

Sommaire

Évaluation stratégique du renforcement des capacités

Renforcer le centre et la périphérie d'un consortium

Étude de cas portant sur le Consortium de recherche économique et sociale (CIES) au Pérou

Par Katrina Rojas et Mariane Arsenault

Contexte

La Section de l'évaluation du CRDI procède à une évaluation stratégique en plusieurs étapes pour cerner l'apport du Centre au renforcement des capacités de ses collaborateurs. L'évaluation vise à fournir aux membres du personnel et au personnel de direction du Centre un cadre intellectuel et un vocabulaire commun qui leur permettront de mieux circonscrire la notion de renforcement des capacités, et de consigner les expériences et les résultats du Centre en la matière. Elle cible particulièrement la démarche adoptée par le CRDI pour renforcer les capacités de ses partenaires du Sud et les résultats obtenus. Quelles capacités a-t-on renforcées ? Qui en a profité ? Comment ? Dans quelle mesure ?

La phase 4 de l'évaluation stratégique comporte avant tout l'élaboration de six études de cas pour aider le Centre à mieux déterminer comment planifier, mettre en œuvre et évaluer l'appui au renforcement des capacités de ses partenaires.

Contexte de la recherche pour le développement

Le Consortium de recherche économique du Pérou (CIE — le prédécesseur de l'actuel Consortium de recherche économique et sociale — CIES) a vu le jour en 1989, dans le climat d'instabilité politique et économique qui a marqué la fin des années 1980 et le début des années 1990. Au cours de cette période, le Pérou a connu non seulement une récession doublée d'une hyperinflation, mais aussi la plus violente insurrection de la part de guérilleros que la région ait connue.



*Une Inca et son fils,
Isla Taquile, Pérou*

Les réactions hésitantes du gouvernement aux problèmes économiques du Pérou ont aggravé la pauvreté. Dans un tel contexte, le CRDI et l'Agence canadienne de développement international (ACDI) ont

convenu de financer un consortium de cinq centres de recherche, à la fois pour produire des recherches économiques utiles et pour mettre un terme à l'exode incessant des spécialistes en sciences sociales du Pérou.

Bien que les années de stabilité économique qui ont suivi aient jeté les bases de l'actuelle croissance économique impressionnante que connaît le pays, elles n'ont pas empêché le fossé entre les riches et les pauvres de s'approfondir. La prise de conscience que la croissance et l'augmentation des recettes de l'État n'engendraient pas un accroissement des investissements sociaux a incité le CIE à élargir son champ d'action et à devenir le Consortium de recherche économique et sociale.

Le changement de nom a aussi été à l'origine de nouveaux objectifs et de nouvelles méthodes de travail, notamment : une plus grande importance accordée à la diffusion des résultats des travaux de recherche et une tentative d'exercer une influence sur l'élaboration des politiques; un virage en faveur d'un processus concurrentiel pour l'attribution des subventions de recherche; la création d'un bureau de direction et d'un conseil d'administration; une forte augmentation du nombre de membres, assortie d'une plus forte représentation des régions situées à l'extérieur de Lima. Cette envergure plus nationale a permis au CIES d'approfondir les enjeux émergents tels que les répercussions économiques de l'introduction (en 2002) d'une nouvelle forme de gouvernement régional. (Cette modification de la structure de l'appareil d'État ainsi que la décentralisation de l'élaboration des politiques économiques qui s'en est suivie ont été significatives puisqu'elles correspondaient à

une augmentation des taux de croissance plus prononcée dans les régions et les provinces que dans la capitale, Lima.)

Au Pérou, on s'était toujours heurté à d'imposants obstacles lorsqu'on avait tenté d'effectuer des travaux de recherche en sciences sociales en rapport avec les politiques. En raison du peu de financement octroyé par le gouvernement, les chercheurs doivent s'en remettre de manière disproportionnée au soutien extérieur. La pénurie de ressources disponibles pour les établissements situés à l'extérieur de Lima, particulièrement dans le domaine de l'enseignement supérieur, a limité la capacité de recherche des universités tant privées que publiques. Il faut aussi arriver à établir des collaborations malgré les différences idéologiques qui ont créé des scissions au sein du milieu de la recherche. Enfin, le rôle plutôt restreint qu'ont joué les données probantes dans le processus d'élaboration des décisions exige des chercheurs qu'ils luttent pour se faire entendre dans les assemblées législatives.

L'appui accordé par le CRDI au CIES participe de son appui plus général aux réseaux de recherche et de l'accent qu'il met sur les initiatives de programmes transdisciplinaires plutôt que sur les stratégies axées sur un seul pays. Son engagement auprès du CIES a été motivé à l'origine par l'idée voulant qu'il puisse produire des résultats semblables à ceux obtenus par le Consortium pour la recherche économique en Afrique, un autre réseau appuyé par le CRDI qui a réussi, dans une certaine mesure, à encourager les gouvernements à aspirer à un changement systémique et à adopter des approches à long terme de l'élaboration des politiques.

Les attentes et les stratégies de renforcement des capacités

Les *intentions du CRDI en matière de renforcement des capacités* sont habituellement tributaires de sa définition d'une *problématique* de recherche particulière. Lors de la création du Consortium, l'enjeu primordial était l'éventuelle détérioration de la capacité de recherche économique au Pérou étant donné l'instabilité du pays. Une fois le contexte stabilisé, la *problématique* a changé, la principale préoccupation devenant l'aptitude de la recherche à exercer une influence sur l'élaboration de politiques publiques en faveur du développement socioéconomique (fondée davantage sur des données probantes que sur un processus de débat public).

Le Centre a toujours cherché explicitement à renforcer les capacités dans chacune des phases de son appui au CIES. D'emblée, le but a été de renforcer le système de recherche en agissant réciproquement avec les personnes, les organismes et les établissements qui faisaient de la recherche en sciences sociales et qui en utilisaient les résultats. Au cours des plus récentes phases, le CRDI a eu pour objectif de renforcer le Consortium à titre d'entité distincte et de favoriser sa viabilité.

L'étude de cas révèle que les cinq organismes qui étaient membres du CIE à l'origine privilégiaient l'accès aux ressources, les échanges et d'autres éléments qui contribuaient au renforcement de leurs capacités. Les attentes de chacun des membres du Consortium ont évolué au cours des années où le CIE devenait le CIES.

Aujourd'hui, les organismes membres les mieux établis estiment que le volet le plus important du CIES est peut-être l'octroi de subventions à la recherche par voie de concours. D'autres organismes, aux capacités plus restreintes, apprécient la formation, les échanges et les possibilités connexes d'accroître leurs capacités en matière de recherche.

Le CIES a élaboré tout un éventail de *stratégies de renforcement des capacités*. En voici quelques-unes :

- **Organisation de concours pour les subventions à la recherche.** Le CIES a adopté un certain nombre de mesures (telles que des catégories fermées et des contingents organisationnels) afin d'améliorer l'accès au financement pour les jeunes chercheurs et les organismes membres possédant une capacité de recherche relativement plus faible. Les gagnants des concours sont déterminés par l'entremise d'un examen par les pairs.
- **Mentorat à l'intention des chercheurs plus jeunes et des chercheurs des provinces avant et après le processus de recherche.** Le CIES affecte des conseillers et organise un atelier au début du projet de recherche pour examiner la méthodologie, les objectifs et les répercussions escomptées sur les politiques publiques. Il organise par la suite un atelier pour examiner les constatations préliminaires.

- **Formation des chercheurs.** Le CIES a offert à ses chercheurs des possibilités de formation portant sur les méthodes de recherche, l'élaboration de propositions de recherche et la conception de projets.
- **Bourses et stages de recherche.** Le CIES offre des bourses qui permettent aux chercheurs d'effectuer des travaux à un autre centre de recherche du CIES. Il offre aussi des bourses à des universitaires canadiens pour leur permettre d'effectuer des recherches au Pérou.
- **Promotion de la collaboration entre les centres de recherche.** Les projets de recherche « en réseau » font appel à la collaboration de centres de recherche aux capacités plus ou moins grandes.
- **Mise en œuvre des projets.** Grâce au financement d'autres bailleurs de fonds, le CIES a mis en place des initiatives particulières, qui font intervenir ses membres. Le projet portant sur les élections régionales illustre bien cette façon de faire.
- **Offre des services du bureau de direction.** Le bureau effectue des recherches bibliographiques, distribue des publications, négocie l'accès aux bases de données et offre d'autres services aux membres du Consortium.

Plutôt que d'imposer une stratégie globale ou un plan directeur, le CRDI a opté pour l'« apprentissage par la pratique », dans le cadre duquel il répond à des besoins particuliers à mesure qu'ils se manifestent. L'unique exception a été l'engagement

proactif du CRDI à certains points d'inflexion clés, tels que la transition du CIE au CIES. Les membres du Consortium apprécient la souplesse et l'autonomie que leur confère cette approche.

L'appui du CRDI au renforcement des capacités s'est décliné de nombreuses façons : verser un financement de base, servir de mécanisme pour vérifier la pertinence des idées, financer la formation du personnel et appuyer la visite annuelle des membres du CIES à Ottawa. Dans le développement du Consortium, le Centre a joué un rôle d'ami, de conseiller, de bailleur de fonds, d'agent de changement, d'agent financier et de membre du conseil d'administration. Le CIES était au départ géré à titre de projet d'envergure relevant du domaine de programme Politique sociale et économique (PSE) du CRDI. Plus récemment, le rattachement du CIES au CRDI s'est fait par l'entremise de l'initiative de programme (IP) Mondialisation, croissance et pauvreté. La Division des partenariats et du développement des affaires (DPDA) du CRDI a aussi financé le CIES. L'appui du CRDI au CIES a pris la forme d'une collaboration avec l'ACDI.

Le CRDI et le CIES ont tous deux favorisé le resserrement des liens avec des chercheurs à l'extérieur du Pérou et, particulièrement, avec les réseaux de recherche et d'élaboration des politiques au Canada.

... le Centre a joué un rôle d'ami, de conseiller, de bailleur de fonds, d'agent de changement, d'agent financier et de membre du conseil d'administration.

Ces stratégies semblent avoir raffermi les relations individuelles, mais elles ont exercé des effets moins évidents sur les liens entre les organismes.

Principales constatations

Renforcer les capacités de recherche individuelles, organisationnelles et systémiques.

Le CIES a offert à des jeunes chercheurs des possibilités cruciales de se perfectionner sur le plan professionnel, en grande partie grâce à l'octroi de subventions à la recherche qui leur ont permis de constituer un corpus de recherche et de publier leurs travaux. Le CIES a aussi renforcé la capacité des *chercheurs, à titre individuel*, en leur donnant accès aux données d'un sondage national auprès des ménages réalisé par l'Institut national de la statistique, et en leur donnant des directives sur la méthodologie de recherche et la conception de projet.

L'appui à long terme du CIES aux concours de subventions a aussi eu des répercussions à l'échelon des organismes, en permettant aux organismes bénéficiaires de planifier leurs programmes de recherche, d'en établir et d'en démontrer l'excellence, et de recruter des jeunes chercheurs et analystes. Le fait de remporter un concours du CIES donne de la crédibilité aux organismes, ce qui, dans certains cas, aide à trouver de nouvelles sources de financement.

Pour ce qui est des *systèmes*, le CIES a aidé à maintenir une masse critique de chercheurs au Pérou au cours de la période de 20 années, et a contribué au dynamisme du milieu de la recherche.

La présence du CIES s'est aussi fait sentir dans la sphère publique. En mettant l'accent sur la recherche appliquée axée sur les politiques et susceptible d'être utile aux programmes gouvernementaux ainsi qu'aux programmes de développement, le CIES a accentué son influence sur l'élaboration des politiques publiques, grâce à l'élaboration d'un programme fructueux de communications et de relations extérieures, et à une visibilité accrue dans les médias et sur d'autres tribunes publiques. Mentionnons notamment, à ce chapitre, les campagnes de promotion du dialogue public durant les élections présidentielles et régionales en 2006. Malgré les divers défis (tels que la fluctuation de la demande de recherche chez les responsables des politiques et le besoin de gérer les scissions au sein de ses propres rangs), le CIES est arrivé à conclure des partenariats avec des acteurs du secteur public (tels que le Congrès) et des groupes de la société civile afin de promouvoir le recours à la recherche pour l'élaboration des politiques publiques.

Le développement du CIES à titre d'organisme.

Bien que le CIES soit encore un jeune organisme confronté à plusieurs nouveaux défis organisationnels, il a connu un *développement organisationnel* considérable en peu de temps.

Il est largement reconnu que le concours de subventions à la recherche du CIES est transparent et prestigieux. L'organisme a aussi accru sa capacité d'offrir divers types de programmes et de services à ses membres. En matière de gestion financière, le bureau de direction du CIES a mis au point des systèmes de plus en plus perfectionnés qui lui permettent de gérer des projets financés par de multiples bailleurs de fonds et de faire rapport à leur sujet (p. ex. il existait 10 différentes sources de financement en 2006, chacune imposant des exigences différentes en matière de déclaration financière).

La diversification de son financement illustre la capacité accrue du Consortium de mobiliser des ressources financières. Alors que le CRDI et l'ACDI assuraient 76 % du financement du CIES en 2000, cette proportion était passée à 51 % en 2006. Toutefois, bien que cette diversification soit évidente dans le financement des projets, le CIES éprouve toujours des difficultés à obtenir un soutien institutionnel de base de la part de bailleurs

de fonds autres que le CRDI et l'ACDI. Il met actuellement en œuvre une stratégie qui vise à créer un fonds de dotation pour financer le concours annuel de subventions à la recherche, afin d'assurer une certaine stabilité à un programme dont le financement par projet a soulevé des difficultés.

En sa qualité d'organisme-cadre, le CIES permet à chacun de ses membres d'avoir accès à des ressources et à des possibilités dont il ne pourrait se prévaloir autrement.

Aujourd'hui, le CIES est légalement constitué à titre d'ONG (régie par un conseil d'administration, une assemblée générale et un directeur général); il réunit 38 organismes membres de partout au Pérou. Ses membres, qui composent un groupe hétérogène, comprennent : des universités privées et publiques, des sociétés d'experts-conseils, des organisations non gouvernementales (ONG) et des établissements publics. Le Consortium s'investit dans une foule d'activités, outre son concours de subventions à la recherche, y compris la tenue d'ateliers de formation et de colloques ainsi que la publication de livres, de revues et d'autres documents.

En sa qualité d'organisme-cadre, le CIES permet à chacun de ses membres d'avoir accès à des ressources et à des possibilités dont il ne pourrait se prévaloir autrement. Son aptitude à forger des partenariats stratégiques a permis au CIES d'améliorer la qualité des nombreux services qu'il offre à ses membres. Par exemple, le CIES a conclu des accords avec la Banque centrale pour parrainer des concours extraordinaires portant sur la recherche thématique. On demande actuellement au CIES d'accroître les services à valeur ajoutée qu'il offre à ses membres, ce qui aurait pour effet de lui permettre de jouer un plus grand rôle à titre d'organisme-cadre ou de réseau.

Perspectives

Le CIES est un modèle unique de renforcement des capacités de recherche à un niveau national et systémique. Compte tenu du montant des ressources investies depuis 20 ans (plus de 3 millions de dollars du CRDI et plus de 15 millions de l'ACDI), ce modèle pourrait être difficile à reproduire. En règle générale, l'expérience du CIES donne à croire qu'une variété de stratégies de renforcement des capacités de recherche a aidé à créer un environnement plus favorable à la recherche pour le développement au Pérou.

La façon dont le CRDI appuie le CIES est conforme à plusieurs des « bonnes pratiques du CRDI » qui contribuent au renforcement des capacités, et qui s'inspirent du Comité d'aide au développement de l'OCDE (2003) et du Cadre d'évaluation intégré du CRDI (2006).

L'une de ces caractéristiques distinctives est la *persistance*. Le maintien de la relation

L'une de ces caractéristiques distinctives est la persistance. Le maintien de la relation et du financement durant 20 années a été un élément clé du renforcement des capacités.

et du financement durant 20 années a été un élément clé du renforcement des capacités. Deuxièmement, la *souplesse* dont a fait preuve le CRDI en matière de financement de base a aussi permis au CIES de négocier l'utilisation des fonds et les calendriers de mise en œuvre. Cela lui a permis de jouir

d'une certaine autonomie qui s'est traduite par un programme de recherche et un programme organisationnel définis à l'échelon local. La création de *partenariats* avec le personnel du bureau de direction et les membres du conseil d'administration du CIES ainsi que les chercheurs associés a également été un élément fondamental de l'approche du CRDI. Parmi les autres points forts de l'approche du CRDI, mentionnons une concertation généralement fructueuse entre les diverses sections du Centre (Programmes, Section de l'évaluation, Division des partenariats et du développement des affaires (DPDA) et Division de l'administration des subventions (DAS)) ainsi que son travail en partenariat avec l'ACDI.

Toutefois, les défis inhérents à l'approche du CRDI en matière de renforcement des capacités comprennent la structure même du CRDI (organisée en fonction des IP), les crédits budgétaires variables et les pressions qui s'exercent pour lancer de nouveaux projets, tous ces facteurs pouvant nuire aux initiatives de renforcement des capacités qui nécessitent une perspective à long terme et un engagement soutenu. La stratégie adoptée par le CRDI, c'est-à-dire appuyer le CIES par l'entremise d'un « apprentissage par la pratique », semble avoir favorisé le renforcement des capacités, mais il reste à savoir si une approche plus intégrée ou systématique aurait pu donner de meilleurs résultats.

Le CRDI pourrait souhaiter s'engager dans une discussion sur la façon dont il pourrait accroître son appui au CIES par l'entremise de nouveaux liens, d'une veille stratégique ou d'autres moyens. L'amélioration des

structures, des processus et des systèmes de gouvernance du CIES afin de répondre aux besoins actuels est un enjeu clé qui mérite qu'on s'y attarde. Le CRDI pourrait aussi appuyer les efforts déployés par le CIES en vue d'élaborer une vision collective ou une orientation stratégique pour le Consortium, y compris une évaluation de son mandat et de son rôle à titre d'organisme cadre ainsi que de la relation entre son mandat et son travail régional. Le CRDI pourrait aussi contribuer aux délibérations du Consortium sur la création d'un fonds de dotation, particulièrement à la lumière de l'expérience du Centre auprès d'autres partenaires qui ont adopté des stratégies semblables.

À l'heure actuelle, la possibilité de viabilité financière du CIES sans le financement canadien est un enjeu décisif. Le CIES pourrait aussi vouloir se demander quelles stratégies visant à renforcer les capacités de recherche des membres du CIES se sont avérées les plus efficaces.

En général, l'étude de cas indique que les associés du CIES apprécient énormément les caractéristiques qui distinguent l'appui du CRDI et les rôles que jouent les membres de son personnel dans le cadre de la relation. Toutefois, elle a aussi cerné des domaines qu'il serait possible d'améliorer, notamment : la possibilité de dialogue et d'analyse approfondis sur le financement des IP des membres individuels du Consortium; la possibilité de faciliter des liens plus étroits entre le CIES et les réseaux mondiaux et régionaux financés par le CRDI; la possibilité d'envisager d'autres moyens de resserrer les liens entre les chercheurs péruviens et canadiens; et la possibilité d'accroître la veille stratégique sur les enjeux de la recherche pour le développement en Amérique latine.

Méthodologie

Katrina Rojas et Mariane Arsenault, du Universal Management Group, ont réalisé l'étude de cas. L'étude avait pour but de décrire la contribution, au fil du temps, de l'appui du CRDI au renforcement des capacités du Consortium de recherche économique et sociale (CIES), au Pérou, notamment les capacités des particuliers, des organismes membres et du Consortium lui-même (à titre de réseau ou d'organisme-cadre). La méthodologie comportait un examen de quatre projets du CIES financés par le CRDI de 1999 à 2006. Deux de ces projets ont fourni un soutien institutionnel de base. La phase de collecte des données comportait l'analyse de documents, des entrevues individuelles et collectives au Pérou (Lima et Arequipa) et au Canada, ainsi qu'un questionnaire auto-administré à l'intention des membres du CIES. Sur le plan méthodologique, le fait que la majorité des réponses aux 30 questionnaires expédiés aux organismes membres du CIES provenaient de Lima a constitué une limite. Le faible taux de réponse en provenance de l'extérieur de la capitale a été attribué à une mauvaise communication avec les régions éloignées.