

Une évaluation stratégique de l'influence de la recherche sur les politiques publiques

Pour accomplir son mandat, le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) se doit de comprendre comment les résultats des recherches influencent les décisions politiques et l'adoption de nouvelles technologies dans les pays en développement. Pour mieux en apprécier les modalités, la Section de l'évaluation du Centre a entrepris en 2001 une étude stratégique de deux ans ayant pour objet de répondre à trois questions fondamentales : Qu'entend-on par « influence politique » ? Dans quels cas la recherche appuyée par le CRDI a-t-elle influé sur la politique ? Quels facteurs contribuent à exercer ou à tempérer une influence politique ?

Par cette initiative, le CRDI poursuivait trois objectifs. Elle devait tout d'abord avoir une incidence sur la conception des projets et programmes que le CRDI appuiera dans le futur et qui visent à influencer l'élaboration des politiques. Deuxièmement, on estimait qu'une évaluation des initiatives antérieures fournirait des données utiles pour la mise au point du cadre général des programmes du Centre. Enfin, du point de vue de la méthodologie, on espérait susciter une réflexion sur l'évaluation de l'influence des recherches sur le processus d'élaboration des politiques.

Défis à relever

Plusieurs défis ont dû être surmontés à l'étape de la conception de l'évaluation. Le plus important a sans doute été de déterminer la nature de l'influence stratégique et les modalités selon lesquelles elle se manifeste.

Lorsqu'on se propose d'évaluer l'influence d'un projet, on est naturellement porté à en déterminer les effets immédiats, c'est-à-dire à établir des liens de cause à effet entre le projet et son impact final. Cette tendance est nourrie par le souci des donateurs et des auteurs de projets de démontrer qu'il y a bel et bien eu développement. Toutefois, il est difficile de prouver des liens de cause à effet. Comment déterminer si un projet particulier a provoqué tel ou tel changement?

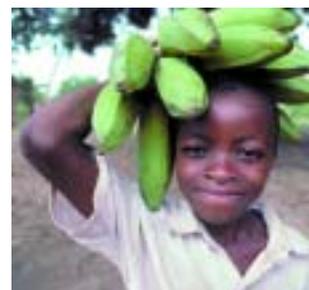
À mesure qu'augmentent la complexité du processus de recherche ou de la politique et le nombre des acteurs concernés, il devient de plus en plus difficile d'établir des liens vérifiables entre une cause et un effet. Il s'ensuit que les évaluations sont souvent centrées sur la question de savoir si un projet a été ou non couronné de succès plutôt que de savoir *comment* on y est parvenu. Mais si on ne peut répondre à la question du *comment*, on peut difficilement tirer des enseignements du passé que l'on peut mettre à profit pour l'avenir.

Quelle que soit la nature de l'évaluation, il peut être difficile de déterminer quand l'impact d'un projet doit être évalué et pendant combien de temps il convient de le faire. On considère souvent que l'*appropriation* des résultats d'un projet par les partenaires locaux et son utilisation à des fins de développement constituent un bon indicateur de succès. Cette méthode d'évaluation n'est pas sans valeur. Toutefois, compte tenu des délais entre la production de résultats et leur appropriation et utilisation, il arrive souvent que les projets jouent un rôle relativement peu important précisément au moment où leur impact finit par devenir observable.

Préparation

Pour encourager la participation des utilisateurs, toute démarche du CRDI visant à élaborer et à mettre en œuvre une évaluation est précédée d'un examen où les utilisateurs sont invités à fournir des éléments de réponse à deux questions : Qui utilisera les résultats? Comment seront-ils utilisés? Les réponses à ces questions guident l'élaboration de l'évaluation et le processus d'analyse. Cette démarche centrée sur les utilisateurs accroît sensiblement la pertinence des résultats.

Comme le premier objectif de l'étude était d'informer la structure des programmes du CRDI, ses principaux utilisateurs sont les cadres et les employés chargés de leur administration. Les deux groupes ont été invités à déterminer les questions et les projets qui, à leur avis, avaient exercé une influence politique. Comme il a été tenu pour



acquis que cette influence se fait sentir à long terme, l'étude s'applique à des projets que le CRDI a appuyés pendant une période relativement longue.

Méthodologie

L'élaboration d'une méthodologie fonctionnelle a été facilitée par une multitude d'examen, par des consultations auprès d'organismes partageant les mêmes intérêts et par une collaboration directe des employés des programmes du CRDI. Les documents préparatoires comprennent une analyse bibliographique, un document proposant un cadre conceptuel, des examens des rapports de fin de projets, des programmes du CRDI et des évaluations antérieures, ainsi qu'une rétrospective de l'influence que les activités du CRDI ont exercée sur les politiques depuis 30 ans (étude d'intentions).

Comme la recherche se situe en aval de tout impact sur le développement, on a cherché à établir un cadre analytique susceptible de prendre en compte les diverses catégories d'influence politique que l'on peut observer. Le cadre initial prévoyait trois formes d'influence : l'accroissement des capacités d'élaboration des politiques, l'élargissement des horizons politiques et l'impact sur les politiques. Toutefois, après avoir revu les études de cas relatives aux technologies de l'information et de la communication (TIC), une quatrième dimension s'est ajoutée : l'élaboration de nouvelles politiques. Grâce à cet ajout, on a pu tenir compte des recherches axées sur des apports dans de nouveaux domaines, comme les TIC, où le déficit actuel en matière d'informations pertinentes laisse entrevoir des possibilités de recherches susceptibles d'influer sur les politiques.

Suite à ce processus de consultations, d'élaboration du cadre analytique et d'examen, il a été décidé de procéder à l'évaluation en effectuant 22 études de cas fondées sur une même méthode d'enquête et portant sur 20 pays. Bien adaptées à l'examen des possibilités et des difficultés afférentes aux processus d'élaboration des politiques, les études de cas ont permis de dresser un inventaire de récits et de comptes rendus faisant une juste part aux circonstances locales et à la conjoncture historique.

Les projets retenus pour l'étude l'ont été en fonction des domaines de programme du CRDI, de leur caractère unique, de leur comparabilité, de la nature de l'influence qu'ils sont censés exercer, du type d'organisation effectuant les recherches et subissant leur influence, de la durée de l'engagement du CRDI et des tensions entre influence voulue et influence non voulue. L'objectif

étant de comprendre comment s'exerce une influence sur les politiques, on a retenu les projets dont l'influence était discernable à la lumière des indications fournies par les employés du CRDI.

Dans l'ensemble, les études ont été effectuées par des chercheurs du pays ou de la région où le projet a été mis en œuvre. Il convient d'attirer l'attention sur un aspect particulier de la méthodologie : avant de procéder aux diverses études, on a d'abord effectué deux études pilotes. On a ensuite invité les consultants chargés des diverses études de cas à une séance de planification pour s'assurer qu'ils avaient la même conception du mandat qui leur était confié. Cette rencontre s'est révélée très utile : elle a eu pour conséquence que les évaluateurs ont adopté un cadre analytique uniforme et une terminologie commune, de sorte que l'on a pu étudier les projets de manière plus approfondie et procéder à une analyse comparative des études de cas.

Celles-ci avaient pour objet d'expliquer toutes les modalités des processus d'influence sur les politiques non seulement en fournissant une description détaillée des travaux appuyés par le CRDI mais aussi de l'évolution du contexte dans lequel ils ont été accomplis et des processus en jeu. C'est l'interaction entre le projet proprement dit et le milieu dans lequel il se situe qui devait retenir l'attention.

L'analyse collective des résultats faisait partie intégrante de la méthodologie. Les chercheurs qui ont effectué les études de cas, les utilisateurs de la recherche, les experts de l'extérieur et les membres de l'équipe de mise en œuvre y ont tous participé. Pour favoriser l'interaction, des ateliers ont été tenus à Montevideo, à Bangkok, à Johannesburg et à Ottawa. Ensemble, les participants se sont assurés que les données recueillies étaient exactes et ont formulé des réflexions préliminaires sur les motifs susceptibles d'expliquer pourquoi les recherches ont influencé les politiques ainsi que sur les modalités selon lesquelles l'influence a été exercée. Cette approche consultative obligeait l'utilisateur des résultats à s'interroger sur les conclusions de l'étude et à entreprendre une analyse approfondie.

L'analyse fondée sur la collaboration complique le travail de l'équipe d'évaluation non seulement du point de vue des délais imposés, mais aussi du point de vue de l'intégrité méthodologique. Toutefois, la participation des utilisateurs accroît sensiblement la pertinence que peuvent revêtir les résultats de l'évaluation, de sorte que tout effort supplémentaire est avantageux.



Analyse et résultats

À l'analyse effectuée au cours des ateliers régionaux sont venus s'ajouter une analyse comparative des cas et un examen interne de la méthode d'évaluation. Le but était d'évaluer le rôle et la position du CRDI dans l'influence de la recherche sur les politiques, d'analyser les diverses formes d'influence sur les politiques retenues pour l'étude et d'examiner les facteurs (par exemple, le contexte, les motivations et les capacités) favorisant ou limitant cette influence.

Les résultats de l'analyse bibliographique ont mis en évidence l'importance des différences culturelles entre chercheurs et responsables des politiques, ainsi que le rôle d'éclaircissement que joue la recherche dans l'élaboration des politiques. Le lien entre recherche et politiques n'est pas direct. Il est tributaire d'une évolution de la pensée qui peut s'étendre sur plusieurs années.

On peut recourir à de nombreux cadres analytiques pour expliquer les facteurs qui limitent ou facilitent l'utilisation de la recherche dans l'élaboration des politiques. Les consultations menées dans le cadre de l'étude suggèrent que la meilleure façon de renforcer ce lien est de favoriser une interaction entre chercheurs et responsables des politiques à l'étape de la conception et de la réalisation des recherches, ainsi que lors de la diffusion des résultats. D'autres facteurs peuvent également intervenir, en particulier les formats utilisés pour la diffusion des résultats, le maintien de relations entre chercheurs et décideurs une fois un projet de recherche terminé, la diffusion des résultats et les débats auxquels ils donnent lieu, l'utilisation des résultats par des groupes souhaitant encourager le changement et, enfin, le renforcement des capacités de recherche sur les politiques étant donné que les personnes ainsi formées accèdent souvent à des postes où elles peuvent mettre en œuvre ou encourager le changement.

Les quatre rapports d'atelier offrent des informations précieuses sur toute une gamme de questions qui semblent influencer sur les résultats des projets. Pour valider ces facteurs, on les utilise comme modèle pour analyser les 22 cas. Les facteurs sont : l'intention du projet, le rôle du CRDI, sa durée, la diffusion et la communication, les considérations sexospécifiques, les apports du CRDI, les qualités personnelles et les relations interpersonnelles.

L'intention initiale du projet est une considération fondamentale. Les projets exercent-ils une plus grande influence sur les politiques lorsque cette influence correspond à un but précis établi dès le point de départ ? Le projet doit-il avoir comme objectif principal d'influencer les politiques pour être efficace ?

Comment le CRDI perçoit son rôle influe-t-il sur le rendement du projet ? Le CRDI appuie des projets conçus pour renforcer les capacités de recherche, pour consolider des politiques particulières (par exemple, la lutte contre le tabac ou l'équité pour les pauvres), pour permettre à des groupes sous-représentés de participer aux prises de décisions, pour créer des coalitions appuyant des politiques particulières et pour diffuser des informations. Bien que le CRDI puisse adopter plusieurs de ces positions simultanément et passer de l'une à l'autre à divers moments, ces divers rôles accroissent-ils l'influence stratégique des projets ?

La durée influe-t-elle sur le succès des projets ? Les projets ont-ils généralement une influence stratégique plus importante si des fonds sont octroyés pour des périodes plus longues ? Quelle est la nature de l'influence observée au cours des premières et des dernières étapes d'un projet ? Dans quelles circonstances les questions de calendrier revêtent-elles une importance accrue ?

Quel impact la diffusion et la communication ont-elles sur l'influence stratégique ? La nature et l'ampleur de l'influence stratégique sont-elles tributaires de la forme que revêtent les communications avec les décideurs ? Quelles méthodes de communications sont plus efficaces et pourquoi ? Que se produit-il lorsque des employés affectés à un projet sont promus à des postes de cadre ?

Comment les projets tiennent-ils compte de la sexospécificité dans le processus d'élaboration des politiques ? A-t-il été tenu compte des exigences en matière d'équité et d'égalité entre les sexes lors de la conception et de la mise œuvre du projet ? Si oui, ces projets prennent-ils mieux en considération l'analyse de la problématique hommes-femmes dans le cadre de la recherche ? Le genre du chef du projet, du décideur ou du groupe ciblé importe-t-il ?



Cet exposé a été préparé par Michael Graham sur la base d'un document rédigé par Fred Carden, directeur de la Section de l'évaluation.

Pour plus d'information : Section de l'évaluation
Centre de recherches pour le développement international
CP 8500, Ottawa (Ontario), Canada K1G 3H9

Tél. : (613) 236-6163
Courriel : evaluation@idrc.ca
Internet : www.crdi.ca/evaluation



L'ampleur des apports du CRDI revêt-elle une importance quelconque ? L'influence stratégique est-elle plus grande lorsque les apports financiers du CRDI sont plus importants ? Dépend-elle de la continuité de la présence du personnel du CRDI ? Des connaissances du CRDI du contexte local ? Faut-il accroître les ressources en général ou est-il préférable de les concentrer sur des apports particuliers ?

Quelle importance convient-il d'accorder aux qualités personnelles et aux relations interpersonnelles ? Quels effets peut-on attribuer aux stratégies de projet, comme l'établissement de réseaux, les partenariats et les intermédiaires locaux et internationaux ? Peut-on établir des liens entre des catégories différentes de relations et divers niveaux d'influence sur les politiques ?

Tous ces facteurs sont liés à un même contexte. Celui-ci revêt une importance cruciale et peut déterminer comment, quand et dans quelle mesure chacun de ces facteurs peut exercer une influence

sur les politiques. Comme beaucoup de facteurs contextuels échappent au contrôle des projets, les auteurs de l'étude ont essayé de décrire la relation entre pouvoirs publics et chercheurs. Est-ce que la relation est centrée sur l'établissement d'un savoir qui interviendra dans le processus de prise de décisions ? Quel type de leadership faut-il exercer pour qu'un projet soit influent ? Si une recherche est liée à la promotion d'une cause, quelle est la nature de cette promotion et comment influence-t-elle les politiques ?

Le CRDI bénéficiera des résultats de cette étude à deux titres. Lors de l'élaboration des futurs programmes du CRDI, on pourra tenir compte des conclusions obtenues concernant la façon d'intégrer les recherches aux processus locaux d'élaboration des politiques. Et le cadre méthodologique mis au point pour cette étude accroîtra notre compréhension des meilleures façons d'évaluer comment les projets de développement exercent une influence dans des environnements sociaux et culturels complexes.

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) est une société d'État canadienne créée pour aider les pays en développement à trouver des solutions viables aux problèmes sociaux, économiques et environnementaux auxquels ils font face. L'appui du CRDI sert en particulier à consolider la capacité de recherche indigène. Partant du constat que l'influence exercée sur le processus des politiques est un volet important de l'action du CRDI, la Section de l'évaluation a dressé le bilan stratégique de plus de 60 projets répartis dans une vingtaine de pays afin d'examiner dans quelle mesure et selon quelles modalités les travaux financés influent sur les politiques publiques et la prise de décision. Pour plus d'information, consultez www.crdi.ca/evaluation/politique