

# La coopération Sud-Sud en Afrique du Sud

## 40 ans après le BAPA

### Histoire de l'Afrique du Sud et du PABA

À la suite de la résolution 31/179 de l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU), Buenos Aires a accueilli du 30 août au 12 septembre 1978 la première Conférence des Nations Unies sur la Coopération Technique entre pays en développement (CTPD). Le Président Videla d'Argentine a accueilli 5 ministres, 41 ministres délégués et 81 chefs de départements chargés de la planification du développement et de la coopération, qui ont étudié et débattu toutes les lignes d'une feuille de route pour la promotion de la CTPD. Les résultats de la conférence - qui devint le Plan d'Action de Buenos Aires (PABA) - ont été adoptés le 12 septembre 1978 par les délégués de 138 États membres, puis entérinés par l'AGNU en décembre 1978. Cette initiative a donné lieu à la mise en œuvre par les gouvernements et le système des Nations Unies d'un plan de promotion de la CTPD durant plusieurs décennies, et a encouragé l'autonomie nationale et collective dans les pays du Sud en général, considérée comme le fondement d'un nouvel ordre économique international.

La République d'Afrique du Sud, toujours sous forte influence coloniale britannique et néerlandaise, n'a pas rejoint les précédentes activités des pays en développement nouvellement indépendants telles que la Conférence afro-asiatique de Bandung en 1955, qui ont conduit à la création du Mouvement des pays Non Alignés. (MNA), le Groupe des 77 et la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED) dans la première moitié des années soixante. A L'opposé, l'Afrique du Sud était toujours gouvernée par une minorité blanche qui appliquait un système de ségrégation raciale, connu sous le nom d'*Apartheid*, qui privait de ses droits et opprimait la majorité de la population autochtone africaine métisse et asiatique du pays. Cela a conduit très rapidement à la condamnation internationale, qui comprenait des embargos sur les armes et le commerce, et l'interdiction de l'Afrique du Sud des organisations des Nations Unies. D'où l'absence du gouvernement sud-africain dans les délibérations du PABA à la fin des années 1970, qui ont également été les années les plus violentes et les plus répressives de l'histoire nationale de l'Afrique du Sud.

Fait intéressant, la résolution 31/179 de l'Assemblée générale des Nations unies autorisait les mouvements de libération combattant le régime

d'apartheid, en particulier le Congrès panafricain d'Azania (CPA), le Front patriotique de l'Union africaine du Zimbabwe (FP-CAZ) et l'Organisation des peuples du Sud-Ouest africain (SWAPO). ) à participer aux discussions du PABA en qualité d'observateurs (Nations Unies, 1978). Ce qui est encore plus intéressant, c'est qu'après la discussion du Plan d'action pour la CTPD, le deuxième grand sujet de délibération de la Conférence de Buenos Aires a été de confier au PNUD le mandat de conduire le processus de construction de la Namibie. La région du Sud-Ouest a souffert de plusieurs décennies de longs conflits entre l'armée d'occupation sud-africaine et les rebelles locaux de la SWAPO, soutenus par les forces communistes angolaises, cubaines et russes.

Ce n'est qu'en 1994, lorsque le Congrès national africain (ANC) est arrivé au pouvoir lors des premières élections démocratiques, que l'Afrique du Sud est revenue sur la scène internationale, s'affirmant de manière agressive en tant que partie intégrante du Sud. Elle a rejoint et même présidé le NAM et le G77 dans les décennies à venir. Elle a mené le développement de nouvelles alliances Sud-Sud telles que le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), l'Inde-Brésil-Afrique du Sud (IBSA) et le Brésil-Russie-Inde-Chine-Afrique du Sud (BRICS). Un grand nombre de ces nouvelles alliances ont été défendues par Thabo Mbeki, second président de l'Afrique du Sud démocratique et deuxième Président de l'ANC, qui occupe actuellement le poste de Président du Centre Sud.

C'est en fait sous le Président Mbeki que le premier mécanisme structuré de la CTPD a été mis en place en Afrique du Sud, à travers la création du Fonds de la Renaissance africaine et de la Coopération internationale (FRA) en 2000, qui est à ce jour géré conjointement par le Département des Relations internationales et de la Coopération. (DIRCO) et le Trésor national sud-africain. Le FRA n'a jamais été considéré comme un instrument d'aide au sens traditionnel du terme. Il s'agissait plutôt d'un Fonds destiné à promouvoir les partenariats, à faire preuve de solidarité et à appuyer l'autonomisation économique de l'Afrique, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs de Pretoria en matière de politique étrangère. L'analyse de la mise en œuvre du PABA par l'Afrique du Sud et ses recommandations commencent principalement à partir de cette période de coopération au développement de Pretoria.

### **Conformité de l'Afrique du Sud aux recommandations de la PABA**

Tout en continuant de suivre d'autres approches en matière de coopération internationale, comme l'allégement de la dette, la consolidation de la paix et de

résolution des conflits, la coopération financière et l'intégration régionale, l'Afrique du Sud a également mené une campagne très active au sein de la CTPD. Cela s'est produit par l'intermédiaire d'un large éventail de ministères, d'organismes publics et d'entreprises d'État. Conformément à sa politique étrangère, la coopération technique de l'Afrique du Sud a été principalement axée sur le continent africain. La CTPD en Afrique du Sud va des échanges et soutien aux projets agricoles au Zimbabwe, aux projets culturels au Mali, à l'assistance humanitaire en Somalie, aux systèmes de gestion de l'eau au Lesotho, à la formation de la police en République démocratique du Congo, pour ne nommer que quelques-uns. Une partie importante de l'engagement de l'Afrique du Sud avec la région a été qualifiée de reconstruction et de développement post-conflit (RDPC). L'application par l'Afrique du Sud des 38 recommandations formulées dans le PABA peut être évaluée en observant les progrès réalisés par le gouvernement après 1994 dans la mise en œuvre de la CTPD aux niveaux national, régional et mondial.

### **Coopération bilatérale**

Une grande partie de la coopération technique de l'Afrique du Sud passe par des liens bilatéraux (Rec. 14), formalisés par des commissions mixtes binationales (BNC) que l'Afrique du Sud organise chaque année avec de nombreux pays en développement. Au fil des ans, l'Afrique du Sud a perfectionné son offre technique et son avantage comparatif (Rec.1). Elle s'est imposée en tant que leader régional dans le domaine de la gestion des finances publiques (GFP) et de la fiscalité; de la résolution des conflits et de la construction de la nation; le secours en cas de catastrophe et l'assistance humanitaire; le développement des infrastructures et des ressources humaines; offrant de nombreuses expériences précieuses desquelles d'autres pays en développement peuvent tirer des leçons.

Grâce au travail effectué par le Département de l'Administration publique (DPSA), l'École nationale de gouvernement (NSG) et la Commission électorale indépendante (CEI), Pretoria a joué un rôle important dans le renforcement des institutions de démocratie et de gouvernance à travers le continent (Rec.5). Cela inclut également la CTPD dans le domaine de l'éducation, de la recherche, de la science et de la technologie (Rec.6-8) promue par le Département de l'enseignement supérieur et de la formation (DHET), le Département de la science et de la technologie (DST), la Fondation nationale sur la recherche. (NRF), le Conseil pour la recherche scientifique et industrielle (CSIR) et l'Agence spatiale nationale d'Afrique du Sud (SANSA).

Comme dans la plupart des CSS, l'aide de l'Afrique du Sud provient essentiellement des relations de gouvernement à gouvernement (G2G). Néanmoins, dans certains pays, tels que la République démocratique du Congo (RDC), le Mozambique et la Somalie, les organisations de la société civile et les agences humanitaires ont également joué un rôle important dans la coopération technique de l'Afrique du Sud. De même, le secteur privé sud-africain a contribué de manière substantielle en renforçant les économies locales et en soutenant le secteur des entreprises d'autres pays africains (Rec.12), mais cela s'est fait, sans grande coordination avec les efforts du gouvernement sud-africain (Besharati et Mthembu -Salter, 2016).

### **Coopération trilatérale**

L'Afrique du Sud a été une passerelle importante vers le reste du continent, permettant une coordination et un soutien accrus des pays développés (Rec.35-36) à la CTPD en Afrique. L'instrument principal de ce processus a été les nombreux accords de coopération trilatéraux conclus par les institutions sud-africaines, tels que le NSG, le Trésor national, le Département de la planification, du suivi et de l'évaluation, la Force de défense nationale sud-africaine et la police lesquels ont été menés à travers différents programmes en Afrique. Parmi les principaux partisans du Nord de la coopération technique de l'Afrique du Sud en Afrique figurent les États-Unis, l'Allemagne, le Japon, le Canada, les Pays-Bas, la Suisse et les pays nordiques. Les activités de coopération triangulaire de l'Afrique du Sud ont également parfois impliqué des pays du Sud tels que Cuba, le Vietnam, l'Inde et le Brésil, qui ont uni leurs efforts à ceux de Pretoria pour fournir un appui technique à d'autres pays en développement.

### **Coopération régionale - au-delà de la CTPD**

Comme souligné précédemment, le "Programme africain" a toujours pris une place centrale dans la coopération internationale pour le développement de Pretoria après 1994. "Nous ne pouvons pas être une île de prospérité entourée d'un mer de pauvreté", a déclaré Nelson Mandela pour souligner l'interconnexion capitale de l'Afrique du Sud avec le reste du continent (Besharati, 2013).

Pretoria a donc toujours investi des ressources politiques, techniques et financières importantes dans le renforcement des institutions sous régionales et régionales (Rec 16-21), telles que l'Union africaine (UA) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAS), ainsi que de leurs organes subsidiaires. Certaines des initiatives régionales dirigées par Pretoria, telles

que l'Initiative de réforme du budget africain pour la collaboration (IRBCA) et le Forum sur l'administration fiscale en Afrique (FAFA), ont constitué des moyens importants pour promouvoir la confiance dans les sphères économiques (Rec. 9) et pour encourager la coopération technique parmi les pays en développement par le biais d'organisations professionnelles et techniques (Rec. 11). Sous le gouvernement Mbeki, le NEPAD et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) ont été créés en tant qu'agences importantes pour la promotion de la CSS sur le continent (Gruzd, 2014). Dans le cadre de la planification du NEPAD, de nombreuses initiatives sectorielles ont été mises en place, telles que le Programme détaillé de développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA) et le Programme pour le développement des infrastructures en Afrique (PDIA). A travers ces plateformes régionales spécialisées, une coopération technique étendue entre les nations africaines a été mise en place.

Souvent associée à la coopération financière, la coopération technique de l'Afrique du Sud concerne principalement le secteur des infrastructures (Rec.30), grâce aux activités internationales d'organismes publics tels que la Banque de développement de l'Afrique australe (BDAA), la Société de développement industriel (SDI), la Société sud-africaine de l'aviation civile (AACSA), Eskom et Transet. L'initiative présidentielle de promotion des infrastructures (IPPI), lancée sous Jacob Zuma, et l'accord continental de libre-échange (ACLE), lancé sous Cyril Ramaphosa, sont des exemples plus récents de l'engagement de l'Afrique du Sud en faveur de l'intégration régionale.

### **La coopération mondiale et les Nations Unies**

A part l'Afrique, la coopération technique de l'Afrique du Sud intervient dans des instances interrégionales telles que le Groupe des 20 (G20), l'IBAS, le BRICS, le Commonwealth, l'Association de l'océan Indien (IORA) et dans diverses plateformes organisées dans le Système des Nations Unies.

La PABA a souligné le rôle important que devait jouer le PNUD dans la promotion et le soutien de la CTPD (Rec.34). Bien que le PNUD ait joué un rôle considérable dans le renforcement des institutions régionales de la CTPD, telles que l'Union africaine et le NEPAD, le PNUD a été moins efficace dans la participation à la programmation nationale de la CTPD en Afrique du Sud. En raison de son rôle prépondérant dans le maintien de la paix et la médiation des conflits en Afrique, l'Afrique du Sud s'est intéressée davantage à la gouvernance mondiale du Conseil de sécurité des Nations Unies. Néanmoins, elle a aussi parfois joué un rôle majeur au sein du Conseil économique et

social (ECOSOC), du G7 et du processus de financement du développement (FID).

Sa participation aux forums du CSS organisés au sein des Nations Unies, tels que le Groupe central et le forum des directeurs généraux des agences de coopération pour le développement du Sud, a été relativement limitée. Néanmoins, l'Afrique du Sud reste l'un des principaux États membres tripartite contribuant au Fonds d'affectation spéciale IBSA, géré par le PNUD, qui constitue un arrangement financier important (Rec. 38) pour la promotion de la CTPD.

### **Institutionnalisation de la CTPD**

En ce qui concerne l'adoption de mécanismes, de politiques et réglementations nationales pour la promotion de la CTPD (Rec.2-3), l'Afrique du Sud a été assez faible dans ce domaine. Comme souligné précédemment, de nombreux ministères, organismes publics et entreprises d'État sud-africains participent à la CTPD en Afrique; Cependant, il y a très peu de coordination (voire aucune) entre toutes ces entités (Besharati, 2013). Bien que la société civile et le secteur privé sud-africains soient également très impliqués sur le continent, la coordination avec les efforts du gouvernement demeure limitée.

Dans l'ensemble, Pretoria manque d'administration structurée et stratégique pour sa CTPD. Le mécanisme institutionnel le plus avancé a été la FRA créée en 2000. Depuis, le cabinet et le parlement sud-africains ne sont pas parvenus à créer l'Agence de partenariat pour le développement sud-africain (APDSA), tant attendue, et qui devait fournir un cadre politique cohérent à la CTPD de Pretoria.

### **Systèmes d'information pour la CTPD**

La PABA a souligné l'importance de renforcer les systèmes de gestion de l'information, nationaux (Rec, 4) et mondiaux (Rec, 26), pour la CTPD. Quarante ans plus tard, l'Afrique du Sud et la plupart des fournisseurs de services CSS sont toujours confrontés au même défi.

Certains de ces problèmes proviennent de problèmes institutionnels évoqués précédemment. De nombreux ministères et organismes participent à l'approvisionnement de la CTPD, mais il n'existe pas de système de dépôt central ou de rapports de l'information pour la CTPD en Afrique du Sud, comme cela pourrait être le cas au Brésil et au Mexique. Le suivi et l'évaluation de la CTPD en Afrique du Sud restent faibles et les dépenses de coopération au développement ont tendance à être traitées comme un "secret

d'État" par le DIRCO (Grimm, 2011). Les données sur la CTPD en Afrique du Sud ne sont pas officiellement publiées par le gouvernement, mais ont déjà été estimées par différents spécialistes locaux (Braude, Thandrayan et Sidiropoulos, 2008; Vickers, 2012; Besharati et Rawhani, 2016) et des institutions internationales (Nations Unies, 2010; OCDE, 2017).

L'amélioration des systèmes d'information du CSS, aux niveaux national et international, est un domaine du PABA qui requiert encore un travail considérable. Cet effort est en partie entravé par l'absence d'une définition unifiée et d'un système de quantification du CSS. Des avancées majeures en matière de comptabilité et de rapports au sein de la CTPD ont eu lieu en Amérique latine, grâce aux travaux du Secrétariat ibéro-américain (SEGIB, 2017) et des agences de coopération brésilienne et mexicaine. Les systèmes d'information du CSS en Amérique latine se limitent toutefois à la coopération technique et ne reflètent pas une analyse plus globale du CSS envisagée par les pays asiatiques, et qui comprend la finance, le commerce et les investissements.

Afin que l'Afrique du Sud puisse saisir efficacement toute l'étendue de son CSS, elle devra apprendre à quantifier sa coopération technique comme ses homologues latins, mais aussi intégrer des moyens de mesurer sa vaste coopération économique et financière comme s'efforcent de faire les asiatiques. Enfin, la mesure du CSS de l'Afrique du Sud devra également prendre en compte de manière effective les uniques contributions que le pays fait à la consolidation de la paix et à la bonne gouvernance en Afrique.