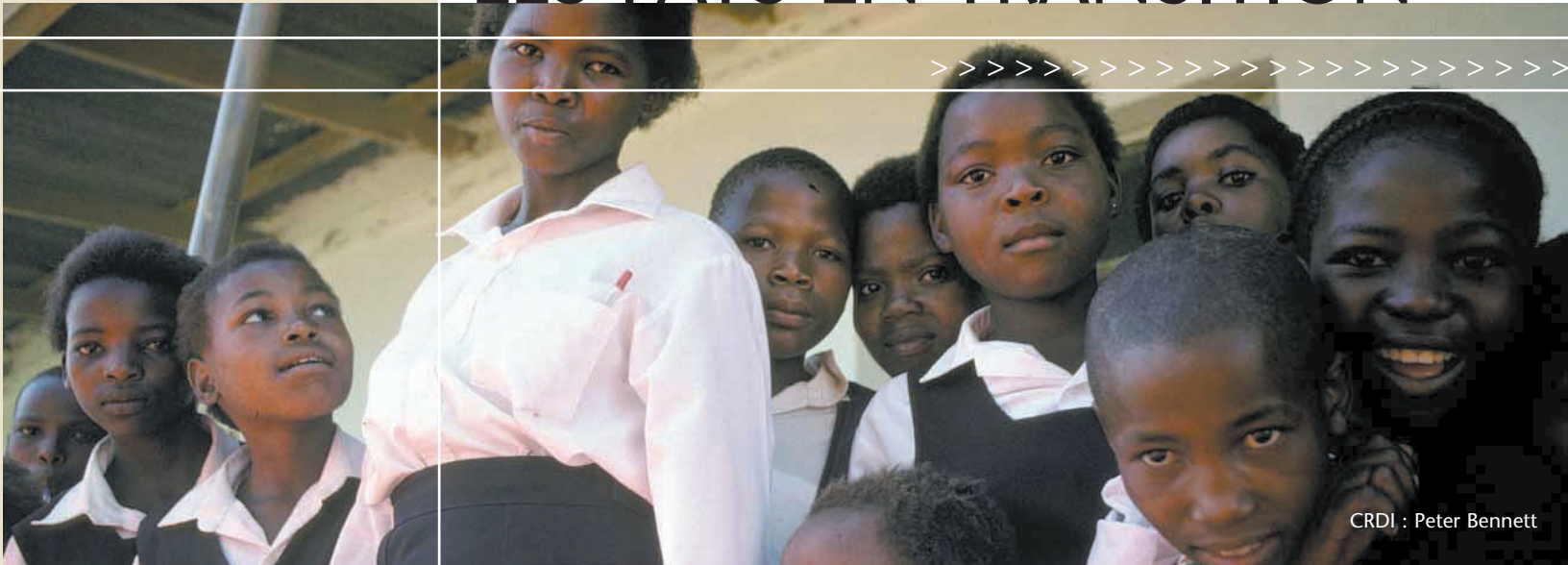


RECHERCHE POUR LE DÉVELOPPEMENT DANS LES PAYS EN TRANSITION



CRDI : Peter Bennett

Récemment, le CRDI a examiné pourquoi et comment il avait travaillé, au cours des trois dernières décennies, dans des pays en transition — transition de la dictature à la démocratie, du communisme à l'économie de marché, de la guerre à la paix. L'objectif du CRDI était de mieux comprendre comment il recueille et diffuse l'information destinée à éclairer l'élaboration de la programmation et les prises de décisions. Comment le Centre avait-il été informé de l'imminence d'une transition ? Comment s'était-il renseigné sur la situation ? Comment était-il intervenu ?

Des études de cas ont été préparées sur l'Algérie, la Birmanie, le Cambodge, le Kenya, l'Afrique du Sud, les pays du cône Sud, le Vietnam et la Cisjordanie et Gaza. Ces huit études de cas et le texte d'introduction qui les accompagne montrent que le CRDI est depuis longtemps capable de travailler dans les situations à haut risque que l'on retrouve avant les transitions et dans la phase initiale de celles-ci. Il en ressort également qu'il a joué un rôle distinct dans l'aide à la recherche et à la conception de politiques axées sur le développement et qu'il a su habituellement adapter sa programmation à des contextes mouvants.

AFRIQUE DU SUD

Soumise depuis des décennies au régime de l'apartheid — fondé systématiquement sur l'injustice et la brutalité — l'Afrique du Sud faisait l'objet au milieu des années 1980 de sanctions internationales et d'une réprobation quasi universelle. C'est au cours de cette période, soit bien avant qu'une transition puisse sembler possible, que le CRDI a procédé à une réévaluation de sa façon d'aborder l'Afrique du Sud. À la fin de 1985, les dirigeants et le personnel du CRDI sont devenus les fers de lance d'une campagne d'envergure, très bien structurée, visant à recueillir les données qui permettraient d'analyser la situation. Ce travail a donné lieu quelque trois ans plus tard à un programme d'aide à la recherche pour le développement spécialement conçu pour préparer les Sud-Africains à passer à une démocratie non raciale. L'influence de ce programme est indéniable : lorsque le premier gouvernement majoritaire librement élu est entré en fonction, en 1994, plus de la moitié des membres qui ont constitué le nouveau cabinet sud-africain avaient déjà participé à des projets du CRDI.

La décision du CRDI de réexaminer sa politique à l'égard de l'Afrique du Sud (qui jusque-là en avait été une d'évitement) était en partie attribuable à la croissance du mouvement anti-apartheid. En 1985, l'African National Congress (ANC) et le mouvement pour la démocratie (MDM) manifestaient une plus grande capacité organisationnelle et semblaient disposer d'un pouvoir accru tant en Afrique du Sud qu'auprès des Sud-Africains en exil. Par ailleurs, certains gouvernements d'Afrique et d'ailleurs commençaient à envisager de nouvelles façons de combiner des mesures d'aide à la majorité sud-africaine

aux sanctions déjà imposées au régime minoritaire. C'est dans ce contexte que le président du CRDI a dirigé la réévaluation et l'a soutenue du début à la fin.

Cette démarche aux multiples aspects s'est avérée un processus quasi continu de collecte d'information, d'analyse et de discussion, qui a comporté dès le début de fréquentes communications avec des dirigeants de l'ANC vivant dans des pays frontaliers, une évaluation de l'évolution de la politique du gouvernement du Canada à l'égard de l'Afrique du Sud, un examen des activités des autres bailleurs de fonds en Afrique du Sud, quelques visites discrètes de membres du personnel du CRDI dans le pays et des consultations en Europe et aux États-Unis. De nombreuses constatations parlaient en faveur d'un engagement du CRDI : les militants de l'ANC favorisaient le soutien du CRDI au renforcement des capacités tant au sein de la communauté en exil qu'en Afrique du Sud même; d'autres bailleurs de fonds, dont quelques organismes d'aide gouvernementaux, étaient déjà actifs en Afrique du Sud; en dernier lieu, la politique du gouvernement du Canada était très favorable à l'engagement du CRDI, tant et aussi longtemps que celui-ci ne transgresserait pas les sanctions. Le dossier demeurait cependant controversé au sein du CRDI. D'aucuns s'inquiétaient que tout soutien aux Sud-Africains ne mette en péril le mouvement de solidarité internationale contre l'apartheid. D'autres mettaient en garde contre une aide qui servirait inévitablement des fins politiques plutôt que des objectifs strictement liés au développement (certains considéraient toutefois qu'il s'agissait là d'une fausse distinction entre processus « technique » et processus politique).

Toutefois, au début de 1988, le président du CRDI était suffisamment convaincu pour présenter une proposition de politique au Conseil des gouverneurs et, à l'automne de la même année, le Conseil approuvait des lignes directrices pour la programmation du CRDI en Afrique du Sud. Le Conseil a convenu (comme en témoigne le procès-verbal de la réunion) que « [l]e Centre « devrait appuyer des projets de recherche et des activités connexes permettant d'éclairer le débat sur le processus de changement et de favoriser l'élaboration de politiques, de stratégies et de programmes jetant les bases d'une future société non raciale, démocratique et unitaire, conformément aux objectifs de croissance soutenue, d'équité et de participation du CRDI ».

Cet engagement du CRDI est digne de mention à bien des égards.

Premièrement, il s'agissait d'un programme ouvertement politique qui visait à faciliter une transformation radicale en Afrique du Sud (bien que la transition proprement dite n'apparaissait pas encore imminente). Deuxièmement, il s'agissait davantage d'un programme qui avait pour but de renforcer la capacité d'élaboration de politiques de l'ANC, et d'accroître la confiance à l'égard de l'ANC, des universités et des autres groupes de la société civile opposés à l'apartheid, que d'un programme axé sur la science et la recherche : en fait, les

partenaires sud-africains du CRDI étaient déjà des universitaires et des chercheurs érudits et avertis. Néanmoins, la démarche du CRDI s'est fondée sur la recherche et l'analyse méthodiques et approfondies dont était issue sa décision. Elle est également allée au-devant des événements : Nelson Mandela a été libéré en 1990, les pourparlers secrets entre l'ANC et le gouvernement sud-africain se sont transformés en négociations publiques, et l'apartheid a pris fin avec les élections de 1994. La transition s'est amorcée dans les deux années qui ont suivi le changement de ligne de conduite du CRDI.

Les tout premiers projets de recherche financés par le CRDI ont porté sur la santé, les questions urbaines et les politiques économiques et industrielles. Le programme annuel, modeste au départ (10 620 CAD en 1989), dépassait un million de dollars canadiens en 1991. Au cours des trois premières années, huit projets sur onze ont été mis en œuvre en partenariat avec des universités. Les projets respectaient certes les conclusions de l'évaluation menée par le CRDI sur les besoins des Sud-Africains, mais ils tiraient également parti de l'expérience du CRDI et de son réseau de partenaires compétents. Les premiers projets ont appuyé à la fois le processus et la recherche sur des questions de fond — réunions avec des chercheurs et des militants du mouvement pour la démocratie; travaux en collaboration avec des universités sur la migration vers les villes, les gouvernements locaux, le VIH/sida et le travail; renforcement de la recherche sur les systèmes de santé locaux.

La stratégie du CRDI comportait également des mesures d'atténuation des risques; un suivi étroit était prévu à chaque échelon du CRDI afin de garantir le respect des lignes directrices. Tous les projets devaient être approuvés par le président du CRDI ou par le Conseil des gouverneurs. Les travaux relatifs à chacun des projets étaient subdivisés en plusieurs étapes, ce qui permettait une évaluation au fur et à mesure et une réorientation au besoin. Les autres bailleurs de fonds et les universités canadiennes qui connaissaient bien l'Afrique du Sud et la région ont été consultés souvent. Et les partenaires de recherche sud-africains ont été mis en relation avec des réseaux qui abordaient les mêmes problèmes ou les mêmes thèmes qu'eux. Afin de coordonner et d'étayer la programmation axée sur la transition, le CRDI a ouvert un bureau à Johannesburg en 1992 (deux ans avant la fin de l'apartheid); ce bureau a fermé ses portes en 2001.

Malgré tous les risques qu'il comportait, le programme pour l'Afrique du Sud jouissait de grands avantages. Notamment, le milieu de la recherche sud-africain était solide comparativement à celui que l'on retrouvait dans de nombreux pays en développement. Et de nombreux chercheurs sud-africains étaient très au fait de la lutte politique qui se jouait et étaient en relation fort étroite avec les personnes qui préparaient les politiques de l'après-apartheid. L'écart entre la recherche et les politiques — qui constituait souvent un problème dans les autres pays — n'était pas très prononcé en Afrique du Sud (et le fut encore moins lorsque les partenaires du CRDI en sont venus à occuper des postes au sein du gouvernement).

C'est dans le domaine des politiques économiques que le lien entre recherche et politiques s'est manifesté le plus clairement. Une réunion organisée en Suisse par le CRDI en 1989 a permis de réunir pour la première fois des économistes de l'ANC en exil, des économistes « progressistes » d'Afrique du Sud, des économistes au service du gouvernement de l'apartheid et des économistes du secteur privé, pour discuter des orientations futures de l'Afrique du Sud dans ce domaine. Il s'agissait de la première d'une série de réunions du genre qui allaient renforcer la capacité d'analyse des politiques économiques en Afrique du Sud même. Lors de sa visite au Canada en 1990, Nelson Mandela a demandé officiellement au gouvernement canadien de soutenir la poursuite de l'élaboration des orientations économiques de l'Afrique du Sud, et il a remercié le CRDI qui, par son aide, avait fait œuvre de pionnier. Le gouvernement du Canada a demandé au CRDI d'acquiescer à la demande de Nelson Mandela. C'est alors que le CRDI a mis de l'avant un programme pluriannuel sur la gouvernance — administré par le CRDI et financé par l'ACDI — pour préparer et renforcer l'administration publique du pays en prévision de l'abolition de l'apartheid.

Le programme du CRDI en Afrique du Sud ne s'est pas déroulé sans peine. En fait, en 1990, le gouvernement de l'apartheid a signifié au CRDI qu'il n'était pas le bienvenu et lui a refusé l'accès au pays. Cette décision a rendu les visites plus difficiles pendant un certain temps, mais non impossibles. Le programme s'est maintenu malgré les obstacles, a pris de l'expansion et poursuit son cours tandis que les Sud-Africains font progresser le développement de leur pays dans la démocratie. Depuis 1989, le CRDI a financé en Afrique du Sud plus de 100 projets d'une valeur totale de plus de 53 millions CAD.

En somme, la participation du CRDI au processus de transition en Afrique du Sud aura été marquée par plusieurs choix stratégiques importants : exécution d'une analyse approfondie d'envergure; mise à profit des capacités des réseaux nationaux, régionaux et internationaux; leadership dynamique et cohérent de la haute direction; capacité de saisir les possibilités; souplesse; volonté de prendre des risques mesurés pour atteindre des résultats de taille; enfin, et surtout, patience. Le programme d'aide du CRDI en Afrique du Sud a commencé avant la transition, ce qui témoigne clairement du fait que le Centre voulait s'engager envers une démocratie naissante. Dans une certaine mesure, ce programme a contribué à préparer la transition vers un avenir meilleur.

Cette étude de cas fait partie d'un rapport plus exhaustif préparé par Nancy Smyth et Maggie Gorman, du Groupe des politiques et de la planification du CRDI.

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI), un organisme canadien, est l'un des chefs de file de la production et de l'application de nouvelles connaissances pour relever les défis du développement international. Depuis plus de 35 ans, le CRDI travaille en étroite collaboration avec les chercheurs des pays en développement pour créer des sociétés en meilleure santé, plus équitables et plus prospères.

Centre de recherches pour le développement international

CP 8500, Ottawa (Ontario) Canada K1G 3H9

Tél. : 613-236-6163

Télec. : 613-238-7230

Courriel : info@crdi.ca