

Résumé du rapport de l'examen externe de l'initiative de programme Gouvernance, équité et santé (GES)

Rapport au Conseil des gouverneurs du CRDI
Octobre 2005

Préparé par : M. Norberto Dachs, M^{me} Sarah Macfarlane,
M^{me} Sally Stansfield

Objectifs de l'initiative de programme

L'initiative de programme Gouvernance, équité et santé (IP GES) vise à contribuer à faire changer la façon de penser et d'agir d'intervenants clés afin que l'on considère de plus en plus que les défis reliés aux politiques et à la gouvernance, les préoccupations liées à l'équité et les questions techniques qui ont trait à la santé et aux politiques de santé sont interdépendants. Cette IP appuie la recherche de façon à répondre à trois objectifs :

1. Renforcer les systèmes de santé – appuyer la recherche appliquée qui permettra à la fois de renforcer et de surveiller la capacité des gouvernements à assurer le financement et la prestation équitables de services publics prioritaires de santé et de soins de santé, en particulier aux populations marginalisées et mal desservies.
2. Promouvoir l'engagement communautaire – appuyer les exigences éclairées et efficaces de la population et sa participation à tout le processus, de la théorie jusqu'à la pratique.
3. Donner de l'importance à la recherche – rendre plus efficace l'établissement de liens entre la recherche et les politiques de façon à promouvoir les buts jumelés que constituent la santé et l'équité sociale.

Méthodologie employée pour l'examen

L'examen a porté sur les portefeuilles de projets de l'IP GES de ces quatre années : 2001-2002, 2002-2003, 2003-2004 et 2004-2005. Parmi les 82 subventions qui ont fait l'objet de l'examen, 46 avaient été allouées à des projets de recherche et 36 à des projets de soutien à la recherche. Les documents qui ont fait l'objet de l'examen incluaient les portefeuilles et les plans de travail de projets, les documents d'approbation de projet (DAP), les propositions de projets, les rapports d'étape ainsi que les extraits de projets (publications, vidéos, transcriptions radio, matériel de formation, communications présentées à des conférences, rapports, etc.)

Nous avons conçu un cadre structuré pour les entrevues, mais les questions posées étaient souvent officieuses. Nous avons jumelé ce que nous avons entendu et observé avec des données sur le mode de financement de l'IP, par exemple, par l'analyse de la distribution des fonds : total des fonds accordés par région, par type de subvention, par pays; durée moyenne des subventions et

somme moyenne accordée par projet de recherche par région, somme moyenne accordée par année de subvention; fonds de contrepartie versés par région et par année. Nous avons interviewé des représentants de 21 projets au moment de la réunion des partenaires de l'IP GES à Saly Portudal en avril 2005 et lors de visites de sites de projets effectuées au Brésil, en Colombie, en Tanzanie et en Afrique du Sud.

Constatations de l'examen

Forces et faiblesses de l'approche thématique du programme et des stratégies par rapport à l'état actuel du domaine

L'IP GES répond à un besoin unique et permet au CRDI d'exercer de façon novatrice son leadership dans la recherche visant à renforcer les systèmes de santé. Au cours de la dernière décennie, plusieurs institutions d'aide multilatérale et bilatérale, de même que des fondations privées, ont commencé à investir dans la recherche sur l'équité en santé. Toutefois, une bonne partie de ce travail a porté sur l'évaluation plutôt que sur l'action. L'IP GES ajoute la dimension de la gouvernance, jusqu'ici écartée du milieu de la recherche en santé.

Les projets de recherche appuyés par l'IP GES portent sur des enjeux en matière de politiques pertinents sur le plan local et d'intérêt international. Toutefois, l'approche thématique empruntée par l'IP est vaste, et son descriptif ne comporte pas de cadre conceptuel permettant de comprendre clairement pourquoi un projet reçoit du financement plutôt qu'un autre. En tant que nouvelle initiative de programme, il était essentiel de laisser une marge de manoeuvre pour l'évolution des idées. Toutefois, notre examen des subventions accordées en 2004-2005 a permis de constater un manque d'orientation claire, au même titre que dans le descriptif.

Entre 2001-2002 et 2004-2005, l'IP GES a affecté 12 491 318 CAD. Au cours des trois premières années visées par son descriptif (2002 à 2005), les affectations étaient de l'ordre de 10 709 323 CAD, alors que 10 000 000 CAD étaient prévus dans le descriptif. Les affectations ont augmenté dans une proportion plus élevée que celle qui avait été prévue dans le descriptif : de 2 543 615 CAD en 2002-2003 à 4 812 190 CAD en 2004-2005. En ajoutant des fonds d'autres IP, les dépenses du CRDI sur des projets de l'IP GES s'élèvent à 11 496 638 CAD au cours cette période triennale. L'IP dépense 75 % de son budget sur des projets de recherche en Afrique subsaharienne et 18 % en Amérique latine et dans les Caraïbes (région ALC). En Afrique subsaharienne, l'Afrique du Sud a reçu une bonne part du soutien (45 %). En Amérique latine et dans les Caraïbes, ce sont des institutions présentes dans des pays plus riches qui ont joui du soutien.

Pendant la période visée par le descriptif, l'IP a réussi à obtenir des fonds de contrepartie de l'ordre de 4 799 555 CAD, près de 1 000 000 CAD de plus que les 3 883 000 CAD prévus initialement. La somme moyenne versée par projet de recherche s'approche de la moyenne du CRDI; cependant, en Afrique subsaharienne, la durée moyenne des subventions a diminué de 2,8 années en 2001-2002 à 1,63 en 2004-2005. Certains faits démontrent qu'on a demandé à des bénéficiaires de subventions de réduire leurs budgets afin qu'il soit possible de respecter celui de l'IP.

L'IP GES a eu recours à divers mécanismes de financement, par exemple l'appel à propositions, l'attribution de subventions par concours, le soutien aux réseaux et la programmation stratégique. L'IP a bien réussi à établir des partenariats stratégiques à l'échelle régionale et mondiale. Grâce à ses partenariats, elle a pu effectuer d'importantes contributions, y apportant l'avantage comparatif du CRDI en santé mondiale et en gestion de la recherche dans les pays en développement. Le

CRDI a également profité de ces partenariats, notamment par des engagements canadiens croissants pour la recherche en santé mondiale.

Mesure dans laquelle l'initiative de programme répond aux objectifs énoncés dans son descriptif, et évolution dans les objectifs s'il y a lieu

L'IP GES a réussi à entreprendre la plupart des activités inscrites au descriptif, notamment : la création d'un fonds régional en Afrique orientale et australe pour des subventions attribuées par concours; la création et l'hébergement de Recherche, moteur d'action (RM); la mise en oeuvre du programme d'octroi par concours de subventions de recherche opérationnelle pour l'Initiative canadienne d'immunisation internationale qui est subventionnée par l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et qui s'inscrit dans le cadre de l'Initiative de recherche en santé mondiale (IRSM); la poursuite du Projet d'interventions essentielles en santé en Tanzanie (PIEST); la poursuite du soutien à long terme du Municipal Services Project (MSP); la poursuite du soutien de base donné à Equinet; l'élaboration de la prochaine étape du Forum africain pour la recherche en santé; l'élaboration de la programmation pour la région ALC en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD); la poursuite du travail avec l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS).

Le descriptif de l'IP GES ne comporte pas des objectifs, des extrants et des incidences suffisamment précis pour qu'on puisse en évaluer facilement la réalisation. En effet, la description des extrants escomptés ne se prête pas à l'évaluation : 1) « une masse systématisée de résultats de recherche et d'outils »; 2) « une capacité renforcée »; 3) « un bilan d'expérience reliée à des démarches et des mécanismes »; 4) « des réseaux de recherche établis ».

L'appui aux projets de recherche a été justifié selon diverses combinaisons d'objectifs, de domaines de recherche et de thèmes clés. L'IP a six objectifs spécifiques, deux grands axes ou thèmes (« la politique et les processus reliés à la prestation de services dans le domaine de la santé » et « l'accès à ces services et leurs effets sur la santé et l'équité sociale ») et quatre domaines de recherche ou points d'insertion (« le processus d'élaboration des politiques », « les systèmes de santé », « les conditions ou interventions prioritaires » et « l'engagement communautaire »). Tel que prévu, tous les projets traitent du renforcement des systèmes de santé, avec un accent moindre sur « l'engagement communautaire ». En principe, tous les projets ont dans une certaine mesure quelque chose à voir avec « donner de l'importance à la recherche », mais quelques-uns sont financés spécifiquement parce qu'une de leurs composantes vient réaliser d'autres objectifs par le truchement de cet objectif. L'équité est un fil conducteur, mais elle n'est pas toujours soulignée dans les documents d'approbation de projet (DAP). Le volet gouvernance semble être très présent dans la plupart des projets, mais nous avons eu de la difficulté à en interpréter les nombreuses dimensions. Sans clarifier davantage, le terme « gouvernance » demeure un filtre trop vaste sur lequel baser la décision de financer ou non un projet. Il y avait beaucoup de divergences dans la terminologie utilisée dans les DAP. Elle pourrait être plus uniforme une fois que les objectifs, les extrants et les résultats auront été définis plus clairement.

L'IP GES accorde beaucoup d'importance à l'évaluation. Elle a eu recours à la Cartographie des incidences, et en a même fait la promotion, pour évaluer les projets de recherche financés par l'IP et le CRDI. De plus, elle a donné suite aux constatations d'un examen interne de l'évolution effectué en mars 2004.

L'IP GES a produit un grand nombre et une grande variété d'extrants, y compris des articles, des rapports, des dépliants, des exposés, des ateliers, des conférences, des sites Web, des vidéos, des émissions de radio et des CD. Certains articles ont été publiés dans d'importantes revues à comité

de lecture, comme le *British Medical Journal*, l'*International Journal of Occupational and Environmental Health* et *Social Science and Medicine*. Les travaux de recherche appuyés dans la région ALC sont de grande qualité; citons à l'appui les projets se déroulant en Colombie et à São Paulo. Voici d'autres exemples de projets de grande qualité : divers projets en Afrique du Sud, le MSP, le travail de Community Information and Epidemiological Technologies (CIET) et le projet Approche pratique de la santé pulmonaire en Afrique du Sud (PALSA).

Les approches méthodologiques utilisées dans les projets de l'IP GES sont variées et plutôt vastes. Peu d'attention a été portée à la méthodologie afin de définir et de mesurer, dans le temps et entre projets, des indicateurs de gouvernance et d'équité. En outre, nous n'avons pas trouvé beaucoup de manifestations de l'intégration de l'analyse sexospécifique dans les projets de recherche.

Le projet Recherche, moteur d'action (RM) a été très actif en peu de temps et a conçu d'importants produits. De plus, le fait de s'adonner parallèlement à la création d'outils et au renforcement des capacités a permis de constituer un collectif de praticiens en GES. L'accent placé par RM sur le « renforcement des systèmes de santé au moyen de la thérapie antirétrovirale » est une importante contribution à la programmation de l'IP GES qui répond clairement au troisième objectif de l'IP, « donner de l'importance à la recherche ». On est moins avancé sur le plan du « financement de la santé et de l'équité sociale » qui relève du deuxième axe.

L'intention stratégique de RM d'apporter les résultats de la recherche à l'attention des utilisateurs de la recherche est clairement démontrée dans la promotion des premiers résultats du projet mené dans la province de l'État libre, ainsi que dans la préparation et la présentation de rapports pour la représentation commune de l'ACDI, du Department for International Development (DFID), du Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) et de la Direction du développement et de la coopération (DDC) de la Suisse au conseil du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Il serait tout de même nécessaire d'évaluer spécifiquement le projet RM, afin de déterminer si ses activités ont eu ou pourront apporter des effets démontrables.

Les objectifs de RM sont ambitieux, mais on a établi peu de repères. De plus, sa petite équipe s'étend au maximum pour couvrir les deux régions visées par l'IP GES. Le projet est mis en oeuvre par l'équipe CRDI-DDC et supervisé par le chef d'équipe de l'IP GES. Les partenaires de l'IP servent de conseillers à titre bénévole, puisqu'aucun comité consultatif n'a été mis sur pied. La distinction est floue entre le fait d'être un des projets de l'IP GES ou de faire partie de l'IP. Permettre aux partenaires de s'approprier davantage RM, grâce à des partenariats plus élargis, ouvrirait la voie à davantage de contributions d'autres bailleurs de fonds et d'approches novatrices. Ce projet a besoin qu'un employé de haut rang soit affecté à sa direction.

Composition et fonctionnement de l'équipe de l'initiative de programme par rapport à sa capacité d'atteindre les objectifs établis pour la période visée par le descriptif

L'équipe de l'IP GES est dévouée, visionnaire, novatrice et fait preuve d'un remarquable leadership. De plus, tous les spécialistes de programmes principaux sont réputés, entièrement dévoués, novateurs et ouverts à de nouvelles idées. Ils apportent une gamme impressionnante et pertinente de spécialisations, d'habiletés, de talents et d'expérience. Le personnel de recherche et de soutien nous a directement démontré son efficacité, sa productivité, son enthousiasme et son dévouement à l'équipe. L'esprit d'équipe est exceptionnel, et les bénéficiaires de subventions en sont très élogieux.

L'équipe de l'IP GES est mobilisée au maximum pour accomplir le travail prévu dans le descriptif. Même s'il y a actuellement cinq spécialistes de programmes principaux, cela correspond à seulement 3,1 équivalents temps plein. C'est un bien petit groupe pour gérer la vaste gamme d'activités et de responsabilités entreprises par l'IP. L'équipe a beaucoup de mérite d'avoir réussi à en accomplir autant. La nomination prochaine d'un autre spécialiste de programmes principal est opportune. Il sera situé à Ottawa, mais travaillera également dans la région ALC. De plus, ses compétences en économie compléteront l'ensemble des compétences de l'équipe.

Le désavantage de l'enthousiasme et du dévouement des membres de l'équipe tient au fait qu'ils sont vainement mobilisés au maximum. Si les activités étaient mieux ciblées, et qu'on décidait avec plus de rigueur où s'investir ou non, la charge de travail pourrait être réduite ou du moins plus facile à gérer. Une gestion plus disciplinée de l'équipe et des définitions de tâches plus claires seraient justifiées. Un exemple de délégation de responsabilités : une fois que l'équipe s'est entendue sur l'orientation, la programmation dans la région ALC s'accomplit de façon plutôt autonome.

La programmation mondiale et la consolidation de partenariats canadiens a exigé beaucoup de temps de la part des spécialistes de programmes. L'implantation des subventions de recherche opérationnelle de l'Initiative canadienne d'immunisation internationale a eu pour effet d'accroître la charge de travail des agents d'administration et des spécialistes de programmes, qui doivent gérer le programme et six subventions pluriannuelles de plus. Par ailleurs, la collaboration proposée avec l'ACDI au Nigeria exigerait davantage de temps de la part des spécialistes de programmes et aurait pour effet d'élargir la portée géographique et programmatique. Même si RM est structuré comme un projet ordinaire, ce projet est très exigeant sur le plan administratif et la chef d'équipe, Christina Zarowsky, doit s'occuper de sa direction.

Questions de réflexion

Les questions de réflexion sont regroupées selon les en-têtes suivants :

- Importance de l'IP
- Cadre conceptuel
- Portée géographique
- Recherche, moteur d'action
- Gestion de l'IP

Si les questions sont regroupées selon ces en-têtes aux fins du présent résumé, la numérotation correspond à celle qui est utilisée dans le rapport intégral.

Importance de l'IP

Question n° 1 : L'investissement du CRDI dans la gouvernance, l'équité et la santé vaut la peine d'être poursuivi. L'IP a appuyé la recherche sur ces questions et y a sensibilisé davantage non seulement les bailleurs de fonds et les institutions canadiennes, mais aussi les responsables des politiques et les chercheurs des pays en développement. Les acteurs dans ce domaine sont encore peu nombreux, et grâce à l'IP GES, le CRDI accroît non seulement sa visibilité, mais a un impact considérable sur le type de recherches entreprises en santé.

Cadre conceptuel

Question n° 2 : Il est recommandé que l'IP GES entreprenne une revue systématique des leçons tirées de ses projets, et qu'elle appuie des revues approfondies sur ce thème en sciences sociales et en science politique. Ce travail, de même qu'une analyse des lacunes, seraient utiles au prochain descriptif, définissant des priorités pour orienter l'avancement dans le domaine.

Question n° 3 : À ce stade de l'évolution de l'IP GES, il est nécessaire et opportun de clarifier et de circonscrire le cadre conceptuel de l'IP. Des objectifs mesurables et des paramètres permettant de mesurer le succès et pouvant être appliqués dans les diverses régions géographiques viendront stimuler la recherche, activer l'apprentissage mondial et améliorer la progression vers l'atteinte des buts et objectifs. Il est recommandé que l'expansion dans des secteurs sociaux non reliés à la santé soit reportée jusqu'à ce qu'il y ait plus de clarté.

Question n° 5 : Par suite de l'analyse des priorités recommandée ci-dessus (question n° 2), le CRDI serait en mesure de cibler la répartition des ressources limitées de l'IP GES de façon à en accroître l'impact. L'IP devrait songer à entreprendre un exercice d'analyse pour évaluer le recours à divers modes de financement à ce jour et pour déterminer quelles sont les priorités. Elle serait ensuite en mesure de choisir les modes de financement (tels que l'impartition à des tiers ou la demande de propositions) les plus propices à la création d'une masse critique de connaissances permettant d'apporter des changements constructifs.

Question n° 7 : Il faudrait créer un tableau d'une page comportant le cadre, les objectifs, les extrants et les incidences de l'IP GES. Cela permettrait une programmation et une évaluation plus efficaces.

Question n° 8 : On devrait établir des liens plus rigoureux entre les investissements de l'IP GES et les extrants, incidences et effets escomptés. On devrait exiger des bénéficiaires de subventions qu'ils mesurent les changements de gouvernance et d'équité en matière d'accès aux soins de santé et de l'état de santé découlant des interventions des projets. Il faudrait également fournir aux bénéficiaires une orientation quant à la méthodologie afin qu'ils puissent mesurer les changements dans le temps et d'un projet à l'autre. Des efforts devraient être consacrés à prévoir et à compiler les extrants et les incidences. De plus, tout l'appui fourni par le CRDI devrait être reconnu.

Question n° 6 : Il ne faut pas faire de compromis quant aux objectifs de l'IP GES afin d'obtenir du financement externe. L'IP a réussi à obtenir des fonds supplémentaires pour sa programmation, mais elle doit éviter de se mettre à la remorque des objectifs de l'organisme externe. Elle doit être stratégique et utiliser le cofinancement de façon à encourager d'autres bailleurs de fonds à s'intéresser aux questions de gouvernance, équité et santé. Par exemple, il y a risque que la collaboration avec l'ACDI pour le projet au Nigeria ait pour effet de détourner le personnel limité de l'IP de programmes plus ciblés.

Portée géographique

Question n° 4 : Tout en continuant de se concentrer sur l'Afrique subsaharienne et la région ALC, l'IP GES pourrait songer à étendre sa programmation à de nouvelles institutions ou à de nouveaux pays de ces deux régions, et ainsi tirer parti de l'avantage stratégique du CRDI dans les pays francophones de l'Afrique de l'Ouest. Même si l'attention portée à l'Afrique du Sud a apporté d'impressionnants résultats, la programmation en Afrique subsaharienne et dans la région ALC pourrait être étendue à des pays et à des institutions moins riches

Recherche, moteur d'action

Question n° 9 : L'IP GES devrait examiner des options novatrices pour réaliser les objectifs en RM, notamment :

- encourager les responsables des politiques et ceux qui suggèrent des politiques à définir des questions de recherche où les constatations de la recherche pourraient être immédiatement mises en oeuvre;
- fournir une source de financement pour des subventions accordées par concours à des responsables des politiques, afin qu'ils fassent appel à des chercheurs locaux expérimentés pour évaluer la situation locale et formuler et mettre à l'épreuve de nouvelles politiques pouvant améliorer la gouvernance, l'équité et la santé;
- créer une source de financement pour des recherches consacrées à régler des problèmes pour lesquels il existe déjà des fonds pour l'implantation d'interventions (par la collaboration avec l'ACDI, la DDC, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ou la Banque mondiale, par exemple);
- chercher à obtenir des pays des propositions visant à cerner et à tester l'efficacité d'autres stratégies visant à transformer les résultats de recherche en action;
- fournir un soutien pour la création d'alliances entre chercheurs et groupes de défense ayant besoin de constatations de la recherche ou susceptibles de les utiliser.

Question n° 10 : L'IP GES et la DDC devraient envisager fournir une subvention commune à une institution externe pour le projet Recherche, moteur d'action et créer un groupe consultatif composé de bailleurs de fonds, de responsables des politiques et de chercheurs intéressés à accroître la pertinence de la recherche et à résumer et à diffuser les constatations de la recherche. Cela aurait pour effet d'accroître le nombre de projets pouvant servir à RM ou en tirer profit. De plus, si RM n'était pas aussi étroitement liée à l'IP GES, il y aurait possibilité d'obtenir davantage de financement des bailleurs de fonds.

Gestion de l'IP

Question n° 11 : Songer à embaucher davantage de personnel administratif dans le but de diminuer le fardeau administratif et libérer l'agent de recherche. Celui-ci pourrait ainsi effectuer de la recherche pour appuyer le travail de synthèse de l'IP GES, entreprendre de la recherche exploratoire en vue de l'élaboration d'un cadre conceptuel et préparer le prochain descriptif.

Question n° 12 : Rationaliser les responsabilités des spécialistes de programmes principaux. Consolider la mise en place de l'IP GES en veillant à ce que trois spécialistes de programmes situés à Ottawa consacrent la totalité de leur temps à l'IP (ce calcul comprend l'économiste qui sera nommé sous peu) et se divisent clairement les responsabilités d'un commun accord selon la zone géographique. La mise en oeuvre des questions n°s 2 et 7 aurait pour effet de dégager les spécialistes de façon à permettre des activités de synthèse ainsi que l'élaboration continue de la programmation. Nous suggérons que l'Afrique subsaharienne relève de deux spécialistes, l'un affecté à l'Afrique de l'Ouest, et l'autre à l'Afrique de l'Est et australe. Nous ne recommandons pas une expansion mondiale de la programmation hors de l'Afrique subsaharienne et de la région ALC, par exemple en Asie, tant que les contraintes en matière de ressources humaines n'auront pas été allégées. Nous suggérons qu'on entreprenne une certaine rationalisation des projets mondiaux. Même s'il est naturel que les spécialistes de programmes situés à Ottawa s'occupent de quelques projets canadiens, comme les relations avec l'ACDI, une plus grande présence sur le terrain serait bénéfique. Nous suggérons également que tous les spécialistes de programmes principaux commencent, d'une façon ou d'une autre, à représenter l'IP GES à l'échelle mondiale, afin d'être tous connus sur la scène internationale.