

Réduire l'écart entre la recherche et les politiques de développement international: Un cadre analytique et pratique

Le programme RAPID

Le programme ODI de recherche et d'action pour le développement (RAPID) vise à améliorer, grâce à la recherche, aux conseils et au débat, l'emploi de la recherche et des preuves dans les politiques et pratiques de développement. Il aborde quatre thèmes principaux :

- L'emploi des preuves dans l'identification, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques ;
- L'amélioration des systèmes de communication et d'information pour les organisations de développement ;
- Une meilleure gestion du savoir pour accroître l'impact des organisations de développement ;
- La promotion et le renforcement des capacités pour que les politiques soient axées sur des preuves.

Nous tenons à mentionner le soutien accordé à notre travail par le ministère britannique du Développement international, le Réseau mondial pour le développement, l'Agence suisse pour le développement et la coopération et la Fondation Merck.

Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
London SE1 7JD
Royaume-Uni

Tél: +44 (0)20 7922 0300
Fax: +44 (0)20 7922 0399
rapid@odi.org.uk
www.odi.org.uk/rapid

Résumé de la problématique

L'application, aux politiques et pratiques de développement, de preuves tirées de la recherche peut aider à sauver des vies humaines, réduire la pauvreté et améliorer la qualité de vie. Cependant, pour mieux faire, les chercheurs se doivent de réaliser trois tâches :

Tout d'abord, il leur faut connaître en détail : (i) le processus décisionnel – quels sont les facteurs clefs qui influencent l'élaboration de la politique et quelles sont leurs interférences ? (ii) la nature des preuves dont ils disposent ou qu'ils espèrent obtenir – sont-elles crédibles, pratiques et utiles sur le plan opérationnel ? (iii) l'ensemble des autres parties intéressées dans le secteur d'action – qui d'autre peut aider à faire passer le message ?

Deuxièmement, il leur faut élaborer une stratégie globale pour encadrer leur travail – identifier les sympathisants et opposants politiques, rester à l'affût de nouvelles possibilités et être capables d'en profiter pour influencer l'élaboration de la politique, veiller à ce que les preuves soient crédibles et d'une utilité pratique, créer des coalitions avec des groupes de même sensibilité.

Troisièmement, il leur faut se montrer entreprenants – faire la connaissance des décideurs, collaborer avec eux, établir des programmes à long terme de recherche crédible, assurer une communication efficace, adopter des démarches participatives, identifier les membres clefs des réseaux et les « vendeurs » [ceux qui savent persuader les autres de la valeur de certaines idées ou politiques], exploiter les réseaux parallèles.

Fort de plus de cinq années de recherches théoriques et d'études de cas, le programme ODI de recherche et d'action pour le développement a élaboré un cadre analytique simple et des outils pratiques pouvant faciliter la travail des chercheurs.

Pourquoi les liens entre la recherche et l'élaboration de la politique sont importants

On a souvent l'impression que les chercheurs, les praticiens et les décideurs habitent des univers parallèles. Les chercheurs n'arrivent pas à comprendre que l'on puisse, en dépit des preuves claires et convaincantes, s'opposer à

Le problème

Le processus décisionnel : « Toute l'histoire de l'élaboration de la politique est un chaos d'intentions et d'accidents. Il ne s'agit pas du tout de la mise en œuvre rationnelle de prétendues décisions au moyen de stratégies sélectionnées » – Edward Clay, 1984
La pertinence : « La plupart des recherches sur l'agriculture africaine n'ont aucun rapport avec la politique agricole et économique globale en Afrique » – Steve Were Omamo, 2003
Faire accepter la recherche : « Pour les décideurs, 'la recherche' serait le contraire de 'l'action' plutôt que le contraire de 'l'ignorance' » – Martin Surr, 2002
Le rapport coût-efficacité des ressources *apportées par les donateurs* : « Les pays donateurs consacrent plus de 2 milliards de dollars par an à la recherche sur le développement. En ont-ils pour leur argent ? » – Programme RAPID, 2003

la réorientation des politiques. Les décideurs déplorent l'incapacité de nombreux chercheurs à remettre leurs conclusions, sous une forme accessible et « digestible », au moment voulu. Les praticiens ont tendance à se concentrer sur ce qu'ils ont à faire.

Et pourtant, une meilleure exploitation de la recherche et des preuves dans le cadre des politiques et pratiques de développement peut permettre de sauver des vies humaines, réduire la pauvreté et améliorer la qualité de vie. A titre d'exemple, les résultats des enquêtes sur la morbidité des ménages, dans les zones rurales de la Tanzanie, ont servi de base à un processus de réforme des services de santé, qui a contribué, entre 2000 et 2003, à réduire de plus de 40 % la mortalité infantile dans deux districts.

A vrai dire, l'impact de la recherche et des preuves sur les politiques de développement n'est pas seulement bénéfique – il est décisif. La crise VIH/SIDA s'est aggravée, dans certains pays, à cause de la répugnance de certains gouvernements, malgré le fait que les causes de la maladie sont bien connues et que l'on sait comment l'empêcher de se propager, à mettre en œuvre des programmes de lutte efficaces.

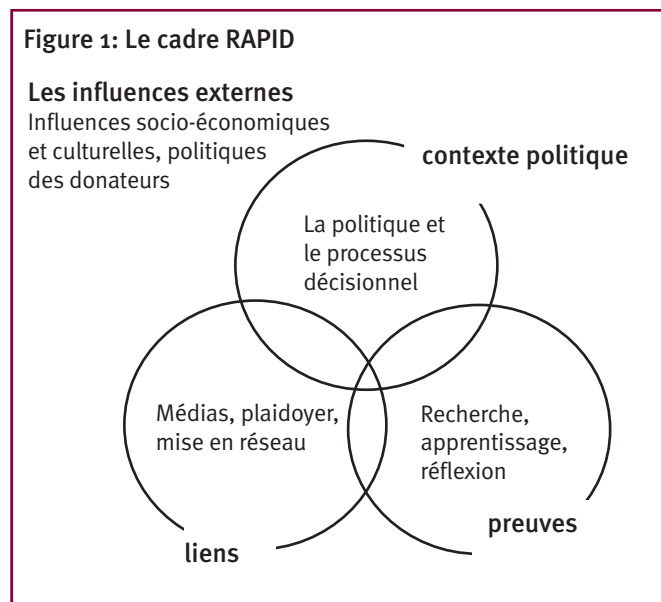
Qu'est-ce qui fait accepter la recherche par les décideurs ? Le cadre RAPID

Les rapports entre la recherche et la politique

générale, entre les preuves et les pratiques, sont souvent considérés comme un processus linéaire, dans lequel une série de résultats de recherche ou d'enseignements passe du « domaine de la recherche » au « domaine de la politique » avant de produire un certain impact sur les décisions de principe et les programmes pratiques des décideurs. La réalité a des tendances nettement plus dynamiques et complexes, faisant apparaître une réciprocité entre la recherche, la politique générale et les pratiques, sur fond de relations et de réserves de savoir multiples.

Comment faire passer la recherche dans le domaine de l'action ? Cette question traditionnelle s'est vue remplacer par une question plus complexe, à savoir : Pourquoi certaines idées circulant au sein des réseaux de recherche et/ou d'action sont-elles relevées et mises en pratique, tandis que d'autres sont passées sous silence et disparaissent ?

Les travaux théoriques et pratiques d'ODI, ainsi que ses études de cas, ont permis d'identifier toute une gamme de facteurs interconnectés, qui déterminent les possibilités d'adoption, par les décideurs et les praticiens, des preuves présentées, qu'elles soient ou non tirées de la recherche. On peut regrouper ces facteurs, grosso modo, dans trois catégories qui se recoupent, notamment le contexte politique, les preuves, les liens entre les secteurs d'action et de recherche, que renferme une quatrième série de facteurs : le contexte externe. La figure 1 – le cadre RAPID – présente les interactions entre ces quatre catégories. Ce cadre est à considérer comme un modèle générique, peut-être idéal. Si, dans certains cas, il n'y a pas beaucoup de points communs entre les différents domaines, ces derniers peuvent se recouper à des degrés variables.



Le contexte politique : la politique et les institutions

Les rapports entre la recherche et l'action sont largement conditionnés par le contexte politique. Le processus décisionnel et la production de la recherche sont, en eux-mêmes, des processus politisés du début jusqu'à la fin. Les facteurs clés d'influence sont essentiellement :

- l'envergure des libertés civiles et politiques dans un pays ;
- la contestation politique, les pressions institutionnelles et les droits acquis ;
- les attitudes et la motivation des fonctionnaires, leur marge de manœuvre, l'histoire locale et les rapports de force.

Dans certains cas, les stratégies politiques et les rapports

de force sont évidents, étant liés à des pressions institutionnelles spécifiques. Il arrive que les idées qui circulent soient laissées de côté par la plus grande partie du personnel d'une organisation quand ces idées suscitent la désapprobation des dirigeants.

Les preuves : la crédibilité et la communication

D'après nos résultats et nos expériences, la qualité de la recherche conditionne son acceptation par les décideurs. La pertinence du thème et, ce qui est tout aussi important, l'utilité des idées sur le plan opérationnel déterminent l'influence sur l'élaboration de la politique. Qu'une nouvelle approche ait fait l'objet d'une expérience pilote, que le document puisse clairement démontrer la valeur d'une nouvelle option facilite les choses. Que la recherche ait permis de résoudre un problème est d'une importance critique pour faire adopter ses résultats.

A cet égard, les questions de communication revêtent une grande importance. Les sources et les porteurs des preuves, la façon dont les nouveaux messages sont présentés (d'autant plus s'ils sont formulés en des termes familiers) et ciblés font toute la différence. A titre d'exemple, la commercialisation part de l'hypothèse selon laquelle la réaction des gens face à un nouveau produit, une nouvelle idée, est souvent déterminée plutôt par la façon dont celui-ci est présenté que par ses qualités intrinsèques. La leçon à retenir ici est que la communication est un processus extrêmement exigeant et qu'il vaut mieux adopter une démarche interactive. Les interactions continues ont plus de chances qu'une approche simple ou linéaire d'assurer une bonne communication.

Les liens : l'influence et la légitimité

Troisièmement, notre travail met en lumière l'importance des liens, des communautés, des réseaux et des intermédiaires (les médias et les groupes militants, par exemple) pour faire changer les orientations. Une partie de la documentation actuelle porte explicitement sur différents types de réseaux, tels que les communautés d'action, les communautés épistémologiques et les coalitions de plaidoyer. Si les connaissances systématiques restent limitées, les questions de confiance, de légitimité, de transparence, ainsi que la formalisation des réseaux, se sont révélées être importantes. Les théories existantes soulignent le rôle des traducteurs et des communicateurs. Il y aurait souvent une sous-estimation de l'envergure et des modalités de l'impact que les organisations intermédiaires et les réseaux peuvent avoir sur les documents d'orientation officiels, qui influencent, à leur tour, les fonctionnaires.

Les influences externes

Finalement, une synthèse de l'expérience RAPID souligne l'impact des forces externes et des interventions des donateurs sur les interactions entre la recherche et l'élaboration de la politique. Si de nombreuses questions restent sans réponse, il faut surtout prendre en compte ici l'impact de la politique et des processus au niveau international, ainsi que l'impact des politiques générales des donateurs et des instruments spécifiques de financement de la recherche. Les grandes mesures d'encouragement, tels que l'accession UE ou le processus DSRP (document de stratégie pour la réduction de la pauvreté), peuvent avoir une influence considérable sur la demande des décideurs pour la recherche. Les tendances vers la démocratisation et la libéralisation, vers le soutien de la société civile par les donateurs, jouent également un rôle. Beaucoup de recherches sur les enjeux du développement sont entreprises dans le Nord, mettant en doute la pertinence

des thèmes et l'accès des bénéficiaires aux conclusions. Les donateurs internationaux financent une partie considérable des recherches entreprises dans les pays les plus pauvres, soulevant toute une série de questions sur l'appropriation, le choix des priorités, l'emploi de consultants externes et les perceptions de légitimité. Compte tenu de la mondialisation des processus décisionnels, ces questions seront de plus en plus d'actualité.

Néanmoins, s'il est évident que les preuves comptent, on a très rarement cherché à comprendre systématiquement quand, comment et pourquoi elles influencent les décisions de principe et l'action. Cette note d'information présente une synthèse des principales conclusions des travaux récents d'ODI dans ce domaine et formule des recommandations concernant la manière de renforcer la contribution de la recherche aux politiques et interventions en faveur des pauvres.

Les DSRP : Etude de cas des liens entre la recherche et l'élaboration de la politique

En septembre 1999, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) adoptent une nouvelle approche de l'aide – les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Comment l'idée du DSRP s'est-elle fait accepter ? Quel a été le rôle de la recherche – aussi bien des « recherches universitaires » en général que des « recherches appliquées sur la politique générale » – dans ce processus au sein de la Banque mondiale et du FMI ? Une étude de cas ODI révèle les différents facteurs qui ont contribué à ce grand changement d'orientation.

Le contexte politique : La convergence des débats et des controverses dans le domaine du développement international, à la fin des années 1990, est le facteur contextuel qui a eu le plus d'influence sur l'initiative DSRP. Ceci a contribué à faire admettre l'existence d'un « problème » au niveau des politiques de développement international, même si les décideurs n'étaient pas d'accord sur la nature exacte de ce problème. Parmi les défis à relever – notamment par la Banque mondiale et le FMI :

- la mise en cause des mandats du FMI et de la Banque mondiale – à la lumière de la crise asiatique de 1997 et de l'échec des programmes d'ajustement structurel (PAS) censés résoudre les problèmes de développement en Afrique ;
- l'examen 1999 de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ) et la campagne en faveur d'un allègement « plus ample, plus profond, plus rapide, plus efficace » de la dette ;
- la nécessité d'opérationnaliser le nouveau cadre conceptuel de l'aide proposé par le président de la Banque mondiale, James Wolfensohn, c'est-à-dire le cadre de développement intégré (CDI).

On peut considérer que l'initiative DSRP rassemble tous ces enjeux interconnectés et apporte des réponses ou des solutions au moins partielles aux problèmes qu'il convenait d'aborder, d'où le large soutien dont elle a bénéficié de la part de nombreux acteurs différents.

Les preuves : Trois types essentiels de preuves ont influencé l'émergence de l'initiative DSRP. Tout d'abord, les recherches universitaires ont contribué, souvent de manière indirecte, aux grandes réorientations du langage du développement international vers la réduction de la pauvreté, la participation et l'efficacité de l'aide. Deuxièmement, des recherches appliquées sur les problèmes d'orientation de l'action ont été entreprises à la fin des années 1990, portant notamment sur

Exemples du travail ODI relatif aux liens entre la recherche et l'élaboration de la politique

ODI a beaucoup utilisé ce cadre dans ses recherches et ses activités consultatives, notamment :

- pour analyser quatre grands événements présentant l'occasion d'influencer l'élaboration de la politique : l'adoption des DSRP, la formulation, par les organisations humanitaires, d'une charte éthique, les politiques de santé animale au Kenya, l'approche des moyens d'existence durables ;
- pour analyser les abrégés de 50 études de cas menées pendant la première phase du projet GDN de réduction de l'écart entre la recherche et l'action (COURT et YOUNG, 2003) ;
- pour structurer les études de la documentation portant sur les questions de communication, la gestion du savoir, le rôle des organisations de la société civile, le mode de fonctionnement des réseaux ;
- lors d'une étude des interactions entre la recherche et les politiques en matière de VIH/SIDA dans les pays en voie de développement ;
- lors des évaluations de l'impact des documents d'orientation internes sur la politique des donateurs bilatéraux ;
- lors des ateliers et séminaires réunissant des chercheurs, des praticiens et des décideurs au Botswana, au Maroc, en Inde, en Moldavie, au Kenya, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis.

Pour obtenir davantage d'informations sur les projets, publications et enseignements, veuillez visiter : www.odi.org.uk/rapid.

les examens FASR [facilité d'ajustement structurel renforcée], l'examen de l'initiative PPTÉ, les groupes de travail sur le partenariat stratégique avec l'Afrique (PSA) et les recherches ONG sur l'allègement de la dette. Ces recherches ont mis l'accent sur la formulation de recommandations d'action et l'élaboration de solutions opérationnelles. Elles ont été considérées comme d'autant plus crédibles qu'elles ont été commandées par les IFI elles-mêmes ou par d'autres donateurs, qu'elles ont fait preuve de rigueur analytique et que les résultats ont été communiqués dans un langage à la fois accessible et pertinent pour le personnel de la Banque mondiale et du FMI et pour d'autres bailleurs de fonds. Troisièmement, l'expérience positive de l'Ouganda lors de l'élaboration du plan d'action pour l'élimination de la pauvreté (PAEP) a eu un effet de démonstration extrêmement puissant qui a largement contribué à persuader les décideurs de la faisabilité et de la valeur du modèle de stratégie de réduction de la pauvreté.

Les liens : L'histoire de l'initiative DSRP témoigne des liens multiples entre les décideurs et chercheurs de la Banque mondiale et du FMI, du partenariat stratégique avec l'Afrique (PSA), des gouvernements du Royaume-Uni et des Etats-Unis, du mouvement ONG – les principaux acteurs institutionnels. Comme l'a dit l'une des personnes interviewées : « Il n'y a pas un seul des intervenants qui se trouve à plus de deux poignées de main des autres ». Les réseaux formels et informels ont permis d'assurer une diffusion et une acceptation plus rapides des idées DSRP au niveau de la politique de développement international.

Quand est-ce que les preuves influencent les décisions de principe ?

Les résultats qui se dégagent de cette étude et d'une synthèse des autres études ODI semblent indiquer que les preuves, qu'elles soient ou non tirées de la recherche, ont plus de chances de contribuer à l'élaboration de la politique si :

- elles cadrent dans les limites et contraintes politiques et institutionnelles des décideurs et les confortent dans leurs hypothèses ou si suffisamment de pressions sont exercées

Tableau 1 : Comment influencer les politiques et pratiques

Ce que les chercheurs doivent savoir	Ce que les chercheurs doivent faire	Comment le faire ?
<p>Le contexte politique:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Qui sont les décideurs ? • Les décideurs sont-ils demandeurs de nouvelles idées ? • Quelles sont les sources / forces de résistance ? • Quel est le processus d'élaboration de la politique ? • Quelles sont les possibilités et la chronologie des apports aux processus formels ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Prendre connaissance des décideurs, de leurs projets et contraintes. • Identifier les sympathisants et opposants potentiels. • Surveiller l'horizon et se préparer à exploiter les possibilités qui se présentent dans le cadre des processus réguliers d'élaboration de la politique. • Être à l'affût de possibilités imprévues – et en profiter pour influencer l'élaboration de la politique. 	<ul style="list-style-type: none"> • Collaborer avec les décideurs. • Faire commander des recherches. • Faire coïncider les programmes de recherche avec les grands événements dans le secteur d'action. • Conserver des ressources afin de pouvoir se mobiliser rapidement face aux possibilités d'influencer l'élaboration de la politique. • Y consacrer suffisamment de temps et de ressources
<p>Les preuves :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quelle est la théorie actuelle ? • Quelles sont les narrations dominantes ? • A quel point les nouvelles preuves divergent-elles ? • Quels sont les types de preuves susceptibles de convaincre les décideurs ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Asseoir leur crédibilité à long terme. • Apporter des solutions pratiques aux problèmes. • Etablir la légitimité. • Formuler des arguments convaincants et présenter des options claires. • Entourer les nouvelles idées de théories ou de narrations familières. • Communiquer de manière efficace. 	<ul style="list-style-type: none"> • Développer des programmes de travail de grande qualité. • Mener des projets de recherche-action et projets-pilotes pour démontrer les avantages des nouvelles méthodologies. • Utiliser des approches participatives pour accroître la légitimité et faciliter la mise en œuvre. • Prévoir une stratégie de communication claire dès le début. • Assurer la communication face-à-face.
<p>Les liens:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Qui sont les parties prenantes clés ? • Quels sont les liens et les réseaux qui les rapprochent ? • Qui sont les intermédiaires, ont-ils de l'influence ? • De quel côté se rangent-ils ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Faire la connaissance des autres parties prenantes. • Etablir une présence dans les réseaux existants. • Former des coalitions avec des acteurs de même sensibilité. • Créer de nouveaux réseaux d'action. 	<ul style="list-style-type: none"> • Créer des partenariats entre chercheurs, décideurs et utilisateurs finals des politiques. • Identifier les membres clés des réseaux et les « vendeurs ». • Exploiter les contacts officieux.
<p>Les influences externes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Qui sont les principaux acteurs internationaux du processus d'élaboration de la politique ? • Quelle est l'influence qu'ils exercent ? • Quelles sont leurs priorités en matière d'aide ? • Quelles sont leurs priorités et modalités de recherche ? • Quelles sont les politiques des donateurs qui financent les recherches ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Prendre connaissance des décideurs, de leurs priorités et contraintes. • Identifier les sympathisants potentiels, les personnes et réseaux clés. • Asseoir leur propre crédibilité. • Surveiller les politiques des donateurs et rester à l'affût d'ouvertures permettant d'influencer l'élaboration de la politique. 	<ul style="list-style-type: none"> • Développer des connaissances approfondies des politiques des donateurs. • Orienter les communications selon les priorités et le langage des donateurs. • Coopérer avec les donateurs et faire commander des recherches. • Contacter (régulièrement) les personnes clés.

- pour les interpeller;
- les preuves sont crédibles et convaincantes, proposent des solutions pratiques pour des problèmes de fond urgents et sont présentées de manière à éveiller l'intérêt des décideurs ;
- les chercheurs et les décideurs appartiennent aux mêmes réseaux, se font confiance et assurent une communication efficace.

Or ces trois conditions sont rarement réunies dans la pratique. Bien que les chercheurs et les praticiens puissent contrôler la crédibilité des preuves qu'ils proposent et veiller à ce que l'interaction et la communication avec les décideurs soient bien assurées, ils n'ont souvent qu'une influence limitée sur le contexte politique de leur travail. Par ailleurs, les ressources étant peu abondantes, les chercheurs et les praticiens doivent choisir ce qu'ils vont faire. En faisant des choix plus stratégiques, en connaissance de cause, les chercheurs peuvent maximiser leurs possibilités d'influer sur les décisions de principe.

Qu'est-ce que les chercheurs peuvent faire ?

L'expérience du travail ODI jusqu'ici permet d'émettre des recommandations préliminaires dans les quatre domaines

figurant au tableau 1.

RAPID s'est consacré à tester et à développer les applications pratiques de ce cadre au moyen d'une série d'études de cas et d'ateliers internationaux. Il est évident que les conditions – le contexte politique, les preuves, les liens et les facteurs externes – varient énormément d'une situation à l'autre. Des notes d'information ultérieures présenteront des renseignements supplémentaires sur l'utilisation du cadre dans différents contextes spécifiques.

Sources documentaires

Court, J., Hovland, I. et Young, J. (2005) *Bridging Research and Policy in International Development: Evidence and the Change Process*. ITDG Publishing.

© Overseas Development Institute 2004

Pour plus d'information, veuillez contacter:
John Young (j.young@odi.org.uk) ou Julius Court (j.court@odi.org.uk), à l'Overseas Development Institute, 111 Westminster Bridge Road, London SE1 7JD, UK, Tél: +44 (0)20 7922 0300 ou visiter www.odi.org.uk/rapid.