaluation a examiné les organigrammes antérieurs des programmes afin de trouver d'anciens employés des programmes et les inclure à l'échantillon pour qu'ils puissent donner leur point de vue et combler les lacunes en matière d'information. Le personnel actuel des partenaires chargés de la mise en œuvre et des bénéficiaires a été interrogé lors des visites sur le terrain afin d'élargir l'évaluation de l'effet des programmes sur les résultats à l'échelle organisationnelle et systémique.

### Triangulation des données

Les données financières ont été extraites des systèmes financiers ministériels et confirmées auprès des programmes, mais des lacunes subsistaient dans les renseignements budgétaires par enveloppe en raison des transferts d'une année à l'autre et de la fusion du budget pour le Moyen-Orient et du budget mondial au titre du crédit 10 du PARCA. Une liste validée par les programmes a été utilisée pour déterminer tous les décaissements au titre du crédit 1. L'équipe d'évaluation a procédé à la validation et au nettoyage des données relatives aux décaissements afin de corriger les inexactitudes relevées dans les dossiers des fournisseurs, mais n'a pas pu effectuer toutes les analyses prévues en raison des limites des données.

### Entretiens élargis avec le personnel d'autres ministères

L'équipe d'évaluation a veillé à ce que les ministères fédéraux soient suffisamment représentés dans les entrevues avec les informateurs clés et lors des visites sur le terrain. Cela a notamment inclus des entrevues avec les cadres supérieurs membres du comité de gouvernance des programmes, avec les équipes d'agents de liaison sur le terrain et avec le personnel ayant participé à la réalisation des projets du crédit 1, dans la mesure du possible.

## Constatations

---

# Pertinence

Les Programmes d'aide au renforcement des capacités de lutte contre la criminalité et des capacités antiterroristes ont contribué directement et indirectement à la réalisation des objectifs du Canada dans plusieurs politiques de sécurité et étrangères et stratégies pangouvernementales entre 2015-2016 et 2021-2022.



**L'organisation initiale des programmes en tant qu'initiatives horizontales souples visant à diriger et à coordonner l'expertise et l'influence du Canada en matière de renforcement des capacités était pertinente.**

Les programmes ont été mis en place comme un moyen agile et souple de réduire les menaces terroristes et criminelles avant qu'elles n'affectent la sécurité des Canadiens et des intérêts canadiens. La revue de la littérature et les entrevues ont confirmé la valeur et la pertinence globales de l'aide au renforcement des capacités en sécurité et son potentiel à soutenir l'appropriation locale des résultats du renforcement des capacités, même si peu de données empiriques de son effet à long terme sont disponibles à ce jour. Les entrevues et les études de cas ont également confirmé la pertinence de la conception initiale des programmes, qui a permis au gouvernement du Canada de rassembler ses compétences en matière de renforcement des capacités pour atteindre les objectifs des programmes et soutenir d'autres priorités gouvernementales par l'intermédiaire d'un seul secrétariat. Les modalités des programmes prévoyaient une grande souplesse dans l'administration des ressources des programmes, ce qui a été considéré par le personnel interrogé et les partenaires de mise en œuvre comme essentiel pour répondre et s'adapter à l'évolution des menaces criminelles et terroristes.

L'approche canadienne était cohérente avec le renforcement des capacités de lutte contre la criminalité et le terrorisme d'autres donateurs qui ont également adopté une approche pangouvernementale alignée sur les intérêts nationaux et une gouvernance interministérielle, bien que certains aient été classés dans des fonds de paix et de stabilisation plus vastes (annexe 3).

**Les programmes ont contribué à accroître la visibilité et la crédibilité du Canada à l'échelle internationale et ont permis d'établir des relations dans différents contextes.**

Les programmes ont ajouté de la visibilité et de la crédibilité au Canada sur le terrain. Selon l'analyse des études de cas, les bénéficiaires du programme étaient conscients des contributions du Canada en matière de renforcement des capacités. Ils ont perçu le soutien du Canada de manière positive, comme ayant une position politique neutre, et ont exprimé leur intérêt à poursuivre la collaboration continue afin de renforcer leurs capacités.

L'évaluation a montré qu'Affaires mondiales Canada et d'autres ministères ont tiré parti des liens entre les programmes et les institutions et réseaux des pays partenaires. Les fonctionnaires d'autres ministères fédéraux basés dans les ambassades canadiennes ont profité des programmes de renforcement des capacités pour renforcer les interactions opérationnelles et obtenir une coopération sur le terrain. Les programmes ont fourni un point d'entrée important et ont permis de maintenir des relations pour les partenaires fédéraux. Ils ont également servi de véhicules pour la fourniture d'équipements et d'autres formes de soutien pour leurs opérations internationales. Par exemple, le PARCLC a soutenu la coopération de longue date entre les forces de défense canadiennes et jamaïcaines, qui a conduit à la création de plusieurs centres d'excellence, renforçant ainsi les capacités de lutte contre la criminalité et des capacités antiterroristes en Jamaïque et dans les Caraïbes. Le personnel ministériel de certaines missions a utilisé les programmes pour accroître la visibilité et l'engagement du Canada auprès des pays partenaires. Bien qu'il y ait des exemples de contribution des programmes aux priorités diplomatiques et à l'influence du Canada, les études de cas et les entrevues ont montré que le PARCLC et le PARCA n'ont pas été pleinement exploités en raison de la connaissance limitée qu'ont les missions des priorités des programmes et des projets financés.



# Pertinence

## Couverture du PARCLC et du PARCA de 2015-2016 à 2021-2022

PARCLC

Crédit 10  
143 M\$

- 123 décaissements de projets
- 7 priorités thématiques codifiées relevant de 16 secteurs
- 68 pays, dont 24 pays offrent une programmation bilatérale (21 %)

Crédit 1  
11 M\$

- 72 décaissements de projets
- 7 priorités thématiques
- 42 pays, dont 19 pays offrent une programmation bilatérale (52 %)

PARCA

Crédit 10  
248 M\$

- 215 décaissements de projets
- 6 priorités thématiques codifiées relevant de 10 secteurs
- 76 pays, dont 27 pays offrent une programmation bilatérale (68 %)

Crédit 1  
18 M\$

- 87 décaissements de projets
- 6 priorités thématiques
- 36 pays, dont 19 pays offrent une programmation bilatérale (32 %)

Source : Données du dirigeant principal des finances, juillet 2022. Liste des programmes validée pour les décaissements de projets au titre du crédit 1.

Parmi les exemples d'investissements ciblés, on peut citer les programmes de renforcement des capacités d'autres donateurs (Australie, France, Danemark, Allemagne), dont la portée géographique simplifiée s'harmonise aux intérêts nationaux, ainsi que le Programme pour la stabilisation et les opérations de paix d'Affaires mondiales Canada.

Puisque les programmes ne disposaient pas d'une stratégie articulée pour traduire les priorités thématiques en investissements dans les projets, les partenaires responsables de la mise en œuvre ont, *de facto*, guidé l'orientation de la programmation.

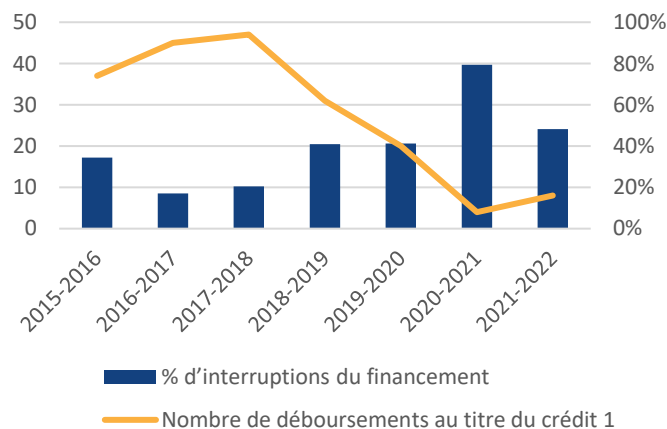
Les priorités thématiques des programmes n'ont pratiquement pas changé depuis leur adoption et portaient sur une série de menaces et de facteurs contribuant au terrorisme et à la criminalité transnationale. Suite à la recommandation de l'évaluation de 2016 préconisant d'utiliser les budgets limités de manière stratégique en se concentrant sur un nombre réduit de priorités thématiques et de régions avec des investissements à plus long terme pour augmenter les résultats, les programmes ont adopté une nouvelle approche qui définit les priorités pour trois ans plutôt que pour une année. Le document d'examen des priorités 2017-2018 a confirmé les grandes priorités thématiques dans chaque région de concentration, mais ne précisait pas la hiérarchisation, les objectifs spécifiques, la taille de la programmation, les acteurs cibles ou les critères de retrait progressif. L'examen des priorités suivant, pour la période 2022-2025, présentait des limites similaires.

Les membres du comité directeur interministériel et du comité d'examen des priorités interrogés ont indiqué qu'il manquait un élément pour traduire les grandes priorités thématiques des programmes en investissements dans les projets et que **les programmes ne tiraient pas parti de leur expertise et de leurs renseignements pour orienter la programmation**. Au cours de la période d'évaluation, le rôle des comités de gouvernance dans la définition de l'orientation du programme a été réduit. Les entrevues et l'étude des documents ont montré que le comité directeur interministériel n'était pas en fonction de 2016-2017 à 2021, les programmes s'appuyant sur un processus de planification annuelle moins officiel. La réactivation du comité directeur des programmes à l'automne 2021 a été accueillie favorablement par les partenaires fédéraux interrogés, mais a été jugée insuffisante en l'absence de possibilités plus larges d'éclairer la programmation et de tirer des enseignements des investissements antérieurs. Le comité d'examen des priorités est passé d'un forum permettant de hiérarchiser les propositions plusieurs fois par an à un examen électronique de propositions uniques offrant une vision limitée de la programmation globale, manquant d'objectif et perçu comme un exercice de « signaux d'alarme ».

Le **processus de planification annuelle** des programmes s'est appuyé sur les propositions spontanées disponibles, reçues par les différents responsables. Le personnel du programme interrogé a noté qu'un tel processus fonctionnait bien lorsque le financement disponible était limité pour soutenir de nouveaux programmes et réduire le fardeau administratif. Toutefois, les propositions des partenaires chargés de la mise en œuvre ont joué un rôle important dans l'orientation des investissements du programme et dans la répartition des ressources entre plusieurs domaines thématiques et géographiques; une partie de la programmation reflétant des démarches d'aide au développement. En revanche, la majorité des partenaires responsables de la mise en œuvre interrogés ont déclaré ne pas savoir quels problèmes ou quelles régions les programmes cherchaient à soutenir, ce qui rendait difficile l'alignement des propositions sur les priorités du Canada. Les partenaires du crédit 10 pour les subventions et les contributions ont indiqué qu'ils soumettaient des idées pour voir « ce qui colle » ou qu'ils donnaient la priorité à de nouvelles phases de projets existants en l'absence d'une orientation claire. Les programmes ont eu recours à des appels de propositions avec l'introduction de l'enveloppe Moyen-Orient en 2016 et le renouvellement de l'enveloppe relative au passage de clandestins en 2018. L'analyse des commentaires du Comité d'examen des priorités sur l'appel de propositions de 2018 a montré que les partenaires soumettaient souvent des propositions dans des domaines dont la pertinence pour les intérêts de sécurité du Canada était limitée. Les programmes ont commencé à prendre des mesures en vue d'un engagement plus stratégique avec des partenaires de mise en œuvre du crédit 10 plus importants en 2021-2022.

# Pertinence

## Projets au titre du crédit 1 des programmes avec d'autres ministères et organismes fédéraux et fonds inutilisés



Remarque : Le nombre de projets au titre du crédit 1 exclut les projets avec la Corporation commerciale canadienne.

Source : Rapports sur l'état des finances pour les données sur les fonds inutilisés, extraites en janvier 2023; liste des programmes validée pour les décaissements de projet au titre du crédit 1.

### Décaissement médian pour les projets, 2015-2016 au 2021-2022



## La diminution de la participation des partenaires fédéraux à la gouvernance et au renforcement des capacités a fait manquer aux programmes des occasions d'appuyer la coordination de l'aide canadienne en matière de sécurité.

La mise en place des programmes a permis au gouvernement du Canada d'améliorer la coopération et la coordination nationales et internationales en matière d'aide au renforcement des capacités. Toutefois, les entretiens et les études de cas ont montré que la possibilité pour les programmes d'appuyer la coordination de l'aide canadienne en matière de sécurité n'était pas pleinement exploitée, avec des exemples limités de missions communes d'évaluation des besoins et de programmation interministérielle, et qu'elle était par ailleurs touchée par la diminution de l'accès des partenaires fédéraux aux fonds des programmes.

L'accès au financement des programmes par d'autres ministères a commencé à diminuer avant et au cours de la pandémie de la COVID-19. Les personnes interrogées au sein des autres ministères ont confirmé que l'accès aux fonds du programme suscitait moins d'intérêt, invoquant la lourdeur des exigences bureaucratiques par rapport aux faibles montants des projets, le décalage avec les priorités d'Affaires mondiales Canada et les répercussions négatives des retards de financement sur les relations avec les pays partenaires. Les personnes interrogées ont observé que le cadre général des programmes pour la mobilisation des autres ministères était inadéquat par rapport aux objectifs des programmes, car les activités de renforcement des capacités retiraient du personnel des tâches opérationnelles avec un remboursement limité des coûts connexes, ce qui limitait leur capacité à libérer du personnel et nécessitait un partenaire au titre du crédit 10 pour l'équipement et d'autres dépenses. D'autre part, les programmes ont des lacunes en matière de mécanismes de responsabilisation pour la mise en œuvre des projets d'autres ministères, avec des annulations se produisant tard au cours de l'exercice. Les programmes ont également été touchés par des changements dans les interprétations ministérielles des dépenses admissibles au titre du crédit 1. Récemment, plusieurs autres ministères ont cherché à étendre les pouvoirs délégués au titre du crédit 10 en vue d'appuyer la mobilisation internationale, s'éloignant ainsi de l'objectif initial des programmes.

## Les programmes n'ont pas défini leur rôle et leur valeur ajoutée dans le soutien à la capacité de réaction immédiate en matière de sécurité par rapport au changement institutionnel et sociétal à long terme axé sur le développement.

Les programmes étaient d'abord axés sur le renforcement de la capacité d'intervention des pays partenaires et des institutions internationales en matière de sécurité, mais ils ont ensuite été étendus pour aborder des questions plus générales et lutter contre les causes profondes du terrorisme et de la criminalité à l'échelle internationale. Les entretiens avec le personnel et les partenaires chargés de la mise en œuvre, ainsi que l'examen des documents, ont montré que le rôle des programmes est devenu moins précis au fil du temps. L'accent a été mis non seulement sur les solutions et les objectifs immédiats en matière de sécurité, mais aussi sur la programmation dans l'ensemble du continuum sécurité-développement, notamment la résilience des communautés et la mobilisation de la société civile.

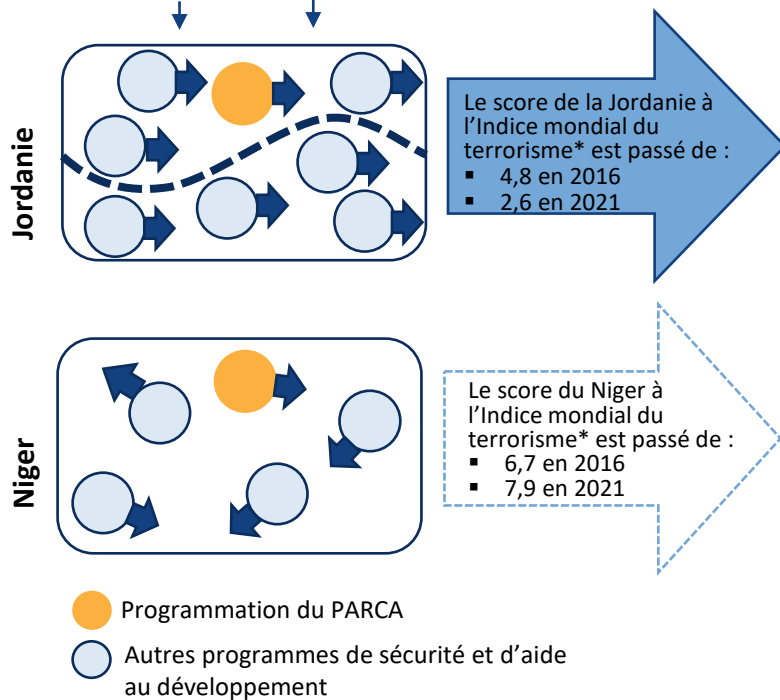
L'évaluation a montré qu'il était possible de mieux définir et d'équilibrer les contributions entre l'appui aux résultats à court terme en matière de sécurité et le développement des capacités à long terme, en tirant parti de la souplesse des modalités des programmes et en établissant des ponts avec les travaux pertinents d'aide au développement. L'évaluation précédente et l'analyse documentaire ont montré que les efforts à court terme étaient inefficaces et insoutenables lorsqu'il y a absence de profondeur institutionnelle et de mobilisation politique à long terme. D'autre part, les efforts à long terme des programmes ont été entravés par un budget limité, l'absence de priorités d'investissement clairement définies et le peu de relations sur le terrain et de politiques nécessaires pour appuyer un changement durable à long terme.



# Cohérence

Une stratégie pangouvernementale a fourni l'impulsion et les mécanismes nécessaires à une meilleure harmonisation et coordination de la participation du Canada

Priorités de la coalition mondiale  
Plans et stratégies nationaux de la Jordanie  
**Stratégie du Canada au Moyen-Orient**



\*Source : Données publiques de l'Institute for Economics and Peace sur l'indice mondial du terrorisme (2022). L'indice est mesuré sur une échelle de 0 à 10, 10 représentant l'effet mesurable le plus élevé du terrorisme.

**Les programmes manquaient de mécanismes permettant une réflexion et une collaboration cohérentes et une collaboration avec d'autres programmes en matière d'aide internationale d'Affaires mondiales Canada en activités dans des domaines complémentaires.**

L'évaluation de 2016 des programmes a mis en évidence la nécessité pour le PRCLC et le PARCA de définir et de communiquer leur créneau stratégique en ce qui concerne les programmes complémentaires en matière de sécurité et de développement, et d'intégrer les efforts des ministères dans le cadre d'une approche « panministérielle ».

L'évaluation a montré qu'on a déployé peu d'efforts et de mécanismes visant à favoriser la cohérence de la réflexion et de la collaboration, au fur et à mesure que les programmes passaient d'objectifs de sécurité (et de l'avantage comparatif d'un financement flexible et rapide) à des objectifs centrés sur le développement. Les programmes ont principalement mobilisé d'autres équipes et missions de programmation de l'aide internationale pour obtenir leurs commentaires sur les propositions de projet au niveau opérationnel. La direction et le personnel interrogés ont mentionné que l'établissement de cadres nationaux intégrés, l'intégration d'une programmation explicite en matière de sécurité dans le groupe de travail sur le triple nexus et l'identification de coordinateurs spécialisés en sécurité au sein des missions étaient des moyens de favoriser la cohérence.

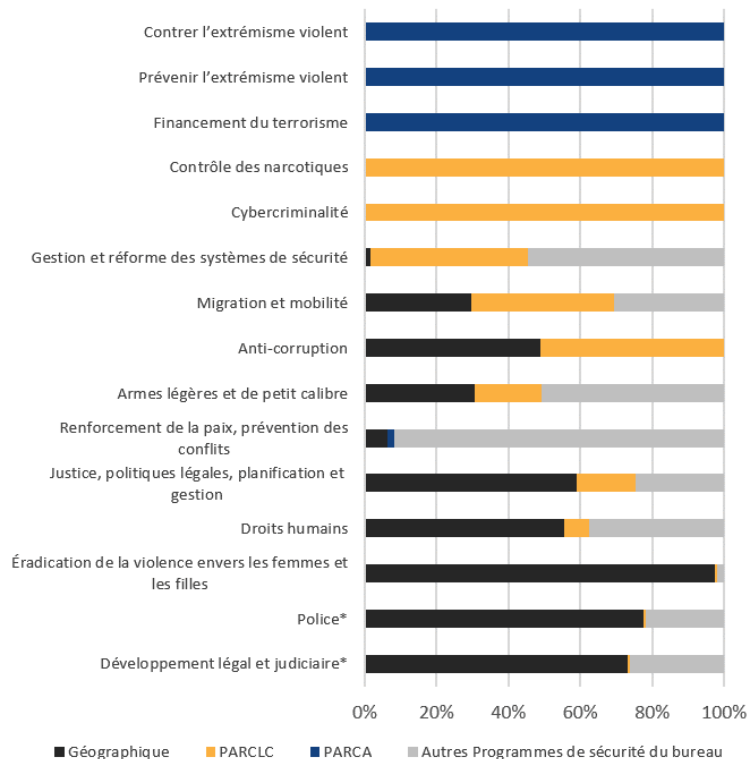
**La cohérence entre les investissements des programmes et les autres efforts en matière d'aide et de diplomatie du Ministère était forte lorsqu'elle s'inscrivait dans le cadre d'une stratégie à l'échelle du gouvernement.**

L'évaluation a démontré que la cohérence des autres engagements en matière d'aide internationale était nettement plus forte dans le contexte de la stratégie du Canada au Moyen-Orient, qui mettait fortement l'accent sur la sécurité, en définissant clairement les priorités, les documents de planification et de compte rendu communs ainsi qu'une ressource de coordination dédiée sur le terrain. L'étude de cas sur la Jordanie illustre parfaitement la valeur ajoutée des programmes dans leur rôle de coordination au sein d'un cadre commun d'objectifs pour l'engagement des Canadiens. Grâce à l'unique coordonnateur régional dédié aux programmes, le PARCA a efficacement rapproché les efforts du personnel de la mission, des partenaires fédéraux, des partenaires en matière de subventions et de contributions et des autres donateurs, et a partagé les pratiques exemplaires entre les intervenants.

En revanche, l'étude de cas du Niger a démontré que les résultats positifs des projets avaient peu de chances de se poursuivre dans le contexte fragile du pays, touché par l'insécurité régionale. La documentation traitant du renforcement des capacités souligne que les pays qui ont le plus besoin d'une aide en matière de sécurité sont ceux qui sont le moins en mesure d'en tirer profit en raison de facteurs complexes d'instabilité, d'insécurité et de pauvreté. Les universitaires et les partenaires de mise en œuvre s'accordent également à dire que l'aide en matière de sécurité dans les contextes fragiles doit s'inscrire dans le cadre d'efforts globaux incluant la sécurité, le développement économique équitable et d'autres éléments. Le constat se reflète également dans les principes du CAD de l'OCDE relatifs au travail dans les États fragiles. Bien qu'il y ait eu peu de possibilités d'améliorer la cohérence en raison des programmes de développement limités dans le pays et de l'absence d'une stratégie globale pour la région, de nouvelles priorités sont apparues au moment de l'évaluation, sous la direction de la direction générale géographique d'Affaires mondiales Canada et de la Coalition pour le Sahel.

# Cohérence

## Décaissements sectoriels 2021-2021, par secteur



Source : Rapport statistique sur l'aide internationale 2020-2021; données du dirigeant principal des finances, juillet.

Les programmes ont abordé des enjeux semblables, souvent sans coordination, avec d'autres volets de l'aide internationale. Parmi les principaux enjeux, on compte :

- Gestion et réforme du secteur de la sécurité
- Gestion et réforme du secteur de la justice
- Lutte contre la corruption
- Prévention des conflits
- Prévention de la criminalité

## Les programmes ont pris des mesures pour renforcer la cohérence avec d'autres programmes d'aide au renforcement de la sécurité, les efforts étant principalement axés sur les processus administratifs et l'examen des propositions de projets.

Les programmes ont été conçus pour compléter d'autres programmes d'aide au renforcement de la sécurité et pour être mis en œuvre de manière cohérente avec eux, en raison du soutien commun apporté aux États bénéficiaires et du partage des partenaires de mise en œuvre. L'évaluation précédente a mis en évidence le manque de cohérence des programmes d'aide au renforcement de la sécurité d'Affaires mondiales Canada, qui ont été conçus indépendamment pour soutenir les différents engagements du gouvernement du Canada, et ont été guidés par des conditions générales, des procédures d'exploitation uniformisées, des outils de gestion de projet et des outils de rapports distincts. Le PARCLC et le PARCA sont les seuls programmes de sécurité d'Affaires mondiales Canada à avoir adopté un outil d'évaluation des risques fiduciaires (OERF) en 2019 dans le cadre de leurs pratiques de gestion des risques.

En raison de l'existence de partenaires de mise en œuvre communs, les programmes ont mis en place le groupe responsable de la cohérence des programmes du Secteur de la sécurité en 2019, avec pour mandat d'harmoniser les processus administratifs et les modèles de projet, ce qui a créé des difficultés pour les partenaires communs. Les efforts de coordination en matière de stratégies et d'établissement de relations entre les programmes d'aide au renforcement de la sécurité ne suivaient pas de mécanismes établis, ce qui n'a pas permis d'en assurer le suivi. Par exemple, les programmes manquaient de capacité et de soutien en matière de politiques, car ils étaient principalement composés de responsables de programme; les plans intégrés pour la paix et la sécurité n'étaient disponibles que pour les pays ciblés par le Programme pour la stabilisation et les opérations de paix et servaient de répertoire plutôt que d'outil de planification stratégique. Les possibilités de collaboration de la haute direction sur les questions stratégiques au sein du Secteur de la sécurité ont également été jugées limitées. Une grande partie de la coordination se faisait au moyen d'une rétroaction sur les propositions au niveau des groupes de travail.

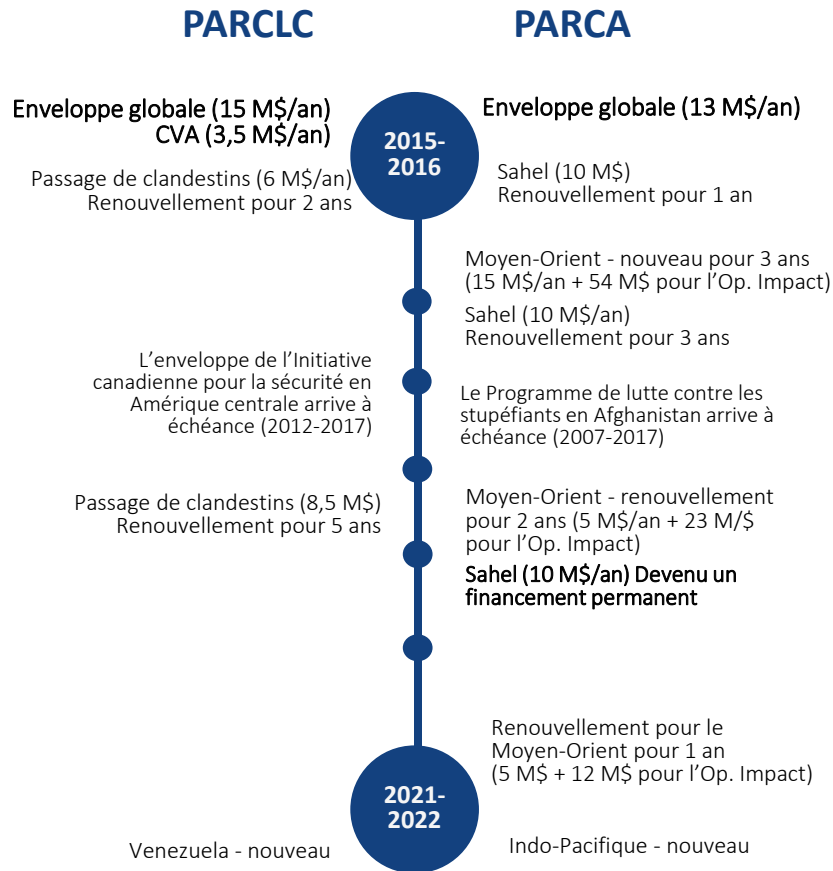
## Les programmes se sont efforcés de collaborer avec d'autres donateurs et États partenaires dans le cadre de visites de contrôle, d'une programmation conjointe et de divers forums de coordination.

L'évaluation a mis en évidence des exemples notables de collaboration avec les donateurs et les États bénéficiaires de la part de certains membres du personnel du programme qui ont fait bon usage des visites de suivi pour rencontrer les institutions des pays partenaires, les partenaires chargés de la mise en œuvre et d'autres donateurs. Cela a également été montré par le travail du coordinateur régional du PARCA en Jordanie, dont les efforts ont permis de déterminer les priorités de la contribution du Canada et de garantir l'alignement des intérêts et le transfert de connaissances vers d'autres donateurs (notamment en dirigeant les forums de coordination des donateurs dans les secteurs de la sécurité). Les programmes ont financé la programmation conjointe des donateurs dirigée par le Royaume-Uni, les États-Unis et la France, et la présence des programmes dans certains forums mondiaux antiterroristes clés a soutenu le dialogue avec les partenaires extérieurs.

Dans l'ensemble, l'évaluation a montré qu'il était possible de collaborer plus systématiquement avec les partenaires extérieurs et d'échanger les connaissances. La stratégie du Canada pour l'Indo-pacifique offre l'occasion de renforcer la coordination entre les donateurs et les bénéficiaires, car de nombreux donateurs ont également fait de l'Indo-pacifique, et du renforcement des capacités en matière de cybersécurité en particulier, leur nouvelle priorité.

# Conception et efficacité

Évolution du financement des programmes depuis 2015-2016  
(le financement continu est mis en évidence en gras).



D'autres programmes ministériels réactifs ont utilisé des mécanismes supplémentaires avec des frais généraux administratifs limités, tels que les déploiements, les fonds de réserve avec des critères d'activation prédéfinis, l'utilisation de listes et d'accords de partenariat stratégique.

## La structure de financement complexe des programmes a causé des problèmes dans la définition d'une stratégie de programmation, la gestion de la relève des projets et le financement de projets sur les thèmes du PARCLC et du PARCA.

Les budgets du PARCLC et du PARCA comprenaient un financement permanent et des enveloppes consacrées aux nouvelles priorités du gouvernement du Canada. Ces nouvelles enveloppes portaient souvent sur des crises ou des problèmes prolongés et ont été renouvelées. Cela a complexifié la gestion de plusieurs budgets de programmes : plafonds différents, dates d'entrée en vigueur et de fin différentes, affectations au titre du crédit 1 et du crédit 10. La proportion des affectations au titre du crédit 1 au sein d'une enveloppe de financement allait de 30 % pour l'enveloppe consacrée à la lutte contre le passage de clandestins à 7 % pour l'enveloppe globale du PARCLC. Les données financières disponibles et les entrevues ont mis en évidence le fait que les renouvellements de financement nécessitaient un investissement administratif important et posaient des difficultés lorsque les fonds devenaient disponibles plus tard au cours de l'exercice, car les processus opérationnels ne permettaient pas un décaissement rapide. L'analyse des dossiers de projet a révélé que les processus d'approbation des projets duraient en moyenne six mois entre la recommandation du comité d'examen des priorités et la signature de l'instrument. Les partenaires chargés de la mise en œuvre ont indiqué que les retards dans le renouvellement des financements leur posaient des difficultés en matière de rétention du personnel et de gestion des relations avec les bénéficiaires. Plusieurs partenaires et membres du personnel interrogés ont également fait part de la difficulté à financer des propositions qui recoupaient les enveloppes du PARCLC et du PARCA, ce qui causait des opportunités ratées de faire le lien entre les efforts de lutte contre la criminalité et ceux de lutte contre le terrorisme.

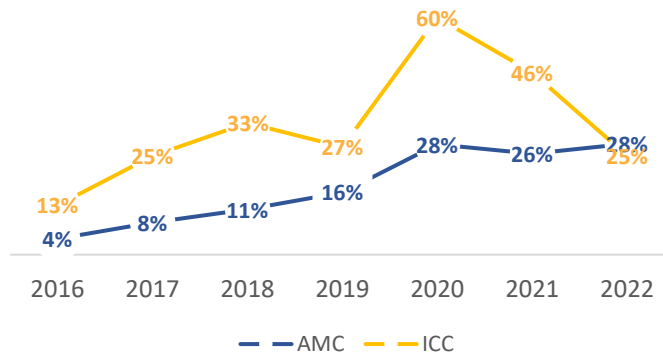
## Les programmes ne disposaient pas d'une souplesse suffisante dans leurs processus de programmation pour soutenir une mise en œuvre agile des projets, ce qui a contribué à l'interruption annuelle du financement.

Les évaluations précédentes du programme et une analyse des pratiques des donateurs en matière de renforcement des capacités ont mis en évidence la nécessité d'accorder une certaine souplesse dans le programme, avec une souplesse de financement suffisante entre les années et les activités d'investissement pour faire face à l'incertitude dans le contexte du terrorisme et des menaces criminelles et aux retards de mise en œuvre des projets qui en découlent. Toutefois, l'évaluation a révélé que les **processus de programmation sont devenus plus complexes et plus longs** au cours de la période d'évaluation et qu'aucun mécanisme de décaissement rapide n'était disponible en dehors du financement des projets. Le processus d'évaluation du risque fiduciaire a allongé le délai d'approbation des projets au titre du crédit 10 et a contribué à une plus grande proportion d'accords de contribution (atteignant 91 % en 2019-2020), y compris avec des partenaires multilatéraux tels qu'INTERPOL et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). En 2020, les programmes ont harmonisé les exigences relatives aux demandes des autres ministères avec celles des partenaires externes, ce qui a ajouté des complexités administratives pour les autres ministères qui demandaient souvent de petits montants de financement, et a découragé l'accès aux fonds des programmes. Les programmes exigeaient également la confirmation de la mise en œuvre du projet au titre du crédit 1 pour le mois de septembre de chaque année, ce qui s'est avéré difficile en raison de l'incertitude quant à la disponibilité des bénéficiaires.

L'évaluation a montré que le manque de souplesse des processus de programmation a contribué à des interruptions de financement chaque année. Entre 2015-2016 et 2021-2022, les interruptions de financement s'élevaient à 40 % pour les projets du crédit 1, à 17 % pour l'enveloppe du crédit 10 consacrée à la lutte contre le passage de clandestins et à 21 % pour l'enveloppe du crédit 10 consacrée au Sahel. Il n'a pas été possible de calculer les interruptions de financement pour l'ensemble des enveloppes du crédit 10 en raison du manque de données.

# Conception et efficacité

## Proportion d'employés temporaires et occasionnels au niveau des hauts fonctionnaires (PM-5)



Source : SGRH (Power BI), janvier 2023.

## Charge de travail moyenne des agents principaux de programme, par agent et par an

**15** décaissements de projets

2015-2016 (2019-2020)

**7** décaissements de projets

2020-2021 (2021-2022)

**Les programmes ont connu une période d'instabilité importante due à des changements organisationnels, à la rotation du personnel et à la discontinuité de la direction, ce qui a entraîné une perte de mémoire institutionnelle.**

Entre 2015-2016 et 2021-2022, les programmes ont été répartis entre trois groupes au sein du Ministère (Direction générale de la non-prolifération et de la réduction des menaces à la sécurité, Direction générale du contre-terrorisme, du crime et du renseignement, Direction générale de la criminalité internationale et de la lutte contre le terrorisme). Les changements fréquents dans les mandats des groupes ont été aggravés par la rotation de cinq directeurs de programme. La dotation en personnel a constitué un défi majeur pour les programmes, avec une forte dépendance à l'égard des options de dotation en personnel à court terme, en particulier au niveau des responsables de programme, et des possibilités d'intérim. En moyenne, 36 % du personnel a été engagé à des postes intérimaires au cours de la période d'évaluation. La structure organisationnelle des programmes a limité l'avancement professionnel des responsables de programme, car elle comprenait des postes de débutants et de hauts fonctionnaires, sans aucun poste intermédiaire. Elle comprenait également peu de personnel de soutien de la politique et des activités ministérielles dans les autres programmes de sécurité. Les évaluations précédentes ont également fait état de problèmes importants de surcharge de travail et de rotation du personnel, ce qui a limité la capacité du personnel de réaliser la programmation stratégique, en plus de nuire à la mise en œuvre des recommandations des évaluations antérieures.

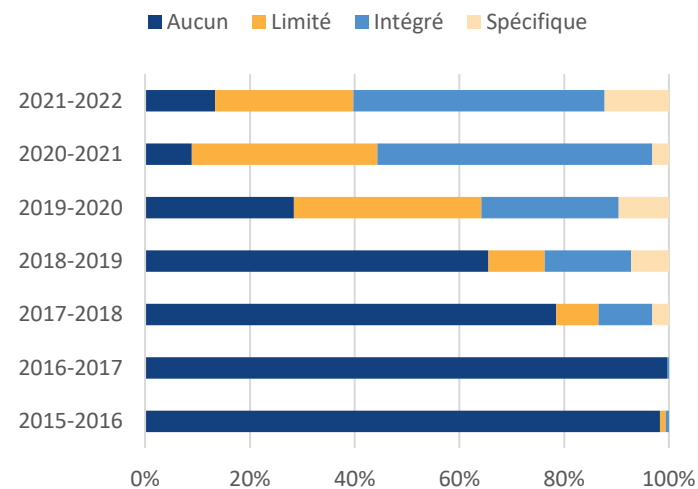
La rotation du personnel et l'absence générale de suivi de la remise de la documentation ont entraîné des lacunes dans la gestion de l'information et une perte du savoir ministériel sur les points forts des partenaires, leurs relations avec les pays bénéficiaires et les raisons de la sélection des projets. Les partenaires et le personnel interrogés ont fait état du manque d'occasions pour le personnel d'élargir son expertise dans un milieu où le taux de roulement et le rythme des projets sont élevés. Les partenaires ont également fait état de conseils divergents fournis par le personnel sur leurs projets et d'exemples où des connaissances importantes sur les projets n'ont pas été communiquées lors de la succession des agents. La nouvelle direction établie en 2020 a donné la priorité à la résolution des problèmes de ressources humaines, à la professionnalisation de l'équipe et à la modération de la charge de travail des agents en se concentrant sur un plus petit nombre de projets de plus grande envergure. Ces efforts ont été renforcés par la conclusion de l'exercice de démobilisation du Ministère, qui a fait passer les postes non-permutants des programmes de 26 % en 2016 à 88 % en 2022, le nombre d'employés occupant des postes importants ayant doublé au cours des deux dernières années.

## Les programmes se sont efforcés d'améliorer leurs pratiques de gestion.

Les évaluations précédentes des programmes ont mis en évidence des lacunes importantes dans les systèmes et processus de gestion. Au cours de la période d'évaluation, et plus particulièrement depuis 2020, les programmes ont apporté des améliorations aux pratiques de gestion, notamment ce qui suit : une gestion plus cohérente des dossiers de projet, des mises à jour des procédures opérationnelles normalisées, la préparation des rapports de suivi de projet, la saisie des projets du crédit 1 dans les systèmes ministériels, et la communication à la haute direction des investissements à venir. Toutefois, un examen des plateformes administratives des programmes a permis de cerner des lacunes persistantes en ce qui concerne la tenue à jour des données historiques relatives au budget et aux décaissements, le suivi central des propositions de projet, les rapports de suivi sur le terrain, les comptes rendus de décision des comités et les délais de clôture des projets. L'examen des outils de mesure du rendement des programmes et les entretiens avec les partenaires ont montré que les outils d'établissement de rapports ne rendaient pas suffisamment compte de la complexité des programmes financés et des facteurs externes.

# Conception et efficacité

Les notes attribuées à l'égalité des genres dans les projets de subventions et de contributions financés au titre du crédit 10 reflètent l'importance accrue accordée à l'intégration des genres.



Les programmes ont rapidement et considérablement accru leur attention et leur soutien à l'intégration de l'égalité des genres dans le secteur de la sécurité, largement dominé par les hommes.

En réponse à la recommandation de l'évaluation de 2016 visant à remédier à la « cécité au genre » dans le cadre du renforcement des capacités et de la mise en œuvre ultérieure de la Politique d'aide internationale féministe et du plan d'action national sur les femmes, la paix et la sécurité, les programmes ont pris des mesures pour renforcer la capacité d'intégration de la dimension de genre. Avant la période d'évaluation, les projets financés n'effectuaient pas d'analyses de genre et ne cherchaient pas à obtenir des résultats sexospécifiques. Depuis 2015-2016, l'analyse de l'égalité des genres fait partie du formulaire de proposition et constitue un critère d'évaluation des propositions. Selon les partenaires de mise en œuvre du crédit 10 interrogés, l'inclusion des considérations d'égalité des genres est devenue un élément important de leurs propositions et le Canada est l'un des rares donateurs à soutenir les travaux sur l'égalité des genres dans le domaine de la sécurité.

Dans l'ensemble, les programmes se sont appuyés sur les partenaires de mise en œuvre pour définir l'ampleur des engagements en matière d'intégration de la dimension de genre. Les entretiens et les études de cas ont mis en évidence le fait que les partenaires ont poursuivi trois options pour faire progresser l'égalité des genres : promouvoir la participation des femmes aux activités de renforcement des capacités, intégrer un point de vue tenant compte des différences entre les sexes dans les programmes et le matériel de formation, et soutenir les interventions propres à chaque sexe. Cette dernière mesure a conduit à l'élaboration de plusieurs produits de connaissance fondamentaux sur le genre et la sécurité : un rapport historique sur les femmes dans les forces de l'ordre dans la région de l'ANASE par l'ONUUDC, ONU Femmes et INTERPOL, un manuel contenant des stratégies et des pratiques exemplaires pour renforcer l'égalité des genres dans les services répressifs chargés de la lutte contre la drogue par la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues et des études du Bureau des affaires de désarmement des Nations Unies sur l'égalité des genres et le contrôle des armes de petit calibre. Le PARCA finance actuellement une plateforme numérique destinée à soutenir l'intégration par le Bureau de lutte contre le terrorisme des Nations Unies de facteurs spécifiques au genre et intersectionnels dans la lutte contre le terrorisme et la prévention de l'extrémisme violent.

Les preuves de l'intégration des droits de la personne dans le cycle des programmes étaient limitées.

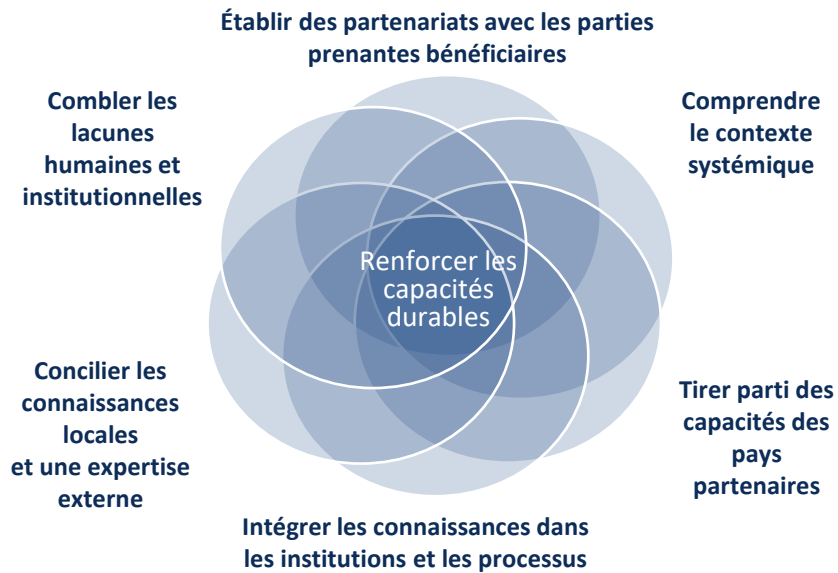
Dans le cadre de la lutte antiterroriste, la *Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et la lutte antiterroriste* a noté dans son rapport de 2021 que le renforcement des capacités souffrait d'une négligence persistante dans l'intégration des droits de la personne, d'un contrôle minimal et d'un manque de suivi et d'évaluation adéquats. Un examen de la documentation des projets échantillonnés pour les études de cas a montré que les évaluations des droits de la personne des partenaires contenaient généralement des références de haut niveau aux normes, statuts et déclarations des organisations, des Nations Unies et d'autres organisations internationales en matière de droits de la personne (62 % des propositions) et se concentraient sur l'intégration des droits de la personne dans le renforcement des capacités en tant qu'information sur le contenu (49 %), principalement dans les programmes et matériel de formation (31 %), mais aussi par la sensibilisation et la défense des droits (24 %). Seuls 33 % des propositions contenaient une évaluation de la situation des droits de la personne dans le pays et/ou des antécédents du bénéficiaire en matière de droits de la personne et 16 % décrivaient les mesures particulières à prendre pour garantir que le projet ne porte pas atteinte aux droits de la personne ou n'ait pas d'incidence négative sur ceux-ci.





# Résultats

Selon la littérature, il est difficile d'établir un lien entre les répercussions à long terme des exercices à court terme de renforcement des capacités et l'amélioration de la sécurité. En raison de la grande complexité des contextes de sécurité et du fait que le renforcement des capacités n'est qu'une mesure mineure parmi d'autres, il s'avère impossible de mesurer avec précision la contribution des mesures ainsi que les relations de cause à effet entre le renforcement des capacités et les changements comportementaux ou institutionnels à plus grande échelle. Toutefois, les pratiques exemplaires et les principes clés d'un renforcement efficace des capacités axé sur la sécurité sont bien connus. Ils sont illustrés dans le diagramme ci-dessous.



Source : Gerspacher, Hanlon et Weiland (2017). *Sustainable Capacity Building* (Renforcement durable des capacités) : *Guidelines for Planning and Project Design Communities* (Lignes directrices pour les communautés de planification et de conception de projets), United States Institute of Peace.

## Les programmes ont obtenu de bons résultats au niveau des produits et des résultats immédiats en développant les connaissances, la sensibilisation et les compétences du personnel chargé de la sécurité des bénéficiaires et en établissant des réseaux.

Les études de cas ont démontré que les besoins en matière de renforcement des capacités dans les pays étudiés étaient importants et variés. Dans le cas de la Jordanie, du Guatemala et du Niger, les pays partenaires se sont largement appuyés sur le soutien des donateurs pour la formation, les investissements en capital et l'équipement. Les projets échantillonnés dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas ont démontré que les mesures de renforcement des capacités correspondaient aux priorités exprimées par les bénéficiaires et répondaient largement à leurs besoins. Les projets menés dans les cinq pays ayant fait l'objet d'une étude de cas ont généralement été bien exécutés et 100 % ont mis en œuvre les activités prévues entièrement ou partiellement, avec quelques retards de mise en œuvre attribués à la pandémie de COVID-19. Les bénéficiaires interrogés ont estimé que l'aide qu'ils ont reçue était de grande qualité et pertinente au niveau personnel et institutionnel. Ils ont souligné la grande qualité des formateurs et ont exprimé leur intérêt pour la formation continue. Les bénéficiaires ont beaucoup apprécié le soutien apporté en matière d'infrastructures et d'équipements, qui a permis de donner une grande visibilité à l'investissement canadien.

La grande majorité des projets examinés (81 %) ont fourni des preuves complètes ou partielles de l'amélioration des capacités des bénéficiaires en termes de connaissances, de compétences, de sensibilisation du personnel et d'accès aux réseaux opérationnels (annexe 4). Les projets qui ont fourni un soutien en matière d'équipements et d'infrastructures correspondaient aux besoins des bénéficiaires et ont permis d'améliorer directement leur préparation et leur souplesse opérationnelles (p. ex. l'achat d'un bateau zodiac et d'équipements pour l'unité maritime jordanienne de lutte contre le terrorisme et la remise en état d'une route le long de la frontière septentrionale avec la Syrie).

## Les projets qui ont démontré l'obtention de résultats en matière de capacités présentaient les caractéristiques d'un renforcement des capacités efficace documenté dans la littérature.

L'analyse documentaire a permis de dégager les grandes catégories suivantes de pratiques exemplaires en fait de renforcement des capacités : la sensibilité et l'harmonisation des mesures de renforcement des capacités quant aux besoins locaux, au contexte et au niveau de capacité existants; l'établissement de relations de partenariat et l'engagement entre les donateurs et les pays partenaires visant à garantir que les interventions ne sont pas « axées sur l'offre » et qu'elles sont suivies d'effets; la combinaison d'une fourniture de capacités de qualité et d'incitations visant à soutenir les changements de comportement et les changements institutionnels au sens large.

L'analyse des études de cas a également révélé que les projets de l'échantillon présentant un renforcement des capacités des bénéficiaires comportaient des facteurs positifs liés à la qualité de la mise en œuvre et à l'adhésion locale, notamment une grande qualité de la mise en œuvre (71 % des projets ayant présenté des capacités), une conception adaptée au contexte (67 %), une intensité suffisante des mesures de renforcement des capacités qu'on a fournies (54 %), l'adhésion des participants (50 %) et des dirigeants (42 %). Ces projets ont clairement cerné les lacunes en matière de capacités parmi les bénéficiaires ciblés et ont fourni un soutien complet au renforcement des capacités en réponse à ces lacunes, notamment la formation, la pratique, le mentorat et les visites d'étude, l'équipement nécessaire et d'autres formes de soutien, le cas échéant. La fourniture d'équipements s'accompagnait d'une formation correspondante à leur utilisation et à leurs capacités, et incluait une version de plan de maintenance prolongé.

# Résultats

## Exemple de réussite :

### Suivi des livraisons d'armes illicites aux groupes terroristes et armés au Sahel

Grâce au soutien du PARCA en 2020, le groupe Conflict Armament Research visait à renforcer la capacité qu'avaient les forces de sécurité nigériennes et burkinabè à surveiller le passage transfrontalier illicite d'armes légères et de petit calibre (ALPC) ainsi que de dispositifs explosifs improvisés qui étaient destinés à des groupes armés et terroristes.

L'étude de cas du Niger a révélé que ce projet transfrontalier de surveillance et de renforcement des capacités a contribué aux effets suivants :

- Renforcer les compétences et la motivation du personnel de sécurité du Niger pour trouver, enregistrer et analyser les ALPC illicites.
- Améliorer la connaissance des nouvelles tendances en matière de trafic d'armes et la manière de mener des enquêtes de suivi sur les articles saisis documentés.
- Accroître la collaboration transfrontalière pour le partage des données entre les institutions de sécurité de la région.

## Les projets régionaux ont constitué une plateforme importante pour la mise en réseau et le partage des connaissances entre les États partenaires, mais, pour être efficaces, ils ont dû être adaptés aux besoins en renforcement des capacités propres à chaque pays.

Pour aborder la nature transnationale du terrorisme et du crime, les programmes ont adopté la programmation régionale qui a agi comme véhicule pour accroître la coopération, la coordination et l'interopérabilité. Les études de cas ont montré que, dans certains cas, les pays partenaires ont pu apprendre d'autres États de leur région et fournir des conseils dans les domaines où ils étaient plus forts (par exemple, grâce au projet d'Avocats sans frontières Canada, le Guatemala a instauré un tribunal spécialisé pour les crimes de traite des personnes, de telle sorte qu'il est devenu un chef de file régional). Dans d'autres cas, le recours à une approche régionale a été perçu comme insuffisant pour répondre aux besoins particuliers du pays. Pour y remédier, les partenaires chargés de la mise en œuvre ont équilibré la portée des projets régionaux grâce à une mise en œuvre progressive de la programmation régionale et un suivi spécifique au pays, ou encore en travaillant à établir des solutions flexibles pour le pays.

Un autre exemple d'optimisation de la force des programmes régionaux a été de soutenir le déploiement d'un poste de la GRC au Jakarta Center for Law Enforcement Cooperation. L'agent de la GRC faisant l'objet du financement a travaillé avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni pour dispenser des cours de formation, et a ainsi approfondi les relations opérationnelles avec les partenaires du Groupe des cinq. Le PRCLC a indiqué qu'en collaboration avec la GRC, le Centre de Jakarta a formé 1 200 agents de la paix.

## Dans certains cas, les pratiques opérationnelles et l'état de préparation des pays partenaires ont été modifiés, ce qui a ajouté de la valeur aux opérations de sécurité actuelles.

L'évaluation a dégagé des exemples tangibles de changements de comportement accompagnés de changements correspondants apportés aux pratiques institutionnelles (par exemple, on peut citer le renforcement des capacités de l'ONUDC en cybercriminalité qui a permis de formaliser l'unité de lutte contre la cybercriminalité en tant que service autonome de la police nationale du Guatemala, ainsi que les programmes de contrôle des conteneurs qui ont instauré des unités de contrôle portuaire inter organisationnelles dans différents pays). Ces changements ont été plus particulièrement observés dans les projets visant à renforcer les capacités opérationnelles, notamment en matière de sécurité des frontières, de services de police et d'inspection, lorsque le personnel est resté en poste pendant des périodes prolongées et que le manque de capacités a été conçu comme présentant un risque à la sécurité. Les études de cas ont révélé plusieurs exemples des contributions qu'ont apportées les projets à la sécurité mondiale. Certains projets ont pu quantifier par des saisies ou des arrestations les résultats obtenus en matière de réduction des menaces. Mais la plupart des changements observés concernaient la qualité des pratiques institutionnelles et l'état de préparation plutôt que le déploiement actif de capacités.

La plupart des projets échantillonnés (88 %) ayant démontré des changements de comportement et de pratique renfermaient des preuves de la présence des trois déterminants du changement de comportement (capacité, opportunité et motivation). À l'inverse, 70 % des projets qui présentaient des résultats de capacités, mais sans changements des pratiques, manquaient également de données sur les incitations personnelles et institutionnelles et sur les possibilités de mettre en application les compétences et les connaissances acquises. Le tout suggère que les changements de capacité ne suffisent pas à entraîner des changements de pratique sans la présence d'incitations plus étendues pour améliorer les rendements.

# Résultats

## Exemple de réussite :

Renforcer les réponses de la justice pénale au terrorisme et aux combattants terroristes étrangers en Asie du Sud-Est

L'ONUUDC a apporté aux gouvernements des États membres de l'ANASE une série d'aides techniques régionales et nationales spécifiques à la lutte contre le terrorisme, notamment pour actualiser les cadres juridiques de cette lutte en accord avec l'évolution du droit international et celle des droits de l'homme. Les entretiens et l'examen de documents pour l'étude de cas sur la Thaïlande ont montré que le soutien de l'ONUUDC en Thaïlande comportait un examen des modifications à la loi sur le financement de la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive (qui n'a pas encore été adoptée en tant que loi), tandis que le soutien à l'Indonésie a eu plus d'impact. L'Indonésie a modifié sa loi antiterroriste en 2018, qui comprenait une nouvelle clause d'indemnisation permettant aux victimes des attentats à la bombe de Bali en 2002 de bénéficier d'une aide.

## Le fait que les programmes donnent lieu à des résultats particuliers aux instruments juridiques, aux cadres et aux politiques dépendait des environnements favorables dans les États partenaires.

Les programmes ont apporté un soutien important à la mise en œuvre et à l'actualisation des instruments juridiques, des cadres et des politiques, souvent dans le contexte d'efforts globaux de renforcement des capacités. Les études du Guatemala, de la Jamaïque et de la Thaïlande montrent que des progrès ont été réalisés dans l'élaboration de cadres juridiques et institutionnels, notamment en ce qui concerne le terrorisme, les drogues illicites, la cybersécurité et l'intégration de la dimension de genre. Toutefois, les efforts déployés pour atteindre les résultats visés ont été fortement influencés par un environnement général favorable à l'intérieur d'un pays. Un soutien politique et institutionnel robuste de la part des pays partenaires a facilité l'avancement de ces résultats, tandis que l'instabilité politique, le manque de volonté politique, la lenteur du changement et les cultures organisationnelles peu favorables les ont entravés.

Les études de cas ont mis en évidence la nécessité d'investir davantage et à plus petite échelle dans des études politiques, des documents de réflexion et des échanges de connaissances afin de définir la marche à suivre ultérieure en ce qui concerne les cadres juridiques, politiques et institutionnels. Elles ont également montré que les programmes de renforcement des capacités ciblant ce domaine doivent être mieux adaptés au contexte et à l'évolution au niveau national et local, et qu'ils exigent des efforts de sensibilisation plus importants auprès des pays bénéficiaires. Garantir la collaboration entre les missions a été considéré comme un facteur important pour réaliser ces résultats, en augmentant la coopération entre les pays bénéficiaires, comme en attestaient des résultats probants dans le cas de la Jordanie.

## Les projets visant à renforcer la résilience au niveau des collectivités n'ont pas atteint les résultats escomptés en raison de leur portée limitée, de la faible intensité de leur programmation et de l'absence de voies d'institutionnalisation.

Le Programme de renforcement des capacités de lutte contre le terrorisme a étendu son champ d'action à l'engagement communautaire en réponse à la nécessité de s'attaquer aux causes profondes et aux liens entre l'extrémisme violent et la radicalisation, d'une part, et le terrorisme, d'autre part. Pour ces projets, les principaux bénéficiaires sont passés des institutions de l'État aux organisations et membres de la collectivité. L'incidence des projets examinés en Jordanie et au Niger se limitait principalement à de petits groupes de personnes impliquées dans les activités du projet; bon nombre d'entre eux n'ont pas montré leur capacité à susciter du changement au sein de la collectivité. En l'absence d'un groupe à haut risque clairement ciblé, d'une intensité limitée et de la nature à court terme de la programmation, et en l'absence d'un plan visant à institutionnaliser le changement en vue d'un engagement plus étendu de la collectivité, les projets examinés ont montré peu de chances d'obtenir des résultats. Cette observation cadre avec l'évaluation de la stratégie pour le Moyen-Orient, qui a relevé le peu d'impact des campagnes d'Affaires mondiales Canada sur l'extrémisme violent, bien qu'elles aient touché un public étendu. Une analyse documentaire et des études de cas ont mis en évidence la nécessité de se concentrer sur l'atteinte d'une masse critique de bénéficiaires dans la collectivité et sur une programmation à plus long terme, adaptée au contexte local, si l'on veut parvenir à l'efficacité et à la durabilité. Bien que cette programmation dépasse l'objectif des programmes et s'étende à l'aide au développement, elle donne l'occasion aux programmes d'informer les directions générales géographiques des menaces existantes et des possibilités de renforcer la résilience face au terrorisme et à la criminalité.



# Résultats

## Les femmes dans la police en Thaïlande et en Jordanie

En 2018, l'Académie des cadets de la police royale de Thaïlande a cessé d'accepter les femmes (inscrites pour la première fois en 2009), car elle exigeait une formation préalable dans un établissement réservé aux hommes. Le rapport 2020 de l'ONUDC et l'étude de cas sur la Thaïlande révèlent que les femmes étaient pessimistes quant à leurs perspectives de carrière et à leur accès aux postes de direction. Cependant, les processus sont désormais plus courts pour les femmes qui veulent entrer dans la police. Les participantes ont parlé du manque de soutien institutionnel et de leur capacité limitée à transmettre leurs connaissances dans les institutions.

**16 % de femmes dans la police thaïlandaise (2020)**

### **6 % de femmes dans la police jordanienne (2020)**

Le Plan d'action du Canada sur les femmes, la paix et la sécurité 2017 de la Jordanie ainsi que la stratégie d'intégration d'une perspective de genre 2021-2024 de la DSP définissent des engagements et des objectifs clairs en matière de genre (par exemple l'augmentation de 5 % du nombre de femmes recrutées à la DSP d'ici 2024). Parmi les activités mises en œuvre, mentionnons des audits sur l'égalité des genres, la création d'un bureau responsable de l'égalité des genres, et la nomination de personnes-ressources en matière d'égalité des genres. Les femmes interrogées qui sont des fonctionnaires ou des stagiaires ont fait état d'importants résultats opérationnels et transformateurs en matière d'égalité des genres, obtenus grâce à l'appui du Canada. En 2021, la DSP est devenue la sixième bénéficiaire du Fonds de l'Initiative Elsie, créé par les Nations Unies de concert avec le Canada.

## Certains partenaires ont éprouvé des difficultés à intégrer les résultats en matière d'égalité des genres et à en rendre compte.

Dans certains contextes, les partenaires chargés de la mise en œuvre ont fait part de leurs difficultés à répondre aux attentes des programmes en matière d'égalité des genres, car celles-ci n'étaient pas applicables en raison de la nature opérationnelle de leur projet ou de l'absence d'un environnement favorable au sein de l'institution bénéficiaire. D'autres services gouvernementaux ont ensuite entrepris de renforcer les capacités en fonction de leurs priorités opérationnelles et de leur expertise. Un examen des décaissements au titre du crédit 1 a montré que les programmes ont commencé à faire une évaluation, fondée sur le genre, des projets mis en œuvre par d'autres ministères et organismes gouvernementaux en 2018-2019 : la majorité (81 %) a été évaluée comme n'ayant pas de résultats en matière d'égalité des genres entre 2018-2019 et 2021-2022. Bien que la plupart des partenaires fédéraux aient intégré des considérations d'égalité des genres dans la mise en œuvre des projets, par ailleurs assurée par la présence de femmes, ces projets ne comportaient aucun objectif en matière d'égalité de genres.

Les ministères fédéraux et les partenaires de mise en œuvre interrogés ont reconnu l'importance d'intégrer des considérations d'égalité des genres dans la conception et la mise en œuvre des projets. Cependant, les rapports sur les résultats des programmes ont été opérationnalisés de manière limitée par le nombre de femmes participantes, sur lequel de nombreux partenaires de mise en œuvre n'ont eu que peu d'influence.

## Accroître la participation des femmes dans le secteur de la sécurité exige un engagement à long terme et n'est pas toujours possible, compte tenu du contexte politique, culturel ou opérationnel.

Les institutions de sécurité sont presque universellement dominées par les hommes, alors que les femmes participent plus activement au travail de bureau ainsi qu'aux services de protection de l'enfance, de santé et de rééducation. Les études de cas ont montré que la pleine intégration et l'emploi des femmes dans les secteurs de la sécurité se révélaient un processus lent, qui exigeait de la sensibilisation et des investissements de taille, et qui ne s'avérait pas toujours réalisable en raison du contexte politique, culturel ou opérationnel. D'autre part, les mesures graduelles sont considérées comme étant importantes, puisque la force provient du nombre. En Jordanie, les efforts soutenus de renforcement des capacités et de sensibilisation déployés par le personnel de la mission du gouvernement du Canada ont contribué de manière significative à générer de résultats d'égalité des genres dans les services de police et dans la défense. Le soutien spécifique au genre du PARCA s'est traduit par la construction de logements pour femmes, l'achat d'équipements de protection individuelle à leur intention, de la formation linguistique et de la formation opérationnelle mixte sur la recherche tactique, de la formation médicale tactique et des compétences en matière d'armes à feu. Le Canada a été l'un des cinq donateurs à soutenir la Direction de la sécurité publique (DSP) et les forces armées jordaniennes dans l'élaboration de leurs premières stratégies pluriannuelles d'intégration de la dimension de genre. Les stratégies fixent des objectifs, des priorités et des mesures particuliers pour faire progresser l'égalité des genres dans l'ensemble des institutions. Dans l'ensemble, les résultats obtenus reflètent l'environnement propice, en particulier les engagements et l'adhésion politiques et institutionnels, ainsi que les synergies avec d'autres efforts du personnel canadien de la mission et d'autres donateurs.

# Durabilité

## Exemple de réussite : Projet de communication aéroportuaire (Jordanie)

Le PARCA a financé le projet régional de communication aéroportuaire de 3 ans, mis en œuvre par l'ONUUDC, en partenariat avec INTERPOL et l'Organisation mondiale des douanes (2017-2019).

Le projet a donné lieu à la mise en place, à l'aéroport international Queen Alia d'Amman, d'une force d'intervention conjointe de lutte contre le trafic de drogue dans les aéroports. Le fonctionnement de cette force de 20 agents issus de diverses autorités frontalières était régi par un protocole d'entente inter-organisme. Le renforcement des capacités prévoit :

- Sessions de formation et de mentorat (7 sessions), incluant 1 session animée par un officier de la GRC;
- Des visites d'échange dans les aéroports internationaux;
- De l'équipement et un accès aux bases de données d'INTERPOL et à un réseau de communication international sécurisé.

Au terme du projet, la force d'intervention a connu une rotation complète des agents tout en continuant à mener à bien ses activités et à faire évoluer les profils de risque et les indicateurs de ciblage.

**Les projets compris dans les portefeuilles des programmes ont fait preuve d'une vaste durabilité, allant de l'absence d'institutionnalisation à une institutionnalisation complète des nouvelles capacités.**

La durabilité de l'intervention était un critère de sélection des projets. L'engagement du bénéficiaire, les relations établies entre le partenaire chargé de la mise en œuvre et le bénéficiaire, et l'utilisation de l'approche de la formation des formateurs étaient alors évalués. L'examen des dossiers du Comité d'examen des priorités (dossiers des années précédentes, au cours desquelles le comité se réunissait à intervalles réguliers) a montré que les programmes ont pu s'appuyer sur les connaissances du personnel des missions et des autres services fédéraux pour étayer leur évaluation.

Les visites sur les lieux effectuées dans le cadre des études de cas ont permis de documenter une série d'exemples de la durabilité des projets. Celle-ci était évidente dans la conceptualisation de ces projets, mais aussi dans le contexte opérationnel de leur mise en œuvre. Les projets les plus efficaces qui ont démontré leur durabilité des années après leur mise en œuvre reposaient sur une évaluation solide des besoins ciblant des lacunes précises dans les capacités et des groupes en phase avec les priorités des bénéficiaires. Un soutien complet et bien conçu les suivait aux fins de correction des lacunes par la formation, le mentorat, l'échange facilité des connaissances, le soutien technique, le don d'équipement assorti d'une formation pratique, un plan de maintenance et des investissements en immobilisations, le cas échéant. Certains projets des études de cas du Guatemala, de la Jamaïque et de la Jordanie comprenaient également : la mise en place d'équipes professionnalisées; l'institutionnalisation de la formation, du mentorat et des nouveaux processus dans les opérations; la création de collèges pour une formation interne et la documentation; la formalisation de la coopération interinstitutionnelle; et des canaux de communication.

Voici des facteurs externes qui ont eu une incidence sur la durabilité du projet : mauvaise compréhension des besoins des bénéficiaires; rotation importante du personnel dans les institutions bénéficiaires; sélection de participants ayant une capacité limitée à appliquer ou à propager le changement; plan insuffisant pour maintenir les dépenses au moyen du budget interne; manque de soutien de la part des dirigeants institutionnels et politiques; et changements politiques majeurs au cœur du pays.

L'approche « formation des formateurs » a été largement utilisée et a connu quelques succès, mais elle n'a pas été assimilée à une pratique durable de renforcement des capacités. Ces projets étaient axés sur le renforcement des capacités des formateurs. Toutefois, ils ont rarement abordé les questions relatives à l'opportunité, à la motivation et au soutien institutionnel dont ont besoin les formateurs pour transmettre leurs connaissances au sein des institutions. Les études de cas fournissent quelques données empiriques indiquant que les formateurs n'avaient pas transmis au personnel tous les éléments de la formation, notamment ceux concernant les droits de la personne et l'égalité des genres. En effet, les stagiaires interrogés ne se souvenaient que des éléments de la formation opérationnelle, mais d'aucun renseignement sur les droits de la personne ou sur l'égalité des genres. Le personnel bénéficiaire interrogé a également exprimé une forte préférence pour la certification et l'organisation de formations par des experts internationaux. L'évaluation a montré qu'un des moyens d'assurer la durabilité est d'établir des liens pertinents avec d'autres programmes de sécurité à long terme en cours dans le pays, et/ou avec les priorités et les objectifs du programme de développement d'Affaires mondiales Canada.

## Conclusions

---

# Conclusions

## **Le PARCLC et le PARCA ont ajouté de la crédibilité et de la visibilité à l'engagement international du Canada et ont contribué à renforcer la sécurité mondiale et à l'avancement de l'égalité des genres.**

Selon l'évaluation, les programmes constituaient une initiative horizontale importante et pertinente qui a démontré qu'elle pouvait entraîner une modification de la capacité et de la pratique en matière de sécurité dans les projets évalués. Les résultats obtenus étaient surtout évidents lorsqu'ils étaient axés sur une intervention immédiate à un problème de sécurité. Les programmes ont soutenu davantage le renforcement des capacités tenant compte des genres et les produits de renforcement des connaissances pour faire de l'égalité des genres une priorité dans le secteur de la sécurité. Dans tous les cas, les résultats immédiats et parfois élargis des projets ont contribué à la présence du Canada à l'étranger et ont permis de nouer des liens dans des contextes délicats et de les maintenir.

## **L'accent mis à la fois sur la sécurité immédiate et sur les objectifs de développement à long terme du renforcement des capacités est venu brouiller le rôle et les responsabilités des programmes.**

Les programmes se situent à un point unique et potentiellement puissant où convergent la sécurité et le développement et où les résultats immédiats des activités de renforcement des capacités peuvent lancer ou solidifier les objectifs de développement et de diplomatie en matière de changement institutionnel, organisationnel et sociétal. Pendant la période d'évaluation, le programme a commencé à s'inscrire dans le continuum du renforcement des capacités en matière de sécurité, en se concentrant à la fois sur une approche sécuritaire immédiate et une approche de développement à long terme, permettant ainsi de remédier à une certaine rigidité inhérente à ses processus de programmation. En même temps, les programmes n'ont pas bénéficié du temps nécessaire, de la capacité en personnel et des relations requises pour qu'un changement à long terme ait lieu. L'évolution vers des projets de plus grande envergure assortis d'une vision à long terme a empêché les programmes de bénéficier pleinement de leurs conditions générales flexibles qui leur permettaient de travailler avec des partenaires non traditionnels et de s'engager dans des travaux novateurs et moins influents.

## **L'abandon de la coordination interministérielle au profit de la gestion des subventions et des contributions a privé les programmes d'une vision claire de leur mandat en tant qu'initiative horizontale de sécurité.**

Les programmes ont permis au gouvernement du Canada de réunir les compétences fédérales en matière de sécurité pour soutenir le renforcement des capacités internationales de lutte contre la criminalité et le terrorisme. Ils ont été conçus pour se renforcer mutuellement, l'expertise des agences spécialisées éclairant les investissements destinés à répondre aux menaces pesant sur la sécurité nationale et mondiale du Canada. Toutefois, l'instabilité organisationnelle des programmes, la rotation du personnel et la capacité politique limitée ont nui aux possibilités de coordonner horizontalement, par la gouvernance des programmes, l'expertise en matière de sécurité entre les ministères et les organismes fédéraux. En outre, les limites du cadre de financement du crédit 1 ont été traitées par des solutions de contournement qui ont réduit l'attrait des fonds des programmes pour les partenaires fédéraux. Ce qui a permis au Programme d'aide au renforcement des capacités de lutte contre la criminalité (PARCLC) et au Programme d'aide au renforcement des capacités antiterroristes (PARCA) d'avoir une incidence dans leurs premières années, c'est leur capacité à rassembler l'expertise du gouvernement du Canada et à mettre en œuvre l'aide en matière de sécurité de manière rapide et directe, une capacité qui s'est affaiblie depuis.

## Recommandations et considérations

---

# Recommandations

L'objectif et le mandat initiaux des programmes, comme ils sont décrits dans les conditions générales, à savoir : contribuer, à l'échelle du gouvernement, au renforcement des capacités internationales de lutte contre la criminalité et le terrorisme, sont toujours pertinents. Les programmes permettent comme nul autre de regrouper l'expertise gouvernementale en matière de sécurité, d'informer le Ministère des menaces et possibilités de renforcer la résilience par rapport au terrorisme et à la criminalité. Cependant, le **mandat et la mission des programmes ont été dilués au fil du temps. Ils demeurent aujourd'hui sans objectif clair.** Certaines activités ont touché l'aide au développement, un domaine plus éloigné du créneau d'intervention, sans qu'on établisse un lien clair et direct avec les menaces potentielles pour la sécurité du Canada ni avec les priorités d'autres travaux de programmation d'Affaires mondiales Canada. Les processus administratifs et l'incertitude quant à l'admissibilité des dépenses des autres ministères ont alourdi la mise en œuvre des projets. En outre, ils ont découragé les principaux partenaires fédéraux de participer aux travaux de renforcement des capacités avec les programmes. Or, il s'agit de deux éléments clés d'une réponse efficace et pertinente aux nouvelles menaces et priorités en matière de sécurité pour le Canada. En réponse à ces difficultés, nous présentons au terme de la présente évaluation les recommandations suivantes :

1

Les programmes devraient clarifier leur rôle, leur objectif et leur mandat, en plus de réviser leur structure organisationnelle, de manière à répondre aux objectifs gouvernementaux en matière de renforcement des capacités de lutte contre la criminalité et des capacités antiterroristes.

3

Les programmes devraient s'engager de manière proactive et développer des relations de travail avec les directions géographiques et les missions du Ministère où les investissements sont importants, afin de s'assurer que leurs priorités cadrent avec celles du Ministère aux échelles nationale et régionale.

2

Les programmes devraient améliorer l'utilisation de l'expertise spécialisée en matière de sécurité qui existent au sein des structures de gouvernance des programmes lorsqu'il s'agit de coordonner et orienter les décisions stratégiques et d'investissement dans la programmation à l'appui des priorités du Canada en matière de sécurité.

4

Les programmes devraient revoir le cadre de financement et employer de nouveaux instruments et processus simplifiés relativement pour les partenaires fédéraux au titre du crédit 1, et mettre en place des processus plus rapides et flexibles d'administration des subventions et des contributions (crédit 10).

# Considérations

**Renforcer les liens entre la politique et les programmes :** Regroupées au sein d'une même direction générale depuis 2020, les deux équipes n'ont jusqu'à présent qu'une capacité limitée à s'informer mutuellement de leurs travaux et de leurs priorités, avec des lacunes dans l'élaboration des politiques et dans les rôles de coordination. La direction générale gagnerait à établir un cadre de collaboration pour relier les programmes de renforcement des capacités aux priorités politiques et pour éclairer l'élaboration des politiques sur la base des résultats des interventions des programmes, ainsi que pour clarifier davantage l'engagement international dans les forums mondiaux de lutte contre la criminalité et le terrorisme.

**Une mesure souple du rendement :** Il existe un écart entre le type et l'importance des résultats obtenus dans les rapports de projet et les indicateurs ministériels et ceux cernés lors de visites sur le terrain. La majorité des projets du PARCLC et du PARCA ont eu plus d'incidence sur le renforcement des capacités et d'autres résultats que ce qui avait été documenté, en particulier si l'on tient compte des facteurs externes affectant leur mise en œuvre. La recherche d'une approche plus souple pour mesurer le rendement des programmes, par exemple la récolte des résultats utilisée par le Programme des opérations de paix et de stabilisation ou le cadre de changement axé sur les acteurs, permettrait de mieux saisir les résultats et l'incidence du renforcement des capacités sur le terrain.

**Une plus grande attention à l'intégration des considérations relatives aux droits de la personne et une meilleure documentation à ce sujet :** Les objectifs du PARCLC et du PARCA sont d'assurer le renforcement des capacités dans le respect des obligations, des normes et des standards internationaux et des droits de la personne. Compte tenu de la nature des programmes et de leur fonctionnement dans des pays fragiles et touchés par des conflits, ainsi que dans des pays dont les indicateurs de gouvernance sont médiocres, il est nécessaire de mieux orienter le personnel des programmes afin de garantir une compréhension et une documentation cohérentes des évaluations des droits de la personne réalisées et des stratégies d'atténuation des risques, qui peuvent inclure un suivi accru, des critères de participation restreints et d'autres éléments.

**Cohérence sur le terrain pour les programmes en matière de sécurité dans les missions :** Il existe un manque de coordination des programmes et des activités sur le terrain en matière de sécurité et une capacité limitée à fournir un retour d'information sur les engagements, les priorités et les contextes locaux aux programmes à l'administration centrale. Trouver des moyens de coordonner l'empreinte du gouvernement du Canada en matière de sécurité dans un pays et/ou une région permettrait d'orienter les programmes, d'établir des relations et de superviser les projets.

**Compréhension commune de l'aide au renforcement des capacités :** Le Ministère fournit un renforcement des capacités et une assistance technique par l'entremise d'une série de programmes et de mécanismes, qui ont tous été utilisés pour soutenir le développement institutionnel lié à la lutte contre la criminalité et le terrorisme. Il s'agit notamment du PARCLC et du PARCA, du Programme de réduction de la menace liée aux armes, du Programme des opérations de paix et de stabilisation, du Partenariat d'assistance technique (PAT) et des mécanismes d'assistance technique axés sur des projets bilatéraux. Il est ainsi possible d'harmoniser les définitions et la compréhension du renforcement des capacités dans l'ensemble du Ministère, de déterminer les rôles particuliers et les complémentarités, et d'établir des cadres communs pour mesurer l'incidence sur le terrain.

## Annexes

---



# Annexe 1 : Modalités du PARCLC et du PARCA (2020) et mandats pour la structure de gouvernance des programmes (2021)

## Gouvernance des programmes

Les programmes sont conçus comme une initiative horizontale administrée par AMC et régie par le **Comité directeur interministériel (CDI)**.

- Le **CDI** fournit une orientation stratégique et s'aligne sur les priorités du gouvernement pour une sécurité mondiale efficace. IL fournit notamment des conseils sur les éléments suivants : l'alignement stratégique des activités et des ressources des programmes sur les priorités du gouvernement du Canada, les tendances et priorités émergentes (thématiques et géographiques) pour le PARCLC et le PARCA, les recommandations sur l'affectation des ressources. Le CDI est présidé par le directeur général (DG) d'ICD et comprend des DG d'organisations fédérales ayant pour mandat de traiter les questions de criminalité internationale et de terrorisme. La liste comprend 26 institutions du gouvernement du Canada.
- Le **Comité d'examen des priorités (CEP)** soutient le travail stratégique du CDI en se concentrant sur les questions opérationnelles et fonctionnelles liées à la sélection et à la mise en œuvre des projets. Le CEP est présidé par le directeur des programmes. Actuellement, le CEP est principalement engagé au moyen de communications par courrier électronique liées à des propositions particulières, sous la direction des gestionnaires de programme.

## Bénéficiaires admissibles

Les **destinataires de paiements de transfert** admissibles pour les programmes du crédit 10 sont les suivants :

- Tous les ordres de gouvernement des États touchés
- Organisations, agences et institutions multilatérales, intergouvernementales, internationales et régionales;
- ONG nationales et internationales, organisations caritatives et organisations à but non lucratif
- Organisations et associations communautaires dans les pays bénéficiaires
- Gouvernement du Canada, sociétés d'État et autres ordres de gouvernement (provinciaux et territoriaux)
- Établissements d'enseignement
- Organismes du secteur privé et les associations professionnelles ayant le mandat de fournir des services de renforcement des capacités ou d'assistance technique à l'échelle internationale ou l'expertise pour ce faire.

Les **bénéficiaires du gouvernement du Canada** admissibles à la **programmation au titre du crédit 1** sont les suivants :

- Ministères et organismes du gouvernement du Canada, y compris AMC et ses missions à l'étranger, lorsqu'ils agissent en tant qu'agences de mise en œuvre fournissant des contributions non monétaires aux bénéficiaires finaux.

## Activités admissibles

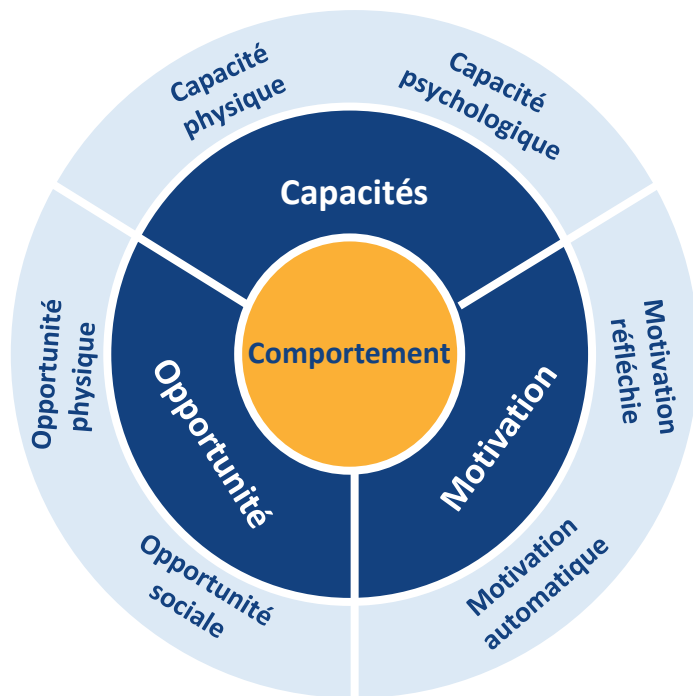
Les activités admissibles comprennent les suivantes, qui peuvent être adaptées en fonction de l'évolution des conditions et des nouvelles menaces :

- Évaluation des besoins, collecte de données, production et analyse d'éléments probants
- Offre de formation, d'ateliers, de séminaires et d'autres modes de diffusion du savoir technique
- Élaboration de cours ou d'outils de formation dans le cadre d'une initiative de formation de portée plus générale
- Mise en commun des pratiques exemplaires, des techniques et des méthodes
- Rédaction de documents juridiques, législatifs et réglementaires et la prestation de conseils connexes
- Embauche ou déploiement d'experts techniques et le mentorat
- Fourniture ou création de nouveaux outils, de matériel ou de dispositifs connexes
- Campagnes d'information, de prévention et de sensibilisation
- Activités opérationnelles liées à la lutte contre la criminalité et le terrorisme, y compris les activités d'enquête et de saisie
- Appui institutionnel aux organisations internationales/multilatérales.

## Annexe 2 : Cadre de changement axé sur les acteurs

### Déterminants du changement de comportement

Le cadre de changement axé sur les acteurs utilise le modèle de comportement lié à la capacité, à l'opportunité et à la motivation (CCOM) pour orienter la compréhension des influences exercées sur le comportement d'un acteur en particulier :



Le cadre de changement axé sur les acteurs est une technique d'analyse des contributions qui vise à saisir comment le changement se produit dans un système complexe (Koleros et coll., 2020). En intégrant des concepts issus de la science de la complexité et de la science du comportement, le cadre permet de cibler les acteurs du système qui sont les plus étroitement associés au résultat recherché et les conditions à remplir pour maintenir un comportement ou une pratique donnée et contribuer ainsi à un changement systémique.

Le cadre de changement axé sur les acteurs emploie trois étapes progressives lors de l'évaluation de la théorie qui sous-tend des interventions complexes :

- Élaboration d'une **carte des systèmes axés sur les acteurs** : désigner les acteurs du système et comprendre comment ils se comportent les uns par rapport aux autres et selon leur environnement, en se concentrant sur trois déterminants essentiels du comportement (capacité, opportunité et motivation).
- Élaboration d'un **programme de changement pour les groupes ciblés** : définir les conditions qui doivent changer au fil du temps pour mener à des changements durables dans les pratiques et les relations nécessaires pour aborder les questions visées par l'intervention.
- Articulation des **voies d'effet causal** : changements concernant les acteurs, conduisant à des changements organisationnels et systémiques et à d'autres changements au niveau « macro ».

### Un cadre de changement axé sur les acteurs appliqué à l'évaluation

La méthodologie d'évaluation comprenait une application du cadre de changement axé sur les acteurs. L'évaluation visait à déterminer si les changements de comportement souhaités étaient constatés chez les bénéficiaires des programmes, quels étaient les obstacles au changement dans leur environnement et quelle avait été l'efficacité des activités et des outils utilisés pour influencer les changements de comportement souhaités.

Le cadre a permis d'évaluer les résultats et la durabilité des interventions du programme, en tenant compte des facteurs externes qui ont influé sur les changements individuels et organisationnels. La lacune de l'approche d'évaluation adoptée a été la capacité qu'avait l'équipe à contextualiser les résultats obtenus dans le cadre de changements systémiques plus étendus au niveau du pays, en raison de nombreux facteurs externes qui dépassaient l'aide apportée par le Canada au renforcement des capacités.

# Annexe 3 : Résumé de l'analyse des donateurs

## Pratiques de renforcement des capacités des donateurs

On a eu recours à une analyse de l'environnement des autres donateurs de l'OCDE qui étaient actifs dans le domaine du renforcement des capacités de sécurité afin de cerner les bonnes pratiques employées pour administrer l'aide au renforcement des capacités en matière de lutte contre la criminalité et le terrorisme et dans le but de comparer l'approche d'exécution des programmes. L'évaluation a permis de comparer les principaux éléments de la mise en œuvre du PRCLC et du PARCA aux pratiques employées par d'autres donateurs.

Les États donateurs suivants ont fait partie de l'analyse :

- Australie
- Danemark
- France
- Allemagne
- Pays-Bas
- Royaume-Uni

## Leçons apprises

L'analyse des donateurs a montré qu'ils n'utilisaient pas d'approche uniforme d'aide au renforcement des capacités en matière de lutte contre la criminalité et le terrorisme; certains d'entre eux géraient le renforcement des capacités dans le cadre d'efforts de programmation plus étendus en faveur de la paix et de la stabilisation. On trouvera ci-dessous un résumé des bonnes pratiques et des principales leçons apprises.

## L'intégration d'une approche pangouvernementale

De nombreux donateurs (Danemark, France, Allemagne et Royaume-Uni) ont mené leur renforcement des capacités de sécurité dans le cadre de leurs priorités plus vastes en matière de sécurité, de défense, d'affaires étrangères ou de coopération au développement, en établissant des fonds communs de financement particuliers pour coordonner l'aide apportée. La centralisation de la gestion de ces fonds par des comités directeurs interministériels a permis d'orienter et d'harmoniser les priorités géographiques et thématiques des investissements et de promouvoir la cohérence interne.

### France

La Direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères de la France relève de la Direction générale des affaires politiques et de sécurité. Compte tenu de son mandat et de ses compétences spécialisées en coopération pour la sécurité et la défense ainsi que pour la sécurité et le développement, la direction œuvre en étroite collaboration avec tous les ministères et organismes publics travaillant dans ces domaines et fait partie d'un vaste écosystème interministériel (ministères des Armées, de l'Intérieur, de l'Économie et des Finances, et de la Justice). Elle met en œuvre divers programmes de formation, notamment par l'entremise de 16 écoles nationales régionales réparties en Afrique, elle fournit une expertise technique et une assistance en matière d'équipement non légal. La direction est composée d'une soixantaine d'agents à l'administration centrale et de 311 coopérants issus de quatre ministères (Armées, Intérieur, Économie et Finances, Justice) affectés dans un ensemble de 51 pays et organisations internationales afin de mettre en œuvre la coopération structurelle de la France.

### Danemark

Le Danemark a adopté une approche intégrée et intergouvernementale en matière de paix et de stabilisation en créant son fonds pour la paix et la stabilisation, qui combine des instruments diplomatiques, de défense et de développement financés par l'aide publique au développement (APD) et par d'autres ressources. Le fond est régi par le comité directeur interministériel (orientation stratégique et approbation des fonds), soutenu par un secrétariat gouvernemental, ancré au ministère des Affaires étrangères, responsable de la gestion globale du fonds pour la paix et la stabilisation. La responsabilité globale des programmes et de la programmation incombe à l'administration centrale, tandis que la coordination et la gestion quotidiennes sont confiées aux ambassades, de façon générale à un gestionnaire de programme ou à un conseiller en stabilisation relevant du fonds.

# Annexe 3 : Résumé de l'analyse des donateurs, suite.

## Bassins de financement à l'appui du renforcement des capacités de lutte contre la criminalité et le terrorisme

- ▶ **Fonds du Royaume-Uni pour les conflits, la stabilité et la sécurité**, créé en 2015 :
  - Programmes de lutte contre le terrorisme (32,5 M£ en 2020-2021); programmes de lutte contre les crimes graves et le crime organisé (20 M£); migration (6,5 M£); cybercriminalité (5 M£); autres programmes régionaux de lutte contre la criminalité et le terrorisme
- ▶ **Initiative de l'Allemagne visant à améliorer et à outiller**, créée en 2016 (195 M€ en 2020) :
  - Zones prioritaires : pays pouvant servir de point d'ancrage à la stabilité régionale
- ▶ **Fonds du Danemark pour la paix et la stabilité**, créé en 2010 (415 millions DKK en 2020) :
  - Programmes régionaux ciblés dans les États fragiles
- ▶ **Direction de la coopération de sécurité et de défense de la France**, créée en 2009 (40,7 M£ en 2021) :
  - Zones prioritaires : régions géostratégiques liées aux intérêts nationaux
- ▶ **Les efforts de l'Australie** se traduisent par une multitude de programmes dotés de budgets différents et de centres de responsabilité distincts, dirigés par des ministères individuels.
  - Zones prioritaires : région indopacifique

### Structures de gouvernance plus petites

De nombreux donateurs se sont appuyés sur des structures de gouvernance plus petites pour gérer les bassins de financement visant à renforcer les capacités de lutte contre la criminalité et le terrorisme. Cela leur a permis d'utiliser leurs structures de gouvernance comme des organes décisionnels plutôt que consultatifs, en mettant l'accent sur la sélection conjointe des priorités et de l'allocation des investissements ainsi que sur le suivi des leçons apprises. Ces structures de gouvernance regroupaient principalement les affaires étrangères et la défense, mais aussi les affaires intérieures, la justice et les entités policières. D'autres ministères disposant d'une expertise spécialisée ont également pu intervenir en qualité d'observateurs.

### Définir un créneau

Certains donateurs ont défini des créneaux de programmes d'aide au renforcement des capacités pour leurs investissements. Il s'agissait généralement de zones géographiques prioritaires et, dans une moindre mesure, de secteurs d'intervention précis. Bien que la plupart des pays disposaient d'un certain nombre de programmes mondiaux, leur objectif principal était lié à leurs intérêts de sécurité nationale (p. ex., l'Australie a orienté ses programmes sur la région indopacifique, la France, sur l'Afrique et l'Allemagne, sur le Moyen-Orient et l'Afrique). De nombreux donateurs (Royaume-Uni, Danemark, Allemagne, France) ont rendu publiques leurs priorités de programmation.

### Un outil diplomatique

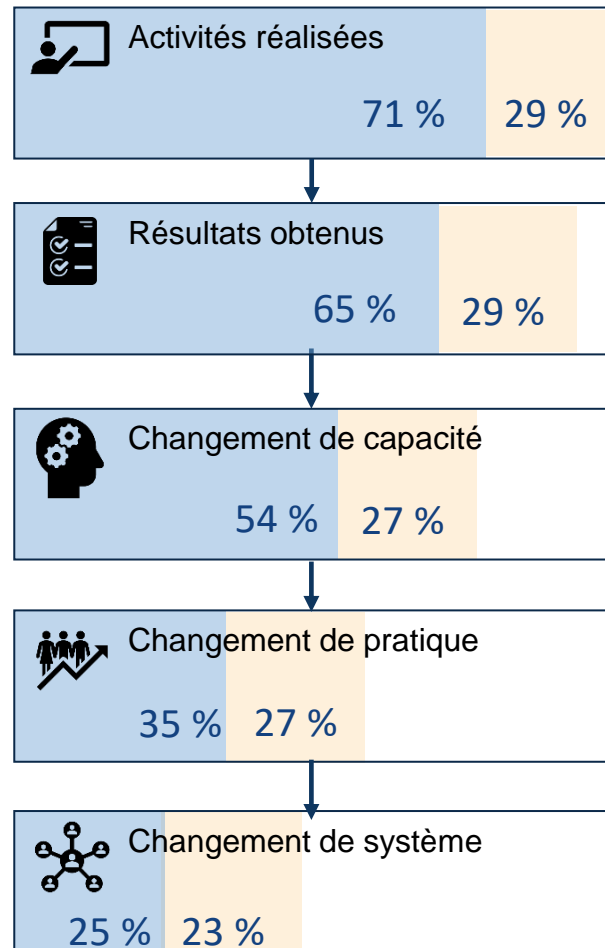
Plusieurs donateurs ont utilisé les programmes d'aide au renforcement des capacités comme outil d'influence diplomatique. La France, le Royaume-Uni et le Danemark ont trouvé des façons d'utiliser les programmes d'aide au renforcement des capacités pour établir des relations, faciliter l'accès et obtenir le soutien nécessaire à la mise en œuvre de leur vision et de leurs priorités. Par exemple, la France a déployé son personnel dans ses ambassades ou dans des écoles spécialisées afin de faciliter le recours stratégique à l'aide au renforcement des capacités.

### Présence sur le terrain et harmonisation

De nombreux donateurs ont œuvré à la création de postes régionaux sur le terrain dédiés à l'assistance et à la coordination en matière de sécurité (Pays-Bas, Royaume-Uni, Danemark). Ils ont également trouvé d'autres moyens de participer aux activités sur le terrain, notamment : en assignant les tâches de gestion et de supervision de projets au personnel de bureau le mieux placé pour surveiller la mise en œuvre des projets (p. ex., le personnel de la mission en tant qu'option privilégiée ou le personnel au siège social [Danemark]); en recourant à des conseillers externes recrutés parmi les ressources du programme pour fournir une assistance technique aux partenaires et suivre la mise en œuvre du projet (Royaume-Uni, Danemark); en garantissant un engagement plus officiel des agents de liaison du ministère de la sécurité en poste dans les missions (Allemagne, France).

## Annexe 4 – Résultats du projet d'études de cas

Les études de cas ont porté sur un échantillon de 45 projets mis en œuvre au Guatemala, en Jamaïque, en Jordanie, au Niger et en Thaïlande. L'équipe d'évaluation a élaboré des théories du changement pour chaque projet en utilisant le modèle de comportement lié à la capacité, à l'opportunité et à la motivation. Ces théories visaient à obtenir des résultats précis en matière de renforcement des capacités au niveau des projets. Des hypothèses ont également été formulées concernant les facteurs liés à la motivation et à l'opportunité nécessaires à la réalisation de chaque étape de la théorie du changement. L'équipe d'évaluation a recueilli des éléments probants par le biais d'examen de documents, d'observations directes des capacités et d'entrevues avec une série de parties prenantes. L'objectif était de déterminer dans quelle mesure chaque étape de la théorie du changement a été franchie ainsi que les facteurs qui ont facilité ou entravé sa réalisation. Le graphique ci-dessous présente un résumé de cette évaluation dans les cinq pays ciblés par une étude de cas.



Les projets où l'on a observé un renforcement des capacités ont également mis en évidence des facteurs positifs liés à la qualité de la mise en œuvre du projet ainsi qu'à l'intérêt et à l'engagement des bénéficiaires :

### Facteurs liés à la mise en œuvre :

- Mise en œuvre de haute qualité (71 %)
- Conception adaptée au contexte (67 %)
- Efforts de mise en œuvre suffisants (54 %)

### Engagement des bénéficiaires :

- Adhésion des participants (50 %)
- Adhésion de la direction (42 %)

Dans les projets où l'on n'a pas observé de renforcement des capacités :

- 50 % n'ont pas obtenu l'adhésion de la direction;
- 50 % n'étaient pas suffisamment adaptés au contexte local;
- 50 % ont connu des problèmes et des retards liés à la COVID-19.

Dans les projets où un changement de pratiques a été observé, 94 % des projets ont montré des changements au niveau de la capacité et de l'opportunité, et 88 % ont montré des changements au niveau de la capacité, de l'opportunité et de la motivation. D'autre part, 70 % des projets pour lesquels des changements ont été constatés au niveau de la capacité, mais pas au niveau des pratiques, n'ont révélé aucun changement dans la motivation.

Il se peut donc que les changements dans la capacité ne soient pas suffisants pour entraîner des changements de pratiques s'il n'y a pas suffisamment d'opportunités d'appliquer les nouvelles capacités ou si les bénéficiaires ne sont pas suffisamment motivés à changer leurs pratiques.

Bien que des changements au niveau du système aient été observés ou partiellement observés dans la moitié des projets échantillonnés, seuls 10 % de ces projets ont démontré que des mesures avaient été prises pour assurer la durabilité à long terme ou l'institutionnalisation de ces changements. Au fil du temps, il peut y avoir un certain recul dans les gains réalisés au cours de la mise en œuvre d'un projet, une fois que ce dernier ne bénéficie plus de soutien.

Légende :



Preuve complète que le changement souhaité a eu lieu

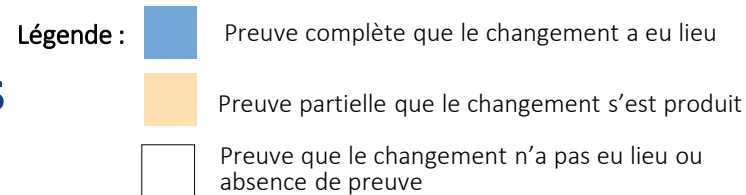


Preuve partielle que le changement s'est produit

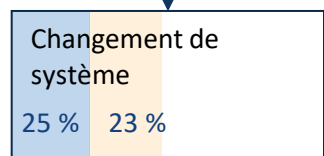
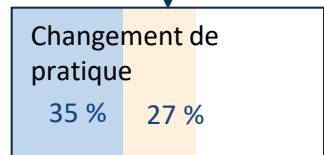
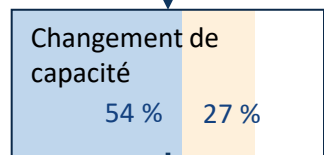
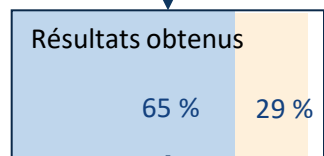
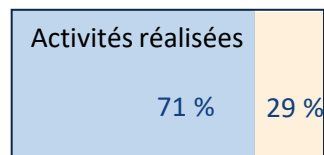


Preuve que le changement n'a pas eu lieu ou absence de preuve

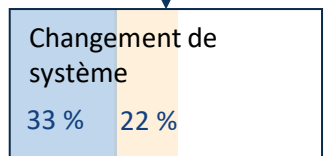
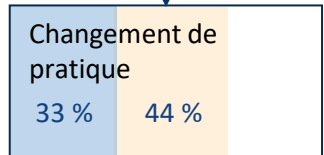
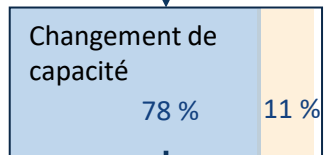
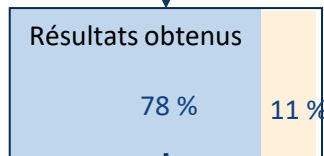
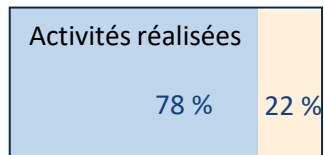
# Annexe 4 – Résultats du projet d'études de cas, par pays



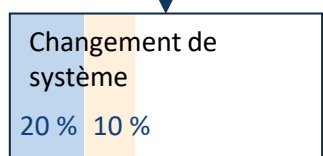
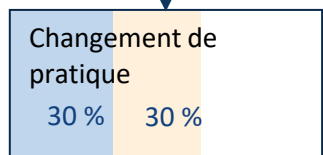
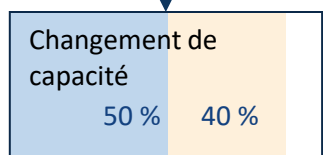
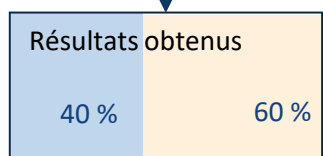
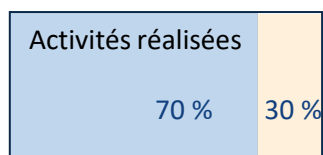
## Résultats généraux



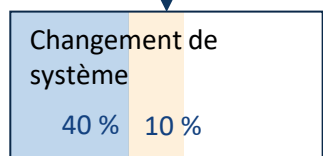
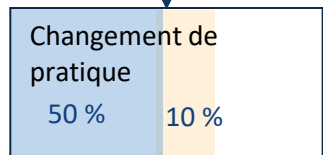
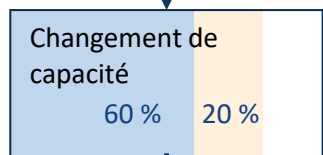
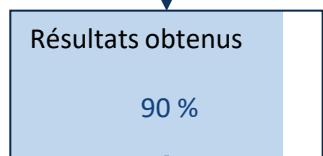
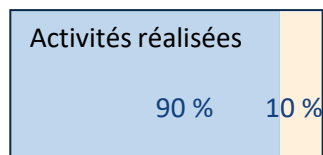
## Guatemala



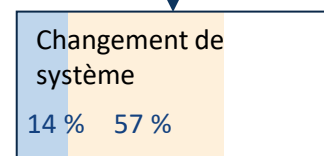
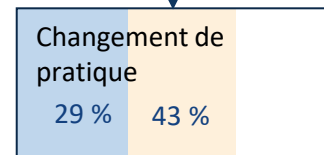
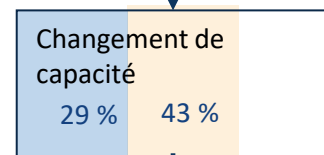
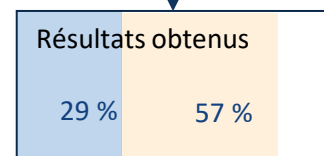
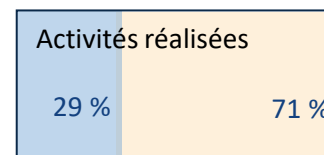
## Jamaïque



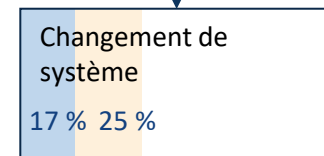
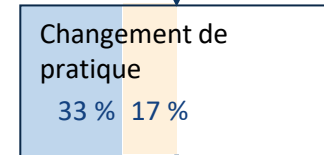
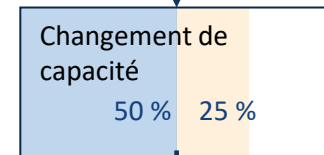
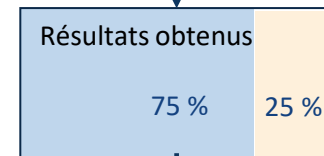
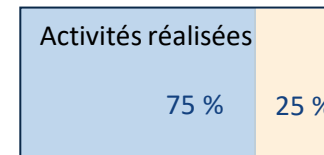
## Jordanie



## Niger\*



## Thaïlande



\* L'étude de cas du Niger a comporté une proportion plus élevée de projets évalués comme ayant des preuves partielles, parce que le contexte de sécurité du pays a limité la capacité des évaluateurs à visiter les sites des projets, à s'entretenir avec différents groupes de parties prenantes et à trianguler les éléments probants provenant de diverses sources.