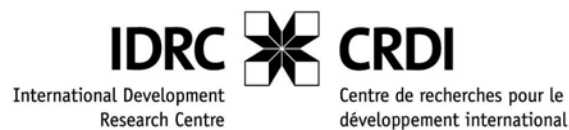


Évaluation du transfert de la responsabilité des secrétariats internationaux du Centre de recherches pour le développement international

préparée à l'intention du



par

Jim Armstrong et Alexa Khan

The Governance Network^{MC}

le 22 juin 2009





Au cours des deux dernières décennies, le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) a participé à la mise sur pied et à la fermeture ou au transfert subséquent de la responsabilité de 15 à 20 secrétariats ou quasi-secrétariats internationaux. Le CRDI procède actuellement au transfert de la responsabilité de deux programmes, et la haute direction a demandé qu'on se penche sur les expériences antérieures en la matière afin d'en tirer des leçons. Le principal objectif de la présente évaluation est donc d'élaborer des principes directeurs susceptibles d'orienter les pratiques en matière de transfert de responsabilité.

En se fondant sur les motifs du transfert de la responsabilité, l'emplacement géographique des secrétariats, les possibilités de réussite, l'apport des bailleurs de fonds et la viabilité après le transfert, il a été décidé de retenir sept secrétariats, à savoir l'Initiative micronutriments (IM), le Secrétariat international Bellanet, le Secrétariat du Réseau international de forêts modèles (SRIFM), le Secrétariat pour une politique commerciale et industrielle (TIPS), le Secrétariat d'appui institutionnel à la recherche économique en Afrique (SISERA), le Réseau international sur le bambou et le rotin (INBAR) et le Consortium pour la recherche économique en Afrique (AERC).

Transfert de la responsabilité des secrétariats internationaux. À compter de 1992, le CRDI a mis sur pied plusieurs secrétariats internationaux financés par de multiples bailleurs de fonds pour servir d'incubateurs à des idées de recherche novatrices. Bien qu'« hébergés » au CRDI, ces secrétariats étaient tenus de fonctionner de manière semi-autonome. Leurs activités étaient assujetties aux politiques et pratiques administratives du CRDI, et leurs programmes de recherche étaient intimement reliés aux programmes du Centre. Les coûts d'administration de ces secrétariats devaient être *remboursés* dans le cadre des contributions du CRDI en tant que bailleur de fonds. En dépit du fait que chaque secrétariat était géré par un comité directeur ou un conseil consultatif, au sein desquels siégeaient des représentants des bailleurs de fonds externes et des experts, sur le plan juridique, chaque secrétariat était comptable au CRDI. Le transfert de la responsabilité nécessite la création d'entités juridiques distinctes. Des quinze secrétariats établis depuis 1992, trois sont devenus des entités juridiques distinctes (IM, AIPS, TIPS), un est devenu une organisation internationale (INBAR), un autre est devenu une entreprise canadienne (WETV), un a été absorbé par un ministère du gouvernement du Canada (SRIFM), un autre fait désormais partie d'un réseau (Forum sur la recherche au service du développement en Asie), et trois ont été intégrés à la programmation du CRDI (processus d'intégration de la responsabilité) (Programme d'économie environnementale pour l'Asie du Sud-Est, Recherche pour la lutte mondiale contre le tabac, et Secrétariat de gestion de l'environnement). Les cinq autres ont cessé leurs activités.

Il est presque toujours plus facile de s'engager dans quelque chose que d'en sortir.

Agnes Allen

Pratique exemplaire. Le CRDI est un centre de recherches qui met à l'épreuve différentes idées; il ne met pas en oeuvre des programmes de développement. Une fois que l'idée s'avère efficace, elle passe généralement à la phase de mise en oeuvre, et les aspects touchant à la recherche s'estompent peu à peu, comme ce fut le cas avec l'IM, l'INBAR et le SRIFM. À ce stade, l'initiative ne cadre plus avec la mission du CRDI telle que prescrite par la loi. C'est précisément cette caractéristique qui fait du CRDI un organisme unique en son genre dans le domaine du développement international. Il n'est donc pas étonnant de constater, à la suite d'une recension des écrits, que très peu de bailleurs de fonds pratiquent le transfert de responsabilité comme le fait le CRDI. Une étude de Levinger et Mcleod (2002) sur le retrait des bailleurs des fonds, dans laquelle le terme *phase over* fait référence au transfert des activités de programme d'un organisme bailleur de fonds à une institution locale ou à une collectivité, décrit sans doute ce qui se rapproche le plus des pratiques du CRDI. Les autres documents qui recensent des pratiques ayant des affinités avec celles du CRDI sont les suivants : l'étude de Rogers et Macias (2004), celle de Gardner, Greenblott et Joubert (2005), les examens du rendement effectués par l'Agence suédoise de coopération internationale au développement, l'Agence danoise pour le développement international et l'Agence norvégienne de développement et de coopération (2006), le Département des affaires internationales (2007) et la Banque mondiale (2007).

Les auteurs de ces examens des expériences des bailleurs de fonds relativement à leur retrait ou au transfert de leur responsabilité laissent entrevoir certains principes directeurs, le plus important étant la planification de cette phase de retrait ou de transition dès la phase de conception du programme. En planifiant le plus tôt possible la phase de retrait ou de transition, il est plus aisé de demeurer axé sur les résultats, c'est-à-dire de déterminer les incidences attendues en fonction de l'échéance fixée et des ressources attribuées. Cette façon de faire garantit également la transparence, puisque toutes les parties prenantes connaissent clairement les jalons du programme et les engagements des bailleurs de fonds, des partenaires et du personnel durant une période bien circonscrite. Toujours selon ces mêmes sources, le plan de retrait devrait être suffisamment souple pour que les parties concernées aient le temps de se préparer à la fin ou à la transition du programme. Il ne faut toutefois pas leur laisser trop de temps, ce qui aurait pour effet d'engendrer une dépendance envers le programme dans sa forme initiale. Le plan devrait prévoir la participation des principaux partenaires à la conception du programme ainsi qu'aux activités de suivi. Pour que le retrait ou la transition ne surprenne personne, il est nécessaire de prendre des décisions claires, en temps opportun, et d'entretenir continuellement le dialogue.

Principales constatations sur la politique et la pratique du CRDI en matière de transfert de responsabilité. Au cours des vingt années d'expérience qu'il a acquises en ce qui a trait au transfert de responsabilité, le Centre n'a élaboré aucune politique ni aucune ligne directrice officielle relativement à la formulation de stratégies de transfert, à la gestion

des processus connexes et à la viabilité des programmes et des secrétariats transférés. Dans son Cadre général des stratégies 2000-2005, le CRDI aborde explicitement la question du transfert de responsabilité : « Le Centre cherchera [...] à déléguer à des institutions du Sud la responsabilité de la coordination, de l'administration et de la gestion des programmes et des réseaux. » Dans le Cadre général des stratégies 2005-2010, il est mentionné ceci : « Le transfert comporte la cession à un organisme externe de la maîtrise du contenu et de la gestion d'une activité hébergée au Centre. » Généralement, les personnes interrogées comprenaient ce concept de transfert de responsabilité et reconnaissaient qu'il était relié à l'autonomisation des organismes du Sud, une valeur clé du CRDI. Toutefois, plusieurs ne considéraient pas nécessairement le transfert de responsabilité comme une pratique ou un principe fondamental du CRDI, mais y voyaient plutôt une « tactique » mise en oeuvre pour essayer un secrétariat ou un programme ou pour assurer la transition. Ce ne sont pas tous les répondants qui avaient compris que les secrétariats avaient été établis pour une période bien définie, et que le Centre allait en transférer la responsabilité. Les motifs du transfert de la responsabilité de certains secrétariats étaient souvent vagues, et les répondants s'entendaient pour dire que les décisions avaient été négociées à un échelon très élevé. Ces décisions étaient toutefois fondées sur des circonstances précises, sur un changement de priorité au sein d'un programme ou sur de nouvelles possibilités qui s'offraient plutôt que sur le principe du transfert de responsabilité prôné par le CRDI. C'est pourquoi on commençait à planifier la transition seulement lorsque la décision de transférer la responsabilité était prise, et non pas dès la mise sur pied du secrétariat. En outre, l'importance des facteurs externes ne doit pas être sous-estimée, car ceux-ci influent sur l'approche adoptée, l'échéancier, les efforts déployés, la réussite du processus de transfert et le transfert en soi. Ces facteurs sont, entre autres, la disponibilité d'un bénéficiaire intéressé et apte, la volonté collective des bailleurs de fonds externes et l'accessibilité et la prévisibilité du financement.

Principales constatations relatives à l'efficacité du processus de transfert. Étant donné ces nombreuses variables, il n'est pas surprenant que le CRDI ait plus ou moins réussi à cet égard. Le transfert de la responsabilité de l'AERC et de TIPS ont été considérés comme des réussites en ce qui concerne le moment choisi, l'attention accordée aux principales composantes, la gestion des relations avec les bailleurs de fonds et la communication continue avec les principaux intervenants. L'IM et le SRIFM constituent également des exemples de transfert efficace. La plupart des personnes interrogées s'entendaient pour dire que les facteurs qui contribuent le plus à l'efficacité du processus de transfert de responsabilité sont reliés a) à l'expérience, aux compétences et au leadership des directeurs exécutifs; b) à la communication et à l'inclusion du personnel, des bailleurs de fonds et des partenaires dans le processus; c) à la clarté et à la rapidité des décisions ayant trait à l'orientation stratégique et à la mise en oeuvre de la transition; d) à la participation directe des principaux dirigeants. Dans les cas où le processus s'est révélé moins efficace, comme

pour Bellanet et SISERA, les piètres capacités de leadership et le manque de communication ont été cités comme les principaux facteurs ayant contribué à cet état de fait. Une attention particulière accordée à la gestion du changement et aux ressources humaines a aussi été citée comme facteur crucial de réussite. Les exemples de TIPS et de Bellanet illustrent bien l'importance qu'il faut accorder au personnel au cours du processus.

Principales constatations à propos de la viabilité des entités après le transfert et principes directeurs dégagés. Rétrospectivement, les parties prenantes étaient d'avis que le transfert de responsabilité était nécessaire la plupart du temps et que, dans certains cas, il s'avérait inévitable, car les secrétariats étaient devenus trop imposants ou ne cadraient plus avec la mission de recherche du Centre. On prévoyait aussi que le transfert de responsabilité allait être bénéfique autant pour le secrétariat que pour le CRDI. Pour le secrétariat, l'autonomie en matière de gestion et l'accès à un financement provenant d'autres bailleurs de fonds comptaient parmi les principaux avantages anticipés, tandis que le CRDI pouvait prévoir l'allègement de sa charge de travail sur les plans administratif et financier et la possibilité de recentrer ses efforts sur sa mission. Certaines entités dont la responsabilité a été transférée, comme l'IM, le SRIFM, l'INBAR, l'AERC et TIPS, ont pu bénéficier d'un financement accru des bailleurs de fonds, améliorer leurs relations avec un large éventail d'organismes partenaires ou de pays et asseoir leur réputation sur la scène internationale. La période suivant le transfert de responsabilité a cependant été difficile pour plusieurs. TIPS et l'INBAR ont eu de la difficulté à obtenir un financement de base, car les bailleurs de fonds préfèrent généralement financer des programmes précis. C'est pourquoi les entités dont la responsabilité est transférée disent beaucoup apprécier le fait que le CRDI leur lègue un financement de base. Toutefois, le Centre devrait élaborer des lignes directrices pour encadrer l'attribution ou la cessation du financement de base. L'habitude de choisir des administrateurs de programme pour diriger des secrétariats nouvellement transférés, surtout lorsque les administrateurs de programme n'ont pas les compétences en leadership et en gestion nécessaires pour faire du bon travail sans un solide soutien institutionnel, constitue une autre des difficultés cernées. Une bonne façon de remédier à cette lacune est de déterminer soigneusement les compétences de base requises et de choisir les directeurs exécutifs qui conviennent le mieux par voie de concours ouverts.

Principes directeurs. En conclusion, le processus de transfert de responsabilité a abouti, dans la plupart des cas, aux résultats escomptés, c'est-à-dire à la formation d'entités juridiques distinctes faisant fond sur l'idée novatrice à laquelle le CRDI avait servi d'incubateur. À partir des sept cas examinés, il est possible de dégager des principes directeurs fondamentaux susceptibles de favoriser un transfert de responsabilité des plus efficaces. Les voici.

1. **Planifier le transfert le plus tôt possible.** Il s'agit de l'une des pierres angulaires de tout transfert de responsabilité réussi, qui nécessite l'élaboration d'une stratégie bien pensée et entretenant des

liens solides avec la mission, les valeurs et l'orientation stratégique du CRDI.

2. **Renforcer les capacités.** Dans la plupart des cas, un processus fructueux de transfert de responsabilité et l'autonomisation des organismes du Sud exigent un renforcement considérable des capacités qui doit être amorcé bien avant le processus de transfert.
3. **Collaborer et établir des partenariats.** Dans chaque cas étudié, la communication ouverte et transparente avec le personnel, les bailleurs de fonds et les partenaires s'est révélée un facteur crucial à la réussite du transfert de responsabilité.
4. **Élaborer une stratégie de transition.** Lorsqu'on a une bonne idée de l'orientation stratégique et des échéances, il est essentiel d'élaborer une stratégie de transition ou un plan de gestion du changement abordant les aspects humains du transfert.
5. **Veiller à la continuité de l'entité.** Il est essentiel d'élaborer un plan garantissant l'engagement et la disponibilité continue du capital intellectuel nécessaire, comme tous les cas de transfert de responsabilité fructueux du CRDI l'ont démontré.
6. **Créer de solides cadres de gouvernance et de gestion.** Il s'agit de prendre le temps, dès le début du processus de transfert de responsabilité, de régler les questions de gouvernance et d'élaborer et de mettre en oeuvre les processus de gestion, tels que le recrutement, la gestion financière, la gestion des programmes, la reddition de comptes, le suivi et l'évaluation.
7. **Démontrer le rendement de l'investissement et assurer la stabilité du financement.** Par-dessus tout, l'entité doit être assez solide sur le plan conceptuel et avoir démontré un rendement suffisant de l'investissement pour attirer assez de financement des bailleurs de fonds et ainsi assurer la survie du programme nouvellement reconfiguré.

BIBLIOGRAPHIE

l'Agence suédoise de coopération internationale au développement, l'Agence norvégienne de développement et de coopération, le Ministère des affaires étrangères des pays bas, et l'Agence danoise pour le développement international. Lars Ekengren & Claes Lindahl. 2006. Review of Donor Principles and Practices for Exit: a Preparatory Study for the Joint Evaluation of Exit Strategies.

La Banque Mondiale. 2007. Manuel de références d'évaluation globale. Chapter 14: 'Sustainability, Risks and Strategies for Devolution and Exit'.

Gardner, Alison, Kara Greenblott and Erika Joubert. 2005. What We Know About Exit Strategies: Practical Guidance For Developing Exit Strategies in the Field. C-SAFE Regional Learning Spaces Initiative.

Levinger, Beryl and Jean McLeod. 2002. Hello, I Must Be Going: Ensuring Quality Services and Sustainable Benefits through Well-Designed Exit Strategies. Newton, Massachusetts: Education Development Center, Inc., Center for Organizational Learning and Development (COLAD).

Rogers, B. and Macias, K. 2004. Program Graduation and Exit Strategies: Title II Program Experiences and Related Research. Washington DC, Food and Nutrition Technical Assistance Project (FANTA).

SIGLES

AERC	Consortium pour la recherche économique en Afrique
ATPS	Réseau d'études sur la politique technologique en Afrique
CRDI	Centre de recherches pour le développement international (aussi appelé le Centre)
IM	Initiative micronutriments
INBAR	Réseau international sur le bambou et le rotin
SISERA	Secrétariat d'appui institutionnel à la recherche économique en Afrique
SRIFM	Secrétariat du Réseau international de forêts modèles
TGN	The Governance Network ^{MC}
TIPS	Secrétariat pour une politique commerciale et industrielle
WETV	Global Access Television Network

NOTICES BIOGRAPHIQUES DES ÉVALUATEURS

JIM ARMSTRONG, PH. D., est président de The Governance Network^{MC} (TGN), une société d'experts-conseils établie à Ottawa depuis 15 ans.

M. Armstrong a dirigé des projets de consultation d'envergure en collaboration avec des présidents, des premiers ministres, des ministres et des secrétaires permanents aux Philippines, au Vietnam, en Égypte, à Trinité-et-Tobago, au Suriname, au Belize, en Guyana et en Jamaïque.

Il a aussi travaillé de concert avec l'Agence canadienne de développement international, le Centre de recherches pour le développement international, la Banque de développement des Caraïbes et la Banque mondiale. Il a été conseiller de direction auprès du Groupe de travail des sous-ministres sur les modèles de prestation de services, composé de sous-ministres du gouvernement du Canada. TGN offre un large éventail de services d'experts internationaux au ministère de la Défense nationale du Canada, au Collège des Forces canadiennes, à Revenu Canada, à l'Agence des services frontaliers du Canada, à Santé Canada, ainsi qu'à de nombreux autres organismes pancanadiens.

Au cours de sa carrière, M. Armstrong a occupé des postes de direction au sein des trois ordres de gouvernement au Canada (municipal, provincial et fédéral). Il a dirigé l'un des services de ce qui était alors la plus grande municipalité canadienne et a aussi été chef du personnel et président de la Commission de la fonction publique de la Saskatchewan. Il a de plus été directeur adjoint du Centre canadien de gestion et directeur général du Groupe des conseillers gouvernementaux de Conseils et Vérification Canada. Il a été responsable du dossier de candidature ayant permis au Canada d'accueillir les Jeux mondiaux universitaires en 1983 et l'un des artisans de réformes majeures de la fonction publique à Edmonton et en Saskatchewan, qui ont comporté d'importantes initiatives de restructuration, de réduction du personnel, de rationalisation des budgets et d'amélioration des services. Il a siégé à un comité mixte de ministres et de sous-ministres sur la prestation de services et a présidé un groupe d'experts de l'Organisation de coopération et de développement économiques sur la réforme organisationnelle.

ALEXA KHAN est une ancienne haute fonctionnaire qui, depuis qu'elle a quitté la fonction publique, mène une carrière de consultante. Ses sujets de prédilection sont la réforme du secteur public, l'évaluation de projets, l'analyse de politiques, la réforme du secteur de la santé, l'élaboration de systèmes de suivi de programmes, les droits des enfants, le développement et les sexospécificités, ainsi que l'animation de séances de formation.

À titre de directrice du programme du secrétariat technique au ministère de la Santé de Trinité-et-Tobago, M^{me} Khan a coordonné le travail fait par le secrétariat pour mettre sur pied un système d'assurance-santé national. Pendant qu'elle occupait ce poste, elle a mené des recherches sur le financement de la santé à Trinité-et-Tobago et présidé le comité des parties prenantes du système

d'assurance-santé national chargé d'élaborer une proposition relativement au système devant être implanté dans le pays.

En qualité de coordonnatrice des politiques pour une gestion axée sur les résultats au ministère de l'Administration publique de Trinité-et-Tobago, M^{me} Khan a établi les systèmes de suivi et d'évaluation de grands projets du secteur des services sociaux, a contribué à l'adoption d'une culture de gestion axée sur les résultats au sein de la fonction publique et a facilité la collaboration entre les organismes gouvernementaux pour assurer la cohérence des politiques. De concert avec son équipe, elle a coordonné la mise en oeuvre de plusieurs initiatives importantes, parmi lesquelles une enquête à échantillon constant auprès de leaders d'opinion, un mécanisme de rétroaction des citoyens, un sondage auprès des fonctionnaires en 2004, la création et l'animation d'un forum de réseautage sur les politiques à l'intention des responsables des politiques du secteur public dans le but de faciliter l'élaboration de politiques intégrées et la conception et le lancement du prix du premier ministre pour l'innovation favorisant l'excellence du service dans la fonction publique de Trinité-et-Tobago.