

Des défis structurels aux ambitions nouvelles

Le partenariat UE-Afrique du Sud comme archétype des relations UE-pays émergents ?

Anne-Sophie Gijs, Camille Gijs

DANS **Varia** 2019/4, PAGES 80 À 119

ÉDITIONS **Politique européenne**

ISSN 1623-6297

ISBN 9782343168036

DOI 10.3917/poeu.062.0080

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-europeenne-2018-4-page-80?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour L'Harmattan.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumis à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

POLITIQUE EUROPÉENNE
N° 62 | 2018

Anne-Sophie Gijs et Camille Gijs
 [p. 80-119]

Des défis structurels aux ambitions nouvelles. Le partenariat UE-Afrique du Sud comme archétype des relations UE-pays émergents ?

Par son statut hybride, à la fois pays en développement et émergent, État africain et membre des BRICS, l'Afrique du Sud est concernée par la réflexion autour de l'avenir des partenariats stratégiques de l'UE et par la renégociation des accords de Cotonou. Analyser l'évolution des interactions entre l'UE et l'Afrique du Sud ces trente dernières années alimente donc le débat en cours à ces deux niveaux : grâce à une étude de terrain recueillant les points de vue sud-africains et européens, cet article interroge d'une part la notion de partenariat stratégique, en théorie et en pratique, et d'autre part analyse en quoi les défis rencontrés en Afrique du Sud peuvent enrichir la réflexion sur l'avenir du partenariat avec les pays ACP dits « plus avancés ». En effet, nombre d'entre eux combinent des caractéristiques similaires à l'Afrique du Sud (croissance ralentie, inégalités, hégémonie économique régionale et fragilité politique nationale), affirment leur autonomie et ne seront intéressés par la collaboration européenne que si celle-ci se distingue des concurrentes, mais également des schémas obsolètes “donateur-réципиendaire”, pour entamer une relation pragmatique plus subtile.

From structural challenges to new ambitions. The EU-South Africa Partnership as an archetype of future collaboration between the EU and emerging nations?

Given its hybrid status, both as a developing country and emerging economy, African State and BRICS member South Africa is at a crossroads in debates over the future of the EU's strategic partnerships and the renegotiation of the Cotonou agreements. Analysing the evolution of interactions between the EU and South Africa over the last thirty years is fuelling the debate at two levels, thanks to a field study gathering South African and European views. On the one hand, this study questions the concept of “strategic partnership” – looking at what such a partnership means in theory and in practice. On the other hand, it investigates how challenges encountered in South Africa can shed a different light on the future of EU partnerships with the so-called “more advanced” ACP countries. Indeed, many ACP countries possess characteristics similar to South Africa (slow growth, inequalities, regional economic hegemony and national political fragility), assert their autonomy and are interested in collaborating with the EU. However, this interest will only come if the collaboration differs not only from competing offers, but also from the outdated “donor-recipient” scheme, in order to lead to a more subtle and pragmatic relationship.

Des défis structurels aux ambitions nouvelles

Le partenariat UE-Afrique du Sud comme archétype des relations UE-pays émergents ?

Anne-Sophie Gijs

UCLouvain

Camille Gijs

Diplômée de l'Erasmus University Rotterdam

En 2019, les modalités de la coopération entre l'Union européenne (UE) et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) se réenvisagent avec acuité car l'accord de Cotonou doit aboutir à un nouvel opus en 2020. Au même moment, en matière de politique extérieure, l'UE essuie de nombreuses critiques relatives aux « partenariats stratégiques » (PS) élaborés dans la foulée de la Stratégie européenne de sécurité (SES) de 2003¹.

Signataire de Cotonou en tant qu'ACP en 2000² et partenaire stratégique de l'UE depuis 2007, l'Afrique du Sud revêt un statut hybride qui se vérifie encore en ce qu'elle est à la fois pays en développement et émergent, à la fois pays africain et membre des BRICS – Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud. C'est pourquoi, l'étude de l'action que l'UE y déploie depuis la fin de l'apartheid permettra de dégager un panel de résultats utiles envers les autres partenaires stratégiques de l'UE ou les pays ACP dont le profil s'apparente à celui de l'Afrique du Sud, que ce soit au niveau des défis socio-économiques et politiques locaux, régionaux ou internationaux.

- 1 Les partenaires stratégiques identifiés par la SES en 2003 sont les suivants : États-Unis, Russie, Japon, Chine, Canada et Inde. S'y ajouteront dans les années ultérieures : Afrique du Sud, Brésil, Mexique et Corée du Sud. À côté de ces dix partenariats « bilatéraux », l'UE a également noué des partenariats stratégiques de nature différente, par exemple avec l'Union africaine ou des organisations multilatérales (OTAN et ONU).
- 2 Le statut spécifique de l'Afrique du Sud fait l'objet du protocole 3 de l'accord de Cotonou. Les dispositions générales, institutionnelles et finales de l'accord s'appliquent à l'Afrique du Sud. Par contre, les dispositions relatives à la coopération pour le financement du développement, ainsi que les dispositions relatives à la coopération économique et commerciale ne s'appliquent pas à l'Afrique du Sud. Ces particularités seront expliquées dans la suite de l'article.

Depuis 2000, et plus tôt encore en ce qui concerne l'Afrique du Sud, trois tendances caractérisent la réorientation des relations de l'UE avec les ACP. Sur le plan commercial et économique, la libéralisation et l'intégration régionale sont valorisées en associant plus étroitement le secteur privé aux programmes de coopération au développement. Sur le plan politique, le dialogue s'élargit aux enjeux de paix et de sécurité, de gouvernance globale et de protection de l'environnement. Spécifiquement, l'accent est mis sur l'interaction entre les conditions d'aide au développement et les mesures prises pour prévenir et gérer les conflits et les mouvements de population. Le troisième impératif est d'impliquer plus activement la société civile à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des stratégies visant le « développement »³ (Holland, 2002, 196-219 ; Carbone, 2011, 332-335). Avant 2020, le bilan des résultats doit permettre de redessiner les priorités et donc de réévaluer les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs du partenariat. Au cadre de valeurs générales scellées dans un accord commun UE-ACP, s'ajouteront trois pactes régionaux distincts : UE-Afrique, UE-Caraïbes et UE-Pacifique⁴. Une des inflexions claires qui se dégage depuis *l'Agenda for Change* de 2011 est que l'Aide publique au développement (APD) cible les pays « les plus pauvres » (Carbone et Orbie, 2014, 2). Ceci inquiète les pays aux taux de croissance moyens (qui sortiront donc des bénéficiaires de l'APD) mais dont la population reste majoritairement toujours très défavorisée.

Indépendamment du cadre ACP, dans la politique extérieure de l'UE, les références croissantes aux « partenariats stratégiques » qui visaient à instaurer un multilatéralisme plus efficace en multipliant et en renforçant les dialogues bilatéraux, suscitent à présent de nombreuses interrogations quant à la pertinence de ce nouveau concept – qui n'a d'ailleurs jamais été clairement défini sur le plan légal ou politique (Ferreira-Pereira et Vieira, 2016, 4 ; Sautenet, 2012, 125) – et *a fortiori* quant aux réalisations effectives dont peuvent se targuer les partenaires une dizaine d'années environ après l'émergence de cette notion (Renard, 2011 ; Gratius, 2011). L'utilisation de ce label ne serait qu'une façade rhétorique masquant l'incapacité de l'UE à élaborer une réelle politique étrangère, qui influencerait la situation interne de ses partenaires

3 Les *Subaltern Studies* ou *Postcolonial Studies* invitent à critiquer la nouvelle « Modernité globale » en relativisant e.a. cette notion de « développement » qui ne doit pas être confondue, selon ces courants, avec la « performance de l'insertion dans le marché global »... (Peemans, 2017, 26-28).

4 COM/2017/0763 final, *Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations relatives à un accord de partenariat entre l'UE et les ACP*, 12 décembre 2017.

ou permettrait de collaborer efficacement avec eux à l'échelle globale. Les accords et plans d'action conjoints relèveraient plus d'un « catalogue » de discussions politiques que de réelles stratégies poursuivant des objectifs clairs *via* des actions communes exigeantes et raisonnées (Keukeleire et Delreux, 2014, 290-294). Depuis 2016, la nouvelle « stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'UE » veut réaffirmer l'importance du « pragmatisme fondé sur des principes »⁵. Mais cette réorientation fait craindre que les impératifs de « *realpolitik* » ne l'emportent sur la promotion des valeurs démocratiques et humanistes, dont se targue l'UE (Franck, 2018).

En se fondant sur les avatars de la collaboration entre l'UE et l'Afrique du Sud depuis plus de trois décennies, notre étude tentera d'examiner le bien-fondé de ces allégations afin de dégager des pistes pour réorienter certaines relations extérieures de l'Union, à l'heure où l'hétérogénéité des partenaires rend extrêmement difficile la définition claire des attentes et besoins de chacun.

En effet, au sortir de l'apartheid, l'UE avait dû créer de nouveaux outils pour régler ses relations avec un pays au profil assez inédit. Jadis uniques en leur genre, beaucoup de ces instruments peuvent aujourd'hui être considérés comme des prototypes, potentiellement applicables à d'autres pays dont le profil s'apparente désormais à celui de l'Afrique du Sud. Certes, ce géant reste atypique, cependant actuellement, de nombreux autres pays sont confrontés à des dilemmes similaires combinant haut potentiel de croissance mais chômage et inégalités, démocratisation mais patrimonialisation de l'État, ascension politique internationale mais crise de légitimité, hégémonie régionale mais fragilité nationale.

Dans cette optique, il ne s'agira pas seulement de reconstituer chronologiquement ces relations (Holland, 1995 ; Bach, 1996 ; Fioramonti, 2004) ou d'en approfondir l'un des aspects – comme la collaboration UE-Afrique du Sud dans les forums multilatéraux – parce que d'autres auteurs en ont déjà traité (Hierro, 2017 ; Masters, 2017 ; Mthembu, 2017 ; Adelle et Kotsopoulos, 2017). S'insérant dans la ligne de « l'histoire globale/connectée » de Sanjay Subrahmanyam⁶ (Douki et Minard, 2007) et dans la philosophie de Dipesh Chakrabarty, invitant aux jeux d'échelle et à la diversification des points de

5 Cf. le document en ligne *Vision partagée, action commune : une Europe plus forte. Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'UE*, 2016.

6 Voir par ex. à son sujet : Sanjay Subrahmanyam, *Aux origines de l'histoire globale*, Paris, Fayard, Collège de France, 2014.

vue d'analyse pour s'affranchir d'une perspective « eurocentrée » (Chakrabarty, 2007), cet article tentera plutôt de considérer plusieurs domaines d'interactions réciproques (politique, économique et de coopération au développement), d'une part de manière synchronique, en croisant les vues des acteurs impliqués côtés sud-africain et européen (ministres, fonctionnaires, diplomates, entrepreneurs, coopérants, société civile); et d'autre part, de façon diachronique, pour que constats passés et présents débouchent sur des pistes de réflexion pertinentes. Nos sources de première main relèvent d'une trentaine d'entretiens approfondis⁷ menés à Bruxelles, Pretoria et Johannesburg, et d'un dépouillement substantiel d'archives et de documents officiels relatifs⁸ à toutes les dimensions de ces relations UE-Afrique du Sud. La remise en perspective historique – qui fera l'objet de la première partie de cet article – combinée à l'analyse de l'action européenne sur le terrain aujourd'hui – enjeu de la deuxième partie – permettront finalement de répondre à deux questions : d'une part, comment les objectifs théoriques assignés au « partenariat stratégique » ont-ils été déclinés et éventuellement rencontrés en pratique et d'autre part, en quoi les défis rencontrés en Afrique du Sud peuvent-ils alimenter la réflexion sur l'avenir du partenariat avec les pays ACP dits « les plus avancés » ?

Les spécificités d'une relation inédite

Durant les années 1970-1980, la question de l'apartheid en Afrique du Sud est l'un des tout premiers dossiers de politique étrangère commune pour la CE.

7 Le panel de personnalités interrogées inclut des anciens et actuels fonctionnaires de la Direction générale de la coopération internationale et du développement de la Commission européenne (DG DEVCO), de la DG Trade, de la Délégation de l'UE à Pretoria; des représentants du Service européen d'action extérieure (SEAE); des ambassadeurs d'États membres à Pretoria; des responsables du commerce extérieur belge à Johannesburg; des entrepreneurs européens; des hauts responsables de la Chambre européenne de commerce et d'Industrie (CECI) à Johannesburg; des membres sud-africains du Department of Trade and Industry (DTI) et du Department of International Relations and Cooperation (DIRCO); des membres de l'ambassade sud-africaine auprès de l'UE; des chercheurs, journalistes et responsables d'ONG en Afrique du Sud.

8 Les archives consultées sont les dossiers relatifs à l'Afrique du Sud conservés au Parlement européen, au Conseil européen, à la Commission européenne et au ministère belge des Affaires étrangères. Nous avons aussi eu accès à certaines archives de la délégation de l'UE à Pretoria, ainsi qu'à celles d'ONG sud-africaines, dont la Foundation for Human Rights.

Par leur caractère tardif et relativement modéré, les mesures adoptées dans le cadre de la Coopération politique européenne (CPE)⁹ (adoption du Code de conduite pour les entreprises européennes actives en Afrique du Sud en 1977, suivie du paquet de sanctions imposées dans les années 1985-1986 envers le régime d'apartheid, mais mises en œuvre de façon sélective selon les États européens) témoignent de la difficulté, maintes fois rencontrée depuis lors, d'arriver à un consensus entre États membres quand les degrés d'implication économique et politique à l'égard du pays visé sont très diversifiés. Pour les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France, l'Afrique du Sud constituait un partenaire commercial et financier important¹⁰. Pretoria était aussi un allié stratégique dans la lutte contre le communisme, dont l'emprise sur les pays avoisinants (Mozambique et Angola) et les mouvements de libération nationale [African National Congress (ANC) ou South West Africa People's Organization (SWAPO) en Namibie] était redoutée (Schmidt, 2013, 102-141).

Jusqu'à la fin du régime d'apartheid, le maintien de relations économiques bilatérales entre certains États occidentaux et Pretoria¹¹ donne l'impression

- 9 Initiée par le Rapport Davignon en 1970, la CPE est un mécanisme d'échanges et de rencontres informelles entre directeurs politiques et ministres des Affaires étrangères des États membres, visant à améliorer la coordination en matière de politique extérieure. Institutionnalisée par l'Acte unique en 1986, elle fonctionnait sur un mode intergouvernemental en parallèle des dynamiques communautaires. C'est l'ancêtre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC).
- 10 En 1984, 18% des exportations sud-africaines étaient écoulées dans la Communauté économique européenne (CEE), et 38 % de leurs importations provenaient de la CEE. Inversement, seuls 2 % des importations de la CEE provenaient d'Afrique du Sud, et 1,9 % des exportations de la CEE lui étaient destinées. La CEE était la principale source de capitaux étrangers en Afrique du Sud (environ 50 %), le Royaume-Uni et l'Allemagne contribuant à la plus grande proportion de ceux-ci, suivis des USA (Bruxelles, Arch. Histor. de la CE, BAC 82/1989, 477. Note d'info sur l'Afrique du Sud du Secrétariat général aux membres de la Commission, Bruxelles, 30 juillet 1985). Quant à la France, elle était pour Pretoria une source importante de matériel militaire et nucléaire. Jusqu'au début des années 1980, le Royaume-Uni était le principal partenaire commercial de l'Afrique du Sud, mais la tendance s'inverse à la fin de la décennie, l'Allemagne prenant la première place (Holland, 1995, 179).
- 11 Les sanctions de la CEE de 1985-1986 (cessation des exportations de pétrole, de la coopération militaire et nucléaire, prohibition d'importations en acier et arrêt des nouveaux investissements) ont manqué d'outils légaux et coercitifs assurant leur mise en œuvre (Holland, 1998, 220). Par ailleurs, la solidarité se maintenait malgré tout au sein de l'ONU, puisqu'en février 1987, les USA, le Royaume-Uni et la RFA posèrent leur veto à une résolution du Conseil de sécurité qui aurait requis que tous les États membres de l'ONU imposent des sanctions économiques (Schmidt, 2013, 115).

d'une collusion négligeant les atteintes aux droits fondamentaux, dénoncées régulièrement dans l'enceinte du Parlement européen¹². Dans ce contexte, une importante initiative européenne va rencontrer cette indignation parlementaire. Alors que les actions de soutien envers les activistes sud-africains condamnant l'apartheid étaient éparses et dépendaient du bon vouloir d'initiatives étatiques individuelles¹³, en 1986, la CEE lance le « programme spécial pour les victimes de l'apartheid », sans équivalent à l'échelle mondiale de par l'ampleur des fonds octroyés et les types de bénéficiaires concernés. Ce sont en effet les membres de la société civile qui en sont les récipiendaires directs. Les projets sur place seront mis en œuvre par quatre canaux principaux : le Conseil sud-africain des Églises, la Conférence des évêques catholiques d'Afrique australe, les syndicats et la Fondation Kagiso, sorte de « supra-ONG » répartissant l'aide à des entités plus petites. Entre 1986 et 1994, les 446 millions d'ECU¹⁴ dépensés par la Communauté sont alloués à plus de 700 projets, dans les domaines de l'éducation et de la formation, de l'aide humanitaire et sociale, et dans une moindre mesure, dans l'assistance juridique (Holland, 1995, 123 ; Délégation UE, 2016). Ceci marque la première étape d'un engagement durable envers la société civile sud-africaine, soutenue alors dans des proportions inédites vu l'ampleur des moyens financiers mis à sa disposition et la souplesse du contrôle institutionnel chapeautant leur utilisation¹⁵. Mais c'est surtout l'impact symbolique du programme spécial qui est à souligner car il va redorer l'image de la CE aux yeux des combattants anti-apartheid (Fioramonti, 2004, 5).

À la fin de la guerre froide, le soutien de l'Ouest à Pretoria s'érode, et sous l'effet de son isolement croissant, le gouvernement sud-africain est contraint à la réforme et à la négociation avec les partis d'opposition [ANC, South African Communist Party (SACP), Pan African Congress (PAC)]. Les

12 Luxembourg, Arch. du Parlement européen, questions écrites, orales et propositions de résolutions concernant l'attitude à adopter à l'égard de l'Afrique du Sud (1979-1989).

13 Depuis le début des années 1960, les pays nordiques, les Pays-Bas, l'Irlande et l'Italie fournissaient une aide humanitaire substantielle à l'ANC. L'Organisation de l'unité africaine (OUA) et certaines organisations ouvrières et anti-apartheid en Europe et en Amérique ont aussi fourni des bourses scolaires et un soutien humanitaire. Parce que les pays occidentaux refusaient de fournir une assistance militaire, l'ANC s'est tournée vers l'URSS, la Chine et Cuba pour obtenir des armes et un entraînement militaire (Schmidt, 2013, 113).

14 1 ECU = 1 €. Dans cet article, nous utilisons la terminologie d'époque.

15 Louvain-la-Neuve, Archives « Histoire de la Commission européenne », UCL, entretien avec Dieter Frisch (2010).

prisonniers politiques, dont Nelson Mandela, sont libérés. Dès lors, les sanctions économiques sont progressivement levées et un geste politique européen plus fort accompagne la transition démocratique sud-africaine : en novembre 1993, l'Afrique du Sud devient l'un des cinq premiers pays faisant l'objet d'une « Action commune » décidée par la nouvelle PESC, introduite par le traité de Maastricht. Trois grands axes la caractérisent : d'abord, soutenir la transition démocratique, en envoyant notamment des observateurs pour le premier vote au suffrage universel d'avril 1994 ; ensuite, établir un nouveau cadre de coopération économique bilatérale, et enfin apporter une aide au développement substantielle au gouvernement élu (Fioramonti, 2004, 6). Dès sa victoire aux élections de 1994, Mandela rassure les investisseurs sur les prétentions de l'ANC : elle veut s'affranchir de l'idéologie marxiste, et plutôt que de procéder à d'éventuelles nationalisations, elle est bien décidée à s'ouvrir aux capitaux extérieurs (Marais, 2011, 78).

Dès la mise en place du gouvernement Mandela, l'UE et l'Afrique du Sud s'attellent donc à remodeler leurs relations économiques, politiques et d'aide au développement pour tenir compte d'une part des impératifs spécifiques de reconstruction de l'État et de réparation des injustices, d'autre part des priorités normatives¹⁶ et économiques européennes, le tout dans un contexte d'affirmation des thèses libre-échangistes internationales. Malgré l'aura politique dont la nation arc-en-ciel bénéficie à l'époque, elle n'est pas en position de force durant les négociations, vu sa jeune expérience en matière de diplomatie économique et sa dépendance à l'égard du marché et des investissements européens. En 1993, l'UE est destinataire d'environ 48 % des exportations de l'Afrique du Sud, alors que réciproquement, celle-ci représente à peine plus d'1 % de son commerce extérieur, bien qu'étant la première partenaire économique de l'UE en Afrique (Bach, 1996, 734). Compte tenu du niveau économique de l'Afrique du Sud, bien loin du profil de tout Pays en voie de développement (PVD)¹⁷, et vu la nécessité de protéger certains intérêts et produits sensibles du marché communautaire – notamment les produits agricoles méditerranéens – la CE refuse l'adhésion pleine et entière

16 Dès 1991, la CE acquiert progressivement les outils juridiques lui permettant de conditionner l'octroi de l'aide au développement au respect des droits de l'homme et la démocratie (résolution du Conseil, 28/11/1991 ; traité de Maastricht et Lomé IVbis, 1995).

17 En 1993, l'Afrique du Sud a exporté pour 8,6 milliards d'ECU vers l'UE (Commission européenne, Memo 95/61). À titre de comparaison, le montant global du 8^e Fonds européen au développement (FED) pour les ACP s'élevait à 10,8 milliards d'ECU pour 1990-1995.

de l'Afrique du Sud au système préférentiel de Lomé, régissant les relations de la CE avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)¹⁸. Déjà dénoncé au sein de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) [et bientôt de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)] pour son aspect discriminatoire à l'égard des autres PVD, ce système des préférences non-réciproques commençait à être remis en question puisqu'il ne contribuait pas à améliorer la part des ACP dans le commerce mondial¹⁹.

D'emblée, le profil atypique de l'Afrique du Sud ne lui permet donc pas de rejoindre la même « matrice » juridique que celle des autres pays africains : dès juin 1995, on s'oriente vers la négociation d'un traité *bilatéral* englobant dialogue politique, commerce et coopération technique et financière. Après vingt-quatre rounds de négociations, durant lesquels l'Afrique du Sud tente plusieurs fois, en vain, d'obtenir les préférences commerciales de Lomé, le Trade and Development Cooperation Agreement (TDCA) est signé en 1999. Au niveau commercial, il s'agit d'un accord de libre-échange asymétrique : l'UE s'engage à libéraliser 95 % des importations sud-africaines entrant sur son marché pour une période de dix ans, tandis que 86 % des exportations européennes entrent sans droits de douane sur le marché sud-africain pendant les douze ans. Le TDCA fournit également une protection pour certains secteurs sensibles en Afrique du Sud, incluant les automobiles et leurs composants, les textiles et vêtements, la viande rouge et le sucre. De son côté, l'UE bénéficie d'importantes mesures de protection sur ses produits agricoles. Les effets du TDCA sont rapidement jugés positifs : en 2012, les flux commerciaux entre les deux entités avaient augmenté de 128 %²⁰.

En ce qui concerne le volet « coopération technique et financière », la spécificité de l'Afrique du Sud par rapport à ses homologues africains se traduit par une adhésion seulement *partielle* à Lomé. Si les entreprises sud-africaines

18 Commission européenne, « UE/Afrique du Sud : propositions de coopération à long terme », Memo 97/30, 21 03/1997.

19 En 1993, le GATT est saisi du dossier relatif aux exemptions de droit de douane résultant des accords de Lomé. La pression des pays latino-américains et des groupes agro-alimentaires américains s'accroît ultérieurement, ouvrant la voie à la réforme du régime commercial en vigueur avec les ACP (Haguenau-Moizard et Montalieu, 2004). Dès 1996, la Commission épingle que le système des préférences commerciales n'a pas permis le décollage des économies ACP. COM(96) 570 final du 20/11/1996, *Livre vert sur les relations entre l'UE et les pays ACP...*

20 Secrétariat général du Conseil (2012), *Factsheet. EU-SA relations*. En 2012, le commerce de biens UE-Afrique du Sud représentait alors 47,1 milliards d'euros.

peuvent répondre à des appels d'offres lancés dans le cadre du FED pour mettre en œuvre des projets de développement dans les autres ACP, par contre, l'aide financière dont bénéficie le gouvernement de Pretoria ne provient pas de l'enveloppe du FED, mais directement du budget communautaire. Ceci rassure les ACP qui craignaient la concurrence de l'Afrique du Sud sur leur propre source de financement et donne au Parlement européen un droit de regard plus étroit sur l'allocation des fonds, par rapport à ce que permettaient alors les mécanismes intergouvernementaux de Lomé²¹.

Concrètement, le « programme spécial pour les victimes de l'apartheid » entre dans une nouvelle phase et est rebaptisé « Programme européen pour la reconstruction et le développement en Afrique du Sud » (EPRD)²². Désormais, l'administration sud-africaine est la bénéficiaire des fonds européens les plus élevés, tandis que la tradition de coopération substantielle avec la société civile se maintient. À nouveau, ceci distingue l'Afrique du Sud des autres pays africains puisqu'historiquement, depuis leur indépendance dans les années 1960, la CE a toujours privilégié le canal gouvernemental pour allouer son aide au développement. L'importance d'associer la société civile ne s'est manifestée que dans un second temps, dans la foulée de Lomé IV et du mouvement de transition démocratique en Afrique, et a été plus explicitement mise en avant dans les accords de Cotonou en 2000. Dans le cas de l'Afrique du Sud, le mouvement inverse s'est opéré : la coopération a démarré par le canal de la société civile, et ensuite, quand un gouvernement démocratiquement élu est né, l'UE a pu « normaliser » ses méthodes de coopération en s'alignant aux priorités nationales du Plan de reconstruction et de développement (RDP) de l'administration Mandela. Avec une enveloppe de 500 millions d'ECU pour la période 1996-1999, Pretoria n'a eu aucune raison de regretter la mise en place d'une dotation indépendante du FED : l'EPRD représente l'aide programmable la plus importante que la Communauté accorde à un seul État (Bach, 1996, 737).

De 1994 à 2014, l'enveloppe pluriannuelle de chaque programme financier augmente, jusqu'à atteindre les 980 millions d'euros pour la période 2007-2013. Par contre, dès 2014, en raison de son nouveau statut de « pays à revenu moyen », l'Afrique du Sud ne reçoit plus que 240 millions d'euros pour 2014-

21 Interview d'un membre de la Task Force UE ayant négocié le TDCA, Bruxelles, 16/01/2018.

22 COM(99) 124 final du 12/03/1999.

2020. Au total, en 30 ans, de 1986 à 2016, l'APD de l'UE à l'Afrique du Sud a tout de même totalisé plus de 3 milliards d'euros (Délégation UE, 2016).

Durant les deux premières décennies du XXI^e siècle, des transformations significatives se sont opérées. D'une part, sur le plan politique, l'Afrique du Sud devient l'un des dix partenaires stratégiques de l'UE, entérinant leur engagement en faveur du multilatéralisme (Landsberg et Hierro, 2017, 119). Dès 2007, en parallèle des rencontres annuelles des chefs d'État et semestrielles des ministres, se tiennent de fréquentes réunions bilatérales aux niveaux technique et opérationnel, financées par l'Instrument de coopération au développement (ICD) *via* un outil appelé « EU-SA Dialogue Facility ». En hissant l'Afrique du Sud au rang de partenaire stratégique, l'UE entend dépasser les relations économiques pour la valoriser sur les questions de gouvernance, de paix et de sécurité, de promotion des valeurs de liberté, égalité, démocratie et droits de l'homme, aussi bien à l'échelle africaine que globale. Ces normes et intérêts partagés sont d'ailleurs officiellement intégrés dans le Joint Action Plan, qui soutient le PS de 2007 (Hierro, 2017, 180). L'Afrique du Sud quant à elle considère ce nouveau statut comme profitable pour conquérir de nouveaux marchés européens, attirer des investissements supplémentaires et se positionner comme intermédiaire incontournable dans les discussions touchant à l'avenir du continent africain²³ (Masters, 2017, 217).

D'autre part, sur le plan commercial, tandis qu'en 2000, les accords de Cotonou se substituent aux conventions de Lomé et promeuvent l'intégration économique régionale comme *leitmotiv* des réformes à opérer dans les ACP, l'occasion d'élargir les dispositions du TDCA à l'ensemble de la région [Communauté de développement d'Afrique australe (SADC)] s'esquisse peu à peu. En effet, malgré l'engagement pris en 1994 selon lequel l'accord UE-Afrique du Sud consolidait les intérêts de la région d'Afrique australe et la coopération intra-régionale – que l'UE soutenait d'ailleurs par des canaux spécifiques²⁴ – les autres pays de la SADC n'avaient pas été associés à la négociation du TDCA, puisque leurs relations commerciales avec l'UE

23 DIRCO (2012), *White Paper on South Africa's Foreign Policy – Building a Better World: the Diplomacy of Ubuntu*, Pretoria, p. 35.

24 Pendant l'apartheid, l'UE a soutenu les Frontline States, puis la Southern African Development Coordination Conference (SADCC) dès 1980. Ensuite, à partir de l'intégration de l'Afrique du Sud en son sein en 1994, un dialogue intra-régional a démarré lors de la conférence interministérielle UE-SADC à Berlin. L'UE représente alors le premier bailleur de fonds de l'organisation et mettra à sa disposition plusieurs financements successifs pour soutenir ses capacités institutionnelles et des projets régionaux de développement.

étaient déjà réglées par le biais de Lomé. Même les pays BLNS – Botswana, Lesotho, Namibie et Swaziland – qui appartenaient pourtant à la même union douanière que l’Afrique du Sud, la « SACU » – ne furent pas associés aux tractations, mais uniquement consultés et informés de leurs progrès. In fine, les dispositions du TDCA les avaient donc impliqués *de facto*, mais pas *de jure*. Ce non-respect de leur souveraineté politique devait dès lors être corrigé même si les Sud-Africains avaient apparemment tenu compte de certains desiderata des BLNS dans le texte du TDCA et que l’UE supportait en parallèle les réformes fiscales et les efforts de libéralisation entrepris dans la région²⁵. Cela devient possible à partir du moment où, pour respecter les règles de l’OMC, les ACP s’engagent à leur tour, dès 2002, dans la négociation d’accords de libre-échange réciproques, construits sur une base régionale, et appelés « Accords de partenariat économique » (APE)²⁶. D’abord associée avec le statut d’observateur, l’Afrique du Sud rejoint le groupe de négociation de l’APE EU-SADC en décembre 2006. Ceci lui donne l’occasion de « réparer » le problème de balkanisation au sein de la SADC et d’améliorer encore les conditions d’accès au marché européen, surtout pour ses denrées agricoles. Après plus de dix ans de négociations difficiles, l’APE EU-SADC est finalement signé en juin 2016. Il s’agit d’un accord de libre-échange asymétrique qui inclut 100 % de libre accès à l’UE pour les biens originaires des BLNS et du Mozambique, et environ 98 % pour les exportations sud-africaines²⁷. Réciproquement, les 86 % de lignes tarifaires européennes qui avaient été libéralisées par l’Afrique du Sud sous le TDCA, le sont désormais aussi officiellement par les BLNS²⁸. Pour sa part, le Mozambique ne s’est engagé à libéraliser que 74 % des exportations européennes entrant sur son sol²⁹. D’importantes clauses de sauvegarde protègent certains produits sensibles et les industries naissantes de ces pays plus fragiles.

25 Bruxelles, archives privées d’un fonctionnaire de DEVCO, note de la DG Dev., *Cross-border initiative to facilitate regional trade, investment and payments in Eastern and Southern Africa, and the Indian Ocean* (15 février 1999).

26 L’OMC avait octroyé à l’UE une dérogation valable jusqu’au 31/12/2007, à condition que le régime discriminatoire de Lomé soit remplacé par des accords commerciaux compatibles avec l’article XXIV du GATT. *Via* les nouveaux APE, l’UE fournit aux pays ou régions signataires un accès à son marché en franchise de droits et sans contingents, les ACP s’engageant à ouvrir à l’UE au moins 75 % de leurs marchés.

27 L’UE a exclu 1,9 % de ses lignes tarifaires de la libéralisation, qui représentent 1,3% du volume des échanges actuels (Berends, 2016).

28 Soit environ 75 % du volume de leurs échanges commerciaux avec l’UE.

29 Commission européenne, DG TRADE (2016).

Une autre concession concerne la flexibilité instaurée en matière de règles d'origine, *via* des systèmes de cumul régional permettant d'utiliser des intrants dans les pays signataires d'un APE pour ré-exporter les produits finis vers l'UE en bénéficiant de l'accès préférentiel autorisé par l'APE. Ainsi, pour atteindre par exemple 60 % de « valeur locale » certifiant l'origine d'un produit, les pays signataires d'un APE peuvent « cumuler » soit des composants du produit, soit des étapes de transformation. Dans le cas où les 60 % sont atteints, le produit fini pourra être exporté vers l'UE en bénéficiant du régime préférentiel de l'APE. L'objectif est d'inciter les pays ACP à collaborer commercialement en créant des chaînes de valeur régionales, dont les multinationales étrangères peuvent également tenir compte pour mettre en œuvre des stratégies selon les avantages comparatifs des pays de la région. Par exemple, une entreprise localisée en Afrique du Sud produit des couvertures thermiques (pour une valeur de 100 €) et veut les exporter *duty-free* vers l'UE. Si la société importe de l'aluminium d'Inde (pour une valeur de 50 €), elle ne rencontre pas les règles pour ce produit, qui n'est pas éligible pour le statut « d'origine sud-africaine ». Mais si l'entreprise importe de l'aluminium du Kenya, pays ACP (pour la même valeur) pour autant qu'il soit transformé en Afrique du Sud, il peut recevoir le statut « d'origine sud-africaine » grâce à cette règle de cumul intégral.

À ce stade de l'analyse, il apparaît que, puisque la « normalisation » des relations avec l'État sud-africain s'est opérée parallèlement à de profondes mutations politico-institutionnelles au sein de l'UE³⁰, l'Afrique du Sud a permis d'expérimenter diverses mesures politiques, économiques et juridiques. Cet État a été l'un des dossiers couverts par la CPE (première ébauche d'une politique étrangère européenne commune), puis l'un des premiers terrains des nouvelles « actions communes » de la PESC avant de devenir l'un des rares partenaires stratégiques de l'UE. En matière de coopération au développement, la trajectoire particulière suivie par l'aide européenne en Afrique du Sud – aide à la société civile puis alignement sur les priorités nationales du gouvernement – a instauré une tradition de collaboration profonde avec le monde citoyen. L'importance de l'associer davantage, en parallèle des autorités publiques, aux mécanismes de coopération au développement ne fera que croître au fil du temps, dans toutes les stratégies UE-PVD. En outre, sur le plan du commerce extérieur, la négociation du TDCA a été la première à aboutir à un accord de libre-échange dont les Sud-Africains, les

30 La création de la CPE, de la PESC, la naissance des partenariats stratégiques, l'association de la société civile aux stratégies de coopération et la négociation d'accords de libre-échange avec les ACP.

Européens et les pays ACP pourront tirer des leçons au cours des processus APE, mais aussi plus largement, dans leurs négociations respectives avec d'autres partenaires extérieurs. Enfin, depuis la fin de l'apartheid, la formalisation et l'approfondissement des relations entre l'UE et l'Afrique du Sud ont amorcé sa réinsertion dans les dynamiques politico-économiques globales.

La concrétisation des objectifs majeurs du partenariat

En observant plus concrètement les domaines d'action européenne sur le terrain sud-africain et la manière dont les objectifs assignés au PS se sont traduits – ou non – en réalité, la deuxième partie de cet article porte sur les défis rencontrés, non seulement pour cerner les enjeux à venir dans les relations UE-ACP, mais aussi pour réinterroger la notion de partenariat stratégique et mieux comprendre ses implications dans les faits. Nous identifions donc quelles difficultés ont été rencontrées et dans quelle mesure certaines ont pu être surmontées.

Rappelons que depuis 1994, s'alignant sur les plans de développement nationaux successifs de son partenaire, l'engagement de l'UE en Afrique du Sud repose sur deux piliers fondamentaux : d'une part, le développement socio-économique du pays (lutte contre la pauvreté et création d'emplois) et d'autre part, la consolidation démocratique (État de droit, justice, protection des libertés et droits humains). Ces objectifs sont promus au niveau *interne* à l'Afrique du Sud, mais chacun se décline aussi à l'échelle *régionale*, le tout devant permettre des retombées bénéfiques aux niveaux *continental* et *global*.

Le développement socio-économique

Pour favoriser le développement socio-économique de l'Afrique du Sud dans une optique plus inclusive, divers moyens d'action européens ont été combinés au fil du temps. Tout d'abord, depuis la fin de l'apartheid, les fonds d'aide publique au développement attribués *via* les enveloppes bilatérales renégociées tous les cinq, puis sept ans, servent à financer des projets ou programmes de développement dans différents secteurs tels que l'amélioration de l'accès aux services de base (eau, éducation, santé, électricité), la création d'infrastructures, l'appui aux provinces les plus défavorisées, le combat contre les inégalités, la formation professionnelle et l'aide aux PME. Les modalités de mise en œuvre de l'aide programmable sont de trois types : aide budgétaire

au gouvernement, appels d'offres au secteur privé (entreprises, consultants, fournisseurs de services) et enfin, appels à proposition aux organisations de la société civile. Un même programme peut combiner plusieurs de ces modalités, et en général, tout programme réserve une enveloppe pour la société civile. L'aide européenne peut prendre la forme soit de dons, soit de prêts, notamment de la Banque européenne d'investissement, lesquels ont été de plus en plus promus sous la forme d'instruments dits « de mixage » ou « de garantie » destinés à faciliter l'implication du secteur privé³¹.

Ces nouveaux instruments de mixage répondent au constat qu'à eux seuls, les « petits » montants d'APD ne peuvent suffire à couvrir les besoins immenses, particulièrement en Afrique. L'idée est donc de les mobiliser pour créer un effet levier en partageant la prise de risque avec le secteur privé et en épaulant l'implémentation technique des initiatives financées³², *via* un dialogue plus intense entre gouvernants, bailleurs publics et privés. Il s'agit non seulement d'attirer les investisseurs étrangers en utilisant l'aide publique au développement pour créer un environnement favorable aux affaires et des emplois durables et décents, mais aussi de renforcer le secteur privé local en Afrique-même. Cette stratégie forme le cœur du « Plan d'investissement extérieur » lancé en 2016 par Jean-Claude Juncker : ciblant les pays africains et du voisinage européen³³, il associe désormais les mécanismes de financement mixtes existants, l'assistance technique et le dialogue politique, et a créé à cet effet un nouveau fonds – le « Fonds européen pour le développement durable »³⁴. Ce renouvellement des stratégies de coopération n'est pas spécifique à l'UE, puisqu'il a également imprégné par exemple le nouveau *Plan Marshall* allemand pour l'Afrique, ainsi que le *G20 Compact with Africa* en 2017 (Walliser, 2018, 104).

31 Ceci résulte d'une analyse des Multiannual Indicative Programmes (MIP) successifs, des interviews réalisées avec les responsables de la coopération européenne à Bruxelles (mars 2018) et Pretoria (avril 2018), ainsi que des évaluations périodiques effectuées par des organismes indépendants sur les programmes d'aide.

32 Interview avec les fonctionnaires de la Commission responsables du Plan d'investissement extérieur de l'UE, Bruxelles (mai 2018).

33 C'est-à-dire les pays riverains à l'Est et au Sud des frontières de l'UE et qui ne sont pas concernés par une procédure d'adhésion (par ex. à l'Est l'Arménie ou la Géorgie, et au Sud les pays méditerranéens tels l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Tunisie, la Syrie..)

34 Le plan vise aussi à lutter contre les causes profondes des migrations et veut contribuer à la mise en œuvre de l'accord de Paris sur le changement climatique (COP21). Les limites de cet article ne nous permettent cependant pas d'aborder la dimension environnementale.

Concrètement, entre 2000 et 2011, l'enveloppe bilatérale d'APD s'est distribuée essentiellement en quatre secteurs : 32 % (313, 9 millions d'euros) à la création d'emplois et au développement du secteur privé, 25 % (242 millions) à l'amélioration de l'accès à l'eau et aux équipements sanitaires dans les zones les plus pauvres, 17 % à la santé (171 millions) et 12 % à l'éducation (122,7 millions) (Particip GmbH, 2013, 1-2). Ensuite, dans la programmation du MIP 2014-2020, les appuis dans le domaine des infrastructures et de la santé ont été atténués, au profit de la création d'emplois (30-40 %) – surtout dans le secteur des petites et moyennes entreprises –, de l'éducation et de la formation (30-40 %) – avec l'objectif d'améliorer le nombre et la qualité des enseignants à tous les niveaux –, ainsi que du soutien aux capacités étatiques (25-30 %) (MIP, 2014-2020, 6).

Ces dernières années, ces divers secteurs lancent des signaux alarmants : alors que la croissance de l'Afrique du Sud approchait les 5 % entre 2004 et 2007 (Marais, 2011, 145), en 2016, elle n'était plus que de 0,3 %. Le taux de chômage est de 26,7 % à la fin de 2017 et il touche principalement les jeunes, à hauteur de 50 % (OECD, 2017, 21). Même si l'accès à l'éducation est plus facile aujourd'hui, l'enseignement est de mauvaise qualité – les élèves sud-africains affichant des résultats très insatisfaisants en lecture, mathématiques et sciences³⁵ – alors que la corruption et les abus gangrèment le réseau public (De Rudder, 2018, 29-31). Par ailleurs, l'éclosion du petit entrepreneuriat est très complexe en Afrique du Sud : selon la Banque mondiale, les entrepreneurs voulant créer une entreprise en Afrique du Sud doivent passer par sept types de procédures, s'étalant en moyenne sur 40 jours. En comparaison, la

35 Selon des enquêtes d'universités sud-africaines en 2016, environ 78 % des élèves sud-africains de niveau 4 (équivalent à dix ans) sont incapables de lire. Un classement international effectué sur 580 000 élèves dans 57 pays a aussi révélé que le pays se situe parmi les moins bien classés du continent en ce qui concerne les maths et les sciences. En 2018, l'UNICEF a révélé les gros problèmes d'absentéisme des professeurs, de grossesses chez les mineurs et d'abus et de violences en contexte scolaire. D'après certains analystes, le gouvernement postapartheid a remplacé une école ségréguée par la race à un système divisé par les niveaux de richesse. Les écoles situées dans les quartiers pauvres reçoivent plus de subsides étatiques mais la qualité des enseignants laisse à désirer, tandis que celles situées dans les quartiers riches ont eu tendance à se privatiser en restreignant leurs services à ceux capables d'en payer le prix. Un rapport publié en mai 2016 sous la direction de J. Volmink a révélé les abus et la corruption en vigueur dans le système d'enseignement public, noyauté par le South African Teachers Union (SADTU), syndicat allié de l'ANC. Interview avec une journaliste belge à Johannesburg, avril 2018.

création d'une entreprise dans d'autres pays OECD prend en moyenne 9,3 jours (World Bank, 2018, 6). Et ces obstacles de nature administrative ne sont pas les seuls à se poser aux PME.

Certes, dans certains secteurs, les retombées liées à l'engagement européen sont facilement objectivables : par exemple, pour évaluer l'amélioration de l'accès à l'eau, des données chiffrées sont disponibles. Entre avril 2007 et mars 2008, presque 2 millions de personnes supplémentaires ont eu accès à l'eau grâce au soutien du programme européen (Department of Water Affairs, 2009). Par contre, quand l'UE recourt à l'appui budgétaire pour soutenir les politiques publiques de Pretoria en vue d'améliorer la création d'emplois, il est évidemment plus difficile de quantifier l'impact de chaque euro investi : les effets sont plus diffus et l'écart entre les montants injectés et les besoins à couvrir peut sembler abyssal. Dans le MIP 2014-2020, la parcimonie des fonds publics affectés à l'emploi et la sécurité sociale est d'ailleurs reconnue³⁶.

En matière de croissance et de création d'emplois, les résultats des efforts conjoints sont forcément plus limités vu les héritages profonds laissés par l'organisation socio-économique de l'apartheid, qui sont beaucoup plus lents et difficiles à résorber : c'est tout un modèle de société qu'il faut remodeler. Or les stratégies mises en place par les gouvernements sud-africains successifs, combinées à la conjoncture économique internationale et à l'évolution du capitalisme à l'échelle globale, n'ont pas nécessairement favorisé le « développement inclusif ». L'économie coloniale sud-africaine était caractérisée par l'extraction de minerais et le développement de l'agriculture qui ont généré une grande masse de main-d'œuvre peu formée et bon marché (Burgis, 2015, 210-211). Mais les opportunités d'emploi pour ce groupe ont décliné à partir des années 1980, et la perte d'emplois dans les secteurs miniers et agricoles n'a pas été compensée par la croissance de l'industrie. Au contraire, l'emploi dans le secteur industriel a diminué de 21 % entre 1982 et 2004 (Paton, 2011). L'internationalisation rapide de l'économie sud-africaine – suite à la globalisation de grandes firmes nationales et à l'investissement des firmes étrangères en Afrique du Sud – a modifié la structure productive du pays : alors que l'industrie contribuait à 20 % de l'économie nationale en 1997, elle représente moins de 15 % en 2016 ; les services, devenus dominants, fournissent plus de 50 % des emplois mais ne peuvent absorber la main-d'œuvre sous-qualifiée. Plutôt que de favoriser l'émergence d'une classe moyenne

36 Sur la ventilation des dépenses gouvernementales par secteur, voir <www.statssa.gov.za/?p=10730>.

prospère, cette évolution tend à accroître les inégalités (Marais, 2011, 190). En 2015, l'Afrique du Sud était l'un des pays les plus inégalitaires au monde : les 10 % des Sud-Africains les plus riches captent 65 % du revenu national, contre 0,6 % pour les 10 % les plus pauvres (Gervais-Lambony, 2018). Par ailleurs, l'économie reste largement dépendante de l'exportation de biens primaires puisque 6 % de ses exportations totales sont des biens agricoles, 33 % des produits miniers, tandis que la contribution du secteur minier au PIB ne s'élève plus qu'à 8 %. Depuis 2014, la diminution de la demande chinoise pour ces produits, la croissance ralentie des États-Unis et des économies européennes, ainsi que la chute du cours des matières premières produites par l'Afrique du Sud se sont aussi répercutées sur son taux de croissance (De Rudder, 2017, 42).

Selon les perspectives structuralistes soulignant l'importance de l'industrialisation pour la croissance économique et le développement des pays émergents, la croissance d'activités de transformation permettrait d'employer une plus grande proportion de travailleurs moins qualifiés, de manière à correspondre au profil de la main-d'œuvre disponible. Mais pour être compétitives à l'échelle globale et éviter des coûts de production trop élevés, les entreprises devraient limiter les niveaux de salaires, option difficilement acceptable pour les syndicats et les partis de gauche, au rôle prépondérant dans la société et la gouvernance sud-africaine postapartheid. Ainsi, depuis 2008, l'Afrique du Sud a peiné à attirer les investissements privés dans les secteurs à haut potentiel de croissance *plus inclusive*, en particulier le secteur industriel. Le secteur financier et celui des services attirent de loin le plus d'investissements, alors que ce ne sont pas ceux qui créent le plus d'emplois (De Rudder, 2018, 45). Une autre difficulté structurelle renvoie au fait que l'économie sud-africaine est dominée par une poignée de grands groupes, organisés en holdings financiers composés d'ensembles complexes de sociétés actives dans de multiples secteurs. Leur poids explique aussi la rigidité de l'économie locale et la difficile émergence du petit entrepreneuriat (OECD, 2017, 41 ; Gervais-Lambony, 2013, 70). Les collusions d'intérêts entre ces conglomérats, de puissants syndicats (COSATU) et des dirigeants de l'ANC ne favorisent pas la libre-concurrence, d'autant que sous l'effet de la mondialisation, les stratégies des multinationales se sont d'autant plus affranchies des cadres étatiques, et donc, de leurs défis sociaux spécifiques.

De plus, sur le terrain, d'autres obstacles politiques peuvent s'ajouter à tous ceux qui contrecarrent la dynamique « vertueuse » prétendant associer gouvernants, donateurs publics et secteur privé. Tout d'abord, la corruption, les

effets de capture et la mauvaise gestion des dépenses publiques caractérisant l'administration Zuma – et notamment les compromissions avec la riche famille indienne Gupta – ont causé de graves problèmes internes³⁷ et n'ont pas été de nature à rassurer les investisseurs. Outre les scandales associés à Zuma, des mesures plus ciblées ont secoué le monde entrepreneurial : d'une part, en 2012, Pretoria décide unilatéralement de ne pas renouveler les Traités bilatéraux d'investissement (TBI) avec plusieurs États européens³⁸, ce qui a généré des inquiétudes quant à la protection juridique de leurs investisseurs (Soko et Qobo, 2017, 151). Dans le chef des diplomates occidentaux, le fait que les BRIC n'aient pas subi de mesures similaires signifiait que l'inclusion de l'Afrique du Sud dans ce groupe n'était pas uniquement guidée par un souci de diversification des partenariats extérieurs, mais par une rhétorique d'évincement de l'Occident³⁹. D'autre part, depuis 2013, les exigences accrues du Broad-Based Black Economic Empowerment (B-BBEE) ont restreint la marge de manœuvre des entrepreneurs sur place. Visant à augmenter la participation des populations historiquement désavantagées pendant l'apartheid, les cinq critères de la *scorecard*⁴⁰, mesurant le niveau de contribution des entreprises aux objectifs de la B-BBEE, ont été rehaussés (par ex., 25 % de participation de non-blancs au capital de l'entreprise et 15 % dans ses cadres sont désormais exigés). En fonction des points obtenus, les entreprises dont la moyenne est suffisante peuvent soumissionner aux contrats publics. Les entreprises étant aussi évaluées sur la proportion de leurs fournisseurs *black empowered*, par effet de ricochet, toutes deviennent concernées par ce statut B-BBEE, quel que soit leur marché-cible. Suite à la modification des règles en 2013, plusieurs multinationales ou entreprises familiales réticentes à diluer le contrôle de leur capital ou de leur management

37 Cf. par ex. la note 35 sur l'enseignement public.

38 Selon les dirigeants sud-africains, les TBI étaient désuets et trop en faveur des investisseurs étrangers, qui grâce à eux pouvaient poursuivre l'État dans des forums d'arbitrage internationaux. Ceci pouvait comporter des risques pour l'agenda politique domestique sud-africain.

39 Interviews des ambassadeurs des États membres de l'UE à Pretoria, des responsables du commerce extérieur belge et le management de la CECI à Johannesburg (avril 2018).

40 Il s'agit d'une grille d'évaluation de cinq critères, mesurant e.a. le taux de participation des populations historiquement désavantagées au capital de l'entreprise, à son management, à son personnel, et son taux d'investissement envers des fournisseurs *black-empowered*.

ont donc été « downgradées », ce qui a compromis leurs chances de continuer à opérer en Afrique du Sud⁴¹.

Malgré ces difficultés, l'UE en tant que bloc est restée le principal partenaire commercial et financier de l'Afrique du Sud, représentant aujourd'hui environ 25 % de son marché d'exportation et plus de 75 % des flux d'IDE⁴². En 2015, le volume des échanges entre les deux entités avait augmenté de 257 % depuis la mise en œuvre du TDCA en 2000. Contrairement à la Chine, le commerce avec l'UE n'est pas centré sur l'extraction de matières premières : il est plus diversifié et aussi lié à la production industrielle (Mthembu, 2017, 250). Ainsi en 2015, à côté de produits primaires (perles naturelles, produits miniers/métalliques), des produits manufacturés avaient rejoint le « top 5 » des exportations sud-africaines vers l'UE (transport routier et aérien, appareils mécaniques) (DTI, 2016). En septembre 2018, les emplois directs liés aux relations économiques UE-Afrique du Sud sont estimés à 500 000 unités. En tant que partenaires commerciaux, les 28 États membres de l'UE sont suivis par la Chine (13,9 % du commerce extérieur sud-africain) et les États-Unis (7,1 %) (DG Trade, 2018, 8). Plus de 2000 entreprises européennes sont implantées en Afrique du Sud dans des secteurs diversifiés, même si le poids des conglomérats hérités de la période d'apartheid, dominés par les capitaux afrikaners et anglais, est toujours remarquable : en 2012, 45 % des flux totaux d'IDE en Afrique du Sud venaient toujours du Royaume-Uni (UNCTAD, 2014)⁴³. Le Brexit suscite d'ailleurs des interrogations légitimes car il risque d'amenuiser sérieusement le poids relatif de l'UE sur l'échiquier économique sud-africain⁴⁴.

Néanmoins jusqu'ici, les relations économiques UE-Afrique du Sud se sont donc maintenues malgré les difficultés rencontrées sur le plan politique. Indépendamment des raisons liées à l'ancrage et la solidité de certains réseaux privés, la résilience des institutions européennes est également à souligner. La

41 EU Chamber of Commerce and Industry in Southern Africa, *Business Climate Survey 2016. EU Trade and Investment in South Africa* (2017); Agence wallonne à l'exportation de Johannesburg (2017), *La politique du B-BBEE en Afrique du Sud*; Délégation de l'UE à Pretoria (2018), *South Africa's Investment Summit 2018. EU Position Paper*.

42 EU Chamber... (2017); WTO (2017), *Trade Profile: South Africa*.

43 Londres est le siège de multinationales ayant prospéré au départ de l'Afrique du Sud, dont la plus célèbre est sans doute l'Anglo American.

44 Ces perspectives ne peuvent être étudiées ici car au moment où nous rédigeons ces lignes, les négociations n'ont toujours pas abouti à un accord définitif sur le divorce entre le Royaume-Uni et l'UE.

Chambre européenne de commerce et d'industrie (CECI) leur avait reproché leur trop long silence face aux problèmes rencontrés suite à l'élévation des exigences de la B-BBEE, à la suspension des TBI's ou aux délais concernant l'émission des permis nécessaires à la vente de produits étrangers en Afrique du Sud (*Letters of Authority*)⁴⁵. La délégation de l'UE a désormais porté ces problèmes à l'attention du nouveau gouvernement Ramaphosa⁴⁶ et lors du Sommet bilatéral du 15 novembre 2018, les deux parties se sont engagées à améliorer les conditions d'investissements⁴⁷. Le tandem « institutions européennes-secteur privé » semble donc s'être resserré ces derniers mois.

Par ailleurs, sur le plan de la coopération avec le gouvernement, les exigences européennes en matière de transparence et de traçabilité des résultats se sont accentuées au fil des années, tandis que les méthodes d'action se veulent plus avant-gardistes. Comme dans les autres PVD, l'aide budgétaire est conditionnée à des critères macroéconomiques et des performances chiffrées. Mais dans le cas sud-africain, depuis 2007, l'innovation, la prise de risque et les projets pilotes sont aussi valorisés. En effet, puisque l'APD européenne ne représente qu'une part infime du budget national sud-africain (moins de 1 %), l'UE la réserve pour financer des projets alternatifs, que le gouvernement – vu les obligations domestiques pesant sur lui – délaisse. Il s'agit par exemple de supporter un projet d'assurance santé dans une province, ou de réhabiliter une zone industrielle désaffectée (Délégation UE, 2014) au moyen de mécanismes ayant fait leur preuve en Europe, pour encourager le gouvernement à les répliquer s'il les juge porteurs⁴⁸. De ce fait, le principe *d'ownership* n'est pas mis à mal et les projets européens ne sont plus présentés comme des recettes inéluctables. Les évaluations démontrent l'efficacité des programmes conçus selon cette approche : leur mise en œuvre est plus rapide, favorise le dialogue et les échanges de connaissances et savoir-faire (Particip GmbH, 2013, viii).

Dans cette logique, comme expliqué supra, un mécanisme de *Dialogue Facility* a été mis en place depuis 2010, en partie financé par l'APD européenne pour favoriser le dialogue technique et sectoriel entre Sud-Africains et Euro-

45 Interview à la CECI, Johannesburg, avril 2018.

46 Délégation de l'UE (2018), *South Africa's Investment Conference 2018. EU Discussion Paper*.

47 EU-SA (2018), *7th Summit Joint Statement*, Bruxelles.

48 DEVCO (2007), *Joint Country Strategy Paper - EU/South Africa (2007-2013)*; DEVCO (2015), *MIP (2014-2020)*; interviews avec les directeurs et fonctionnaires chargés de l'Afrique du Sud à DEVCO et à la délégation de l'UE à Pretoria.

péens. Il permet d'organiser des réunions de travail et des séjours d'étude entre les départements ministériels sud-africains et les agences et directions générales européennes, les ministères des États membres, ou de financer des études de faisabilité, des sondages d'opinion sur divers sujets d'intérêt commun. Chacun y apprend de l'expérience et de l'expertise de l'autre. Le dialogue technique s'est ainsi poursuivi, même quand les relations politiques de haut niveau étaient altérées⁴⁹. La *Dialogue Facility* constitue donc un remarquable outil, puisque même lorsque le Chef d'État et son entourage proche (sous Zuma par ex.) ne sont pas idéologiquement en phase avec les décideurs européens, la coopération a pu se maintenir à des niveaux « inférieurs » mais toutefois décisifs, tels l'éducation, la culture et la recherche scientifique et technologique.

Notons que d'autres partenariats stratégiques de l'UE sont soutenus par des *Dialogue Facilities*, en général plutôt gérées par des sociétés de consultance sur contrat pluriannuel. C'est par exemple le cas du Brésil et de la Chine, ainsi que de pays non stratégiques, tel le Vietnam. Un outil de ce type se met en place avec le Canada, ce qui laisse supposer qu'il a démontré son efficacité. L'Afrique du Sud est néanmoins le seul partenaire stratégique de l'UE qui bénéficie encore d'un montant d'aide bilatérale pouvant directement contribuer à alimenter ce mécanisme. Le programme panafricain 2018-2020 avec l'Union africaine (UA) peut quant à lui servir à financer une série de dialogues politiques et techniques de haut niveau⁵⁰, mais à elle seule l'Afrique du Sud nourrit quasiment autant sinon plus de dialogues sectoriels que l'UA.

Reposant sur une approche pragmatique et non pas normative, il s'agit donc d'un instrument qui offre des perspectives intéressantes pour les partenariats avec d'autres pays africains et émergents, notamment les ACP dits « plus avancés » pour la période post-Cotonou. Les ACP reprochent en effet souvent à l'UE des attitudes paternalistes alors que la Russie ou la Chine ne conditionnent pas leur coopération à des critères éthiques. De plus, une réflexion transversale (sur les thèmes de l'emploi, de l'éducation, la violence urbaine) et intercontinentale par le biais d'une application élargie de la *Dialogue Facility* favoriserait les synergies pour initier des actions locales

49 Interviews avec les fonctionnaires de DEVCO, du SEAE, de l'ambassade sud-africaine à Bruxelles et de la délégation de l'UE à Pretoria. Pour un descriptif des dialogues passés et présents, voir <www.dialoguefacility.org/dialogue

50 Sur le Net : *Pan-African Programme. MIP 2018-2020*.

efficientes. Les défis des *townships* sud-africains ne sont pas sans rappeler ceux des *favelas* brésiliennes.

Le Sommet UE-Afrique du Sud de novembre 2018 a par exemple souligné la valeur particulière du dialogue relatif aux sciences et technologies. Il alimente en effet une collaboration privilégiée entre les deux partenaires depuis l'entrée en vigueur en 1997 d'un accord bilatéral de coopération scientifique et technologique, qui s'est récemment élargi à de nouveaux secteurs incluant la marine, la bioéconomie et les nanotechnologies. Il permet aussi à l'Afrique du Sud de faire partie des pays automatiquement éligibles à certains programmes cadres de recherche et d'innovation, tel « Horizon 2020 ». Ceci offre des possibilités qui pallient aussi les ressources limitées que le gouvernement consacre à ce secteur. Nous l'avons vu, les obstacles que doivent surmonter les jeunes entrepreneurs plus qualifiés amoindrissent leurs perspectives d'emplois. Une série de postes exigeant un profil hautement qualifié sont d'ailleurs désormais vacants parce que les candidats potentiels ont émigré (Höppli, 2014). Le *brain drain* est donc un phénomène handicapant aussi la transformation structurelle sud-africaine. Certes, le gouvernement s'implique beaucoup dans le secteur de l'éducation et y consacre en moyenne plus de moyens que les autres pays d'Afrique. Il s'est même lancé dans un programme destiné à garantir l'accès totalement gratuit à l'enseignement supérieur pour les jeunes issus de ménages à revenus moyens et faibles : mais la maigre proportion d'étudiants achevant le cycle secondaire avec un niveau satisfaisant pour y prétendre rend ce programme peu efficient. *A contrario*, le gouvernement a dû réduire les dépenses pour la recherche et le développement. Or pour prendre part à la quatrième révolution industrielle, caractérisée par la haute technologie et l'intelligence artificielle, l'Afrique du Sud a besoin de futurs talents dans les technologies d'information et communication, pourtant peu privilégiés par ses jeunes (De Rudder, 2018, 61). Pour quelques centaines d'entre eux, les programmes en recherche et développement technologique financés par l'UE (FP 7, Horizon 2020, Marie Curie) contribuent à la formation et la recherche locale⁵¹. Mais pour que les dynamiques opèrent à long terme, elles devront être soutenues par d'autres mécanismes *in situ* en parallèle, car la concurrence internationale est évidemment rude dans ce genre d'appels à candidatures.

51 Au sujet du nombre de projets financés et des montants alloués par la Commission, voir la *Roadmap 2017 for EU - South Africa S&T Cooperation sur le Net*.

La consolidation de la démocratie et la promotion des droits humains

Consolider la démocratie et favoriser le respect des droits humains sont des objectifs intégrés dans la collaboration bilatérale déployée d'une part à l'échelle internationale depuis la conclusion du partenariat stratégique en 2007 et d'autre part, *via* l'action européenne en Afrique du Sud même.

Au niveau international, les nombreux contentieux apparus entre l'UE et l'Afrique du Sud ces 10 dernières années remettent incontestablement en cause leur appréhension commune de « valeurs partagées » comme la démocratie ou les droits humains, de même que leur action concertée en faveur du multilatéralisme, de la paix et de la sécurité. De manière générale, l'Afrique du Sud a plutôt imité la Chine et la Russie dans ses votes au Conseil de Sécurité de l'ONU (2007-2008 et 2011-2012), en s'opposant par exemple aux sanctions contre l'Iran et la Birmanie. Dans les débats concernant la Libye de Kadhafi en 2011, l'Afrique du Sud prônait une approche plus prudente que l'option militaire finalement privilégiée par l'OTAN et plusieurs États membres de l'UE (Fioramonti et Kotsopoulos, 2015, 10). À l'égard des dérives autoritaires au Zimbabwe, Zuma a finalement défendu le régime Mugabe contre les sanctions européennes qui le visaient en 2011 et l'a soutenu lors de l'élection présidentielle contestée de 2013. L'accueil réservé par Zuma au leader soudanais Omar Al-Bashir lors d'un Sommet de l'UA organisé en Afrique du Sud en 2015 raviva la consternation en Europe, mais aussi dans une grande frange de l'opinion publique sud-africaine (Hierro, 2017, 185). Enfin en 2016, les dirigeants européens ont exprimé leur grave inquiétude suite à l'annonce par Pretoria de se retirer de la Cour pénale internationale. Par ailleurs, en matière de paix et de sécurité, il n'y a plus eu de collaboration conjointe UE-Afrique du Sud pour gérer des crises en Afrique depuis l'opération Artémis en RDC en 2003. Il semble qu'en s'attellant à vouloir consolider l'UA et son « architecture de paix et de sécurité », l'objectif de l'UE soit surtout d'inciter l'Afrique du Sud à s'engager dans un cadre régional plutôt qu'international : un dialogue bilatéral a par exemple eu lieu en 2016 sur les moyens d'apporter la paix et la justice au Burundi, mais en dehors de cela, le partenariat stratégique n'a pas eu d'effet levier décisif sur les enjeux de sécurité régionale (Haastrup, 2017).

Depuis 2007, les multiples plateformes de dialogue offertes par le partenariat stratégique ont permis aux Européens et aux Sud-Africains d'exposer leurs vues, d'exprimer ouvertement leurs désaccords et parfois même de mieux comprendre leurs positions respectives, notamment lors des rencontres

interparlementaires. Néanmoins, la politique étrangère et de sécurité sous Zuma a clairement été marquée, d'une part par la prédominance d'un « agenda africain » où la défense de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires domestiques l'a emporté sur la promotion des valeurs démocratiques et humanistes (Mthembu, 2017, 256). Et d'autre part, par le rapprochement avec les BRIC en vue de réformer les institutions internationales (FMI, Banque mondiale, ONU) afin que la nouvelle gouvernance globale reflète mieux le poids des puissances émergentes (Louw-Vaudran, 2016, 8 ; Hamill, 2018, 40). Selon certains analystes, sous le nouveau président Ramaphosa, l'Afrique du Sud, membre non permanent du Conseil de Sécurité à partir de 2019, pourrait favoriser une politique plus équilibrée entre la Russie et la Chine et ses partenaires de l'Ouest. Ramaphosa s'est engagé à défendre les valeurs démocratiques et libérales scellées dans la constitution du pays, dont il est d'ailleurs l'un des rédacteurs. Mais pour contrebalancer le poids des puissances occidentales, l'Afrique du Sud pourrait aussi réitérer ses prétentions à devenir membre permanent au Conseil de Sécurité (Fabricius, 2018).

Aujourd'hui, la plupart des observateurs reconnaissent que les institutions sud-africaines paraissent solides : l'Afrique du Sud est un pays démocratique, doté d'une constitution progressiste, d'un système judiciaire indépendant et d'une presse libre. Si le soutien européen n'est évidemment pas le seul à y avoir contribué, son impact n'est pas à négliger. Rappelons que depuis 1994, les diverses enveloppes bilatérales ont soutenu les institutions « non-exécutives » (parlements nationaux et régionaux, justice, *Chapter nine Institutions*⁵²). À côté de l'enveloppe programmable, pour promouvoir les droits de l'homme et soutenir la société civile, d'autres fonds européens ont aussi pu être mobilisés : les lignes thématiques *European Instrument for Democracy and Human Rights* et *CSOs and Local Authorities*.

On ne peut ainsi manquer de remarquer que les institutions (Parlement, *Public Protector*, *Judiciary*) qui ont joué un rôle clé dans la dénonciation et la gestion des dérives clientélistes et illégales de Zuma sont précisément celles que l'UE finance de longue date⁵³. En ce sens, ce n'est pas toujours

52 Parmi ces institutions établies pour défendre la démocratie, citons le Public Protector, l'Independent Electoral Commission, et la Human Rights Commission.

53 En 2014-2020, l'UE en était à son 5^e programme de soutien au secteur législatif ; l'aide au Département de la Justice et à la création de « cliniques juridiques » est également une spécificité de son action en Afrique du Sud.

l'ampleur des moyens financiers alloués mais la fidélité et l'ancrage à long terme qui s'avèrent payants. En outre, quand ils eurent le sentiment d'être « attaqués » par les politiques économiques de Zuma, les investisseurs européens ont facilement pu se faire entendre au Parlement : à plusieurs reprises, la Chambre de commerce européenne y a émis ses griefs, ce qui a conduit à des améliorations sensibles du climat d'investissement⁵⁴. Par ailleurs, depuis 1994, l'appui européen constant à la société civile a également permis des avancées sur des terrains où l'État s'avérait défaillant, par exemple dans l'aménagement de services de base aux populations et la promotion des droits constitutionnels. Néanmoins, ces dernières années, la diminution des fonds et la complexification des procédures bureaucratiques ont inéluctablement réduit le cercle des bénéficiaires potentiels.

Certes, l'élection de Ramaphosa, ancien syndicaliste devenu opulent homme d'affaires, a suscité l'espoir qu'un renouveau politique, économique et éthique s'opère jusqu'au sommet de l'État. Mais la corruption en Afrique du Sud et dans l'ANC n'est pas arrivée avec Zuma et ne va pas disparaître du jour au lendemain après son départ, car tous les niveaux de l'administration sont contaminés. Si l'ANC a pu compter sur l'aura de son combat contre l'apartheid pour se maintenir au pouvoir, les jeunes générations en difficulté la regardent de moins en moins comme incontournable. En plus, l'ANC est très divisée et pour se maintenir à sa tête, Ramaphosa doit multiplier les compromis en contentant à la fois l'aile plus à gauche qui réclame la « redistribution des terres agricoles, sans compensation pour les anciens propriétaires » et les milieux d'affaires dont il est issu et auquel il a promis d'assainir la gouvernance publique.

Les équilibres restant donc en réalité fragiles, l'APD européenne continue d'aider des organisations de la société civile à se structurer et à formuler leurs revendications face au gouvernement : l'évolution suivie par la Foundation for Human Rights (FHR), soutenue par l'UE depuis 1996, en est un parfait exemple. D'une part, la FHR organise régulièrement des débats où les ministres ont à répondre de leurs actes face à la population, et d'autre part, elle agit comme agence de redistribution de l'APD européenne vers

Les Chapter 9 Institutions ont été soutenues depuis 1995 et parmi elles, l'UE soutient toujours l'Independent Electoral Commission et la Human Rights Commission.

54 Par ex., des mesures ont été prises en 2017 pour réduire les délais dans l'émission des permis nécessaires à la vente de produits étrangers en Afrique du Sud. Interview à la CECI, Johannesburg, avril 2018.

les communautés locales éloignées ou en zone rurale, que les coopérants européens n'ont pas les moyens logistiques d'atteindre eux-mêmes aussi directement⁵⁵. D'où l'inquiétude de ces organismes qui redoutent qu'après 2020, l'APD ne s'amenuise fortement ou disparaisse : si l'aide européenne les a aidés à grandir, certains en sont devenus totalement dépendants. Là aussi, pour dépasser les inconvénients de la relation bailleur-réципиendaire, l'avenir des mécanismes de coopération pourrait résider dans l'association plus étroite de la société civile aux discussions techniques de la *Dialogue Facility*. Cela favoriserait la transmission de savoir-faire et de connaissances dans une perspective inclusive, où les desiderata et les contraintes des uns et des autres pourraient s'exprimer. De plus, l'UE, comme intermédiaire et interlocuteur, contribuerait de ce fait à faible coût au dialogue entre autorités publiques et citoyens, sans risquer l'ingérence. Gouvernement et société civile ne seraient ainsi plus seulement conçus comme deux canaux parallèles de réception des fonds, mais s'inséreraient davantage dans une « chaîne de valeurs » multilatérale, précieuse dans un pays où il est particulièrement complexe de coaliser gouvernement, travailleurs et monde entrepreneurial (Cilliers, 2017).

La promotion de l'intégration régionale

Depuis les années 1990, l'UE s'implique activement dans la promotion de l'intégration régionale du continent africain, comme elle le fait dans d'autres parties du monde (Hettne, 2010, 31). C'est une manière d'affirmer sa spécificité identitaire et normative à l'échelle internationale, en diffusant hors de ses frontières le « modèle » de coopération unique qui la caractérise et qui a favorisé sa reconstruction politico-économique après la Seconde guerre mondiale (Farrell, 2004, 4). Mais la promotion de l'intégration régionale lui permet aussi de satisfaire des intérêts pragmatiques : en incitant ses partenaires singuliers à collaborer entre eux à l'intérieur d'espaces élargis, l'UE accroît l'étendue de son impact potentiel à l'étranger. Dans le contexte d'interdépendances liées à la mondialisation, l'UE réalise ainsi des économies d'échelle bénéfiques sur le plan commercial et financier, utiles pour concurrencer d'autres rivaux économiques. Comme expliqué dans la première partie de cet article, l'étape la plus emblématique de l'action européenne à ce niveau en Afrique australe est la conclusion l'APE EU-SADC, qui constitue

55 Brochures et archives de la FHR remises par ses dirigeants, Yasmin Sooka et Hanif Vally.

d'ailleurs le seul APE d'envergure régionale à avoir été ratifié à ce jour sur le continent⁵⁶.

Alors que certains déplorent le manque d'ambition de l'accord – puisqu'il ne couvre finalement que le commerce de marchandises⁵⁷ et n'est pas parvenu à intégrer tous les pays de la SADC (6 sur 15)⁵⁸ – d'autres soulignent néanmoins ses acquis incontestables. En effet, il faut relever tout d'abord sa capacité à fédérer certains pays, alors en proie à des divergences profondes : le manque de confiance entre les partenaires de la SACU, union douanière en pleine restructuration interne⁵⁹, a pu être surmonté et ceux-ci disposent désormais du même tarif extérieur commun (TEC) à l'égard d'un de leurs partenaires commerciaux prépondérants⁶⁰. Les structures économiques encore fragiles des BLNS sont relativement protégées (*via* les clauses de sauvegarde notamment) et l'Afrique du Sud a accepté la concurrence des produits européens dans son traditionnel pré carré : en effet, comme environ 85 % à 94 % des importations des BLNS viennent d'Afrique du Sud, ces États sont parfois considérés comme

-
- 56 En attendant sa ratification par tous les États membres de l'UE, l'accord est entré provisoirement en vigueur en octobre 2016. L'entrée en application pour le Mozambique date du 4 février 2018.
- 57 L'APE ne contient aucune disposition sur les services, les investissements, les droits de propriété intellectuelle, la politique de concurrence ou les fournitures publiques. Il inclut cependant une clause de rendez-vous pour une coopération future dans ces domaines (art. 16-19) (Berends, 2016, 6).
- 58 Au sein de la SADC, certains pays tels la Tanzanie font partie du groupe APE-Communauté d'Afrique de l'Est, d'autres tels le Zimbabwe, les Seychelles, Maurice et Madagascar ont intégré l'APE-Afrique orientale et australe.
- 59 L'enjeu est de réviser la formule répartissant son pool de revenus douaniers et d'accises. Bien que réformée en 2002, la formule en vigueur, calculée notamment sur la part de chaque État membre dans le volume des importations intra-SACU, implique que les BLNS, important énormément depuis l'Afrique du Sud, reçoivent la part la plus significative des recettes douanières. Ce système vise à compenser le fait que le TEC de la SACU a été élaboré pour protéger les industries sud-africaines, au détriment du développement industriel des BLNS qui ont toujours dû payer plus pour les biens importés qu'ils n'auraient dû le faire en l'absence de TEC. Les BLNS sont devenus dépendants de ces revenus de la SACU qui financent jusqu'à 50 % du budget public du Swaziland, 44 % du Lesotho, 35 % de la Namibie et 30 % du Botswana. Vu les défis en termes d'emploi et de fiscalité en Afrique du Sud, le Treasury veut réviser cette formule : le prix de sa contribution lui semble disproportionné, car les transferts vers les BLNS leur permettent d'établir un régime fiscal plus attractif et de concurrencer Pretoria pour attirer les IDE (McCarthy, 2013 ; Fabricius, 2015).
- 60 La Namibie n'a jamais accepté le TEC du TDCA et continuait d'appliquer le TEC SACU (Erasmus, 2014, 225).

des « provinces économiques sud-africaines » (Ahwireng-Obeng et McGowan, 1998, 23). L'APE pourrait donc contribuer à alléger cette dépendance et atténuer les distorsions « centre-périphéries » caractérisant l'Afrique australe. Par ailleurs, les dispositions en matière de règles d'origine, permettant le cumul entre pays signataires d'APE, veulent insuffler des dynamiques plus circulaires, favorisant l'intégration régionale. Bien sûr, ce processus ne sera effectif que lorsque les gouvernements de la région auront mis en œuvre les accords de coopération douanière et administrative permettant les contrôles requis, ce qui pourrait prendre encore plusieurs années.

Ainsi, comme nous l'avions constaté pour les stratégies internes à l'Afrique du Sud, les objectifs visés au niveau régional dans l'APE restent très fortement conditionnés par des facteurs *politiques*, mais ils se heurtent aussi pour l'instant à de gros défis d'ordre *structurel*. Par exemple, malgré la décision politique d'établir une zone de libre-échange SADC en 2008, le commerce intra-régional n'y dépasse pas les 10 %. À la faiblesse des institutions et la subsistance de barrières non tarifaires, s'ajoute le problème qu'exportant des matières premières analogues (denrées agricoles, minéraux, produits semi-finis), les pays membres (hormis l'Afrique du Sud) possèdent des structures économiques similaires qui tendent dès lors à se concurrencer plutôt qu'à être complémentaires. Le principe de cumul régional formalisé par l'APE offre donc une perspective de diversification économique intéressante, puisqu'il permet d'ajouter de la valeur aux produits exportés par la SADC *via* un partage de la chaîne de production entre pays, alors qu'actuellement les logiques sont davantage confinées à l'échelle nationale⁶¹ (OECD, 2017, 32-34). Mais cela nécessite cependant que d'autres changements radicaux s'opèrent, à commencer par le développement d'infrastructures, d'industries et de services dans les pays moins avancés. En l'absence de ces mécanismes complémentaires, l'Afrique du Sud, économie de loin la plus diversifiée, continuera à polariser les investissements au détriment de ses voisins (Baffi et Vivet, 2017).

Dans ce contexte régional, comment l'UE peut-elle offrir des appoints intéressants ? Tout en consolidant ce qui est établi dans l'APE, il s'agit pour les décideurs européens d'approfondir leurs connaissances des logiques régionales, en ciblant les domaines où leur expérience peut faire la différence. Tout d'abord, d'un point de vue bilatéral, comme le prévoit la *Dialogue Facility*, il est nécessaire de poursuivre le dialogue et le soutien technique en termes de

61 L'origine de la valeur ajoutée des produits exportés de la SADC est principalement domestique (80 %).

coopération douanière ou de contrôle phytosanitaire, pour que les protocoles et mécanismes formalisés dans l'APE puissent être mis en œuvre. En outre, au-delà du cercle des négociateurs, les potentialités de l'APE gagneraient à être mieux connues pour être mieux exploitées : des séminaires de consultation et d'évaluation associant la société civile sont d'ailleurs à l'ordre du jour⁶². À plus long terme, l'enjeu au niveau régional réside dans la capacité pour l'UE d'accompagner les efforts réflexifs de la SADC – telle la *SADC Industrialisation Strategy and Roadmap 2015-2063* – pour repenser les moyens d'optimiser les chaînes de valeur dans la région. Deux nécessités semblent aussi s'esquisser : (re)créer un environnement fiscal attractif et aiguïser les exigences en matière de *Corporate Social Responsibility* pour que l'arrimage à la mondialisation soit compatible avec un développement inclusif et durable⁶³. À nouveau, le renouvellement des autorités politiques dans de nombreux pays de la SADC laisse entrevoir des possibilités de changement, comme en témoigne par exemple l'intérêt manifesté envers l'organisation par Cyril Ramaphosa, au lendemain de sa propulsion à la tête de l'État. Mais on sait combien les pressions domestiques dans chaque État compliquent aussi la solidarité à l'échelle régionale.

Conclusion

Les partenaires stratégiques de l'UE présentent deux caractéristiques principales : tout d'abord, ce sont des alliés qui dans le domaine de la gouvernance, de la paix et de la sécurité, sont supposés aider à façonner l'ordre global en fonction des objectifs politiques, économiques ou diplomatiques européens. Même avec les pays aux valeurs et modèles de gouvernance antagonistes, le partenariat stratégique est censé entretenir le dialogue sur des dossiers sensibles, indépendamment des divergences de vues : vis-à-vis d'États comme la Russie ou la Chine, sur les contentieux à propos de l'Ukraine, de l'Ossétie du Sud ou de la Birmanie par exemple, le label de « partenaire stratégique » a permis de dépasser la rhétorique de l'affrontement et du conflit, pour réintroduire un discours fondé sur la coopération. Idéalement, les partenariats stratégiques sont aussi conçus comme des mécanismes

62 Interview avec les fonctionnaires de la DG Trade à la Délégation de l'UE à Pretoria ; ACP-UE 2109/18, *Joint ACP-EU Ministerial Trade Committee*, Brussels, 20/10/2017, draft minute 12/04/2018, p. 5 ; "Dialogue on EU-SADC EPA Rules of Origin Implementation" sur <www.dialoguefacility.org/dialogue.html>.

63 Voir à ce sujet, une analyse concernant le Mozambique (Folio, 2017).

favorisant l'adoption en interne du modèle européen par l'État tiers (Blanco, 2016 ; Ferreira-Pereira et Vieira, 2016).

Dans cette optique, l'optimisme était perceptible quand l'UE a conclu un partenariat stratégique avec l'Afrique du Sud en 2007, puisque l'État postapartheid se reconstruisait en grande partie sur des fondements en phase avec le modèle européen (démocratie, État de droit, libéralisme économique). Cependant, en tant que pays africain et émergent, l'Afrique du Sud a aussi évolué en interaction avec d'autres modèles sociétaux dont les présidences Mbeki et Zuma ont cherché à se rapprocher (l'*African Renaissance* était le leitmotiv de la politique extérieure de Mbeki, ce dernier ayant aussi favorisé le rapprochement avec les BRIC, lequel a été entériné sous le mandat de Zuma). Récemment, cette trajectoire a fortement compliqué la collaboration UE-Afrique du Sud aux sommets étatiques : depuis 2007, les résultats du partenariat stratégique en matière de promotion des valeurs à l'échelle globale et sur les questions de paix et de sécurité ont été plutôt décevants. Par contre, dans les domaines relevant davantage de la *soft policy*, les dialogues furent plus fructueux (commerce, éducation, sciences et technologies) (Landsberg et Hierro, 2016, 121). Par ailleurs, grâce aux multiples canaux d'intervention européenne en Afrique du Sud, antérieurs à l'établissement du partenariat stratégique, des « normes européennes » se sont tout de même ancrées dans le pays, comme la deuxième partie de cet article l'a démontré (démocratie, droits de l'homme, libéralisme, intégration régionale). L'un des objectifs majeurs assignés au partenariat stratégique – la diffusion de normes – est ainsi à ce jour partiellement rencontré. Au regard de nos observations, le partenariat stratégique apparaît donc finalement comme une superstructure plus *normative* que *pragmatique*, venant enrober les cadres d'interaction déjà existants, sans effet multiplicateur percutant. Néanmoins, le partenariat stratégique ne peut pas être réduit à un simple « catalogue de bonnes intentions » : en collationnant les instruments d'action européenne sur le terrain, on constate qu'ils sont élaborés dans le souci de répondre rationnellement aux défis spécifiques auxquels l'Afrique du Sud est confrontée, sur les plans domestique et régional du moins.

Les évolutions politiques et l'ampleur des défis liés aux héritages postapartheid démontrent toutefois que ces acquis sont fragiles et qu'à l'échelle globale, la confrontation opposant puissances traditionnelles et puissances émergentes s'accroît. Ce sont des réalités dont l'UE va devoir tenir compte dans la reconfiguration de ses relations avec les pays africains et émergents, enjeu des négociations post-Cotonou. À cet égard, la coopération initiée avec l'Afrique

du Sud préfigure des méthodes qui seront probablement systématisées avec les pays dits « plus avancés » parmi les ACP. Les difficultés repérées dans le cas sud-africain sont donc intéressantes à prendre en compte en ce qu'elles pourraient se poser de manière analogue chez d'autres partenaires au profil politique ou socioéconomique proche, à l'heure où les dynamiques globales et locales troublent les équilibres interétatiques traditionnels. Des pays jadis « en développement » deviennent « émergents », affirment leur autonomie et ne sont intéressés par la collaboration européenne que si celle-ci s'affranchit des schémas obsolètes « donateur-réципиendaire » et se distingue subtilement et pragmatiquement parmi les autres offres (est-asiatiques, chinois ou indiens).

À plusieurs reprises, nous avons vu combien les obstacles *politiques* et *structurels* peuvent entraver les stratégies envisagées, par exemple au sujet de l'association plus systématique du secteur privé pour générer une croissance inclusive, ou dans le domaine de l'intégration économique régionale. Les communications de l'UE, comme de l'UA d'ailleurs, laissent parfois penser que les changements seront flagrants et immédiats, alors qu'ils nécessiteront encore beaucoup de temps et d'efforts pour se traduire en réalité. Le manque de diversification économique des pays africains, l'absence de complémentarité dans la production régionale, les obstacles à la circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes ne seront pas résolus du jour au lendemain parce que des APE ou une zone de libre-échange continentale se ratifient aujourd'hui sur le papier. Par ailleurs, l'effet levier « pharaonique » dont se targue le Plan d'investissement Juncker – censé générer 44 milliards d'euros d'ici 2020 – semble finalement modeste par rapport aux estimations de la Banque africaine de développement, laquelle chiffre les seuls besoins en infrastructure en Afrique entre 130 et 170 milliards de dollars par an (Banque africaine de développement, 2018). Faute de résultats rapides, les effets d'annonce génèrent interrogations et déceptions, alors que le temps du développement s'inscrit par définition sur le long terme.

Par contre, certaines réorientations récentes des stratégies européennes ont incontestablement engendré des résultats plus tangibles : par exemple, en démultipliant ses échelons d'interaction, le partenariat Afrique du Sud/UE est parvenu à augmenter ses chances de résultats, surtout lorsque le canal le plus conventionnel – à savoir gouvernemental – n'a justement pas pu être privilégié pour des raisons conjoncturelles et politiques. Ces dernières années, la coopération avec la société civile et les discussions bilatérales aux niveaux opérationnel et technique ont offert des alternatives qui, si elles ne se sont pas complètement substituées au gouvernement, ont néanmoins

largement contribué à la préservation du lien, et donc à la concrétisation d'objectifs communs.

Certes, la disparition probable de l'enveloppe bilatérale d'APD après 2020 pour les pays étiquetés « plus avancés » inquiète les secteurs où elle était importante pour pallier la faiblesse de l'engagement étatique (allocation des services publics de base en zones rurales ou périphériques, soutien aux ONGs et PME...). Il reste à déterminer si les outils réputés plus « matures » – que l'UE veut systématiser dans sa collaboration avec les pays plus avancés – permettront de contrebalancer cette interruption financière. Plus que par l'ampleur des moyens financiers injectés dans les pays partenaires, le pari est que l'UE puisse se distinguer par sa capacité d'insuffler le changement et l'innovation au niveau local, soit en démontrant les réels avantages du système démocratique chez elle et ailleurs, ce qui ne va plus de soi actuellement ; soit en contribuant à responsabiliser les entreprises en matière de développement durable et de respect de l'environnement ; soit enfin en prouvant que son savoir-faire et ses connaissances peuvent être utiles dans des contextes sociétaux différents. Les échanges en matière d'éducation, de nouvelles technologies et de recherche et développement pourraient par exemple déboucher sur des solutions durables pour mieux appréhender les problématiques économiques et migratoires dans une optique *win-win* pour chacune des parties prenantes. À cet égard, les mécanismes établis par la *Dialogue Facility* recèlent un potentiel non-négligeable, pourvu que les plateformes bilatérales intègrent les enjeux régionaux et s'élargissent aux diverses composantes de la société civile. L'ouverture des discussions aux pays plus éloignés spatialement mais aux profils analogues permettrait aussi de dépasser l'approche "géographique" caractérisant aujourd'hui les politiques de coopération européenne pour favoriser des approches plus transversales. N'est-ce pas *via* ces mécanismes non dispendieux mais à haute valeur technique et démocratique ajoutée que la coopération européenne pourrait continuer à se réinventer ?

Références bibliographiques

Adelle Camilla and Kotsopoulos John (2017), "The EU-South Africa Strategic Partnership and global environmental governance: towards effective multilateralism after Copenhagen?", *South African Journal of International Affairs*, vol. 24, n° 2, p. 229-248.

Ahwireng-Obeng Fred and McGowan Patrick (1998), “Partner or Hegemon? South Africa in Africa: Part One”, *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 16, n° 1, p. 5-38.

Bach Daniel (1996), « L’Afrique du Sud, l’Union européenne et la Convention de Lomé: Du bilatéralisme au néo-régionalisme? », *Études Internationales*, vol. 27, n° 4, p. 733-742.

Baffi Solène et Vivet Jeanne (2017), « L’Afrique australe: un ensemble composite, inégalement intégré à la mondialisation », *Géoconfluences*, <<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/>>.

Berends Gijs (2016), “What does the EU-SADC EPA really say? An analysis of the economic partnership agreement between the EU and South Africa”, *South African Journal of International Affairs*, vol. 23, n° 4.

Blanco Luis Fernando (2016), “The functions of ‘strategic partnership’ in European Union foreign policy discourse”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 29, n° 1, p. 36-54.

Burgis Tom (2015), *The Looting Machine*, New York, PublicAffairs.

Carbone Maurizio (2011) [2nd ed], “The EU and the Developing World: Partnership, Poverty, Politicization”, in **Christopher Hill, Michael Smith and Sophie Vanhoonacker** (eds), *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, p. 324-348.

Carbone Maurizio et Orbie Jan (2014), “Beyond Economic Partnership Agreements: the European Union and the trade-development nexus”, *Contemporary Politics*, vol. 20, n° 1, p. 1-9.

Cilliers Jackie (2017), *Fate of the Nation. 3 Scenarios for South Africa’s Future*. Johannesburg, Jonathan Ball Publishers.

Chakrabarty Dipesh (2007) [New ed.], *Provincializing Europe. Postcolonial Thought and Historical Difference*, Princeton, Princeton University Press.

Commission européenne, DG TRADE (2016), “The Economic Impact of the SADC EPA Group – EU Economic Partnership Agreement”, Bruxelles, p. 15.

De Rudder Florine (2018), *South Africa: Risk Analysis of an Emerging Economy*, Louvain School of Management, UCL.

Douki Caroline et Minard Philippe (2007), « Histoire globale, histoires connectées : un changement d'échelle historiographique : Introduction », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 54, n° 4bis/5, p. 7-21.

Dubresson Alain et Gervais-Lambony Philippe (2018), « S'est-il vraiment passé quelque chose d'important en Afrique du Sud en février 2018? », *EchoGéo Sur le Vif*, <<https://journals.openedition.org/echogeo/15286>>.

Erasmus Gerhard (2014), "Namibia and the Southern African Customs Union", in **Anton Bösl, André du Pisani and Dennis U Zaire** (eds), *Namibia's Foreign Relations*, Windhoek, Konrad Adenauer Foundation, p. 211-230.

Fabricius Peter (2015), "Time to pull the plug on SACU?", *ISS Today*.

Fabricius Peter (2018), "SA returns to the UN Security Council with a new leader", *ISS Today*.

Farrell Mary (2004), "The EU and Inter-Regional Cooperation: In Search of Global Presence?", *Comparative Regional Integration Studies e-Working Papers*, Bruges, United Nations University.

Ferreira-Pereira Laura and Vieira Vysotskaya Guedes Alena (2016), "The European Union's Strategic Partnerships: conceptual approaches, debates and experiences", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 29, n° 1, p. 3-17.

Fioramonti Lorenzo (2004), "The European Union promoting democracy in South Africa: Strengths and Weaknesses", *DSA European Development Policy Study Group*, n° 30.

Fioramonti Lorenzo and Kotsopoulos John (2015), "The evolution of EU-South Africa relations: what influence on Africa?", *South African Journal on International Affairs*, vol. 22, n° 4, p. 463-478.

Folio Fabrice (2017), « Dynamisme et réorientation territoriale au Mozambique : un PMA en sortie ? », *Géocofluences*, <<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/>>.

Franck Christian (2018), « La stratégie globale 2016 de l'Union européenne : une inflexion de la conditionnalité politique dans l'action extérieure », in **Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen et Constantin Stephanou** (dir.), *Union de valeurs ? La mise en œuvre des valeurs et des principes fondamentaux de l'Union européenne*, Genève, Global Studies Institute de l'Université de Genève, p. 181-194.

Gervais-Lambony Philippe (2013), *L'Afrique du Sud et les États voisins*, Paris, Armand Colin, « coll. U ».

Gratius Susanne (2011), “Can EU strategic partnerships deepen multilateralism?”, *Working Paper*, n° 109, Madrid, FRIDE.

Haastrup Toni (2017), “The undoing of a unique relationship? Peace and security in the EU-South Africa strategic partnership”, *South African Journal of International Affairs*, vol. 24, n° 2, p. 197-213.

Haguenau-Moizard Catherine et Montalieu Thierry (2004), « L'évolution du partenariat UE-ACP de Lomé à Cotonou: de l'exception à la normalisation », *Mondes en développement*, vol. 4, n° 128, p. 65-88.

Hamill James (2018), *Africa's Lost Leader: South Africa's Continental Role since Apartheid*, Oxon, Routledge.

Hettne Björn (2010), “EU Foreign Policy: The Interregional Model”, in **Fredrik Söderbaum and Patrik Stålgren** (eds), *The EU and the Global South*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers, p. 15-61.

Hierro Lara (2017), “Short term interests, long term perspectives: Balancing South Africa's peace and security approach in the EU-SA Strategic partnership”, *South African Journal of International Affairs*, vol. 24, n° 2, p. 175-195.

Holland Martin (1995), *European Union Common Foreign Policy. From EPC to CFSP Joint Action and South Africa*, Basingstoke, Macmillan.

Holland Martin (1998), “Vices and Virtues: Europe's Foreign Policy and South Africa, 1977-1997”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 3, n° 2, p. 215-232.

Holland Martin (2002), *The European Union and the Third World*, New York, Palgrave.

Höppli Thomas (2014), *New Evidence on the Brain Drain from South Africa*, Cape Town, PRISM, University of Cape Town.

Keukeleire Stephan and Delreux Tom (2014) [2nd ed.], *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Landsberg Chris and Hierro Lara (2017), “An overview of the EU-SA Strategic Partnership 10 years on: Diverging world views, persisting interests”, *South African Journal of International Affairs*, vol. 24, n° 2, p. 115-135.

Louw-Vaudran Liesl (2016), “Is South Africa a norm entrepreneur in Africa?”, *ISS Policy Brief*, n° 94.

Marais Hein (2011), *South Africa Pushed to the Limit: The Political Economy of Change*, London, Zed Books.

Masters Lesley (2017), “The EU-South Africa Strategic Partnership: from bilateral to multilateral forums and the strategic value for South Africa”, *South African Journal of International Affairs*, vol. 24, n° 2, p. 215-228.

McCarthy Colin (2013), “A Perspective on Common Industrial Policies for the Member States of the Southern African Customs Union”, *Tralac Working Paper*.

Mthembu Philani (2017), “Situating the European Union within South Africa’s foreign policy calculus”, *South African Journal of International Affairs*, vol. 24, n° 2, p. 249-260.

Paton Carol (2011), “Trade union strategies are not helping the poor and unemployed”, *Transformation Audit: From Inequality to Inclusive Growth*, p. 40-45.

Peemans Jean-Philippe (2017), « Études postcoloniales et études de développement : ambiguïtés et questionnements », in **Achille Mbembe** (dir.), *Les sciences sociales face aux défis du monde à venir, Recueil de communications du colloque*, Louvain-la-Neuve, p. 19-30.

Renard Thomas (2011), “The Treachery of Strategies: A Call for True EU Strategic Partnerships”, *Egmont Paper* 45, Bruxelles, Academia Press.

Sautenet Antoine (2012), “The EU’s Strategic Partnerships with Emerging Powers: Institutional, Legal, Economic and Political Perspectives”, in **Thomas Renard and Sven Biscop** (eds), *The European Union and Emerging Powers in the 21st Century. How Europe Can Shape a New Global Order*, Burlington, Ashgate, p. 123-145.

Schmidt Elizabeth (2013), *Foreign Intervention in Africa. From the Cold War to the War on Terror*, Cambridge, Cambridge University Press.

Soko Mills et Qobo Mzukisi (2017), “Economic, trade and development relations between South Africa and the European Union: The end of a strategic partnership? A South African perspective”, *South African Journal of International Affairs*, vol. 24, n° 2, p. 137-157.

Walliser Jan (2018), “Africa’s partnership with the G-20: Compact with Africa in 2018”, *Foresight Africa*, Brookings Editions, p. 104-107.

Documents officiels

Accord de partenariat économique entre l'UE et ses États membres, d'une part, et les États de l'APE CDAA, d'autre part, Journal officiel de l'UE, 16/9/2016, L253/3.

Accord sur le commerce, le développement et la coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Afrique du Sud, d'autre part, Journal officiel des Communautés européennes, 4/12/1999, L311/3.

ACP-UE 2109/18, *Joint ACP-EU Ministerial Trade Committee*, Brussels, 20/10/2017, draft minute 12/04/2018.

Agence wallonne à l'exportation de Johannesburg (2017), *La politique du B-BBEE en Afrique du Sud*.

Banque africaine de développement (2018), *Perspectives économiques en Afrique*, Abidjan.

Commission européenne (1995), "Coopération UE-Afrique du Sud", Memo 95/61.

Commission européenne (1997), "Union européenne/Afrique du Sud : propositions de coopération à long terme", Memo 97/30.

Commission européenne (2017), *Roadmap for EU - South Africa SetT cooperation*.

COM (1996) 570 final du 20/11/1996, *Livre vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du xxi^e siècle - Défis et options pour un nouveau partenariat*.

COM (1999) 124 final du 12/03/1999, *Proposal for a Council Regulation on development cooperation with South Africa*.

COM (2017) 763 final du 12/12/2017, *Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations relatives à un accord de partenariat entre l'UE et les ACP*.

COM (2018) 3225 final du 22/05/2018, *Implementing decision adopting a Multiannual Indicative Programme for the Pan-African Programme for the period 2018-2020 to be financed from the general budget of the Union*.

Délégation de l'UE à Pretoria (2014), *Support to the SA-EU Policy Dialogue on Territorial Cohesion and Employment: Operationalising the Secretariat for the Distressed Mining Towns Inter-Ministerial Committee. Final Report.*

Délégation de l'UE à Pretoria (2016), *30 Years of EU development Support to South Africa.*

Délégation de l'UE à Pretoria (2018), *South Africa's Investment Conference 2018. EU Discussion Paper.*

Department of Water Affairs (2009), *MSB III Mid-Term Review, Water and Sanitation backlog reduction.*

DG DEVCO (2007), *Joint Country Strategy Paper - EU/South Africa (2007-2013).*

DG DEVCO (2015), *Multiannual Indicative Programme between the Republic of South Africa and the EU (2014-2020).*

DG TRADE (2018), *European Union, Trade in goods with South Africa.*

DIRCO (2012), *White Paper on South Africa's Foreign Policy - Building a Better World: the Diplomacy of Ubuntu,* Pretoria.

DTI (2016), *Presentation of the SADC and EU EPA,* Pretoria.

EU Chamber of Commerce and Industry in Southern Africa (2017), *Business Climate Survey 2016. EU Trade and Investment in South Africa,* Johannesburg.

EU-SA (2018), *7th Summit, Joint Statement,* Bruxelles.

OECD (2017), *OECD Economic Surveys: South Africa 2017,* OECD Editions, Paris.

PARTICIP GMBH (2013), *Evaluation of Budget Support in South Africa,* Freiburg.

SADC (2015), *SADC Industrialisation Strategy and Roadmap 2015-2063,* Harare.

SEAE (2016), *Vision partagée, action commune: une Europe plus forte. Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'UE,* Bruxelles.

Secrétariat général du Conseil (2012), *Factsheet. EU-South Africa relations,* Bruxelles.

UNCTAD (2014), *Bilateral FDI Statistics,* Geneva.

WTO (2017), *Trade Profile: South Africa*, Geneva.

World Bank (2018), *Ease of doing business in South Africa*, Washington.

Anne-Sophie Gijs

Docteure en histoire, professeure à l'UCLouvain, École interfacultaire en études européennes.

anne-sophie.gijs@uclouvain.be

Camille Gijs

Diplômée de l'Erasmus University Rotterdam, poursuit ses recherches dans le domaine de la prévention de conflits. Elle a notamment travaillé à l'International Crisis Group.

camille.gijs@gmail.com