

# Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

## Évaluation de pays

### AFRIQUE DU SUD

#### Résumé Exécutif

## Introduction

Cette deuxième phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra par l'Afrique du Sud vise à dégager l'approche du pays face à l'aide, son impact, ses effets et ses répercussions dans un pays à revenu intermédiaire qui joue un rôle stratégique dans la région de la SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe) et sur le continent africain. L'Afrique du Sud fait également partie de nombreux forums favorables à un changement des « systèmes internationaux de gouvernance ». L'évaluation se concentre d'abord sur le secteur de la santé, qui fait obligatoirement partie de l'évaluation, où la santé publique vise à régler des années de retards dans les services et les installations, et où la prévalence du VIH/sida est l'une des plus élevées au monde. Cette évaluation est accompagnée d'une étude de cas provinciale de KwaZulu Natal (KNZ). Le deuxième secteur porte sur des enjeux inter-reliés et inter-sectoriels des changements climatiques, qui reçoivent l'appui des partenaires du développement (les traditionnels secteurs de l'environnement, de l'énergie et de l'eau et le secteur émergent des changements climatiques). À titre de signataire du Protocole de Kyoto et de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, l'Afrique du Sud a représenté les pays en développement dans le cadre de négociations internationales, mais elle est également le plus important émetteur de gaz à effets de serre sur le continent, et l'économie la plus centrée sur le carbone au monde.

En Afrique du Sud, le Trésor national et sa Direction de la coopération internationale au développement prennent

les grandes décisions relatives à l'aide et s'occupent de la gestion de l'aide. Bien avant l'adoption de la Déclaration de Paris, l'Afrique du Sud s'était dotée de cadres et de principes propices à l'appropriation par le pays, ainsi que d'un cadre stratégique et de lignes directrices opérationnelles pour la gestion de l'Aide publique au développement (APD).

## Résultats et conclusions

### Contexte

Après l'indépendance, le contexte national est marqué par une longue histoire de planification du développement du pays et d'élaboration de stratégies. Le pays préfère tracer et diriger lui-même la voie de sa croissance et ses trajectoires de développement. L'engagement stratégique dans quatre domaines de planification nationale se caractérise par la « continuité du changement », alors que le pays tire parti de ses succès, prend la mesure des défis qui se posent et prend des mesures stratégiques. En fait, le pays est passé de l'impératif initial de redistribution à une phase néolibérale et se dirige maintenant vers une version proprement sud-africaine d'un État social-démocrate en développement.

Depuis les élections de 2009, on a mis en place une nouvelle structure de gouvernement national, centrée sur quatre domaines inter-reliés : l'élaboration des politiques, la planification, la mise en œuvre efficace et des exercices continus de suivi et d'évaluation. En vertu de son cadre stratégique, le pays vise 12 résultats prioritaires. Les politiques, le budget et la mise en œuvre sont administrés en vertu du cadre triennal continu des dépenses à moyen terme. Les politiques, straté-

gies et plans de développement, à un niveau infranational décentralisé, orientent les priorités de développement du pays.

Étant donné que les politiques ont posé de nombreux défis, le rendement a été moins qu'optimal. Les leaders du gouvernement en sont de plus en plus conscients. Les perspectives civiles sur la « gouvernance » ont varié. La confiance a récemment gagné du terrain et les institutions publiques ne sont pas sans connaître un regain de confiance.

La stabilité macroéconomique et fiscale montre que les tendances socioéconomiques sont positives. En effet, le PIB réel était de 1 251 milliard de rands en 2009 (144 milliards de dollars US) et le PIB réel par habitant s'élevait à 26 695 rands (3 075 \$), ce qui représente une hausse de 20 % entre 1994 et 2009. La récession a ralenti la croissance à -1,9 % en 2009, mais la reprise économique est imminente puisqu'il est prévu que le PIB par habitant connaîtra une hausse de 3,6 % en 2012.

En 2009, selon une enquête annuelle indépendante du budget public, sur 94 pays, l'Afrique du Sud s'est classée au premier rang. Le pays a réussi à étendre progressivement son filet de sécurité social à 14 millions de personnes qui vivent dans la pauvreté. Cependant, malgré un bon rendement macroéconomique, l'insatisfaction et l'agitation sociales sont en hausse, la pauvreté est prononcée et les inégalités sont marquées. Le coefficient de Gini a grimpé à 0,66, et se classe parmi les plus élevés au monde. Même si l'Afrique du Sud appartient à la catégorie des pays à revenu intermédiaire, beaucoup des indicateurs socioéconomiques montrent qu'elle se rapproche davantage d'un pays à faible revenu.

Contrairement à beaucoup d'autres pays africains, l'Aide publique au développement (APD), ou « l'aide », a joué un rôle spécial en Afrique du Sud. L'évaluation commence par retracer les cinq phases de l'expérience nationale, qui débute par une phase de « pré-indépendance », de 1980 à 1990. La cinquième phase, qui est en cours, a commencé aux environs de 2006. Elle est marquée par quatre grandes tendances qui se chevauchent : a) une « régionalisation » du soutien traditionnel des partenaires du développement et certains changements dans les domaines de concentration établis pour se diriger vers des « biens publics mondiaux »; b) l'adoption de relations de coopération plus trilatérale et « triangulaire » en Afrique; c) la croissance de la conception et du développement de relations d'aide internationale Sud-Sud, d) consolidation et expansion du rôle joué par l'Afrique du Sud elle-même à titre de partenaire du développement en Afrique et ailleurs, par l'entremise de sa toute nouvelle agence sud-africaine de partenariat pour le développement.

Presque partout, l'Afrique du Sud a été et demeure un bénéficiaire paradoxal de l'aide puisqu'il s'agit d'un pays confiant en ses ressources naturelles, relativement importantes. Proportionnellement, l'aide représente un taux largement inférieur à 1 % du budget, mais sa valeur reste importante. Elle n'est pas

principalement utilisée comme source supplémentaire de financement. Sa valeur repose sur le fait qu'elle permet au pays de mettre plus efficacement à profit ses propres ressources et de profiter d'initiatives de transfert des connaissances, de tirer parti de pratiques exemplaires et d'adopter des approches novatrices. L'aide est également précieuse dans la mesure où elle permet de miser sur des partenariats stratégiques selon des mécanismes de coopération internationale trilatéraux et « triangulaires » pour réaliser un programme de plus en plus important de priorités mondiales et africaines, envers lequel l'Afrique du Sud est engagée.

Plus de trente partenaires du développement traditionnels, tous signataires de la DP, travaillent en Afrique du Sud. Le pays entretient également des relations avec une série de nouveaux partenaires du développement de l'« Est » et du « Sud », qui ne sont pas tous signataires de la Déclaration.

Entre 2000 et 2008, les engagements au titre de l'APD se sont élevés à environ 8 milliards de dollars et environ 6,2 milliards de dollars ont été décaissés (77 % de ce qui avait été promis). Les principaux partenaires du développement, classés selon leurs décaissements brutes au titre de l'APD sont les États-Unis, la Commission européenne, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, le Fonds mondial, les Pays-Bas, l'Irlande, le Danemark et le Fonds pour l'environnement mondial. La plus grande partie de l'APD (63 %) est passée par le secteur public, 10 % par les ONG et la société civile, le solde a été partagé entre les organisations multilatérales et des partenariats des secteurs public et privé. Les partenaires du développement versent officiellement 70 millions de dollars par année à des organismes publics, privés et à des organisations non gouvernementales dans le secteur de la santé. En 2009, jusqu'à 2 milliards de dollars US étaient disponibles ou décaissés chaque année dans des secteurs connexes aux changements climatiques sous la forme de subventions, mais surtout de prêts.

Il faut souligner que les dons à caractère social versés par les Sud-Africains eux-mêmes, destinés à aider des gens vivant dans la pauvreté et à des initiatives de développement dépassaient par un facteur de dix la valeur annuelle de l'aide dans le secteur de la santé.

L'Afrique du Sud joue maintenant un rôle plus important à l'échelle internationale dans les affaires du développement et dans le cadre de forums, et a pris des engagements en vertu d'une vaste gamme de pactes, y compris ceux qui soutiennent les relations Sud-Sud. La position géopolitique et stratégique de l'Afrique du Sud, tant sur la scène mondiale qu'en Afrique, conjuguée à ses affinités avec des préoccupations mondiales, ont d'importantes répercussions sur l'environnement global de l'aide. L'Afrique du Sud est généralement un pays de concentration, et les organismes d'aide se régionalisent rapidement, les relations traditionnelles des partenaires du développement avec les bénéficiaires sont remplacées par des relations au sein desquelles les partenaires partagent également les rôles et les responsabilités, ces derniers étant partiellement

déterminés par la quête commune d'une gamme croissante de « biens publics mondiaux » sur lesquels les parties se sont mises d'accord dans le cadre de forums internationaux.

L'Afrique du Sud participe avec de nouveaux partenaires à un nombre croissant de forums de développement asiatiques et africains et, dans ce contexte, elle travaille à promouvoir l'appropriation par le pays par l'entremise de sa nouvelle agence sud-africaine de partenariat pour le développement. Cette année, en collaboration avec l'Union européenne et le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, l'Afrique du Sud a accueilli la réunion régionale de l'Afrique sur l'efficacité de l'aide.

Les principes d'appropriation par le pays sont rigoureusement mis en application, car l'Afrique du Sud cherche continuellement à conserver son indépendance par rapport aux partenaires du développement, et parce que les priorités sectorielles ont récemment été réaménagées de manière à mieux « exécuter » l'aide. L'Afrique du Sud n'a pas d'accord officiel ni de stratégie détaillée pour mettre en œuvre la DP.

L'alignement peut créer des tensions entre les initiatives multilatérales visant à conclure des ententes et des pactes mondiaux, et l'engagement à répondre aux priorités et aux stratégies nationales qui ne sont pas nécessairement complètement alignées. Il y a des différends quant aux priorités, à la manière d'y répondre, et par qui. Pour certains des partenaires « bilatéraux », l'alignement est bon tant que les mécanismes utilisés pour y répondre servent des « intérêts propres », et certains pays pensent que les parties respectives nourrissent des attentes si différentes quant à l'utilisation de prêts conditionnels, de subventions concessionnelles, et de dons, que cela peut également susciter des tensions. Néanmoins, l'alignement va bon train dans le secteur de la santé et on a de plus en plus recours à des mécanismes de soutien budgétaire sectoriel.

En ce qui a trait à l'harmonisation, il y a eu des réalisations importantes dans le secteur de l'eau. Dans le secteur de la santé, l'harmonisation est principalement due aux efforts du groupe de travail de l'UE+ de la Commission européenne. Dans le secteur des changements climatiques, les efforts déployés en 2008 pour harmoniser les partenaires ont donné lieu à des enquêtes statistiques visant à évaluer « où en étaient tous les partenaires », ce qu'ils faisaient et quelle était leur relation avec les priorités et les mesures du gouvernement. L'exercice a été abandonné à cause des mutations du personnel, ce qui soulève d'ailleurs la question de la mémoire institutionnelle. Un autre exercice d'harmonisation a lieu dans le secteur des changements climatiques et sera probablement organisé par un groupe de travail de l'UE+ au cours de 2011.

En ce qui a trait à l'étude de cas provinciale et aux résultats du développement, nous avons dégagé une série de résultats parfois contradictoires. Dans certains cas, les initiatives du secteur bénévole et communautaire et du gouvernement visant

les plus pauvres ont été consolidées, mais il y a également des cas où la prestation d'une gamme de services plus vastes et plus perfectionnés servant les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ont été négligés, et où on a nourri un syndrome de dépendance en ciblant par inadvertance une petite partie du milieu du VIH/sida. Généralement, dans le secteur des changements climatiques, il y a clairement des différences d'opinions sur ce qu'est la cohérence des politiques, ainsi qu'une confusion quant à l'institution et aux mécanismes qui permettraient de faire des investissements plus ciblés pour relever les défis que posent l'atténuation et l'adaptation. Il s'agit de questions très importantes dans la perspective de la Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques qui aura lieu en Afrique du Sud.

### Conclusions générales

À titre de pays à revenu intermédiaire, la pertinence et l'efficacité des principes de la DP pourraient être consolidées par une entente multipartite ou une charte semblable à la Déclaration de Windhoek et à l'Engagement de Jakarta, en Indonésie. Parmi les principes de la DP – l'appropriation efficace par le pays, associée à un bon exercice d'alignement et d'harmonisation pourraient être ce qui contribue le plus à l'efficacité de l'aide et à l'obtention de résultats en matière de développement, mais des intérêts variés et conflictuels peuvent freiner l'application de ces principes à tous les niveaux des politiques, de la planification et de la mise en œuvre. Les secteurs témoignent que l'importance et la durabilité de l'aide appliquée selon ces principes enregistre de grands écarts, mais l'équipe est généralement d'avis que ces investissements ont été massifs et importants dans le contexte des besoins et des demandes d'un pays à revenu intermédiaire comme l'Afrique du Sud. Il y a un grand potentiel d'améliorer l'efficacité de l'aide car beaucoup des besoins ne sont pas comblés, la collaboration régionale peut être élargie et il faut aider les pays à honorer le nombre croissant d'engagements pris dans le cadre d'ententes internationales. Dans le secteur de la santé, l'aide pourrait être élargie pour mieux répondre aux OMD. En matière de changements climatiques, le potentiel réside dans le soutien à un alignement institutionnel approprié en ce qui concerne la mise en œuvre, dans la cohérence et la cohésion des politiques, et dans la mise en œuvre. Pour améliorer l'efficacité de l'aide, il faut donc mieux cibler les anomalies structurelles, les lacunes et les oublis lors de la progression intersectorielle.

### Principales leçons (en réponse aux questions de l'évaluation)

Dans le secteur de la santé, après 2008, grâce à l'interaction stratégique entre les partenaires du développement, les fondations et les fonds mondiaux, de nouvelles politiques et programmes efficaces ont vu le jour. Ils ont été mis en place et soutenus à l'échelle nationale. De nouveaux partenariats voient également le jour, ainsi qu'un plan sur l'efficacité de l'aide dans le secteur de la santé, et une entente nationale de prestation de services. Même s'il y a des limites évidentes à l'échelle nationale et dans l'étude de cas KwaZulu Natal, on

enregistre des progrès en grande partie grâce à l'engagement politique, stratégique et procédural. Il s'agit de réalisations importantes dans un secteur complexe. On a beaucoup appris, et on continuera de le faire, notamment sur le rôle du secteur bénévole et communautaire, le ciblage du VIH/sida et le risque de dépendre de l'aide. Si l'on veut que l'aide soit plus efficace dans des secteurs complexes, elle doit être mieux organisée autour des principes de la DP, et le gouvernement doit s'engager fermement à soutenir ces principes.

La mise en œuvre des principes de la DP dans le secteur transversal des changements climatiques est de toute évidence moins prononcée jusqu'à présent. Au cours des dix dernières années, les partenaires du développement ont fait d'importants investissements et réalisés des initiatives novatrices. L'élaboration de politiques nationales, récentes ou pas, et certaines pratiques, particulièrement dans le domaine de la recherche, ont reçu un appui sectoriel bilatéral et les organisations multilatérales travaillent avec deux grands instruments pour financer les activités liées aux changements climatiques. Cependant, la « connexion » entre l'appropriation par le pays, l'alignement et l'harmonisation n'est pas bien gérée. Il n'y a pas de « plan sectoriel sur l'efficacité de l'aide ». Le conseil de coordination national, qui pourrait en faire davantage pour promouvoir et améliorer l'application des principes de Paris et d'Accra, ne fonctionne pas à plein régime. Le double défi dans ce secteur consiste à mettre en place une plateforme institutionnelle nationale pour les investissements intersectoriels et un mécanisme efficace favorisant l'appropriation par le pays, l'alignement et l'harmonisation. Ceci devrait permettre de mieux cibler les principales demandes intersectorielles, et ainsi d'améliorer l'efficacité de l'aide et d'obtenir de meilleurs résultats de développement.

## Principales recommandations (en réponse aux questions de l'Évaluation)

Les défis mondiaux, régionaux et locaux que le développement pose à l'Afrique du Sud s'aggravent et s'accroissent d'une façon exponentielle. Il ne sera pas facile d'atteindre les cibles des OMD. La plupart de ces défis en matière de développement sont intersectoriels, souvent « transfrontaliers » et fréquemment transnationaux. Les partenaires du développement, traditionnels ou émergents, devraient par conséquent continuer leurs activités en élargissant leur portée. L'aide est encore source d'innovation et d'apprentissage à partir de

l'expérience d'autres régions. L'aide a également un important rôle à jouer dans le développement national et régional.

Le pays et ses partenaires du développement ont besoin de renforcer l'organisation et la mise en œuvre des principes de la DP et du PAA, par l'entremise d'un instrument semblable à la Déclaration de Windhoek et à l'Engagement de Jakarta. La Déclaration de Windhoek permet d'aligner les partenaires de la coopération internationale sur des secteurs particuliers qui soutiennent le Secrétariat de la SADC et le développement sectoriel des pays membres de la SADC. Dans le cadre du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui aura lieu à Busan, il est recommandé de chercher des occasions d'intégrer les engagements de l'Afrique du Sud et de Windhoek à d'autres engagements régionaux et continentaux semblables. Ceci permettrait d'élaborer une Déclaration africaine globale et synthétique, et un ensemble de principes susceptibles d'améliorer l'efficacité de l'aide et les résultats du développement. Cette déclaration devrait également prendre acte d'autres engagements pris dans le cadre de la coopération Sud-Sud et du renforcement des capacités (Bogota), et les intégrer.

À la lumière des défis possibles, et très probables, que posera le développement, il faudrait envisager de faire une évaluation comparative et collaborative des pays à revenu intermédiaire semblables (Colombie, Vietnam, Philippines et Indonésie). Cette évaluation devrait se pencher sur les mesures respectives prises par chacun de ces pays pour utiliser et gérer l'aide, l'efficacité de l'aide et les résultats du développement. On devrait aussi évaluer les rôles et responsabilités de ces pays dans la perspective de la coordination de l'aide et de l'intégration.

Les engagements mondiaux, la coopération régionale et la coopération Sud-Sud signifient qu'il faut utiliser davantage de ressources et de capacités nationales pour améliorer le programme sur l'efficacité de l'aide en Afrique du Sud, et son rôle en Afrique à titre de « nouveau » partenaire du développement. Il faudrait envisager d'améliorer les capacités en vue de promouvoir la complémentarité des rôles et les relations entre l'IDC (Corporation pour le développement industriel) et l'agence sud-africaine de partenariat pour le développement en ce qui a trait au soutien de la gestion du développement (dans les deux sens). Il faudrait sérieusement envisager de fusionner les deux unités et accroître considérablement la capacité de cette nouvelle unité.