

L'INTÉGRATION DE L'AFRIQUE DU SUD DANS LES BRIC : OPPORTUNITÉS ET RISQUES

RAPHAËL PORTEILLA *

En intégrant les BRIC, l'Afrique du Sud peut se féliciter d'un certain succès diplomatique. Mais cette intégration ne va pas sans soulever des questions, notamment au regard des grands thèmes de la politique étrangère de ce pays ordonnés autour de l'idée que le multilatéralisme serve les intérêts nationaux sud-africains. Toutefois, cette adhésion au groupe BRIC met aussi en lumière un sérieux défi à relever pour ce pays ainsi que des risques potentiels; l'ensemble formant un enjeu crucial non seulement pour les relations sud-sud mais aussi internationales.

En répondant au message téléphonique du ministre des Affaires étrangères chinois le 24 décembre 2010, sa collègue sud-africaine pouvait sans peine déclarer qu'«il s'agit d'un beau cadeau de Noël». L'Afrique du Sud venait d'apprendre que le groupe des BRIC acceptait de l'intégrer en son sein. Cette adhésion sera réelle le 14 avril 2011 lors de la première réunion à Sanya en Chine de ce qu'il convient dorénavant d'appeler les BRICS ¹.

Ce succès de la diplomatie sud-africaine—considéré ainsi par de nombreux observateurs—est le résultat d'un intense lobbying non seulement dans le cadre multilatéral informel ² mais aussi aux Nations unies ou à l'OMC ³. Si incontestablement, cette intégration

* POLITOLOGUE, MAÎTRE DE CONFÉRENCES À L'UNIVERSITÉ DE BOURGOGNE (CREDESPO)

¹ Voir la déclaration de Sanya du 15 avril 2011.

² Notamment par l'intermédiaire du Business Unity South Africa (BUSA) créé en 2003. Sa principale fonction est de s'assurer que le monde des affaires sud-africain joue un rôle dans la croissance économique du pays.

³ Pour la seconde fois, l'Afrique du Sud est devenue membre du Conseil de Sécurité de l'ONU pour la période 2010-2012 après sa première désignation entre 2006-2008. Au sein de l'OMC, ce pays avec l'Inde et le Brésil est à l'origine de la création du G20 + en 2003 après l'échec de Cancun et avec

contribue au renouveau de la coopération sud-sud ⁴, elle conforte surtout son statut international de puissance émergente moyenne et africaine ⁵. Puissance émergente moyenne, car elle en réunit toutes les caractéristiques économiques et politiques, même si en comparaison des (quatre) autres géants, elle présente un certain nombre de « déficits ». Africaine, car il s'agit du premier pays de ce continent à être à la fois si actif et persuasif sur la scène internationale et si courtisé par d'autres pays. Dans ce contexte, s'interroger sur l'intégration de l'Afrique du Sud au groupe BRIC revient à évaluer les opportunités que cela représente au regard des grands thèmes de sa politique étrangère ⁶, pour ensuite en souligner le principal défi et les risques.

Les opportunités de l'intégration : le multilatéralisme au service des intérêts nationaux

48

En partant des principaux thèmes de la politique étrangère sud-africaine telle que définie depuis 1994 ⁷, il est possible de décliner les opportunités que représentent pour ce pays son intégration au groupe des BRIC. Et même si la mise en œuvre de ces thèmes a connu des adaptations et des évolutions tenant compte des circonstances et des personnalités de chaque président, cette intégration semble bien être est le fruit d'une volonté constante de faire de ce pays un acteur qui compte sur la scène internationale et continentale. Car c'est bien de cela qu'il s'agit, en intégrant les BRIC, l'Afrique du Sud s'affiche encore plus comme un pays émergent du Sud, en capacité de peser dans de nombreuses discussions internationales

ces trois pays, ils forment le forum IBSA particulièrement actif. Voir *Le Monde Diplomatique*, mars 2011.

⁴ Sur ce thème, *Alternatives Sud*, vol. 14-2007/3, « Coalitions d'États du Sud, retour de l'esprit de Bandung? »

⁵ Jacob Zuma dira le 14 avril : « Nous sommes très honorés par l'invitation. Elle témoigne du grand respect dont jouit notre pays au niveau international ». Comité pour l'Afrique du Sud, Paris, avril-mai 2011.

⁶ Voir *Recherches internationales* n° 85, janvier-mars 2009 et *African Affairs*, n° 438, janvier 2011.

⁷ Voir Dika Pierre-Paul, *La nouvelle Afrique du Sud face à la mondialisation : les défis globaux d'une puissance africaine*, L'Harmattan, Paris, 2008. Un livre blanc consacré à la politique étrangère est paru fin août 2011 et reprend les cinq thèmes présentés ci-dessous. Voir *Weekly Mail* et *Guardian* 29 août 2011.

et en créant des synergies avec d'autres pays émergents, de former un ou plusieurs forums d'échanges et de discussions, comme le laisse entendre la déclaration de Sanya ⁸.

Le premier thème concerne les principes fondamentaux de sa politique étrangère qui incluent la promotion des droits humains et de la démocratie, la promotion d'un monde en paix et le développement du continent africain, et sous-tendent des engagements anti-impérialistes, anticolonialistes et antinéocolonialistes en matière de relations internationales. Même si cela relève pour l'essentiel du symbolique, (la Russie et la Chine ne sont pas des démocraties et ont en leur temps développé des politiques impérialistes), l'inclusion de l'Afrique du Sud peut contribuer à construire, sinon un acteur international légitime, du moins un espace d'échanges et de discussions susceptible de s'affirmer comme tel, de contester l'ordre international établi et de formuler des propositions alternatives fondées sur le respect de ces valeurs ; l'expérience sud-africaine peut de ce point de vue servir de boussole.

Le second thème lie étroitement activisme international et priorités nationales. L'inclusion de ce pays vise donc à aider à la réalisation des priorités nationales, au premier rang desquelles se trouve l'emploi tel que défini par le Nouveau Plan de Croissance élaboré en 2009 par le gouvernement de J. Zuma ⁹. L'intégration doit aider à la création d'emplois en attirant de nouveaux investisseurs et/ou en augmentant les débouchés potentiels pour les entreprises sud-africaines par l'ouverture vers de nouveaux marchés, au-delà des deux traditionnels, États-Unis et l'UE. La Chine est ainsi devenue le premier partenaire commercial de l'Afrique du Sud ; le Brésil et l'Inde ont accru de façon significative leurs échanges commerciaux avec ce pays.

Le troisième thème considère que la lutte anti-impérialiste n'est pas une relique du passé mais bien un enjeu contemporain important dans un monde dominé par les pays industrialisés et par une superpuissance hégémonique faisant du continent africain le terrain de jeu des intérêts occidentaux.

⁸ Cette déclaration, intitulée « Broad Vision, Shared Prosperity », revient souvent sur l'idée de plate-forme de dialogue et de discussions entre les BRICS, avec les autres pays du Sud et les autres pays.

⁹ L'année 2011 a été déclarée année de l'emploi et le nouveau plan de croissance envisage la création de cinq millions de postes d'ici 2020 de sorte à ramener le taux de chômage en dessous des 15%. Discours sur l'État de la Nation, février 2011.

Intégrer les BRIC constitue pour ce pays le moyen de s'afficher (et d'être reconnu) comme un pays émergent à part entière doté de surcroît d'une image de respectabilité (bonne gouvernance, stabilité démocratique, médiateur écouté) même si son dynamisme économique est relatif¹⁰ ce qui en retour sert l'image des BRIC, renforçant ainsi sa crédibilité. C'est aussi pour l'Afrique du Sud la possibilité d'apparaître (et d'être?) comme un représentant du continent, protégeant ses intérêts dans les instances où elle sera (est) amenée à s'exprimer, même si cela a pu déjà créer de fortes tensions entre pays africains comme en témoigne les âpres discussions au sien de l'Union Africaine.

Dans ce sens, le quatrième thème de la politique étrangère sud-africaine consacre la notion de renaissance africaine organisée autour du développement, de l'établissement de la démocratie et de la nécessité d'en finir avec les relations néocoloniales, posant l'Afrique du Sud comme un représentant -si ce n'est le seul- du continent. Intégrer les BRIC représente donc l'opportunité d'accroître sa stature internationale et continentale et au-delà des jalousies observées, des tensions palpables et des rancoeurs possibles, elle conforte l'idée que l'Afrique du Sud est une (la seule?) porte d'entrée de ce continent. Considérée comme telle par les quatre BRIC, l'Afrique du Sud peut jouer de son rôle cardinal dans la construction de cette notion, dans sa mise en oeuvre à travers le NEPAD mais aussi à travers les nombreuses entreprises sud-africaines qui ont su s'implanter à travers tout le continent. L'enjeu n'est pas mince : l'Afrique subsaharienne représente en effet un marché potentiel d'environ un milliard de personnes d'ici 2040 et les quatre géants entendent bien être parmi les premiers bénéficiaires, ce qui dans une certaine mesure a déjà commencé avec la Chine et l'Inde.

Enfin, le cinquième thème porte sur la construction des forums multilatéraux de discussions et d'échanges entre les pays du Sud afin de donner une chance de bâtir un monde plus juste. De telles alliances doivent permettre de développer des stratégies concertées et de définir des agendas internationaux au sein desquels les problématiques des pays du Sud, et notamment de l'Afrique, doivent être prises en compte de façon à instaurer de nouveaux équilibres dans les relations internationales. Pour l'Afrique du Sud,

¹⁰ Il n'y a pas de définition économique unique de la notion de pays émergent. L'Afrique du Sud en fait partie non en raison de ses performances commerciales ou économiques mais par un activisme diplomatique important, renforçant son *soft power*. Voir Soule-Kohndou Folashadé, *Puissances émergentes et multilatéralisme, Le cas de l'Afrique du Sud (1999-2008)*, L'Harmattan, Paris, 2010, p. 28-29.

la participation à ce forum concrétise entièrement cette perspective à la fois comme représentant de l'Afrique mais aussi des pays du Sud. Et même si là aussi la part du symbolique est grande, le nouveau forum BRICS peut participer à la revitalisation de l'esprit de Bandung et du mouvement des non-alignés et sans doute en contournant certains risques, à un ordre mondial plus juste et équilibré, ce que la déclaration de Sanya laisse clairement entendre ¹¹.

Défi et risques de l'intégration : marginalisation, oligarchisme et divisions

Toutefois, l'inclusion de l'Afrique du Sud au sein des BRICS a rapidement suscité des questions et des craintes, certains y voyant même des dangers potentiels. Un peu excessive, cette affirmation n'exclut cependant pas d'évaluer le principal défi à relever par ce pays et les risques engendrés par ce nouveau forum et cela même si le ton et le contenu de la déclaration de Sanya témoignent d'une réelle volonté d'apparaître le plus inclusif possible, se défendant ainsi de l'idée « d'un club fermé ».

Le défi principal pour l'Afrique du Sud est aussi le plus simple à formuler : quelle crédibilité peut avoir ce pays compte tenu des différences observables sur le plan humain, financier, commercial et économique et comment rivaliser avec ces quatre géants ? Ce défi a alimenté les critiques, y compris au sein de l'ANC ¹², autour de l'idée que cette intégration n'apportera rien au plan national et n'aura pas de conséquences bénéfiques pour les plus pauvres ¹³. Certaines critiques ont même souligné que ces partenaires supposés vont devenir des concurrents bien réels dans plusieurs secteurs économiques si ce n'est déjà le cas (automobile, textile, etc.) et que des accords bilatéraux auraient suffi, d'autant que les différentiels de potentialités ont été accrus à la faveur de la crise financière internationale récente qui a plus touché l'Afrique du Sud que les quatre autres pays. Ces écarts inquiètent et font apparaître ce pays

51

¹¹ Plusieurs passages y font explicitement référence : les BRICS « partagent un fort désir de paix, de sécurité de développement et de coopération » et entendent « contribuer significativement au développement de l'humanité et établir un monde plus équitable et honnête ».

¹² La ligue de la jeunesse (ANCYL) est sur ce point, comme sur d'autres, très critique.

¹³ Un autre des points souvent repris est l'absence de réelle vision, claire et précise, du rôle de l'Afrique du Sud dans le concert des nations. *Weekly Mail* et *Guardian*, 25 mars 2011 et 31 mars 2011.

comme « le Petit Poucet » des BRICS dont il est possible de craindre la marginalisation économique. Au-delà, l'intégration à ce forum fait aussi peser certains risques sur l'Afrique du Sud.

Le premier est la crainte de voir la constitution d'un forum certes multilatéral mais à tendance oligarchique ou, dit autrement, une forme de « minilatéralisme » réservé aux plus puissants des pays émergents. Cette forme de sélectivité délaierait alors les PMA dont les plus nombreux sont africains. L'Afrique du Sud serait donc un choix stratégique et politique de la part des BRIC (mais aussi de sa part) car c'est justement un pays africain ; sa présence augmentant la représentativité et la crédibilité du groupe pour mieux revendiquer le droit de parler au nom des pays du Sud sans pour autant faire bénéficier ces derniers des dividendes (éventuellement) obtenus. La toute-puissance chinoise est ici pointée du doigt tant par sa capacité humaine que financière ou économique qui n'a pas, pour l'instant, de rival. Toutefois, la déclaration de Sanya prend soin de bien éviter toute asymétrie en insistant sur « la nécessaire coopération inclusive et sans confrontation avec les autres pays du Sud, sur l'ouverture, sur la vision partagée du monde fondée sur le respect du droit international et sur le multilatéralisme indispensable de l'ONU ». En intégrant les BRIC, l'Afrique du Sud se retrouve dans « un entre-deux » pas toujours apprécié de ses partenaires africains : elle assoit certes son statut de puissance émergente partageant les souffrances des pays du Sud/africains, mais en même temps elle continue à entretenir des relations avec les principaux pays émergents et industrialisés dans une forme de « diplomatie du grand écart »¹⁴ quelque peu douteuse.

52

Et c'est le second risque qui apparaît ici : la possible amplification des divisions et l'augmentation des tensions au sein des pays du Sud, en particulier entre pays africains. Plusieurs pays ont critiqué le positionnement sud-africain sur la scène internationale aussi bien lors des difficiles accords sur certaines zones de tensions (Soudan, Zimbabwe, RDC, et plus récemment, Côte d'Ivoire ou Libye) ou à l'occasion du vote de résolutions contre des pays violant les droits humains, auxquelles l'Afrique du Sud s'est opposée lors de son premier mandat¹⁵. De même en est-il du siège de membre permanent au Conseil de sécurité. L'histoire est connue : l'Afrique

¹⁴ *Afrique Asie*, juillet-août 2011.

¹⁵ À l'opposé, l'Afrique du Sud a voté en 2011 en faveur de la résolution 1973 concernant la Libye à la différence des quatre autres BRIC qui se sont abstenus. *Weekly Mail* et *Guardian*, 6 mai 2011.

du Sud milite pour son obtention parmi les pays africains ¹⁶ (comme l'Inde et le Brésil dans leur zone géographique respective). Or les cinq pays composant les BRICS siègent au Conseil de sécurité : la Chine et la Russie de façon permanente, les trois autres pour deux ans (2010-2012), ce qui semble être une configuration porteuse d'espoirs. Le trouble est encore plus vif avec la déclaration de Sanya qui, loin d'apaiser les craintes, précise que « la Chine et la Russie réitèrent l'importance attachée au statut de l'Inde, du Brésil et de l'Afrique du Sud dans les affaires internationales et comprennent et soutiennent leur aspiration à jouer un plus grand rôle au sein des Nations unies ». Sans doute rien n'est-il joué, la Chine ayant sur ce point précis une certaine réserve, mais les divisions au sein du continent africain sont perceptibles comme peuvent l'être par extension celles entre les BRICS et les PMA craignant de voir se recomposer, par ceux-là même qui prétendent parler en leur nom, des relations de domination.

Enfin, le troisième risque est constitué par la crédibilité des réalisations des BRICS au premier rang desquelles la nécessaire institutionnalisation de ce groupe. Sur ce point, les cinq pays ont rapidement conclu en juin 2011 ¹⁷ un accord prévoyant l'organisation de secrétariats dans chaque pays afin de coordonner les réunions du forum et les actions à venir. Consciente de cette dimension essentielle, et sans doute encouragée par l'expérience positive du forum IBSA, la déclaration de Sanya a pour sa part prévu un plan d'action (comportant 14 propositions, mais aussi des thèmes de coopération et des pistes nouvelles à explorer) consacrant ainsi une perspective d'actions communes. Le risque est ici pour l'Afrique du Sud (et dans une moindre mesure pour le Brésil et l'Inde) de voir le forum IBSA, qui a commencé à bien fonctionner (le programme de satellite commun en est un exemple ¹⁸, de même que les divers projets proposés par d'autres pays du Sud et financés par l'IBSA ¹⁹), être progressivement surpassé par les BRICS au sein desquel le rapport de force n'est pas le même. Plusieurs analystes estiment

¹⁶ En contrariété avec la position commune de l'UA adoptée en juillet 2005 dit consensus d'Ezulwini. Voir Soulè-Kohndou Folashadé, *op. cit.*, p. 103-106.

¹⁷ Connus sous le nom de *Memorandum of Understanding of the Establishment of BRICS Contact Points*.

¹⁸ L'Afrique du Sud fournit le cadre, les instruments viennent du Brésil et le lancement est assuré par l'Inde. Karackattu Joe Thomas, « Brics : opportunities and challenges », *IDS Issue*, 8 may 2011.

¹⁹ *Le Monde Diplomatique*, mars 2011.

en effet que les BRICS servent d'abord les intérêts chinois ²⁰ et/ou sont un paravent pour poursuivre la mondialisation libérale sous d'autres formes ²¹, reformulant une préoccupation importante : l'Afrique du Sud sera-elle un des champions du Sud ou un cheval de Troie du libéralisme ?

L'émergence de la Chine, du Brésil et de l'Inde, voire de la Russie (et par extension d'autres comme la Turquie ou la Pologne) commence à reconfigurer et refaçonner la coopération sud-sud. Ces pays sont guidés par l'ambition de dominer l'économie et la politique globales et ont bien compris l'intérêt du multilatéralisme à des fins nationales. L'Afrique du Sud aussi mais peut-être à ses dépens.

Il est trop tôt pour le dire, mais deux questions restent en suspens : quels sont les bénéfices pour les pays du Sud ? Est-ce que ces pays émergents ont pris la mesure des défis et envisagent de soutenir la solidarité sud-sud au bénéfice de tous ou utilisent-ils cette notion à leurs seuls bénéfices propres ? Aucun doute, les pays BRICS ou IBSA ont besoin de continuer à travailler ensemble afin d'améliorer et de soutenir leur domination. Cela ne doit toutefois pas être le prétexte pour oublier la finalité première de la coopération sud-sud : protéger et favoriser le développement des États les plus faibles. Et c'est un enjeu crucial pour les relations internationales mais aussi pour l'Afrique du Sud.

54

²⁰ Ainsi, la déclaration de Sanya a évité soigneusement les sujets qui fâchent, en particulier le statut de la monnaie chinoise, et effleure seulement la question des réformes des institutions financières internationales. Pour l'instant seule la Chine en a réellement tiré profit (et l'Inde dans une moindre proportion) avec les nouvelles quotes-parts au sein du FMI. Voir *Alternatives Internationales*, n° 49, décembre 2010.

²¹ Senona Joseph, « BRIC and IBSA Forums: Neo-liberals in Disguise or Champions of the South? », *SALIA Policy Briefing*, n° 24, September 2010.