

Constatations en bref de l'examen externe des Partenariats canadiens

Ce texte présente les principales constatations du rapport intitulé *Canadian Partnerships (CP) Program External Review* rédigé par Dal Brodhead et Wendy Quarry, avec l'aide de Bill Found, que l'on peut obtenir en s'adressant à la Section de l'évaluation du CRDI.

Ce premier examen externe des Partenariats canadiens visait à évaluer dans quelle mesure le programme atteint ses buts et objectifs, de quelle manière les risques sont cernés et gérés, ainsi que l'évolution, le cas échéant, des objectifs au fil du temps. L'examen a comporté l'évaluation des résultats obtenus et la formulation de recommandations.

1. Objectifs du programme

Les Partenariats canadiens visent à assurer la présence active du CRDI dans le milieu canadien de la recherche au service du développement. Conformément au rôle que joue le Centre, qui est d'affranchir par le savoir, ils appuient la contribution de la recherche et du savoir à la participation du Canada à la quête planétaire de moyens de bâtir des sociétés en meilleure santé, plus équitables et plus prospères.

Les objectifs spécifiques sont les suivants :

1. tisser et consolider, au moyen du soutien aux programmes et de la collaboration, un lien à long terme avec les établissements canadiens dont l'action est liée de près à la mission du CRDI et au rôle qu'il joue;
2. renforcer la capacité des universités, des instituts de recherche et des organismes de la société civile du Canada de traiter des questions de développement international au moyen de la recherche, de la mise en commun des connaissances et de l'établissement de réseaux et conforter leur engagement à le faire;
3. faciliter et raffermir des liens Canada-Sud mutuellement avantageux par la voie de la recherche, de la mise en commun des connaissances et de l'établissement de réseaux;
4. accroître le nombre de Canadiens désireux d'approfondir les questions de développement international et de s'y investir par la participation à des activités de production et de mise en commun des connaissances;
5. explorer et documenter des mécanismes novateurs d'établissement de partenariats.

De 2005 à avril 2009, les Partenariats canadiens ont financé 402 projets, d'une valeur totale de 14,1 millions de dollars. Le programme compte quatre employés permanents à temps plein et dispose d'un budget annuel qui représente de 3 à 4 % du total des affectations de programme du CRDI.

2. Méthodologie

L'équipe chargée de l'examen a fait appel à de multiples sources pour recueillir des données, notamment à un examen des documents ainsi qu'à des entrevues avec le personnel des Partenariats canadiens et avec d'autres membres du personnel et de la direction du CRDI. Elle s'est aussi entretenue avec diverses parties prenantes clés, dont tous les partenaires des Partenariats canadiens qui reçoivent un financement de base. L'équipe a aussi interviewé un échantillon d'intervenants de 57 projets répartis dans tout le pays, dans le cadre de visites sur place ou par téléphone. Elle a réalisé 72 entrevues au total. Elle a aussi eu

recours à un sondage Survey Monkey pour atteindre 235 des 315 bénéficiaires des subventions des Partenariats canadiens au cours de la période qui faisait l'objet de l'examen (2005–2009). Soixante-seize personnes ont rempli le questionnaire en ligne; 55 d'entre elles ont ajouté des observations.

L'examen a mis au jour quelques problèmes et certaines faiblesses. À titre de programme réceptif, les Partenariats canadiens englobent un vaste éventail de projets aux objectifs variés, allant de la recherche classique à la recherche-action, dont le niveau de financement varie énormément, qui lui sont proposés de partout au Canada et qui nouent des liens avec des partenaires dans les pays du Sud. Comme la relation entre les objectifs du programme et ses incidences n'est pas claire (et en l'absence d'indicateurs), il a été difficile de cerner les résultats. Le fait que le programme lui-même ainsi que la majorité des projets et partenariats à court et à long terme qu'il appuie n'aient pas été évalués, exception faite des partenaires qui reçoivent un financement de base, a aussi posé un problème de taille. L'équipe chargée de l'examen a toutefois eu accès aux rapports de fin de projet, qui sont considérés comme un type d'autoévaluation.

3. Constatations

Dans l'ensemble, l'équipe chargée de l'examen estime que les Partenariats canadiens ont réussi à atteindre leurs objectifs et que le programme a accompli bien des choses. À ce jour, le programme s'est concentré davantage sur l'établissement de bonnes relations que sur l'obtention d'incidences précises. Le rapport comporte toutefois des données qui témoignent de certaines incidences obtenues grâce au programme. L'équipe a aussi relevé le caractère particulier du rôle joué par les Partenariats canadiens au sein du CRDI et l'atout qu'ils représentent pour le Centre de même que pour son public cible — le milieu de la recherche-développement internationale au Canada. Ils se distinguent aussi des autres programmes du CRDI qui se concentrent sur des questions sectorielles avec des bénéficiaires du Sud. Son principal objectif est d'établir et d'entretenir des relations avec le milieu de la recherche-développement internationale au Canada. L'examen a aussi permis de constater que le CRDI a encore besoin d'une entité qui ne soit pas axée sur les programmes – un lieu où l'on peut réagir avec souplesse et où l'on encourage l'expérimentation et l'innovation. Son approche ouverte et originale offre en outre un point d'insertion à d'éventuels partenaires canadiens.

L'examen a permis d'établir que le vaste éventail de relations nouées par les Partenariats canadiens partout au pays avait fait mieux connaître la mission du CRDI et aidait le Centre à s'arrimer à la contribution du Canada au développement international. L'équipe a pu trouver des éléments probants indiquant que les Partenariats canadiens ont aussi, en grande partie, atteint les objectifs prévus :

- les Partenariats canadiens ont noué et entretenu des relations à long terme avec des établissements canadiens et ont renforcé leur capacité et leur engagement en matière de recherche pour le développement international;
- les Partenariats canadiens ont encouragé un éventail de partenaires dans les universités et les ONG à mener des recherches axées sur des questions de développement international, ce qui a permis aux deux types d'établissements d'accroître leurs capacités de recherche et de diffusion tout en faisant en sorte que les pays du Sud en bénéficient;
- plus particulièrement, l'attribution de petites subventions a permis aux Partenariats canadiens de faciliter les relations entre établissements du Nord et établissements du Sud et la mise sur pied de réseaux Nord–Sud;
- les Partenariats canadiens ont ouvert la voie à la mise au point de mécanismes novateurs d'établissement de partenariats pour favoriser la collaboration d'établissements du Canada avec des partenaires du Sud, tout en permettant à ces établissements de relever des défis stimulants sans prendre de risques difficiles à gérer.

Il est aussi évident que le programme est à un tournant : le contexte externe dans lequel il s'inscrit a évolué depuis sa création. Il doit maintenant tenir compte des nouvelles priorités en matière de développement international et de l'évolution de la dynamique au Canada même, notamment de l'accroissement de l'immigration, des nouvelles façons d'aborder la sécurité depuis le 11 septembre 2001 et de l'internationalisation croissante des universités canadiennes.

L'équipe chargée de l'examen a constaté que les objectifs généraux des Partenariats canadiens demeurent pertinents et utiles, mais que le programme doit élargir son champ d'action au Canada pour repérer des partenaires possibles dans une diversité de milieux et d'endroits. L'objectif serait de corriger l'actuel déséquilibre qui favorise le Canada central. L'examen a permis de dégager certaines idées : on pourrait, entre autres, faire appel aux collèges communautaires dans tout le Canada et accroître les contacts avec les communautés culturelles et les diasporas. L'équipe a aussi constaté que, dans le cadre des réseaux établis avec l'appui des Partenariats canadiens, les universités canadiennes ont pu s'associer à certaines ONG intéressantes dans le Sud, mais que, dans une large mesure, elles ont peu prêté attention aux activités prometteuses et novatrices menées par des ONG canadiennes.

L'équipe conclut que l'expérience acquise par les Partenariats canadiens depuis leur création devrait permettre au programme de préciser davantage les résultats qu'il espère obtenir grâce aux relations établies. Fort de cette expérience, le programme devrait chercher à formuler plus précisément et plus clairement ses stratégies et à se doter d'indicateurs qui lui permettraient de commencer à circonscrire les changements qu'il veut susciter par l'affectation de ses ressources.

3.1 Créneau, rôle et valeur ajoutée des Partenariats canadiens

Les Partenariats canadiens sont au coeur même des relations entre le CRDI et ses partenaires canadiens. À ce titre, le programme occupe un créneau bien à lui et permet au Centre de « s'arrimer » à d'autres entités au Canada. Ce n'est pas le seul programme par l'entremise duquel le CRDI entretient des relations avec d'autres établissements de recherche canadiens, mais c'est souvent vers ce mécanisme réceptif que sont aiguillés les Canadiens qui veulent travailler avec le Centre et par son entremise. Au fil des ans, l'équipe des Partenariats canadiens a collaboré avec le milieu de la recherche et du développement au Canada, duquel elle a beaucoup appris; le programme est une mine de renseignements et sait qui fait quoi, et où. Son sens aigu de l'importance des réseaux l'a aidé à utiliser ces renseignements à bon escient, en déployant des efforts concertés pour mettre en rapport des groupes qui ont les mêmes intérêts. Le programme a aussi pris des risques calculés et a su saisir les occasions d'appuyer de petites initiatives qui pouvaient sembler, à première vue, n'avoir que peu d'avenir. On peut mentionner, à titre d'exemple, l'encouragement accordé par les Partenariats canadiens à la collaboration d'universités avec des ONG pour la mise en place de réseaux régis par des procédures semblables alors qu'au départ les deux groupes estimaient cette idée très risquée (l'appui aux travaux sur le Système d'analyse sociale (SAS) et sur l'Indice de progrès véritable ou GPI, entre autres).

Une dimension importante du programme tient au fait qu'il est prêt à donner suite à des demandes d'organismes de développement international et d'universités du Canada qui souhaitent exécuter des activités novatrices et possiblement délicates sur le plan politique avec des partenaires de pays en développement. Prenons par exemple le travail de CUSO en Amérique latine et celui de Partenariat Afrique Canada dans le dossier des mines de diamants. En ce qui concerne les universités, on peut mentionner le rôle que le CRDI a joué pour assurer un transfert harmonieux du projet de mini-atlas de la sécurité humaine de l'Université de la Colombie-Britannique à l'Université Simon Fraser. Dans de tels cas, il s'agit de gérer avec doigté les risques que peut comporter l'innovation, sans étouffer les initiatives.

3.2 Atteinte des résultats

Établissement de relations

L'un des principaux objectifs des Partenariats canadiens a été de tisser et de consolider des liens à long terme entre le CRDI et des établissements canadiens clés. L'approche du programme se distingue par l'importance accordée au fait de cultiver des partenariats, ce que l'équipe a pu observer surtout dans l'examen qu'elle a fait des arrangements pris avec les partenaires qui reçoivent un financement de base (AUCC, ACEDI, CCCI, IIDD et INS). Ces organismes reçoivent un financement pluriannuel substantiel qui comporte une aide pour le paiement des salaires du personnel et de certains frais généraux. Le personnel des Partenariats canadiens les rencontre périodiquement; il assiste aussi à certains de leurs ateliers et à des réunions de leur conseil d'administration. Étant donné l'importance du financement qui leur est accordé, on s'attend à ce qu'ils présentent au CRDI au moins un rapport par année. Tous les partenaires qui reçoivent un financement de base ont fait l'objet d'une évaluation (certains par le CRDI et d'autres par l'entremise de l'ACDI).

Dans l'ensemble, l'équipe chargée de l'examen a constaté que la plupart des répondants interviewés (partenaires qui reçoivent un financement de base et autres, grands et petits) voyaient d'un bon oeil la nature de la relation. On l'a qualifiée de constante, personnelle, continue, d'un grand soutien et fondée sur une confiance qui s'accroît au fil des ans. Le fait que certains partenaires reçoivent un financement de base soulève la question suivante : qu'est-ce qui rend un organisme plus apte qu'un autre à recevoir un financement de base ? L'équipe chargée de l'examen a constaté une certaine ambiguïté dans le choix de ces partenaires.

Il est mentionné dans la Stratégie des Partenariats canadiens 2005–2010 que le programme donnera suite aux propositions reçues de partenaires canadiens et, par son soutien, s'emploiera « à faire en sorte qu'il y ait des possibilités adéquates de collaboration **avec** les collègues du Sud, plutôt qu'à exécuter des recherches **sur** le Sud, voire **pour** le Sud ». Les entrevues ont révélé que le personnel des Partenariats canadiens s'est constamment efforcé d'encourager les partenaires canadiens à intégrer les partenaires du Sud dans le processus de conception des projets. Par exemple, les Partenariats canadiens ont encouragé l'Université d'Ottawa à organiser un atelier pour faire participer d'éventuels partenaires d'Amérique centrale au processus de conception d'un projet. Cinquante pour cent des répondants au sondage en ligne ont indiqué que les Partenariats canadiens avaient fortement appuyé (*greatly supported*) des partenariats efficaces réunissant des Canadiens et des chercheurs des pays du Sud par l'entremise des projets financés, tandis que 21 % ont répondu que les Partenariats canadiens les avaient plutôt appuyés (*moderately supported*).

Renforcement des capacités

L'équipe chargée de l'examen a constaté que les petites subventions jouent un rôle particulièrement important pour ce qui est de renforcer la capacité des universités, des établissements de recherche et des organismes de la société civile du Canada de traiter des questions de développement international et de conforter leur engagement à le faire. Les petites subventions ont parfois servi de point d'insertion, c'est-à-dire de mécanisme par l'entremise duquel de nouveaux organismes ont pu avoir accès au réseau du CRDI. Elles ont aussi été indispensables pour permettre de vérifier la possibilité d'établir des relations durables. C'est donc un élément important de la démarche d'atténuation des risques des Partenariats canadiens. Les petites subventions ont servi à donner suite à des idées novatrices et à appuyer le réseautage et l'élaboration de nouvelles idées de recherche. Les petites subventions ont certes été assorties de coûts d'administration élevés, mais les Partenariats canadiens ont mis au point des méthodes pour remédier quelque peu à cet inconvénient. Les petites subventions ont aussi mené parfois à des subventions plus importantes, par exemple dans le cas de certains organismes partenaires qui se sont montrés capables de produire des résultats de qualité et (ou) d'obtenir du financement d'autres sources. Certains bénéficiaires des Partenariats canadiens (Inter Pares par exemple) ont pu faire fructifier une petite

subvention et faire en sorte qu'elle mène à une subvention de recherche beaucoup plus généreuse pour des travaux plus complexes et à l'établissement d'une relation durable.

Liens Nord-Sud équitables et partenariats novateurs

On a souvent indiqué à l'équipe chargée de l'examen la valeur du financement des Partenariats canadiens pour les partenaires tant du Nord que du Sud. Le personnel des projets a fait preuve d'innovation, a pris certains risques et a manifesté beaucoup de souplesse et de capacité d'adaptation. La notion d'innovation dans les modalités des partenariats peut prendre diverses formes, et l'équipe chargée de l'examen a relevé un certain nombre d'exemples notables dans les projets appuyés par les Partenariats canadiens. Une activité a mis le milieu universitaire et celui des ONG en rapport avec des travaux de recherche-action menés dans le Sud sur l'utilisation fructueuse de terres agricoles peu productives. Il s'agit là d'un exemple éloquent de partenariat novateur. Il est évident que les Partenariats canadiens privilégient les efforts concertés de ce type. La mise en place de ce genre de partenariat est une entreprise complexe, et elle continuera de poser un défi à l'avenir.

Plusieurs partenaires ont mis en relief la singularité du programme, qui repose sur des mécanismes concrets et non bureaucratiques, sur l'établissement de relations empreintes de respect et sur une véritable volonté de cultiver des partenariats équitables. Les personnes interviewées ou sondées au cours de l'examen ont souvent insisté sur la valeur ajoutée qu'apporte le personnel des Partenariats canadiens, dont les encouragements ont permis à des partenaires du Nord et du Sud de nouer de nouvelles relations et de créer et d'appuyer des réseaux. De nombreux partenaires ont commenté les efforts déployés par les Partenariats canadiens pour mettre des groupes en rapport les uns avec les autres, stimulant ainsi la naissance de nouvelles idées et modalités de collaboration. Soixante-quinze pour cent des répondants au sondage en ligne ont indiqué que leur participation à des projets des Partenariats canadiens leur avait permis de connaître de nouveaux réseaux de chercheurs.

Apprentissage et engagement accrus en matière de recherche au service du développement international

On a indiqué à l'équipe chargée de l'examen que l'appui des Partenariats canadiens avait permis de faire connaître l'engagement des universités canadiennes envers les grandes questions de développement international et les partenaires du Sud. De nombreuses universités font maintenant de l'« internationalisation » un élément clé de leurs plans stratégiques, et plusieurs ont créé des bureaux spéciaux pour aider les étudiants et les membres du corps professoral à réaliser leurs activités internationales. Presque toutes les personnes interviewées ont fait état de l'excellent soutien offert par les Partenariats canadiens pour leur permettre d'avoir accès aux réseaux et aux chercheurs et ont vanté leurs conseils en matière de recherche et leurs services de mise en commun de l'information.

4. Questions à examiner

Les Partenariats canadiens se déclinent au passé et au présent dans les projets financés. C'est par l'entremise de ces derniers que le programme exprime sa mission et la relation privilégiée qu'il entretient avec ses partenaires et avec le milieu du développement international au Canada. À titre de mécanisme qui se trouve en première ligne pour accueillir les demandes de ce milieu, les Partenariats canadiens se doivent de relever certains défis particuliers.

Diversité

L'examen de la façon dont se répartit la présence des Partenariats canadiens au Canada a révélé un résultat imprévu de la pratique actuelle : une concentration évidente du financement dans quelques provinces. Le programme devra trouver des moyens de faire participer de nouvelles universités et ONG susceptibles d'être intéressées, et aussi d'atteindre de nouveaux milieux partout au Canada.

Choix des projets

En l'absence d'indicateurs précis des incidences attendues des Partenariats canadiens et de critères explicites, le choix des projets est particulièrement difficile à comprendre. Bien que l'on affiche, sur le site Web du CRDI, des critères de sélection bien définis pour les petites subventions, les critères qui président à l'octroi des subventions substantielles ne sont pas évidents et demeurent, pour l'essentiel, plutôt implicites qu'explicites. De plus, on ne sait trop quels facteurs ont régi les décisions concernant l'importance des subventions et la durée et la nature des projets auxquels elles sont accordées ou refusées. Il importe néanmoins de souligner qu'un certain nombre de bénéficiaires interviewés estimaient que le processus de sélection avait été rigoureux; dans bien des cas, les bénéficiaires croyaient que le processus itératif d'élaboration des propositions avait mené à des propositions de projet plus solides et à une meilleure définition des résultats attendus.

Admissibilité à la poursuite du financement

L'équipe chargée de l'examen a pu constater que les critères appliqués pour déterminer l'admissibilité à la poursuite du financement étaient imprécis, sauf ceux qui s'appliquent aux organismes qui reçoivent un financement de base ou partenaires institutionnels. Il semble que les Partenariats canadiens appliquent un ensemble implicite de critères pour orienter les actions du programme, mais il faudrait qu'ils préparent une documentation plus explicite et la publient pour éviter toute confusion supplémentaire chez les demandeurs et les bénéficiaires, actuels et futurs.

5. Recommandations

Pour consolider encore davantage l'action des Partenariats canadiens, l'équipe chargée de l'examen formule les recommandations suivantes.

5.1. Investir dans l'avenir de la démarche des Partenariats canadiens

L'équipe chargée de l'examen confirme résolument la raison d'être des Partenariats canadiens et le rôle qu'ils jouent au Centre. L'utilité et l'efficacité des nombreux petits investissements du programme dans des ONG et des universités canadiennes l'ont particulièrement frappée.

5.2. Désigner des axes thématiques prioritaires pour les projets

Les catégories de projet actuelles, vaguement définies, devraient être remplacées par des axes thématiques en lien plus étroit avec ceux que le programme a permis de dégager, tels que les changements climatiques, la sécurité alimentaire, les jeunes et les diasporas. Il faut mettre en oeuvre des stratégies ciblées pour intervenir à l'égard des axes thématiques prioritaires définis.

5.3. Élaborer une « nouvelle » stratégie pour les Partenariats canadiens.

Les Partenariats canadiens devraient élaborer une stratégie à deux volets, axée à la fois sur le resserrement des relations de longue date et sur l'élaboration active des axes thématiques désignés. Les Partenariats canadiens devraient aussi envisager de redoubler d'efforts en vue d'atteindre des groupes et des établissements ailleurs qu'au Canada central.

5.4. Améliorer la transparence en ce qui a trait au choix des projets

On devrait définir des critères de sélection particuliers pour chaque axe prioritaire, afin de favoriser une plus grande transparence et de dissiper la confusion qui entoure de toute évidence l'admissibilité des projets et les étapes menant à leur prise en charge. Il faudrait redéfinir les critères de sélection et les attentes à l'égard des partenaires recevant un financement de base pour permettre la participation éventuelle d'autres établissements.

5.5. Mettre l'accent sur l'innovation et la souplesse

Les Partenariats canadiens devraient maintenir la diversité actuelle des projets tout en reconnaissant le rôle des petites subventions comme facteur clé de la souplesse du programme. Les petites subventions encouragent l'expérimentation et la prise de risques, qui sont souvent plus difficiles dans le cadre de grands projets. Elles permettent aussi d'élargir le bassin des groupes cibles et d'accroître le nombre de partenaires desservis, et elles peuvent favoriser la collaboration et l'innovation multisectorielles assorties d'une gestion du risque efficace.

5.6. Mettre en place l'autoévaluation des projets

On devrait demander à tous les bénéficiaires de subvention de procéder à une autoévaluation de leurs travaux à la lumière des objectifs pertinents des Partenariats canadiens. L'envergure et le degré de détail de ces évaluations devraient être raisonnables et en rapport avec les sommes accordées.

5.7. Encourager l'exécution conjointe de projets par des universités et des ONG

Le programme devrait songer à renouveler ses efforts en vue de resserrer la collaboration entre les universités et les ONG canadiennes, en réservant des fonds pour encourager l'élaboration de projets concertés, notamment de projets qui prévoient des possibilités de formation pour les étudiants.

5.8. Lancer une stratégie de communication

On devrait élaborer une stratégie de communication pour les Partenariats canadiens dans le but de faire connaître, à l'interne et à l'extérieur, la nature du programme, en particulier sa singularité. Il faut procéder à une refonte du système de gestion de l'information sur les projets pour le rendre plus convivial. En outre, le site Web du CRDI devrait présenter plus clairement et de manière plus évidente la nature des Partenariats canadiens.