Agence canadienne de développement international
Canadian International Development Agency

RAPPORT SOMMAIRE

EXAMEN CONJOINT DU PROGRAMME DE L'ACDI POUR L'AFRIQUE DU SUD

1994-2002

MISER ENSEMBLE SUR NOS ACQUIS

Gouvernance

Développment des ressources humaines

Développment économique

Société civile

Direction de l'évaluation

Direction générale de l'examen du rendement

NOVEMBRE 2003

Canada

L'examen conjoint du programme de l'ACDI pour l'Afrique du Sud a été préparé pour le Département du Trésor de la République d'Afrique du Sud et l'Agence canadienne de développement international.

Cet examen a été fait par Steve Mendelsohn et Bernard Woods, Goss Gilroy Inc., Canada, ainsi que par Jacqui Boulle et Shirlane Douglas, experts-conseils indépendants, Afrique du Sud.

Le rapport sommaire a été préparé par Robert Jones et Chris Khng, Direction générale de l'examen du rendement, ACDI, et Chris Stanley, Oakron Consultants Inc.

RAPPORT SOMMAIRE

EXAMEN CONJOINT DU PROGRAMME DE L'ACDI POUR L'AFRIQUE DU SUD

1994-2002

Gouvernance

Développment des ressources humaines

Développment économique

Société civile

Direction de l'évaluation

Direction générale de l'examen du rendement

NOVEMBRE 2003

Avant-propos

Nous remercions tous les participants pour leur aide et leur collaboration. Chacun nous a fourni librement les renseignements qu'il estimait utiles pour améliorer la coopération pour le développement destinée aux populations d'Afrique du Sud.

Pour leur intérêt, leur soutien et leurs encouragements, notre reconnaissance est également acquise à la Direction centrale de la coopération au développement international du Département du Trésor de la République d'Afrique du Sud ainsi qu'aux gestionnaires du programme de l'ACDI pour l'Afrique du Sud.

Les opinions exprimées et recommandations formulées dans le rapport principal sont celles de l'équipe de l'examen, qui en conserve l'entière responsabilité.

Préparé par la Direction de l'évaluation de la Direction générale de l'examen du rendement à l'ACDI, le rapport sommaire présente un bref tour d'horizon des éléments à prendre en considération dans l'élaboration du nouveau cadre de programmation-pays.

Réponse de la direction

L'examen du programme de l'ACDI en Afrique du Sud pour 1994-2002 a été mis en marche par le gouvernement de ce pays et géré conjointement par l'ACDI et la Trésorerie sud-africaine. La Direction générale de l'examen du rendement (DGER) a pris la direction des opérations au nom de l'ACDI, en vue d'assurer l'indépendance et la qualité de cet examen. La DGER a collaboré étroitement avec le bureau géographique, la Direction générale du partenariat canadien et la mission. En collaboration avec la Trésorerie, la DGER a passé un contrat avec la firme Goss Gilroy afin de procéder à l'examen et a mobilisé une équipe de consultants canadiens et sud-africains. Ces derniers ont examiné un portefeuille de projets totalisant plus de 50 % de la programmation bilatérale de l'ACDI en Afrique du Sud pour 1994-2002. Ils ont procédé à 115 entrevues avec une gamme d'employés, de bénéficiaires et de parties intéressées visés par les projets. Ils ont également examiné nombre de projets de la Direction générale du partenariat canadien en Afrique du Sud.

Nous apprécions la façon dont cet examen a défini et évalué les facteurs clés qui ont été déterminants dans la réussite ou d'autres aspects des projets; ces derniers étaient principalement liés au degré de participation ou de prise en charge de l'Afrique du Sud. L'examen a mis au premier plan le partenariat, la façon de le définir et de le mettre sur pied, thème qui constituera l'élément central du nouveau cadre de programmation-pays. Il a fortement mis l'accent sur le fait que le nouveau programme de l'ACDI devrait être plus stratégique et conforme au milieu en évolution de l'Afrique du Sud ainsi qu'à l'énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace du Canada. Nous appuyons les recommandations voulant que le programme de l'ACDI en Afrique du Sud soit davantage axé sur le VIH/sida, apporte un soutien plus important à la société civile et mette en valeur le rôle régional de l'Afrique du Sud. Nous acceptons l'idée que l'enjeu de l'égalité entre les sexes nécessite une plus grande attention. En outre, l'examen a recommandé une affectation accrue des ressources humaines dans le programme en Afrique du Sud et proposé des étapes pour améliorer la cohérence des politiques à l'intérieur et à l'extérieur de l'ACDI.

Nous avons constaté que l'examen était indépendant, cohérent, exhaustif et stratégique; il a atteint un degré élevé de consensus et de crédibilité avec l'ACDI, la Trésorerie sud-africaine et les parties intéressées. Les conclusions ont jeté les fondements de notre nouveau cadre de programmation-pays et servi de base aux consultations tenues avec nos partenaires sud-africains, avec le gouvernement du Canada et avec les parties intéressées de la société civile ainsi qu'à notre cadre de mesure du rendement. À l'avenir, il serait utile, lors de la mise en marche d'un processus d'examen de programme par pays, d'intégrer dès le départ ce travail en aval.

Nous apprécions le leadership exercé par la DGER dans le cadre de cet examen, le niveau de collaboration atteint au sein de l'ACDI et avec la mission ainsi que la mesure dans laquelle l'examen a mis à contribution et a fait avancer le partenariat entre l'ACDI et l'Afrique du Sud.

Michel Lemelin
Dirécteur regionale,
Programme de l'Afrique australe,
Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient, ACDI

Sigles

ACDI	Agence canadienne de développement international
ANC	Congrès national africain (*African National Congress*)
APD	Aide publique au développement
AUCC	Association des universités et collèges du Canada
CABSA	Canadian Alliance for Business in South Africa
CDMT	Cadre des dépenses à moyen terme
DCI	Direction de la coopération institutionnelle, DGPC
DGAMO	Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient, ACDI
DGPC	Direction générale du partenariat canadien, ACDI
DONG	Direction des ONG, DGPC
DRH	Développement des ressources humaines
NCASA	National Co-operative Association of South Africa
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PCI	Programme de coopération industrielle, DGPC
PIB	Produit intérieur brut
PRD	Plan pour la reconstruction et le développement
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SAITIS	Stratégie sud-africaine pour l'industrie de la technologie de l'information
Sida	Syndrome d'immunodéficience acquise
SRER	Stratégie pour la croissance, l'emploi et la redistribution
TIC	Technologies de l'information et des communications
VIH	Virus d'immunodéficience humaine

TABLE DES MATIÈRES

I Introduction 1

II À propos de l'Examen 2

III Situation générale 3

3.1 Principaux facteurs contextuels 3

3.2 Survol du programme de l'ACDI pour l'Afrique du Sud 5

IV Constatations 6

4.1 La pertinence du programme par rapport aux besoins 6

4.2 La gouvernance 7

4.3 Le développement des ressources humaines 10

4.4 Le développement économique 13

4.5 La société civile 15

4.6 Les partenariats 18

4.7 L'égalité entre les sexes 19

4.8 La viabilité 20

V Conclusion 21

VI Principales recommandations 22

6.1 Préparer l'avenir 22

6.2 Recommandations particulières 23

VII Leçons à retenir 26

7.1 Le soutien national de projets provinciaux/régionaux 26

7.2 Des partenariats fructueux 27

7.3 L'importance attachée par la haute direction à la réussite du projet 28

ANNEXE : Échantillon de projets

I Introduction

Miser ensemble sur nos acquis

Le gouvernement d'Afrique du Sud est en train de se doter de véritables structures de gestion des contributions des partenaires à la coopération au développement.

L'examen conjoint du programme de l'ACDI pour l'Afrique du Sud (1994–2002) représente la première étape de la participation directe de l'Agence à cette démarche. Les conclusions de l'examen aideront le département national du Trésor et l'ACDI à jeter les bases d'une nouvelle stratégie Afrique du Sud-Canada de coopération au développement.

Une demande d'examen a été expressément adressée à tous les partenaires bilatéraux ayant des activités en Afrique du Sud par la Direction principale de la coopération au développement international du département du Trésor de l'Afrique du Sud.

Sachant que l'ACDI a injecté au total un peu plus de 132 M$ dans son programme pour l'Afrique du Sud et a financé près de 300 projets dans ce pays pour la période visée, l'abondance et la richesse de la matière à examiner ont permis d'en apprendre beaucoup sur ce qui a bien ou mal marché, et sur les améliorations à apporter au programme. L'accent a été mis sur : 1) les quatre grands objectifs prioritaires de l'ACDI, à savoir la gouvernance, le développement des ressources humaines, la société civile et le développement économique, et 2) la façon dont les Canadiens et les Sud-Africains (et leurs organisations) ont travaillé ensemble pour atteindre les résultats escomptés à une époque de profonds changements dans l'histoire du pays. L'exécution du programme a pour une bonne part été confiée à des partenariats d'organisations canadiennes et sud-africaines (ministères, ONG, universités et entreprises).

À propos du rapport

Ce rapport sommaire où figurent les principales recommandations des évaluateurs explique dans quelle mesure les interventions de l'ACDI ont tenu compte des priorités de coopération au développement de l'Afrique du Sud dans la période post-apartheid. Le lecteur trouvera dans le rapport principal des renseignements détaillés sur les points abordés ci-après.

Après une description de la méthodologie, différentes sections traitent des grands facteurs contextuels caractéristiques de la période post-apartheid, des résultats des investissements de l'Agence dans quatre secteurs prioritaires (gouvernance, développement des ressources humaines, société civile et développement économique), et des leçons à retenir concernant les partenariats, l'égalité entre les sexes et le développement durable. La conclusion décrit les résultats du programme de l'ACDI et la mesure dans laquelle les interventions de l'Agence ont répondu aux besoins du pays. Les grandes recommandations de l'équipe servent à établir des tendances et fournissent des éléments stratégiques à prendre en considération au moment de décider où l'ACDI devra concentrer son APD, comment il faudra procéder et quels changements s'imposent.

II À propos de l'Examen

Un véritable partenariat

L'examen conjoint est le fruit d'un véritable partenariat entre l'ACDI et le gouvernement d'Afrique du Sud. Des fonctionnaires des deux parties ont pris part à tous les stades du processus depuis l'établissement du mandat de l'équipe et la sélection des consultants jusqu'à la rédaction du rapport final et la communication des résultats.

Les objectifs visés consistaient à : 1) évaluer la pertinence, l'efficacité et les résultats ou effets de la stratégie actuelle, 2) exposer les principales constatations et leçons à retenir, 3) voir dans quelle mesure des relations institutionnelles de longue durée pourraient s'ajouter aux points forts canadiens et sud-africains, 4) examiner les priorités actuelles du Canada en matière de coopération au développement et les priorités de développement de l'Afrique du Sud, 5) formuler des recommandations. Le contexte social, économique et politique sud-africain en évolution constante a particulièrement retenu l'attention, tout comme les quatre grands thèmes sectoriels du programme de l'ACDI en Afrique du Sud.

L'examen a essentiellement comporté :

- ✓ Une analyse de la documentation (documents de l'ACDI sur le programme-pays et les projets, politiques, méthodes et modalités de l'Afrique du Sud en matière de gestion de l'aide publique au développement),
- ✓ Une évaluation d'un échantillon plus illustratif que représentatif de 15 projets, surtout des projets d'aide bilatérale de la Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient (et des projets ponctuels financés par la Direction générale du partenariat canadien).

Une fois l'échantillon constitué, les membres de l'équipe ont examiné tous les documents relatifs aux projets (documents d'approbation du projet, analyses du cadre logique, exposés des résultats, rapports de rendement, évaluations, rapports de clôture de projet). Pour chacun des projets, l'équipe a interviewé l'agent de projet de l'ACDI, des représentants de l'agent d'exécution ou de l'organisation partenaire au Canada, des membres de l'équipe de projet en Afrique du Sud, et des bénéficiaires du projet ainsi que des intéressés sur place. Au total, 115 interviews ont été menées auprès d'un large éventail de partenaires et de participants au programme. Signalons qu'il s'agissait non pas de procéder à une évaluation détaillée de chacun des projets, mais plutôt d'établir une base d'analyse à partir de laquelle pourraient être tirées des conclusions sur le programme et sur son avenir.

Des fonctionnaires sud-africains, des agents d'exécution, d'autres partenaires et intéressés ont participé à des rencontres où ils ont été invités à confirmer les conclusions et recommandations de l'équipe chargée de l'examen.

L'échantillon

Au total, les 15 projets retenus ont coûté 76,5 M$, soit près de 60 % des 132 M$ injectés par l'ACDI dans son programme pour l'Afrique du Sud.. Sur cette somme, 34,1 M$ ont été affectés à la gouvernance, 22,0 M$ au développement des ressources humaines, 15,4 M$ au développement économique et 5,0 M$ à la société civile.
La contribution de la DGAMO totalisait 65,1 M$, celle de la DGPC (PCI), 7,5 M$, et celle d'autres directions de la DGPC, 4,0 M$. Le budget de chacun des projets retenus est indiqué dans la liste fournie en annexe, de même que le nombre de phases et la direction générale concernée.

III Situation générale

3.1 Principaux facteurs contextuels

Les facteurs, événements et faits ayant ponctué l'évolution de la situation économique, sociale et politique en Afrique du Sud dans la période post-apartheid sont décrits ci-après.

<u>L'énormité des disparités économiques et sociales</u>

L'Afrique du Sud, un pays à revenu moyen aux abondantes richesses naturelles, se distingue par l'inégalité de répartition des revenus parmi les plus marquées au monde, et par des disparités flagrantes d'accès aux services de base (eau salubre, installations sanitaires, éducation, santé) ainsi qu'à l'emploi et aux avantages économiques. Cette situation s'explique par des préjugés raciaux prononcés.

<u>Les principales mesures prises par le gouvernement</u>

Après les élections démocratiques de 1994, le « Plan pour la reconstruction et le développement » (PRD) est devenu *de facto* le modèle de transformation des structures sociales, économiques et politiques destiné à éliminer les inégalités passées et à favoriser la croissance et le développement durable.

Pour répondre au besoin de croissance économique, la Stratégie pour la croissance, l'emploi et la redistribution (SRER) adoptée en 1996 visait à : 1) établir un cadre stratégique de prise des décisions concernant l'administration monétaire et financière et le marché du travail, 2) attirer les investisseurs, 3) faire de l'Afrique du Sud un partenaire commercial intéressant.

En 1998, le « Cadre de dépenses à moyen terme » (CDMT) établissait des cycles budgétaires triennaux devant permettre de satisfaire aux besoins de base, d'accélérer le renforcement des infrastructures, et de favoriser le développement et la croissance économiques et la création d'emplois, le développement des ressources humaines, la santé et la sécurité ainsi que la transformation des structures gouvernementales. Dans ce cadre, la même importance est accordée au développement social et à la croissance économique.

En 2001, le gouvernement a créé le « Programme de développement durable intégré » et adopté la « Stratégie de renouveau urbain » axés sur la planification et l'exécution intégrés.

Un changement radical au niveau du financement de l'aide publique au développement

Avant 1990, l'aide publique au développement (APD), surtout destinée à des organisations luttant contre l'apartheid et à des organisations de la société civile plutôt qu'à l'État, a contribué à la création d'un vaste mouvement anti-apartheid. Depuis 1994, les fonds d'APD servent à aider le gouvernement sud-africain à se doter d'institutions démocratiques et de politiques touchant de multiples secteurs qui visent à réduire la pauvreté.

Autrefois régie par un ensemble disparate et indépendant d'arrangements bilatéraux avec des bénéficiaires particuliers, la gestion de l'APD est maintenant centralisée à l'intérieur d'un cadre qui reconnaît le rôle de premier plan joué par le gouvernement sud-africain dans le développement du pays. L'adhésion de l'Afrique du Sud à un cadre économique macro néo-libéral et aux principes de la démocratie a facilité une étroite harmonisation des intérêts des partenaires et de ceux du gouvernement dans le secteur de la gouvernance.

La baisse du financement de l'APD

Les engagements d'APD, qui ne représentent qu'environ 1 % du budget du gouvernement sud-africain, équivalent à moins de 0,3 % du PIB. La proportion de l'APD par rapport aux engagements financiers de l'État diminue depuis 1997, une tendance qui devrait se maintenir.

La création des institutions et l'élaboration des politiques de la nouvelle ère post-apartheid étant presque terminées, le gouvernement sud-africain s'emploie maintenant à renforcer les compétences des personnes appelées à administrer et fournir les services. Il mène parallèlement la lutte contre le VIH/sida qui touche quelque cinq millions de Sud-Africains, soit 12 % de la

3.2 Survol du programme de l'ACDI pour l'Afrique du Sud

À l'instar d'autres partenaires, l'ACDI a accordé son soutien aux Sud-Africains dans les derniers temps de l'apartheid en finançant les activités d'organisations non gouvernementales. À partir de 1995, les fonds du programme bilatéral ont été affectés à la reconstruction et au développement du pays dans la période post-apartheid. Bon nombre des premiers projets financés étaient le fruit des relations étroites entre le Congrès national africain (ANC) et les dirigeants politiques canadiens. Ces projets qui répondaient aux demandes de coopération technique provenant du nouveau gouvernement de l'ANC tenaient compte de la concordance entre les structures et valeurs canadiennes et celles de l'Afrique du Sud.

Importance du budget

Entre 1994 et 2002, le budget du programme de l'ACDI a totalisé environ 132 M$ répartis entre presque 300 projets. Sur cette somme, 90 M$ ont été administrés par la DGAMO, 38 M$ par la DGPC et 3 M$ par la Direction générale des programmes multilatéraux. La moyenne des dépenses annuelles a été de 14,5 M$.

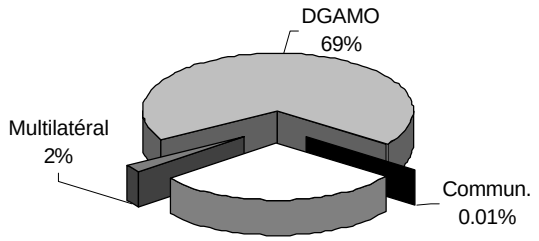
Secteurs thématiques

En 1995, l'ACDI a accepté de financer des activités de programme dans les quatre secteurs thématiques suivants :

- Gouvernance : Appui au développement constitutionnel ainsi qu'à la réorganisation et au renforcement des institutions du secteur public (aux niveaux fédéral, provincial, local)

- Développement des ressources humaines : Soutien à l'amélioration de la qualité de l'éducation et de la formation, et de l'accessibilité à ces services (dans toutes les sphères de la société)

Figure 1: Ventilation des dépenses (1994-2002)

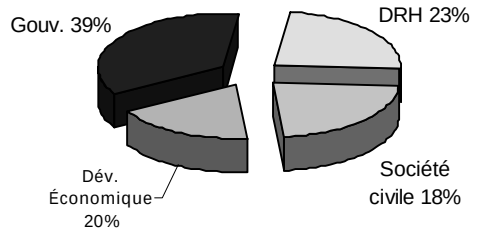


- Société civile : aide au renforcement des compétences des institutions et organisations de la société civile en général

- Développement économique : appui au développement économique en général, l'accent étant mis sur une plus large participation à la vie économique et sur le transfert des techniques et compétences canadiennes nécessaires à l'accroissement de l'avantage comparatif de l'Afrique du Sud et de sa compétitivité.

Sur le budget total (1994-2002) du programme de l'ACDI, 49,4 M$ sont consacrés à la gouvernance, 29,1 M$ au développement des ressources humaines, 25,3 M$ au développement économique et 22,8 M$ à la société civile. Remarque : Pour arriver à 132 M$, il faut ajouter les 5,4 M$ affectés à des activités hors projets.

Figure 2: Répartition du budget total



Le personnel du programme de l'ACDI pour l'Afrique du Sud, le Lesotho, Maurice, la Namibie et le Swaziland se compose d'un directeur, de deux agents principaux de développement et d'un adjoint au programme. À Pretoria, il compte sur l'appui d'un bureau de la coopération au haut commissariat, réunissant le chef de la coopération, le premier secrétaire, coopération, des coordonnateurs de l'égalité des sexes et du Fonds canadien, un adjoint administratif et un coordonnateur de l'assistance technique.

IV Constatations

4.1 La pertinence du programme par rapport aux besoins

En évaluant la pertinence du programme, il importait de reconnaître que les plans et priorités du gouvernement sud-africain (surtout exposés dans le PRD en 1994, la SRER en 1996 et le CDMT en 1998) ne rendaient pas toujours compte de tous les besoins du pays. Si la réduction de la pauvreté a constitué l'objectif primordial pendant cette période, il existait également un besoin fondamental de renforcer la société civile et de lutter contre l'épidémie du VIH/sida.

En examinant la mesure dans laquelle les interventions de l'ACDI s'harmonisaient avec les priorités établies par les responsables sud-africains de la gestion de l'aide, l'équipe a constaté que les quatre secteurs d'intervention retenus par l'ACDI concordaient avec quatre des huit priorités énoncées dans le CDMT (essentiellement sous les rubriques générales de la gouvernance et du développement des ressources humaines). Les activités de constitution de la société civile et de soutien au secteur privé répondaient à d'autres besoins de développement.

Les activités financées par l'ACDI répondaient aux besoins du pays ainsi qu'en témoignent les constatations suivantes :

- Dans la période post–apartheid, l'Agence a consacré plus du tiers du budget de son programme au très délicat domaine de la gouvernance. L'équipe d'examen a constaté que les activités de l'ACDI dans ce secteur concordaient avec les priorités contextuelles du pays (démocratisation, développement constitutionnel, promulgation de la primauté du droit, renforcement du système de justice, transformation du secteur public).

- L'importance accordée au développement des ressources humaines s'expliquait par l'existence d'un problème à moyen terme comportant des incidences à long terme pour la majorité des Sud-Africains. La stratégie adoptée tenait compte de différentes réalités contextuelles (gestion de l'environnement scolaire, renforcement des compétences au niveau des provinces, formation des enseignants, accès des groupes défavorisés à l'apprentissage d'un métier).

- En s'associant aux ONG et aux organisations locales, l'ACDI a pu rejoindre et aider les populations pauvres et exclues d'une manière différente de celle qu'employait le gouvernement.

- L'importance accordée par l'ACDI à l'égalité entre les sexes, un thème transversal sur le plan du développement social, coïncidait avec des taux élevés de pauvreté chez les femmes et de violence sexuelle et non sexuelle répandue à l'endroit des femmes.

- Les projets d'assistance technique de l'ACDI ont été jugés utiles et adaptés aux besoins. L'Afrique du Sud, un pays relativement avancé, manque pourtant de compétences spécialisées en gestion (surtout aux niveaux provincial et local). Les interventions de l'ACDI, qui répondaient à un besoin d'assistance technique très prioritaire, ont fourni des solutions novatrices.

Par contre, la baisse des engagements financiers de l'ACDI (et de la plupart des partenaires) en faveur de la société civile a exacerbé les effets de la perte de savoir-faire (consécutive à l'« exode » de spécialistes vers la fonction publique) subie par les ONG, incapables de bien s'adapter aux exigences de l'ère post-apartheid. En matière de développement économique, l'ACDI ne s'est pas directement attaquée aux grands enjeux de la répartition des revenus et de l'emploi, préférant mettre plutôt l'accent sur les liens de commerce et d'investissement réciproquement avantageux. Le problème du VIH/sida n'a pas non plus été jugé prioritaire, quoique certains petits projets disparates aient contribué à la lutte contre ce fléau.

4.2 La gouvernance

Le règlement historique qui a encadré l'Afrique du Sud post-apartheid a contribué à limiter l'agitation et la confrontation sociales tout en établissant de nouvelles formes de partage du pouvoir et des limites au principe de la majorité. Le gouvernement d'unité nationale formé en 1994 a établi la co-responsabilité de la gouvernance entre les partis de la minorité et de la majorité. En vertu d'une clause d'extinction, continuité et stabilité ont été garanties à la « vieille garde » grâce à la sécurité d'emploi. Les partis de la minorité ont bénéficié d'une représentation proportionnelle, et de nombreuses

institutions ont été chargées de veiller à ce qu'il n'y ait pas utilisation arbitraire du pouvoir politique.

D'après un sondage du NEDLAC (le Conseil national du développement économique et du travail), le Sud-Africain moyen a vu sa qualité de vie s'améliorer nettement dans les cinq premières années de gouvernement démocratique, près de 50 % des personnes interrogées ayant indiqué une amélioration sur les plans de l'alimentation en eau, du logement et de la santé depuis 1994. Il est également ressorti de ce sondage que la création d'emplois et les subventions au bien-être social constituaient des problèmes, et qu'il existait de profondes disparités entre les villes et les campagnes concernant l'offre de services sociaux.

Dans son discours d'ouverture du nouveau parlement le 25 juin 1999, le président Thabo Mbeki a souligné le besoin d'accélérer la prestation des services en ces termes : « [traduction] Il est primordial que nous améliorions la qualité des dépenses et, partant, la prestation de services à la population. Pour y parvenir, nous adopterons une stratégie interministérielle intégrée en matière de prestation de services. » Le gouvernement s'est toutefois heurté à certains obstacles : 1) l'incapacité des autorités municipales de présenter des plans de développement intégrés correspondant aux besoins locaux, 2) les règlements interdisant les programmes conjoints de ministères, 3) l'absence d'une masse critique de fonctionnaires engagés et la faiblesse des compétences en gestion de programme dans l'ensemble du secteur public.

L'innovation la plus importante, l'adoption en bonne et due forme d'un « gouvernement local de développement », est devenue la pierre angulaire des politiques et programmes de développement. Aux termes du Livre blanc sur le gouvernement local (1998), de la Loi sur les structures municipales et de la Loi sur les systèmes municipaux, la municipalité s'est imposée comme étant le plus important niveau d'administration publique pour la promotion du développement. La décentralisation vers les provinces a néanmoins donné de moins bons résultats que prévu, de nombreuses provinces (dont le Kwazulu Natal, la province du Cap Est et la province du Nord) ayant eu de la difficulté, depuis 1994, à faire en sorte que leurs institutions et systèmes puissent assumer des responsabilités socio-économiques et de développement accrues. La vision du rôle des administrations locales sur le plan du développement qui est exposée dans le Livre blanc de 1998 n'a rien à voir avec la réalité des zones rurales, dont les affaires étaient dirigées par les autorités traditionnelles sous le régime de l'apartheid.

De plus, il reste encore à créer une culture de la démocratie, à doter le pays des moyens de rendre le gouvernement efficace et accessible, à garantir la primauté du droit et à lutter contre la profonde détérioration du système de justice pénale.

La contribution de l'ACDI aux résultats

Dans ce contexte d'une démocratie en évolution, les responsables du programme d'aide bilatérale à l'ACDI ont privilégié des interventions dans le secteur de la gouvernance, jugé être prioritaire dans la période de transition post-apartheid. Plus du tiers des ressources (39 % du budget total, soit 48,4 M$) ont donc été affectées dans ce secteur, surtout à des projets ponctuels répondant à des besoins précis. Sur la trentaine de projets financés par l'ACDI sous le thème de la gouvernance, les projets suivants figurent dans l'échantillon : le projet de développement constitutionnel et juridique, le

projet de liaison en matière de justice, le projet de soutien à la gouvernance/aux politiques et le projet sur la migration sud-africaine (voir l'annexe 1).

Principaux résultats :

Les projets financés par l'ACDI concordaient clairement avec les priorités contextuelles de l'Afrique du Sud dans le secteur de la gouvernance. L'Agence a principalement contribué au renforcement des compétences dans le système juridique, au bon fonctionnement de l'État et à l'étude des problèmes de migration. Signalons en particulier le soutien apporté à des groupes privés de leurs droits qui, en apprenant à interpréter la constitution, ont pu exiger le respect de leurs droits devant les tribunaux. Entre autres exemples :

- Les deux projets de soutien aux élections de 1994 ont facilité l'acquisition des compétences nécessaires à la tenue d'élections libres et justes aux niveaux tant national que local, et d'éduquer les électeurs sud-africains auparavant tenus à l'écart du processus démocratique.

- Le projet de développement constitutionnel et juridique a renforcé les moyens du Centre de ressources juridiques et facilité la création du Service du contentieux des affaires constitutionnelles. Ce service traite annuellement une moyenne de 50 affaires visant par exemple des revendications territoriales, l'accès aux avantages sociaux et les droits des femmes. De nombreuses décisions favorables ont été rendues par la Cour suprême, le tribunal d'examen des revendications territoriales, la Commission de la vérité et de la réconciliation et le Tribunal constitutionnel. Mentionnons par exemple la première décision de la Haute Cour de justice concernant des poursuites collectives relatives à l'accès aux subventions pour déficience, aux droits des femmes en vertu du droit coutumier de succession, aux droits au logement, à l'accès aux traitements contre le VIH/sida, à la discrimination dans l'emploi contre les porteurs du VIH/sida et aux revendications territoriales. Ces jugements qui ont profondément marqué la gouvernance ont établi un modèle d'interaction entre la société civile et l'État ainsi que son appareil judiciaire. Ils ont aussi nettement influé sur la vision que les juges et les avocats ont du droit, et sur l'interprétation des décisions des tribunaux.

- Le projet de liaison en matière de justice, qui a connu des problèmes aux étapes de la conception et de l'exécution, a rejoint 1400 magistrats (50 % de l'effectif) et de nombreux juges dans le cadre d'activités de formation directe, de réseautage et de diffusion de publications. Il est probablement trop tôt pour savoir si le projet a contribué à l'évolution des attitudes et pratiques concernant les relations raciales, la situation sociale et les rapports hommes-femmes. Selon des observations faites sur le terrain, la diversité serait mieux comprise, de même que les multiples dimensions de la pauvreté et de son contexte social.

- Le projet de soutien à la gouvernance/aux politiques est probablement le projet canadien dont on a le plus entendu parler les premières années après la fin du régime d'apartheid. Nelson Mandela avait demandé au Premier ministre Mulroney de l'aider à établir les structures de la nouvelle administration. Malgré l'abondance de renseignements sur les activités visées et leurs résultats immédiats, il est difficile de savoir quels effets durables ces interventions ont eus. Quoi qu'il en soit,

il est clair que les premières années, on a surtout aidé les hauts fonctionnaires à se doter de politiques, de règles et de systèmes. Dans la province du Cap du Nord, on a mis en place un « guichet unique de services » pour l'établissement des budgets, la gestion axée sur les résultats, les rapports au cabinet et les consultations publiques.

- La création en 1996 du Mécanisme d'assistance technique pour faciliter la transformation du secteur public a eu les conséquences suivantes : incorporation d'importants éléments canadiens dans les livres verts et blancs, révision des lois à partir d'exemples canadiens, adoption de nouveaux programmes et services inspirés de modèles canadiens, réforme et restructuration en profondeur des institutions, relations suivies avec des administrations publiques canadiennes et leurs fonctionnaires.

- Le projet d'aide au secteur de l'industrie de la technologie de l'information (SAITIS) a contribué à la création du Conseil de développement des TIC, un partenariat des secteurs public et privé qui a joué un rôle important dans l'établissement d'un cadre de communications stratégiques.

- Le projet sur la migration sud-africaine a fortement influencé le débat national sur la migration. Il a permis la création d'une banque de données utiles à différentes institutions et organisations. Une campagne de sensibilisation du public a eu pour effet de modifier l'orientation et le caractère des reportages des médias sur les problèmes de migration.

4.3 Le développement des ressources humaines

Rendre l'enseignement de qualité accessible à tous et satisfaire les besoins en main-d'oeuvre dans une économie mondiale toujours plus concurrentielle ont représenté des tâches monumentales. La mauvaise qualité de l'éducation des Bantous a eu d'importantes répercussions négatives sur bien des plans. En 1990, on estimait que 66 % des 16 à 34 ans, surtout des Noirs, étaient des analphabètes fonctionnels. De plus, outre qu'elles manquaient de ressources et de personnel, les écoles réservées aux Noirs enregistraient des taux élevés d'abandon et d'échec. L'Afrique du Sud risquait l'effondrement total de la culture de l'enseignement et de l'apprentissage dans ses écoles pour Noirs.

Voici des exemples de mesures prises par le gouvernement :

- Dans le domaine de l'enseignement supérieur, signalons la publication en 1996 du rapport de la Commission nationale de l'enseignement supérieur, le Livre blanc et la Loi sur l'enseignement supérieur de 1997, et l'adoption du Plan national pour l'enseignement supérieur en 2001. Depuis 1994, on s'emploie à harmoniser l'enseignement supérieur avec les tendances mondiales. Les 15 structures indépendantes du régime de l'apartheid ont été remplacées par un système national d'éducation unique.

- Le Cadre national des titres et diplômes favorisant l'égalité des chances en matière d'éducation et de formation a été adopté en 1997.

- Dans sa « Stratégie nationale pour l'éducation et la formation complémentaires » de 1998, le ministère de l'Éducation s'est doté d'un programme énergique assorti d'échéances serrées pour l'élaboration de politiques et de stratégies d'application. Le secteur de l'éducation et de la formation complémentaires peut maintenant jouer un important rôle dans la poursuite des objectifs du gouvernement en matière de perfectionnement des compétences et de création d'emplois.

- Dans « Une nation au travail », sa nouvelle stratégie de développement des ressources humaines, l'Afrique du Sud souscrit à la tendance chez les gouvernements du monde à inscrire toutes leurs politiques d'éducation et de formation de la maternelle à l'université dans le contexte d'une vaste stratégie de poursuite de certains objectifs économiques. Figurent parmi ces objectifs l'amélioration de l'infrastructure sociale du pays, la réduction des disparités sur les plans de la richesse et de la pauvreté, l'édification d'une société intégratrice, et l'accroissement de la compétitivité de l'Afrique du Sud à l'échelle internationale.

On trouve aujourd'hui en Afrique du Sud plus de 12,3 millions d'apprenants, 300 000 étudiants de niveau universitaire et 190 000 élèves de collèges techniques. Le réseau compte 29 386 écoles primaires et secondaires, 375 000 enseignants, 5 000 inspecteurs et conseillers pédagogiques, et 68 000 cadres, gestionnaires et employés de soutien. Il y a 156 collèges techniques comptant 125 000 élèves dans le secteur de l'éducation et de la formation complémentaires, 21 universités et 15 collèges techniques d'enseignement supérieur.

De graves problèmes persistent toutefois. Ceux que créent le manque de compétences et la décentralisation nuisent à la poursuite des objectifs pratiques de l'État. En 2001-2002, huit départements provinciaux de l'éducation ont massivement sous-utilisé les fonds dont ils disposaient en raison de leur incapacité de doter 40 % de leurs postes, de l'impossibilité générale de fournir des manuels aux élèves au début de l'année scolaire, et de l'absence flagrante de plans provinciaux d'amélioration des infrastructures scolaires. Cette situation alarmante a été l'un des principaux points traités par le ministre de l'Éducation Kader Asmal dans son dernier « Rapport au Président sur les provinces ».

Sur le marché du travail fortement asymétrique, les emplois ont diminué malgré l'augmentation de la demande de travailleurs hautement spécialisés. Dans l'enseignement supérieur, on n'a jamais vraiment cherché à répondre aux besoins du marché. Habituellement, les diplômés ne possèdent pas les compétences dont le pays a besoin pour connaître une forte croissance économique.

Si son impact sera plus fort au sein de la main-d'oeuvre semi-spécialisée et non spécialisée, le sida n'en aura pas moins d'importantes répercussions chez les travailleurs spécialisés et hautement spécialisés. On estime que d'ici à 2005, environ 13 % du segment hautement spécialisé et 23 % du segment spécialisé de la population active seront constitués de séropositifs.

La contribution de l'ACDI aux résultats

Le secteur du développement des ressources humaines et de l'éducation se classe donc deuxième en importance parmi les principaux secteurs d'intervention de l'ACDI (l'ensemble des directions générales y a dépensé 30 M$, soit 23 % du budget total du

programme). En privilégiant ce secteur, l'Agence s'est attaquée à un problème à moyen terme ayant des incidences à long terme sur le développement de la majorité des Sud-Africains.

L'ACDI a financé plus de 20 projets axés sur l'amélioration de la gestion de l'environnement scolaire, le perfectionnement des compétences d'enseignement au niveau provincial, la formation des enseignants et l'accès des groupes défavorisés à l'apprentissage d'un métier. Ces projets ont été surtout réalisés à l'échelle nationale et dans les provinces de Gauteng, de Mpumalanga et de l'État libre. Par ailleurs, l'établissement du Cadre national des titres et diplômes, et en particulier la constitution d'une base nationale de données sur les apprenants, le secteur de l'éducation et de la formation complémentaires, la gestion de l'éducation et le perfectionnement des enseignants figurent toujours parmi les grandes priorités du gouvernement. Les projets suivants figurent dans l'échantillon constitué pour les besoins de l'examen : le projet de gestion de l'éducation, le projet de perfectionnement des enseignants, le projet de partenariats universitaires et le projet de cadre national des titres et diplômes (voir l'annexe 1).

Si les résultats attribués à la contribution de l'ACDI ont été quelque peu mitigés, les interventions de l'Agence en faveur du développement des ressources humaines ont été généralement fructueuses. L'adoption d'une approche globale en matière de développement des ressources humaines était adaptée aux besoins du pays. Par exemple :

- L'ACDI a contribué au renforcement du Bureau sud-africain des titres et diplômes en facilitant l'application de bonnes lignes de conduite et règles en matière de ressources humaines. La direction souscrit désormais aux principes de l'auto-évaluation et de la gestion axée sur les résultats. Il existe maintenant un cadre national des titres et diplômes ainsi qu'une base nationale de données sur les apprenants. L'ACDI a facilité le démarrage du projet, mais il reste encore à obtenir des résultats sur les plans de la formation et de l'éducation.

- Le projet de perfectionnement des enseignants toujours en cours vise à améliorer la qualité de l'éducation dans les établissements d'enseignement sud-africains en mettant l'accent sur la formation des enseignants. Malgré la lenteur des choses, on commence à voir des résultats positifs.

- Le projet de partenariat universitaire en soins de santé primaires de l'AUCC qui visait la formation de travailleuses de la santé a amené les bénéficiaires (82 infirmières en santé publique devenues formatrices et plus de 500 non professionnelles devenues accoucheuses) à s'intéresser davantage aux groupes extérieurs, à s'associer aux femmes des zones rurales et à envisager leur travail dans une perspective intégrée. On a noté que les travailleuses de proximité avaient pris l'habitude d'aborder les problèmes de santé en tenant compte de la qualité de vie et du contexte social au lieu de n'y voir que des maladies. On ne sait pas encore quels ont été les effets concrets sur le terrain.

- Le projet d'éducation en environnement a bénéficié à plus de 200 « diplômés » maintenant renseignés sur l'utilisation des terres, l'agriculture durable et la production propre.

- Dans le cadre du programme des jeunes stagiaires du SAITIS, des jeunes femmes et hommes noirs ont pu acquérir des compétences techniques. Les résultats à ce jour sont très encourageants. Les noirs représentent 99 % des « apprentis », des femmes pour 55 %, et tous (100 %) se sont trouvé un emploi par la suite.

- Les résultats du projet de gestion de l'éducation ont été plus inégaux. On a produit et utilisé du matériel pédagogique à l'échelon provincial, mais en fin de compte, ce matériel n'a pas été utilisé à l'échelle du pays, les autorités jugeant que son contenu n'était pas assez conforme aux politiques de l'Afrique du Sud.

4.4 Le développement économique

L'Afrique du Sud doit relever deux défis de taille, celui d'assurer la croissance économique du pays et celui de faciliter l'intégration des pauvres et des exclus à l'économie structurée. Les niveaux de croissance décevants et l'augmentation des taux de pauvreté et de chômage demeurent une menace à la stabilité de la jeune démocratie.

L'investissement étranger ne s'est pas vraiment matérialisé en partie à cause des retards dans le programme de privatisation, des taux élevés de criminalité urbaine et de la pandémie du VIH/sida. L'économie a également souffert de la faiblesse chronique des compétences, de l'héritage des pratiques de l'apartheid et des obstacles propres au marché du travail. Les taux de croissance moyens inférieurs à 3 % enregistrés depuis 1994 se sont en conséquence révélés insuffisants pour entraîner une baisse notable de la pauvreté et du chômage.

Voici des exemples de mesures prises par le gouvernement :

- Adoption d'une nouvelle stratégie de développement des ressources humaines, « Une nation au travail » (2001), axée sur l'amélioration de la qualité de l'enseignement, la croissance de l'emploi par l'application de politiques industrielles appropriées, et le perfectionnement des compétences professionnelles.

- Modifications aux lois en matière de travail afin d'accroître l'efficience des marchés de l'emploi.

- Adoption de « Vision 2014 », la stratégie de réforme microéconomique devant favoriser la croissance, l'emploi et l'équité, qui répond aux besoins de deux économies en Afrique du Sud, une économie développée qui n'est pas concurrentielle sur le plan des coûts, et une économie non développée représentant une forte proportion de Sud-Africains, caractérisée par la faiblesse des investissements dans le capital social et productif.

- Adoption de lois devant garantir la participation des Noirs à la vie économique.

<u>Contribution de l'ACDI aux résultats</u>

La contribution de l'ACDI au développement économique a pris la forme d'interventions de la Direction de la coopération industrielle et de projets d'aide bilatérale. Le

développement économique occupe l'avant-dernier rang des secteurs thématiques d'intervention de l'ACDI (avec des dépenses de 25,6 M$ représentant 20 % du budget total du programme). L'ACDI a financé plus de 60 projets dans ce secteur. Les projets suivants figurent dans l'échantillon : Le projet de la Canadian Alliance for Business in South Africa (CABSA); le projet de développement métallurgique de Lakefield; le projet South Deep Care; le projet de coopérative nationale (voir l'annexe 1).

Les interventions de l'ACDI ont essentiellement visé le jumelage d'entreprises canadiennes et sud-africaines, la participation d'entreprises noires étant favorisée jusqu'à un certain point. Les projets en question n'ont pas directement contribué à atténuer les problèmes de la répartition des revenus et de l'emploi.

Tout indique que les interventions de l'ACDI ont contribué à accroître la compétitivité au niveau macro (principalement dans le secteur des TIC) et au niveau micro. Les projets financés ont permis à différentes entreprises d'acquérir des techniques et des compétences canadiennes. Dans bien des cas, il est cependant trop tôt pour voir si les répercussions de ces transferts seront durables. Il est également difficile de voir si ces projets ont stimulé l'investissement.

Voici des exemples de contributions de l'ACDI :

RÉSULTATS SUR LE PLAN DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Programme/Projet	Résultats
Canadian Alliance for Business in South Africa (CABSA)	La CABSA a facilité les jumelages avec des entreprises canadiennes dans le but d'encourager les partenariats de commerce et d'investissement et les transferts de technologie. Ce projet de 47 coentreprises (dont la moitié visaient des transferts de techniques et de compétences) a facilité de nouveaux investissements canadiens totalisant 35 M$ ayant créé 1000 emplois en Afrique du Sud. Les entreprises à participation noire ont été privilégiées. La section commerciale du Haut Commissariat du Canada en Afrique du Sud, qui manque de personnel, fait appel à la CABSA pour répondre aux demandes de renseignements sur les occasions d'affaires dans ce pays.
Projet de métallurgie de Lakefield	L'investissement de l'ACDI a facilité le transfert de compétences et techniques de transformation des métaux et minéraux à la nouvelle filiale sud-africaine de Lakefield, maintenant concurrentielle sur les plans tant régional que mondial. Cette entreprise a dépassé ses objectifs d'équité en matière d'emploi.
Stratégie sud-africaine en faveur de l'industrie de la technologie de l'information	Ce projet a aidé l'Afrique du Sud à se doter de compétences pour analyser les besoins du secteur des TIC, élaborer une stratégie sectorielle globale et établir des pratiques de formation novatrices pour combler la pénurie de candidats qualifiés dans le secteur. On a créé des modèles originaux d'emploi de jeunes chômeurs.

(SAITIS)	La SAITIS a permis la réalisation d'un projet pilote de formation qui n'a toutefois pas eu d'effet direct sur l'emploi. Cent vingt jeunes diplômés d'universités et de collèges techniques ont pu faire des stages dans six entreprises privées.
Projet South Deep Care	Ce projet innovateur visait la réintégration dans l'activité économique de 2560 travailleurs licenciés. Jusqu'ici, près de la moitié de ces travailleurs, soit 1200, ont repris une activité économique.
National Co-operative Association of South Africa	La NCASA a participé au débat sur la gouvernance coopérative et a appuyé le transfert logique de la responsabilité des coopératives de l'Agriculture à l'Industrie.

Les échanges commerciaux entre l'Afrique du Sud et le Canada ont diminué depuis cinq ans. De 370 M$ qu'elles étaient en 1997, les exportations canadiennes vers ce pays ne se chiffraient plus qu'à 186 M$ en 2001. Quant aux importations canadiennes de produits sud-africains, elles oscillent en moyenne entre 450 M$ et 500 M$ par année. Encore modeste, le déficit commercial du Canada s'accroîtrait donc.

4.5 La société civile

Démocratisation oblige, quand l'APD a été dirigée vers le nouveau gouvernement et que bon nombre de dirigeants et de spécialistes des organisations de la société civile (OSC) sont passés au secteur public, une multitude d'OSC ont dû entamer un long processus de redéfinition de leur rôle. Si la *Not for Profit Act* et la création de la National Development Agency ont offert à terme un moyen d'améliorer le financement des OSC, bon nombre d'organisations (dont la majorité des organisations locales) ne possédaient pas les outils nécessaires pour remplir les conditions d'accès à ces ressources. Selon de récentes observations, la société civile a commencé à définir son rôle dans la société sud-africaine.

Les difficiles relations entre les OSC et l'État tiennent à différents facteurs :

- Depuis 1999, l'aliénation a provoqué la détérioration de ces rapports, l'État, tout en modifiant les lois de façon à reconnaître l'importance des OSC, s'étant montré de plus en plus hésitant à collaborer avec elles (une attitude particulièrement évidente lors de l'élaboration de Renaissance africaine et du NEPAD).

- Le schisme avec le mouvement syndical s'est accentué, le cadre macro-économique du gouvernement provoquant des pertes d'emploi, et les

syndicats se prononçant sur des enjeux sociaux (comme le VIH/sida) et la subvention au revenu de base.

- Les OSC se sont senties déchirées entre les besoins contradictoires d'aider l'État et de voir à ce que celui-ci rende des comptes.

> À l'instigation des nouveaux mouvements sociaux, on a vu le paysage politique se transformer en Afrique du Sud, et les OSC assumer un nouveau rôle. Les mouvements de lutte contre le VIH/sida et de défense des paysans sans terre sont parmi les plus actifs et les mieux organisés. Ces mouvements demeurent néanmoins fragiles, d'où le besoin de renforcer le secteur pour que s'établisse et se maintienne une solide culture démocratique.

Contribution de l'ACDI aux résultats

La société civile occupe le dernier rang des quatre secteurs thématiques où intervient l'ACDI en Afrique du Sud (23 M$ y sont consacrés, soit 18 % du budget total du programme). En tant que joueurs importants dans les processus de développement social et de démocratisation, les ONG et les organisations locales se sont également révélées de précieux partenaires quand l'ACDI souhaitait rejoindre les pauvres et les exclus. Grâce à eux, l'Agence a pu aider ces groupes d'une façon qu'une collaboration avec le gouvernement n'aurait pas permise. Les OSC dont l'ACDI a financé les activités oeuvrent dans une foule de secteurs dont la sécurité alimentaire, le logement, les droits fonciers, le VIH/sida, la participation, le développement démocratique et les droits de la personne, l'égalité entre les sexes dans le contexte du développement et l'autonomisation des femmes, la justice sociale, l'éducation et la formation ainsi que le microfinancement.

Aux prises avec l'« exode » de leurs spécialistes vers le secteur public, la perte de certaines sources de financement et un manque de compétences stratégiques pour s'adapter à un nouveau rôle, les ONG sud-africaines ont vu leurs capacités diminuer. En réduisant son financement comme bien d'autres partenaires, l'ACDI n'a pas eu la réaction souhaitée. Elle n'a pas fourni aux OSC le soutien global, substantiel et stratégique dont la société civile avait tant besoin en une période aussi cruciale. Ses investissements ont été en bonne partie dispersés, sans qu'il existe de stratégie ou de cadre cohérent, que l'on ait désigné des secteurs de concentration ou que soit prévue une certaine coordination ou collaboration entre les projets.

Malgré tout, l'aide accordée aux OSC a produit certains résultats positifs aux niveaux micro et stratégique. Différents projets réalisés un peu partout en Afrique du Sud ont permis de renforcer les organisations et réseaux concernés et d'améliorer le sort des bénéficiaires.

Voici comment l'ACDI a contribué à la création d'OSC viables et autonomes :

RÉSULTATS DES PROGRAMMES EN FAVEUR DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Programme/Projet	Résultats
Oxfam Canada	Un financement de base de durée moyenne a permis de renforcer 30 ONG et organisations locales dans les domaines de la sécurité alimentaire, du logement, du VIH/sida, du développement démocratique et des droits de la personne, ainsi que de l'égalité entre les sexes. Outre qu'elle a contribué à l'amélioration des relations sociales, l'ACDI a fait connaître des stratégies novatrices d'initiation à l'entraide et de création de programmes de micro-crédit. Les ONG partenaires ont été en mesure d'améliorer le fonctionnement des cours des magistrats sur le plan de l'égalité entre les sexes.
Projet de développement des capacités de la société civile	Des partenariats avec des organisations canadiennes ont renforcé la capacité d'ONG sud-africaines d'offrir des services de logements sociaux et des services d'épargne et de crédit à des populations exclues. Ils ont aussi sensibilisé les gens à différents aspects de la démocratie, de l'influence sur les politiques et du choix des interventions.
Fonds canadien	L'injection stratégique de fonds de démarrage a contribué au renforcement de nombreuses ONG et organisations locales et à l'élargissement du dialogue sur la démocratie (surtout au profit des nouvelles OSC).
Organisation catholique canadienne pour le développement et la paix	Le financement de base a contribué au renforcement d'ONG et à l'établissement d'un réseau de prestation de services et d'information sur les grands enjeux au profit de populations parmi les plus pauvres et exclues d'Afrique du Sud.
Centre de ressources juridiques	Dans une série de procès historiques touchant le droit au logement, la discrimination à l'endroit des victimes du VIH/sida et l'accès aux traitements pour ces mêmes victimes, le soutien financier de l'ACDI a facilité l'obtention de jugements favorables aux multiples conséquences durables.

4.6 Les partenariats

L'équipe de l'examen a constaté que le Canada était bien placé pour répondre aux besoins des organisations sud-africaines. Autant dans le cas des projets figurant dans l'échantillon que dans celui d'autres projets financés par l'ACDI, l'expérience et le savoir-faire canadiens correspondaient on ne peut mieux aux besoins. Ainsi, les Sud-Africains participant au projet de soins de santé primaires de l'AUCC ont signalé que l'université canadienne retenue était une des deux seules au monde à posséder les compétences techniques recherchées. D'après les observations de l'équipe, dans les quatre secteurs thématiques d'intervention de l'ACDI, on a estimé que l'expérience et le savoir-faire canadiens étaient mieux adaptés à l'Afrique du Sud qu'à la plupart des autres pays en développement ou développés.

La sélection de partenaires canadiens et sud-africains compétents et fiables s'est révélée cruciale pour la réussite des projets financés par l'ACDI. Le premier contact entre les partenaires et la façon dont évolue leur relation peut influer directement sur l'efficacité du partenariat, sa viabilité et les résultats obtenus. Il importe que les partenaires sud-africains aient vraiment leur mot à dire dans le choix des homologues et partenaires. Dans près du tiers des projets examinés, des organisations sud-africaines ont choisi leurs partenaires canadiens. Par exemple, les responsables du projet de perfectionnement des enseignants ont choisi le ministère albertain de l'Éducation comme partenaire, et l'Université du Natal, l'Université McMaster. En général, les partenariats les plus réussis étaient le fruit de projets pour lesquels les organisations sud-africaines avaient choisi leur partenaire canadien ou été consultées au moment de la sélection.

On a constaté que dans près de la moitié des cas, les partenariats constitués pour les besoins du projet se révélaient durables ou promettaient de l'être. Dans certains cas, la collaboration se poursuivait après le retrait de l'ACDI. Dans les sept cas où l'on estimait que les partenariats ne seraient pas durables, les relations entre les partenaires étaient problématiques, ou encore, quand il s'agissait d'entreprises privées, il n'y avait pas de stimulant économique justifiant la poursuite du partenariat.

En Afrique du Sud, contrairement à ce qui se passe dans bien des pays en développement, les partenariats exigent généralement des compétences très spécialisées adaptées à des milieux de travail complexes. À cause du caractère souvent particulier de la relation entre les partenaires, il peut être préférable d'adopter une approche axée sur la demande plutôt que sur l'offre, ce qu'ont omis de faire les responsables de certains projets aux étapes de la conception et de la sélection des partenaires.

Dans les quelques rares cas de partenariat infructueux, il y a eu mésentente ou malentendu au sujet du rôle des différents acteurs, de l'orientation, du but et du contenu du projet, ou encore de l'importance accordée à l'obtention de résultats par rapport au développement de la relation. Les conflits personnels ont également contribué à la discorde entre partenaires, tout comme le fait que l'ACDI n'ait pas su proposer de solutions aux problèmes avant que la situation ne se dégrade.

Pour régler les problèmes entre partenaires canadiens et sud-africains en cours de projet, on a généralement eu recours au dialogue, à des rencontres et à des instances telles que les comités directeurs de projet. Dans certains cas, les relations entre les partenaires se sont envenimées au point où des organisations se sont retirées du projet.

4.7 L'égalité entre les sexes

L'égalité entre les sexes (ES) a été intégrée jusqu'à un certain point à certains projets d'aide bilatérale et du Fonds canadien. L'ACDI est intervenue directement pour faire modifier des marchés et des accords de contribution existants afin que l'ES soit prise en compte aux étapes de la conception, de l'exécution et de la préparation des rapports. Si d'importants résultats ont été atteints sur ce plan dans le cadre de certains projets, bon nombre d'agents d'exécution ont montré qu'ils ne saisissaient pas toute l'importance de l'ES dans le contexte du développement. Étant donné que de nombreuses interventions en faveur de l'ES en Afrique du Sud s'inspirent de l'expérience canadienne, une synergie s'est établie entre les lois sud-africaines et les politiques de l'ACDI en matière d'ES.

Nommé en mai 2001, le conseiller en ES de l'ACDI pour l'Afrique du Sud voit à l'intégration de l'ES dans tous les projets de l'ACDI (projets d'aide bilatérale, Fonds canadien, assistance technique). Mentionnons entre autres réussites en matière de perfectionnement des compétences la création de la trousse d'intégration de l'ES dont se sont servies plusieurs grandes organisations. Par exemple, le Centre des ressources juridiques l'a adaptée à ses besoins internes, et le Bureau sud-africain des titres et diplômes a demandé plus d'ateliers sur les questions raciales et d'égalité entre les sexes.

Signalons également l'initiative prise par le programme SADT de nommer le porte-parole pour l'ES membre permanent du comité directeur du projet, et la décision des responsables du programme de perfectionnement des enseignants de se doter de lignes de conduite en matière d'ES et d'inscrire la formation en ES dans ses plans de travail. Les effets les plus importants du recours aux règles sud-africaines par les responsables de projets de l'ACDI se sont fait sentir dans le cadre des programmes de jumelages provinciaux.

Pour l'avenir, l'équipe de l'examen voit l'avantage de prendre en compte les préoccupations relatives à l'égalité des sexes dans tous les nouveaux accords entre partenaires sud-africains et canadiens. Pour qu'il soit possible de connaître les résultats atteints, l'ACDI devra veiller à ce que soient établies des données ventilées par sexe concernant tous les projets qu'elle finance, et à ce que les objectifs de projet comportent des stratégies et des indicateurs de rendement, de même que des résultats escomptés, en matière d'égalité entre les sexes.

La révision des marchés et accords de contribution pour y intégrer l'ES s'est révélée être une tâche particulièrement ardue. L'ACDI a fait preuve d'une grande détermination sur les plans politique et administratif pour que l'égalité entre les sexes soit prise en compte dans les marchés existants. De plus, dans le cas du projet de jumelages provinciaux, quand on a constaté que l'ES n'était abordée que très accessoirement dans les marchés initiaux, les bureaux provinciaux de la condition féminine sont intervenus. À la dernière réunion du Comité directeur du projet, tous les directeurs généraux étaient accompagnés de représentants de ces bureaux.

4.8 La viabilité

D'après les observations de l'équipe, près des deux tiers des responsables des projets retenus, outre qu'ils avaient atteint en tout ou en partie les résultats escomptés, avaient eux-mêmes les moyens d'assurer la poursuite des activités en cours (ou accès en permanence aux ressources extérieures nécessaires pour le faire). Dans plus de la moitié des cas, ils pouvaient (ou auraient pu) financer eux-mêmes la poursuite des activités. C'était le cas de tous les partenaires du secteur public à l'exception du Bureau des titres et diplômes, ce qui montre bien que les problèmes de gouvernance de l'Afrique du Sud ont davantage à voir avec le niveau des compétences techniques qu'avec le financement. En ce qui concerne les autres projets, les possibilités d'accès à des ressources extérieures étaient bonnes sauf dans un cas. On peut en conclure que les organisations responsables des projets financés par l'ACDI en Afrique du Sud de 1994 à 2002 se sont pour la plupart révélées financièrement viables et capables d'assurer elles-mêmes le maintien des avantages qu'ont produits les projets. Les partenaires de l'ACDI possèdent des effectifs et des compétences techniques dont les niveaux relativement élevés accroissent les chances que les principales activités financées soient maintenues après le retrait de l'Agence.

L'équipe a aussi constaté qu'aucune des ONG sud-africaines bénéficiaires de fonds de l'ACDI n'était capable de parvenir à l'autosuffisance financière par la voie d'un mécanisme de recouvrement des coûts. Par contre, presque toutes les ONG avaient d'excellentes chances d'avoir accès à des ressources financières extérieures. Par exemple, Oxfam Canada a obtenu des fonds des Pays-Bas une fois les fonds de l'ACDI épuisés. Vu leur succès, le Centre de ressources juridiques et le projet sur la migration sud-africaine avaient d'excellentes chances de se trouver de nouvelles sources de financement.

Les perspectives de viabilité étaient meilleures quand les partenaires sud-africains prenaient les projets en charge, qu'ils s'étaient dotés des moyens de faciliter la poursuite des activités, ou que des stratégies étaient adoptées pour institutionnaliser les opérations sous les auspices du gouvernement.

V Conclusion

L'équipe est arrivée à la conclusion que, tout bien considéré, le programme de l'ACDI pour l'Afrique du Sud (1994-2002) a été fructueux, stratégique et adapté aux besoins les plus urgents du pays. Les interventions de l'Agence ont surtout été efficaces dans certains secteurs, en particulier ceux de la gouvernance et du développement des ressources humaines. Les résultats des projets axés sur le développement économique et l'autonomisation de la société civile ont été plus mitigés.

Les investissements de l'Agence ont produit des niveaux relativement élevés de viabilité financière et de pérennité des capacités. Le Canada a été à la hauteur des attentes de l'Afrique du Sud en répondant aux besoins de ce pays dans différents domaines. Les organisations sud-africaines ont apprécié le savoir-faire et la compétence technique de leurs partenaires canadiens. Les différends entre partenaires ont pour la plupart été réglés à l'amiable. L'ACDI a contribué aux premiers progrès réalisés en faveur de l'intégration de l'ES.

La méthode de gestion privilégiée par l'ACDI a souvent été intuitive et ponctuelle. Par exemple, aucune stratégie cohérente et globale n'a été suivie pour la sélection des projets dans chacun des secteurs d'intervention. Le manque de ressources humaines sur le terrain et le roulement du personnel ont eu des effets néfastes. Des faiblesses ont été relevées aux niveaux du suivi et de l'évaluation dans tous les secteurs thématiques. Les synergies entre les projets ont été mal exploitées, le manque d'intégration des voies d'acheminement de l'aide constituant un obstacle à de bonnes communications et à l'établissement de liens.

En terminant, il convient de reconnaître que le gouvernement sud-africain a très bien accueilli les interventions financées par l'ACDI dans la période post-apartheid. Au début, l'Agence a adapté ses politiques, méthodes et règles en matière d'APD aux modalités quelque peu floues du gouvernement sud-africain. De nombreux projets faisant suite à des investissements antérieurs à 1994 étaient financés à la demande expresse des plus hautes autorités. Depuis, le gouvernement s'est employé à mettre en place un véritable processus de gestion de l'aide provenant de nombreux partenaires qui se font concurrence. Cet examen est la première étape que franchit l'ACDI pour faire partie de ce processus.

VI Principales recommandations

Un contexte changeant

Le Canada se doit de transformer sa relation historique avec l'Afrique du Sud en matière d'APD en une relation bilatérale parvenue à maturité se fondant sur des partenariats. Il convient parallèlement de tenir compte du rôle de leader de l'Afrique du Sud et de son importance géopolitique sur le continent africain pour le milieu du développement international.

6.1 Préparer l'avenir

La nouvelle stratégie Afrique du Sud-Canada de coopération au développement doit constituer une réponse progressiste, humanitaire et valable aux objectifs prioritaires sud-africains dont l'atteinte sera facilitée par des partenariats propres à enrichir l'interaction entre partenaires pour l'obtention de résultats durables. Les interventions en faveur du développement doivent amalgamer les contributions les plus utiles des pays partenaires afin de procurer des avantages durables et crédibles à leurs bénéficiaires. Nous expliquons ci-après l'intérêt d'une telle stratégie au regard des problèmes et priorités de l'Afrique du Sud, en décrivant les possibilités de renforcement de la coopération Canada-Afrique du Sud dans la région.

D'après nous, il existe trois grandes raisons d'être du maintien de l'APD canadienne à l'Afrique du Sud : l'appui à la démocratisation, l'éradication de la pauvreté et l'importance géopolitique de ce pays. Cette stratégie doit tenir compte de la maturation des relations avec le gouvernement et d'autres importants groupes intéressés. Les partenariats d'égal à égal et les jumelages d'institutions sont devenus d'importants éléments d'un programme axé sur l'avenir. La nécessité s'impose de multiplier les contacts avec la société civile de façon à assurer l'efficacité d'interventions stratégiques dans les secteurs où le gouvernement exerce peu son leadership. Il ne faut sous-estimer ni l'importance de l'Afrique du Sud dans la région de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) (et sur le continent africain) ni l'utilité d'exploiter les relations établies en Afrique du Sud pour renforcer la démocratie dans l'ensemble de la région.

Le développement des compétences est jugé hautement prioritaire autant par le gouvernement que par les partenaires. Tout le monde reconnaît que le principal obstacle au développement en Afrique du Sud n'est pas le manque de ressources publiques mais plutôt le manque de compétences de gestion. Le gouvernement souhaite que l'APD serve d'abord et avant tout à enrichir le capital de savoir du pays. Dans le deuxième rapport sur la coopération au développement (2000), la priorité la plus élevée était accordée à l'établissement de bons systèmes de gestion ainsi qu'à

l'élargissement et au perfectionnement du bassin de compétences pour lesquelles existent des pénuries. Les engagements des partenaires à financer des programmes publics de développement des compétences (surtout d'assistance technique) ont augmenté au cours de la période à l'étude. Il est proposé que le Canada évalue l'intérêt de financer l'innovation par l'entremise de spécialistes sud-africains et la meilleure façon de faire appel à des spécialistes canadiens pour combler les faiblesses du pays.

L'accent ayant été mis presque exclusivement sur le développement des compétences, on ne s'est pas suffisamment occupé de donner à la société civile les moyens d'influer sur la situation socio-économique. La pandémie du VIH/sida a montré le rôle crucial que joue la société civile quand les interventions des autorités sont insuffisantes. Il est indispensable de renforcer la société civile afin qu'elle devienne un véritable promoteur de la poursuite d'objectifs socio-économiques globaux.

Le gouvernement sud-africain est conscient qu'il est inutile de favoriser la croissance économique et de lutter contre le chômage si des résultats semblables ne sont pas atteints dan les pays qui sont ses voisins. Une Afrique du Sud prospère attirerait les populations de pays économiquement plus faibles. Pour que les interventions portent fruit, Il importe donc d'agir à l'échelle régionale en matière d'environnement, de gestion des ressources hydriques et de lutte contre le paludisme, la tuberculose et le VIH/sida.

Par quelle voie convient-il d'acheminer l'APD à l'échelle régionale? Il existe trois possibilités : 1) Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), 2) la SADC, 3) les bureaux de l'ACDI dans la région.

6.2 Recommandations particulières

Voici, en bref, les recommandations particulières formulées par l'équipe d'examen du programme de l'ACDI pour l'Afrique du Sud. Pour en savoir plus sur le contexte et le raisonnement suivi, le lecteur se reportera au rapport principal.

Le VIH/sida, un nouveau secteur thématique d'intervention

Compte tenu des conséquences dévastatrices que pourrait avoir le VIH/sida sur les activités de développement des compétences financées par l'ACDI (et par tous les partenaires, d'ailleurs), il est recommandé que le VIH/sida figure parmi les principaux secteurs d'intervention. Il est donc recommandé :

- que l'on s'attaque directement à l'épidémie du VIH/sida en multipliant et en améliorant systématiquement les interventions existantes selon une stratégie-pays globale,

- que le VIH/sida fasse partie des thèmes transversaux pris en compte dans le cadre de tous les investissements.

La planification de programme

Il est recommandé que le programme de l'ACDI :

- concorde avec les priorités du CDMT et prenne de l'ampleur en misant sur les acquis (projets fructueux, partenaires solides),
- soit adapté aux besoins et réponde vraiment à la demande,
- profite du rôle de leader que joue l'Afrique du Sud, et de son importance géopolitique dans la région, pour intervenir dans d'autres pays de la SADC (en harmonisant les activités financées par l'ACDI avec les priorités du NEPAD).

Les partenariats

Il est recommandé que l'ACDI :

- veille à ce que des organisations sud-africaines participent directement à toutes les étapes de la sélection des partenaires (cadre conceptuel, cadre de référence, recrutement),
- encourage une forte présence des partenaires canadiens sur le terrain, qui serait réduite vers la fin du projet afin d'accroître les chances que les activités soient viables,
- étudie la possibilité de partenariats entre les responsables de l'exécution des projets et d'autres institutions sud-africaines (p. ex. entre des universités et le gouvernement concernant des projets d'éducation, ou entre des OSC et le gouvernement concernant des projets de gouvernance).

Les projets en gouvernance

Il est recommandé que l'ACDI :

- continue de travailler avec les provinces (et peut-être aussi les administrations locales), en coordination avec le gouvernement national afin de le sensibiliser et d'obtenir son appui,
- accorde son soutien aux organisations de surveillance intéressées à renforcer la primauté du droit par le contrôle de la façon dont le gouvernement rend des comptes, de son degré de transparence et de son respect de la constitution, des décisions des tribunaux, des lois et des politiques.

Les projets en éducation

Il est recommandé que l'ACDI axe ses projets de développement des ressources humaines sur :

- l'éducation et la formation complémentaires adaptées aux besoins du marché afin d'atténuer les problèmes de chômage,
- l'élaboration et l'application de programmes d'études intégrés.

Les projets en développement économique

Il est recommandé que l'ACDI :

- s'attache à lutter contre les injustices dans la répartition des revenus en s'appuyant sur les points forts du programme actuel (surtout en ce qui concerne le développement des compétences adapté aux besoins du marché),
- harmonise ses interventions de développement économique avec les objectifs de la Direction centrale de la coopération au développement international, en veillant à ce que la distinction soit clairement établie entre la réduction de la pauvreté et la promotion de l'investissement ou du commerce.

Les projets en développement de la société civile

Il est recommandé que l'ACDI :

- adopte une stratégie systématique et globale de renforcement de la société civile en y consacrant davantage de ressources,
- accorde la priorité à des partenaires stratégiques qui s'occupent de démocratisation et de lutte contre le VIH/sida, et encourage les partenariats entre les OSC et le gouvernement afin de rehausser la qualité des interventions et leur reprise ailleurs,
- contribue au financement de base (par opposition au financement de projet) des OSC qui sont ses partenaires afin de les aider à devenir financièrement autonomes.

La gestion de programme

Il est recommandé que l'ACDI :

- s'implique directement dans l'élaboration de règles et modalités relatives à l'APD qu'a entreprise la Direction centrale de la coopération au développement international,
- ait des consultations avec les administrations sud-africaines concernées afin de savoir quelles sont exactement leurs responsabilités dans le CDMT et les interventions qu'elles projettent de façon à ce que les nouvelles interventions de