

L'AFRIQUE DU SUD: UNE PUISSANCE RÉGIONALE LIMITÉE

Sur le papier, l'Afrique du Sud dispose de tous les ingrédients pour jouer le rôle d'un chef de file régional en Afrique australe: pouvoir économique, poids politique, puissance militaire et autorité morale. Mais une politique étrangère incohérente et un manque d'acceptation dans la région font que Pretoria a une peine considérable à remplir le rôle de leadership attendu par les pays occidentaux et revendiqué par sa propre élite, ce qui contraste avec la manière pleine d'assurance dont l'Afrique du Sud se présente sur la scène mondiale.



L'Afrique du Sud n'a pas encore trouvé son rôle international: le président Jacob Zuma célèbre le Freedom Day à Pretoria, le 27 avril 2011.
 REUTERS/Siphiwe Sibeko

La plupart des observateurs internationaux s'étaient attendus à un bain de sang. Mais la transition de l'Afrique du Sud d'Etat paria proscrit par la communauté internationale en démocratie libérale a été largement pacifique. A la fin du régime de l'apartheid en 1994, l'Afrique du Sud a rapidement pris du poids politique sous la présidence de la figure de proue qu'était Nelson Mandela. Ce poids politique s'assortissait de l'attente de nombreux acteurs externes mais aussi de l'élite sud-africaine selon laquelle l'Afrique du Sud jouerait à l'avenir un rôle prépondérant sur le continent et mondialement.

L'importance de l'Afrique du Sud a effectivement augmenté au cours des deux courtes décennies depuis la fin de l'apar-

theid. Sur le plan économique, le pays fait fonction de locomotive en Afrique australe. Sur le plan de la politique de sécurité, Pretoria s'engage activement dans le contexte régional et continental, en fournissant par exemple des troupes pour les missions de paix ou en exerçant des activités de médiation. A l'échelle mondiale, l'Afrique du Sud est citée dans la même foulée que les puissances émergentes que sont le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine depuis son inclusion dans le rang des Etats BRICS au printemps 2011. L'Afrique du Sud est en outre actuellement membre non permanent du Conseil de sécurité de l'ONU.

Malgré ces succès, Pretoria n'a pas pu jusqu'à présent réaliser dans la mesure

attendue le potentiel de l'Afrique du Sud comme chef de file régional et représentant mondial des intérêts de l'Afrique. Cela s'explique par des facteurs inhibiteurs extérieurs et intérieurs, le scepticisme des pays avoisinants vis-à-vis des ambitions hégémoniques de l'Afrique du Sud ainsi que des attentes contradictoires vis-à-vis de l'Afrique du Sud en ce qui concerne son rôle régional et mondial.

Montée après 1994 et position actuelle

Le système de l'apartheid reposant sur la ségrégation raciale et la violence avait pour but d'assurer la pleine suprématie sociale de la minorité blanche. Le maintien violent de ce système raciste a surtout entraîné à partir des années 1960/70 un isolement international croissant de l'Afrique du Sud. Sa mise à l'écart a été partiellement atténuée dans le contexte de la guerre froide par des contacts économiques et diplomatiques durables avec des Etats occidentaux comme les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la République fédérale d'Allemagne. Ces Etats considéraient ce pays à la situation géostratégiquement importante à la pointe méridionale du continent africain comme le bastion contre la propagation du communisme dans la région et se montraient par conséquent réticents à sanctionner Pretoria.

La fin du régime de l'apartheid, la transition pacifique à un système multipartite démocratique et la politique axée sur la réconciliation sociale sous Mandela ont entraîné un essor politique et économique après 1994. Sur le plan diplomatique,

La Suisse et l'Afrique du Sud

- I** La Suisse a nommé l'Afrique du Sud pays partenaire stratégique en 2005 dans le contexte du transfert de pouvoir international. L'Afrique du Sud revêt donc une importance prioritaire. Un protocole d'entente bilatéral qui englobe les domaines de la politique, de l'économie, du développement, de la promotion de la paix, de l'éducation, de la science et de la culture a été signé en 2008.
- I** Sur le plan économique, l'Afrique du Sud est le principal partenaire commercial et le plus important débouché de la Suisse sur le continent africain. Le volume total des échanges entre les deux pays était d'env. 1,5 milliard de CHF en 2010. Les importations suisses en Afrique du Sud se montaient à 768 millions de CHF (surtout des produits chimiques, des machines et des instruments de précision). Les exportations sud-africaines en Suisse se montaient simultanément à 760 millions de CHF (surtout des métaux nobles, en particulier le platine). La Suisse occupait en 2009 la 6^e place dans les statistiques d'exportation sud-africaines et la 24^e place dans les statistiques d'importation.
- I** La Suisse a, entre 1995 et 2004, soutenu avec 95 millions de CHF le processus de transition en Afrique du Sud dans le cadre d'un programme spécial de la DDC. Dans le domaine de la promotion de la paix, la DFAE a en outre soutenu financièrement et par des experts la commission Vérité et réconciliation jusqu'en 2005. Le programme spécial a été remplacé depuis lors par le programme régional Afrique australe dont les thèmes centraux sont la bonne gouvernance, le VIH/SIDA et le développement rural/la sécurité alimentaire. Le programme régional conserve un élément spécifiquement lié à l'Afrique du Sud avec, comme priorités, la gouvernance, la formation ainsi que le changement climatique.
- I** Quelques points assombrissent l'histoire de la relation bilatérale. La Suisse a par exemple encore cultivé pendant l'apartheid des relations commerciales normales avec l'Afrique du Sud alors que la plupart des autres Etats industrialisés avaient déjà imposé des sanctions économiques. L'histoire des relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud a été passée en revue dans le cadre d'un programme national de recherche (PNR 42+) dont les résultats ont été publiés en 2005.

Pretoria a renoué les contacts interrompus avec de nombreux pays et ouvert en l'espace de quelques années plus de 40 nouvelles représentations. En l'espace de deux ans à peine, le pays s'est joint à 45 organismes internationaux. L'Afrique du Sud est par exemple devenue, en 1994, membre de l'Organisation de l'unité africaine (OUA, remplacée en 2002 par l'Union africaine, UA) ainsi que de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) et a également pu revenir à l'ONU la même année après sa suspension d'antant de 1974.

Le processus de transition réussi a aussi posé la fondation de la montée de l'Afrique du Sud en puissance économique la plus importante du continent. En 2010, l'économie nationale de l'Afrique du Sud se classait, avec 362 milliards d'US\$, au 27^e rang sur la base de son produit intérieur brut (PIB). L'Afrique du Sud devançait ainsi des pays comme le Danemark, la Finlande ou Singapour. Jusqu'à ce que les conséquences de la crise financière et économique se fassent sentir en 2008/09, sa croissance économique annuelle moyenne était d'env. 4,8 %. En 2010, sa croissance était de 2,8 %. Le PIB de l'Afrique du Sud représente env. 2/3 du PIB en Afrique australe, env. 1/3 du PIB total en Afrique au sud du Sahara et env. 1/5 du PIB de l'ensemble du continent. Les ressources naturelles constituent une base importante de l'éco-

nomie. L'Afrique du Sud dispose des plus grands gisements d'or, de manganèse et de platine au monde. L'image de l'économie sud-africaine est assombrie par le chômage élevé qui se situe, en fonction des estimations, entre 25 % et 40 %, par des disparités des revenus qui s'accroissent rapidement ainsi que par la pauvreté persistante de grandes parties de la population.

Du point de vue militaire, Pretoria dispose de l'une des armées les plus puissantes d'Afrique. Avec quelque 62 000 membres actifs, la *South African National Defence Force* (SANDF) n'est certes pas la plus grande armée mais, grâce à des dépenses de défense relativement élevées, une armée bien équipée. En 2010, le budget de la défense s'élevait à 4,15 milliards d'US\$, soit 1,15 % du PIB. L'Afrique du Sud est le seul pays africain à posséder des capacités de transport aérien substantielles et donc la possibilité de projeter une puissance militaire. Parmi les Etats africains au sud du Sahara, seuls le Nigeria et l'Angola peuvent tout au plus rivaliser approximativement avec les capacités militaires de l'Afrique du Sud. Mais les forces armées sont elles aussi confrontées à des grands défis en Afrique du Sud. Parmi ces défis, la pression croissante des coûts, le risque d'un dépassement des capacités en raison des nombreuses participations à des missions de paix ainsi qu'un taux d'infection élevé au VIH/SIDA parmi les militaires.

Politique étrangère: à la recherche d'un profil clair

Le fait que l'Afrique du Sud n'ait pas pu, jusqu'à présent, traduire son potentiel en influence régionale et mondiale avec davantage de succès s'explique partiellement par sa politique étrangère incohérente et caractérisée par des zones de tension. Sous Mandela (1994–99), l'Afrique du Sud a appliqué, suite à son expérience propre, une politique étrangère fortement gouvernée par les normes. Elle était enracinée dans une attitude fondamentale antiraciste et anti-impérialiste. Elle avait en point de mire la promotion des droits de l'homme, de la paix et de la démocratie dans le monde entier, la promotion des intérêts africains ainsi que l'aide au développement. L'objectif était d'effacer les stigmates de l'apartheid et de démontrer que l'Afrique du Sud était un «bon citoyen du monde» solidaire.

On a assisté, sous le successeur de Mandela, Thabo Mbeki (1999–2008), et sous le président actuel, Jacob Zuma (depuis 2009), à un processus de transformation d'une politique étrangère gouvernée par la valeur à une politique étrangère orientée plus fortement sur les intérêts. Cela ne signifiait pas un abandon radical des points forts de la politique étrangère de l'ère Mandela mais un changement de cap dans le sens d'une adaptation pragmatique. Le résultat conceptuel provisoire de ce processus est le document de stratégie en matière de politique étrangère adopté par le gouvernement en août 2011 qui souligne l'importance prioritaire de l'Afrique en général et de la SADC en particulier, l'importance de la coopération Sud-Sud, la place du multilatéralisme et de la gouvernance mondiale, la nécessité d'un dialogue Nord-Sud constructif ainsi que la pertinence du renforcement de relations bilatérales choisies.

Les faiblesses centrales non seulement du rapport stratégique mais aussi de la politique étrangère sont le manque de priorisation des objectifs, l'absence de concrétisation des intérêts nationaux souvent cités et les conflits d'objectifs qui en résultent. Qu'est-ce qui a la priorité, la protection des droits de l'homme et la crédibilité morale mondiale ou la solidarité africaine? Quand Mandela a, en 1995, jeté – en vain – son autorité morale dans la balance pour empêcher l'exécution du dissident politique Ken Saro-Wiwa dans la dictature militaire du Nigeria, on lui a reproché de miner la solidarité africaine face à l'ingérence internationale. Plus récemment, la modération de

Pretoria à l'égard du régime autocratique de Robert Mugabe au Zimbabwe et sa position incohérente face à une intervention internationale en Libye ont suscité de l'irritation et des doutes quant à l'orientation sur la valeur proclamée en politique étrangère. De telles zones de tension sont aussi des indices du rôle obscur de l'Afrique du Sud sur le plan régional et mondial.

Une puissance régionale qui a des problèmes d'acceptation

Depuis la fin du régime de l'apartheid, l'Afrique du Sud agit en partie comme chef de file en Afrique australe et sur le continent. Surtout sous le successeur de Mandela, Mbeki, Pretoria s'est fortement engagée en faveur de la mise sur pied et de l'extension du cadre institutionnel. L'Afrique du Sud a joué un rôle clé lors du lancement du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) en 2001 et lors de la création de l'Union africaine (UA) en 2002 et verse à ces institutions des contributions financières colossales. C'est Pretoria qui a lancé la revitalisation et la réforme de la SADC, créée à l'origine en 1980 comme regroupement des pays avoisinants contre l'Etat Apartheid.

Economiquement parlant, l'Afrique du Sud est en voie d'expansion sur le continent. Ses exportations comme ses investissements directs dans les Etats africains ont plus que triplé entre 1990 et 2007. Cette évolution est cependant relativisée par le fait que les marchés africains jouent dans l'ensemble un rôle secondaire pour l'économie sud-africaine. En 2008, ces exportations ne représentaient que 7,7 % des exportations totales. Les entreprises sud-africaines sont elles aussi en plein essor, par exemple dans les domaines de l'exploitation des matières premières, de la fourniture d'énergie ou des télécommunications. La puissance économique de l'Afrique du Sud intervient aussi dans la zone de libre-échange de la SADC et dans la *South African Customs Union* (SACU).

L'Afrique du Sud s'est aussi positionnée comme acteur important dans le maintien de la paix. Convaincue que l'Afrique du Sud a besoin d'un contexte stable et consciente de sa mission en raison de sa propre transition pacifique, Pretoria s'engage civilement et militairement dans la promotion de la paix et en faveur de la mise sur pied d'une architecture africaine de sécurité dans le cadre de l'UA. C'est avec des résultats mitigés que l'Afrique du Sud a servi de médiateur dans des processus de paix,

entre autres en Angola, au Burundi, au Kenya, au Nigeria, en RD du Congo ou au Soudan. L'Afrique du Sud participe à de nombreuses missions de paix de l'ONU et de l'UA, comme par exemple au Burundi, au Darfour ou en RD du Congo. En 2010, environ 2 000 soldats et policiers étaient au service de l'ONU. L'Afrique du Sud supporte en outre la charge principale dans le cadre de la brigade australe de la Force africaine en attente (cf. analyse CSS n° 84 ☞).

Mais le rôle de l'Afrique du Sud comme chef de file régional est limité. C'est en premier lieu la conséquence de l'acceptation limitée d'une prétention sud-africaine au leadership dans la région et, deuxièmement, le résultat de la propre ambivalence de Pretoria à l'égard de ce rôle. Historiquement parlant, il existe dans la région une méfiance profondément enracinée à l'égard d'un rôle dominant de l'Afrique du Sud. La pression économique, diplomatique et militaire exercée par Pretoria sur les pays avoisinants pendant l'époque de l'apartheid n'a pas été oubliée. L'ancienne politique d'endiguement vis-à-vis de l'Afrique du Sud se traduit, dans les conditions cadres actuelles, par les efforts en vue de maîtriser d'éventuelles ambitions hégémoniques de Pretoria. Les pays concernés en Afrique australe et spécialement les Etats rivalisant pour l'influence régionale comme le Nigeria, l'Angola ou le Zimbabwe sont par conséquent sensibles à l'approche individualiste et aux aspirations de leadership politique et économique de Pretoria.

L'Afrique du Sud s'en rend compte. Pretoria s'efforce de ne pas se présenter comme une puissance régionale égoïste et impitoyable et renonce à formuler son aspiration de manière offensive. La puissance économique et militaire de l'Afrique du Sud serait en fin de compte assurément trop limitée pour imposer ses intérêts contre la résistance combinée d'autres Etats. Cette modération ne signifie cependant pas qu'elle renonce totalement à un

rôle dirigeant. Sous le mot d'ordre «prise de responsabilité», l'Afrique du Sud suit une stratégie qui cherche plus à générer l'approbation qu'à imposer des intérêts de manière agressive.

Aspiration à un leadership mondial

Mondialement, l'Afrique du Sud se présente avec aplomb comme représentant de l'Afrique et en général du Sud et articule sa revendication de manière considérablement plus prononcée. Pretoria rencontre donc une plus grande acceptation dans le contexte international que dans la région même. L'Afrique du Sud profite de la bienveillance considérable dont elle jouit en raison de son passé spécifique et de son importance économique incontestablement exceptionnelle dans le contexte africain.

L'Afrique du Sud s'efforce énergiquement de siéger aux institutions mondiales centrales. Sa seconde participation au Conseil de sécurité de l'ONU en l'espace de quelques années illustre ces efforts. Dans le cadre des efforts réformateurs de l'ONU, l'Afrique du Sud exige aussi, avec l'UA, une représentation permanente de l'Afrique au Conseil de sécurité et a déjà annoncé sa prétention à un siège éventuel (cf. analyse CSS n° 72 ☞). A l'OMC ou dans les débats autour du changement climatique, l'Afrique du Sud s'est clairement solidarisée avec les pays du Sud et a considérablement contribué au blocage du cycle de Doha et à l'échec du sommet de Copenhague sur le climat. Son admission à la communauté des Etats BRICS a donné à l'Afrique du Sud un poids international supplémentaire en 2011. Ce regroupement du Brésil, de la Russie, de l'Inde, de la Chine et désormais de l'Afrique du Sud sert surtout de contrepoids à la dominance occidentale critiquée. L'Afrique du Sud est en outre liée depuis 2003 aux deux membres organisés de manière démocratique et possédant une économie de marché, le Brésil et l'Inde, au sein de l'*IBSA Dialogue Forum*.

Comparaison entre les Etats BRICS (état 2010)

	Brésil	Russie	Inde	Chine	Afrique du Sud
Population totale (en millions)	195	142	1171	1338	50
PIB (en milliards US\$)	2 088	1 480	1 729	5 879	364
PIB/habitant (US\$)	10 710	10 440	1 477	4 393	7 275
Croissance économique (en % du PIB)	7,5	4	9,7	10,3	2,8
Dépenses de défense (en % du PIB)	1,7	2,8	2,5	1,3	1,15

Sources: Banque mondiale, IISS

Deux problèmes fondamentaux sont liés au positionnement mondial de l'Afrique du Sud. Premièrement, l'Afrique du Sud présente par rapport aux autres chefs de file mondiaux un grand retard surtout du point de vue économique, ce que montre une comparaison des Etats BRICS (cf. tableau). L'importance économique et politique exceptionnelle de l'Afrique du Sud découle moins des chiffres absolus que de sa force relative par rapport aux autres Etats africains, ce qui soulève des questions en ce qui concerne l'indépendance de Pretoria en matière de politique étrangère, par exemple vis-à-vis de Moscou ou de Pékin.

Deuxièmement, l'Afrique du Sud a manifestement de la peine à répondre aux attentes mondiales et en particulier occidentales concernant sa fonction de leader régional et, simultanément, à ne heurter ni les sensibilités régionales ni l'exigence de solidarité africaine, voire de solidarité Sud-Sud, ce qui ressort par exemple de sa modération vis-à-vis du régime autocratique au Zimbabwe ou de son comportement de vote au Conseil de sécurité de l'ONU. Avec sa rhétorique décidément antioccidentale et son refus de sanctionner des Etats comme le Myanmar, le Zimbabwe, le Soudan ou l'Iran, Pretoria a beaucoup gaspillé son capital moral et politique, particulièrement en Occident.

Le positionnement actuel de l'Afrique du Sud est caractérisé par une incertitude persistante quant à son rôle. Le fait que la position de leadership revendiquée sur le plan mondial par Pretoria en Afrique australe et sur le continent n'est pas ancrée de façon stable dans la région en question vient encore compliquer la situation. Il sera déterminant pour l'Occident de voir si l'Afrique du Sud continue, sur le plan mondial, à opter principalement pour une représentation des pays en voie de développement ou pour une fonction de liaison entre le Sud et le Nord.

I Editeur responsable:
Daniel Trachsler
analysen@sipo.gess.ethz.ch

I Commande d'analyses et abonnement:
www.ssn.ethz.ch

Parus précédemment



- N° 101: Les Frères musulmans en Egypte: obstacles sur la voie du pouvoir
- N° 100: La Libye après Kadhafi: transition politique et options occidentales
- N° 99: Une Europe fragmentée dans un Congo instable
- N° 98: Al-Qaïda après les bouleversements arabes et la mort de Ben Laden
- N° 97: Le Pakistan après Ben Laden: un constat
- N° 96: Politique extérieure de l'UE: nouvelles structures, anciennes faiblesses
- N° 95: Caucase du Nord: instabilité croissante dans le sud de la Russie
- N° 94: Conflit au Proche-Orient: nouveau contexte, nouvelle dynamique
- N° 93: Le Brésil: puissance économique à se profiler en politique étrangère
- N° 92: La lutte pour les avions de combat: gagnants et perdants
- N° 91: Opération militaire en Libye: l'OTAN prise dans un dilemme
- N° 90: Sécurité humaine: genèse, débats, tendances
- N° 89: Désarmement nucléaire: une voie semée d'embûches
- N° 88: Le progrès biotechnologique: un défi sécuritaire
- N° 87: Gestion civile des crises de l'UE: un bilan intermédiaire
- N° 86: L'OTAN et la défense antimissile: chances et questions en suspens
- N° 85: Le sommet de l'OTAN: résolutions ambitieuses, réalisations incertaines
- N° 84: La Force africaine en attente
- N° 83: Sanctions économiques: arme miracle ou échec?
- N° 82: Les services de renseignement contraints à la réforme
- N° 81: Politique européenne de la Suisse: où conduit la voie bilatérale?
- N° 80: Privatisation de la sécurité: limites de l'externalisation militaire
- N° 79: Démocratisation après les conflits: pièges de l'influence extérieure
- N° 78: Drones: applications militaires et débats politiques
- N° 77: Affaire libyenne: bilan de la gestion de la crise par la Suisse
- N° 76: Sécurité énergétique: les marchés du gaz naturel en mutation
- N° 75: Le service militaire obligatoire en comparaison européenne
- N° 74: Politique nucléaire américaine: un changement modéré
- N° 73: L'Inde: une puissance émergente placée devant de grands défis
- N° 72: Réforme du Conseil de sécurité: un noeud gordien?
- N° 71: Cyberguerre: concept, état d'avancement et limites
- N° 70: Le Yémen: lutte difficile contre le terrorisme
- N° 69: La politique énergétique de l'UE face à de grands défis
- N° 68: Finlande: gestion de crises et défense territoriale
- N° 67: Engagements de l'armée à l'étranger: bilan et options
- N° 66: L'Organisation de coopération de Shanghai: signification pour l'occident
- N° 65: La crise du TNP: avant la conférence d'examen de 2010
- N° 64: Politique de défense britannique: pression réformiste
- N° 63: Promotion civile de la paix: potentiel et limites
- N° 62: Communication du risque: utilité pour la politique de sécurité
- N° 61: Politique extérieure de la Suisse 2009: Etat des lieux
- N° 60: La résilience: un concept pour la gestion des catastrophes et crises
- N° 59: Iran: Crise interne et marge de manoeuvre des états occidentaux
- N° 58: Prix du pétrole et géopolitique: les gagnants et les perdants
- N° 57: Le nucléaire gagne du terrain: le risque de prolifération
- N° 56: Le voisinage oriental de l'Europe entre influence russe et ancrage à l'Ouest
- N° 55: Opération Atalante: piraterie et politique de sécurité de la Suisse
- N° 54: Alliance de contradictions: l'OTAN après le sommet anniversaire
- N° 53: Désarmement atomique: l'Amérique et la Russie reprennent les négociations
- N° 52: Prospective stratégique: anticipation et capacité d'agir
- N° 51: Afghanistan: nouvelle stratégie et nombreuses questions
- N° 50: Rapport sur la politique de sécurité: points cruciaux et débats
- N° 49: Le conflit au Proche-Orient après la guerre de Gaza
- N° 48: Lutte antiterrorisme: bilan intermédiaire
- N° 47: Pakistan: partenaire de sécurité et foyer de crise
- N° 46: Livre blanc: nouvelle stratégie de sécurité nationale de la France
- N° 45: L'importance croissante des acteurs civils dans les conflits violents
- N° 44: Politique étrangère suisse: nouvelles orientations