

L'AFRIQUE DU SUD ET LA RDC : ÉVALUATION D'UN PARTENARIAT SUD-SUD AU SERVICE DE LA PAIX, DE LA GOUVERNANCE ET DU DÉVELOPPEMENT

NEISSAN ALESSANDRO BESHARATI
CARMEL RAWHANI



SEPTEMBER
2016

*African perspectives.
Global insights.*

SOUTH AFRICAN INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

The South African Institute of International Affairs (SAIIA) has a long and proud record as South Africa's premier research institute on international issues. It is an independent, non-government think tank whose key strategic objectives are to make effective input into public policy, and to encourage wider and more informed debate on international affairs, with particular emphasis on African issues and concerns. It is both a centre for research excellence and a home for stimulating public engagement. SAIIA's occasional papers present topical, incisive analyses, offering a variety of perspectives on key policy issues in Africa and beyond. Core public policy research themes covered by SAIIA include good governance and democracy; economic policymaking; international security and peace; and new global challenges such as food security, global governance reform and the environment. Please consult our website www.saiia.org.za for further information about SAIIA's work.

FOREIGN POLICY PROGRAMME

SAIIA's Foreign Policy research covers three pillars: South African Foreign Policy; the foreign policy engagement of key African driver countries in their region, with a specific focus on supporting regional peace and security; and the engagement of key global (including emerging) players in Africa, with the view to supporting African development, peace and stability at a national, regional and continental level.

The programme seeks to produce a body of work that assists policymakers, the business community and civil society working on South African and African foreign policy concerns. SAIIA gratefully acknowledges the support of the Swedish International Development Agency and the IDRC (Canadian International Development Research Centre) which generously support the Foreign Policy Programme.

MANAGER Aditi Lalbahadur, aditi.lalbahadur@wits.ac.za

© SAIIA SEPTEMBER 2016

All rights are reserved. No part of this publication may be reproduced or utilised in any form by any means, electronic or mechanical, including photocopying and recording, or by any information or storage and retrieval system, without permission in writing from the publisher. Opinions expressed are the responsibility of the individual authors and not of SAIIA.

Please note that all currencies are in US\$ unless otherwise indicated.

Cover photo © GovernmentZA, 'President Jacob Zuma visits Democratic Republic of Congo, 16 Oct 2015', <https://www.flickr.com/photos/governmentza/22289251292/in/photostream/>, accessed 1 June 2016

ABSTRACT

« L'essor du Sud »* et le rôle joué par les « puissances émergentes » dans le développement mondial sont des thèmes qui ont animé une part importante des discours politiques et économiques depuis une décennie. Toutefois, il n'y a guère de preuves empiriques sur la contribution des partenaires émergents du Sud, à cause de l'absence de systèmes communs de mesure de la coopération Sud-Sud (CSS). L'étude de cas suivante utilise le cadre analytique développé par NeST (Réseau de laboratoires d'idées du Sud) pour cerner la portée, l'étendue et la qualité de l'initiative de l'Afrique du Sud pour la paix, la gouvernance et le soutien économique en République démocratique du Congo (RDC). L'étude révèle que l'Afrique du Sud, en termes financiers absolus, est un important partenaire au développement en RDC, et dépasse même les bailleurs de fonds traditionnels lorsque l'aide est mesurée proportionnellement à son revenu national brut. La recherche sur le terrain qualitative souligne le fait que l'approche de l'Afrique du Sud en matière de coopération au développement reflète en grande partie les valeurs clés de la CSS, bien que leurs succès soient inégaux quant aux résultats des activités de coopération. L'étude pilote du partenariat pour le développement entre l'Afrique du Sud et la RDC est l'une des premières études dans lesquelles le cadre conceptuel et méthodologique de NeST (Réseau de laboratoires d'idées du Sud) a été testé aux fins d'affiner les outils et les indicateurs de l'analyse de la CSS (Coopération Sud-Sud), et pour appuyer les initiatives futures de suivi et d'évaluation de l'Afrique du Sud et d'autres partenaires au développement émergents.

* Référence au PNUD (Programme de développement des Nations Unies), *Rapport sur le développement humain 2013*, <http://hdr.undp.org/en/2013-report>, consulté le 3 mai 2016.

À PROPOS DES AUTEURS

NEISSAN ALESSANDRO BESHARATI est un gestionnaire de programme à SAIIA et un adjoint de recherche dans plusieurs laboratoires d'idées éminentes. Il est chercheur honoraire, professeur à temps partiel à la Wits School of Governance (École de gouvernance de Wits), et spécialiste technique principal du suivi et de l'évaluation au Centre africain de formation à l'évaluation et aux résultats (CLEAR).

CARMEL RAWHANI est une adjointe de recherche à SAIIA qui travaille dans le cadre du Programme pour l'efficacité du développement. Son expérience professionnelle a été acquise auprès des Nations Unies, de l'EU et dans le secteur non gouvernemental.

Pour tout renseignement complémentaire ou observation relatifs à cet article, prière d'envoyer un courriel à neissan.besharati@wits.ac.za

REMERCIEMENTS

Cette étude de cas a été effectuée dans le cadre du programme de recherche de la section africaine de NeST (Réseau de laboratoires d'idées du Sud). La recherche a pu être effectuée grâce aux contributions financières d'Oxfam en Afrique du Sud, du Centre de recherches pour le développement international (CRDI) et du projet de recherche intitulé « Puissances émergentes et gouvernance efficace dans les États fragiles » effectuée en collaboration avec le Centre pour la coopération internationale (CIC) de l'Université de New York. Les auteurs aimeraient remercier les divers acteurs sud-africains et congolais du gouvernement, des milieux universitaires, de la société civile et du secteur privé qui ont fourni de précieuses contributions à cette étude de cas. Ils aimeraient aussi remercier leurs collègues de l'Institut sud-africain des affaires internationales (SAIIA) (Elizabeth Sidiropoulos, Goodwill Kachingwe, Tjiurimo Hengari et Gregory Mthembu-Salter), NeST et d'autres établissements de recherche (Marianne Buenaventura Goldman, Michele Ruiters, Amanda Lucey, Jason Stearns, Sal Muthayan, Andre de Mello e Souza et Daniel Chiwandamira) pour leurs précieuses contributions et commentaires aux versions précédentes de ce document.



CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

L'analyse effectuée dans ce document représente les points de vue des auteurs recueillis au travers des interactions avec diverses parties prenantes, et ne peut être attribuée à un gouvernement, une organisation ou financeur de projet spécifique. Les restrictions/mises en garde habituelles s'appliquent.

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

APD	Aide publique au développement
ARF	Fonds pour la renaissance africaine et la coopération internationale
CAD	Comité d'aide au développement
CBN	Commission Binationale
CEI	Commission électorale indépendante
CNS	Coopération Nord-Sud
CPD	Cohérence des politiques au service du développement
CSS	Coopération Sud-Sud
DBSA	Banque de développement de l'Afrique australe
DCGTA	Ministère sud-africain de la Gouvernance coopérative et des affaires traditionnelles
DFA	Ministère des affaires étrangères
DHA	Ministère des Affaires intérieures
DIRCO	Ministère des Relations extérieures et de la Coopération internationale
DPME	Ministère sud-africain de la Planification, du Suivi et de l'Évaluation
DPSA	Ministère de la Fonction publique et de l'Administration
Dti	Ministère sud-africain du Commerce et de l'Industrie
ENA	Ecole Nationale d'Administration
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IDASA	Institut pour la Démocratie en Afrique du Sud
IDC	Industrial Development Corporation
MD	Ministère de la défense
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
NeST	Réseau de laboratoires d'idées du Sud
NYU-CIC	Centre pour la coopération internationale de l'université de New York
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ODD	Objectif de développement durable
OMD	Objectif du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non-gouvernementale
PABA	Plan d'action de Buenos Aires
PALAMA	Académie de leadership et de gestion de la fonction publique
PE	Protocole d'entente
PNB	Produit national brut
RDC	République démocratique du Congo
RDPC	Reconstruction et Développement Post-conflit
RNB	Revenu national brut
S&E	Suivi et évaluation
SADPA	Agence sud-africaine de partenariat pour le développement
SAMDI	Institut sud-africain de développement de la gestion publique
SAPS	Service de la Police sud-africaine
SPTDD	Soutien public total au développement durable

INTRODUCTION

L'année 2015 a amorcé une nouvelle ère de développement international avec l'adoption du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Les nouveaux Objectifs de développement durable (ODD) poursuivent les efforts de réduction de la pauvreté initiés par les objectifs du millénaire pour le développement (OMD), qui restent largement inappliqués en Afrique, et intègrent de nouvelles dimensions telles que la croissance équitable, l'emploi, le développement des infrastructures et la durabilité environnementale. L'ODD 16 souligne l'importance fondamentale de la paix et de la sécurité, de la bonne gouvernance, de l'état de droit, et des institutions inclusives et responsables pour l'atteinte des objectifs de développement. Ce concept est repris dans l'Agenda 2063 de l'UA (Union Africaine).¹

L'architecture du développement mondial évolue, avec de nouveaux acteurs, approches, instruments financiers et modalités. Le paysage du développement, surtout à cause de l'essor des « économies émergentes », inclut désormais des acteurs des pays en développement de l'hémisphère sud, qui ont enregistré des progrès notables au niveau national et jouent un rôle important dans le développement d'autres pays de leur région. La troisième conférence sur le financement du développement qui s'est tenue à Addis-Abeba en 2015 a réaffirmé que « la coopération Sud-Sud [CSS] est un élément important de la coopération internationale au service du développement ».²

L'Afrique du Sud est considérée comme l'un de ces partenaires émergents. Conformément aux priorités de l'Afrique énoncées dans l'Agenda 2063 de l'UA, la préoccupation principale de l'Afrique du Sud dans la coopération internationale a été la paix et la sécurité, le développement des institutions et des infrastructures, ainsi que l'intégration régionale.³ L'Afrique du Sud ne s'est jamais considérée comme un bailleur de fonds mais plutôt comme un partenaire au développement qui travaille avec les autres États africains afin de promouvoir le développement du continent dans un esprit d'Ubuntu (esprit communautaire).⁴

L'Afrique du Sud s'est impliquée dans plusieurs pays d'Afrique, mais depuis la fin des années 1990, c'est en République démocratique du Congo (RDC) que ce sont concentrés les efforts des divers ministères, organismes gouvernementaux et parapublics sud-africains. Outre ces efforts menés par l'État, mais pas forcément motivés par la même stratégie, plusieurs entreprises et organisations de la société civile sud-africaines travaillent

1 Agenda 2063, UA : *L'Afrique que nous voulons*, 2014, http://agenda2063.au.int/en/sites/default/files/agenda2063_popular_version_05092014_EN.pdf, consulté le 12 février 2016.

2 ONU DAES (Le Département des affaires économiques et sociales (DAES) de l'Organisation des Nations Unies), *Programme d'action d'Addis Abeba*, 2015, http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf, consulté le 26 mars 2016.

3 UA, 2014, op.cit. (ouvrage déjà cité).

4 DIRCO (ministère des Relations extérieures et de la Coopération internationale) 'Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu' [Construire un monde meilleure : la diplomatie de l'Ubuntu], 2011a, http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/foreignpolicy_0.pdf, consulté le 13 Avril 2016.

aussi en RDC. Les résultats de cette recherche semblent indiquer que la RDC est le plus grand bénéficiaire de l'aide au développement fournie par l'Afrique du Sud, abstraction faite des transferts effectués par l'Union douanière d'Afrique australe (SACU).⁵ Ainsi le partenariat pour le développement entre l'Afrique du sud et la RDC présente une étude de cas exceptionnelle pour l'analyse de la CSS (Coopération Sud-Sud) dans le contexte africain.

L'étude de cas sera évaluée au travers d'un cadre analytique élaboré par NeST, qui est un groupe d'institutions de recherche des pays en développement dédié à la systématisation et à la production de connaissances sur la CSS (Coopération Sud-Sud).⁶ Le cadre, développé au travers de diverses réunions des experts en 2015, développe et opérationnalise des questions conceptuelles qui aident à mesurer et à évaluer la CSS. Il fournit une série de 20 indicateurs, organisés en six dimensions, pour évaluer la qualité des partenariats Sud-Sud.⁷ Le partenariat pour le développement entre l'Afrique du Sud et la RDC fera l'objet d'une évaluation qualitative par rapport à ces paramètres.

Cette étude, par conséquent, comporte deux objectifs. Son premier objectif est de contribuer aux débats mondiaux actuels sur les systèmes d'évaluation et de suivi (S&E) appropriés pour la CSS (Coopération Sud-Sud). C'est l'une des premières études pilotes qui teste le cadre analytique de NeST sur le terrain. Les enseignements tirés de cette étude de cas permettront de peaufiner et d'améliorer l'instrument avant de l'appliquer à l'évaluation des efforts de coopération pour le développement d'autres acteurs des pays du Sud.

Son deuxième objectif est de produire de nouvelles données probantes sur l'Afrique du Sud en tant que partenaire au développement émergent et sur le rôle qu'elle joue dans la Reconstruction et le Développement Post-conflit (RDPC) en Afrique, notamment dans le contexte de la RDC, qui est un État fragile. Nous espérons que les enseignements tirés de l'expérience de la coopération entre l'Afrique du Sud et la RDC dans les domaines de la paix, de la gouvernance et du développement, faciliteront l'opérationnalisation de l'Agence sud-africaine de partenariat pour le développement (SADPA) une fois que celle-ci sera lancée, tout en fournissant aux décideurs politiques une compréhension plus profonde du rôle joué par l'Afrique du Sud dans l'architecture du développement mondial et régional.

5 Outre l'aide publique au développement fournie par l'Afrique du Sud, les transferts financiers importants aux pays voisins (Botswana, Lesotho, Namibie et Swaziland) par le biais du mécanisme de l'Union douanière de l'Afrique australe (SACU) sont débattus depuis longtemps déjà par les universitaires et les décideurs politiques. Voir par exemple Grobbelaar, N. & Chen, Y. *Understanding South Africa's role in achieving regional and global development progress [Comprendre le rôle de l'Afrique du Sud dans la réalisation de progrès au niveau du développement régional et mondial]*. Brighton Institute of Development Studies (IDS), 2015

6 Voir SAIIA, NeST, www.saiia.org.za/nest.

7 NeST, *Developing a Conceptual Framework for South-South Cooperation [NeST, Élaboration d'un cadre conceptuel pour la coopération Sud-Sud]*. Johannesburg : SAIIA, 2015a.

DIFFICULTÉ DE L'ÉVALUATION DE LA COOPÉRATION SUD-SUD

La CSS a son origine dans les politiques de la solidarité issues de la Conférence de Bandung en 1955 et a été formalisée en 1964, lors de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. Au fil des années, cette notion a évolué au travers de plusieurs conférences internationales importantes, notamment celles de Buenos Aires (1978),⁸ Nairobi (2009), Bogota (2010) et Delhi (2013 et 2016). La taille et l'importance de la coopération Sud-Sud ont augmenté avec le succès croissant des économies émergentes. Ainsi, la CSS est reconnue comme un facteur important dans l'atteinte des 17 ODD et autres processus de développement régional.

Le thème de la CSS fait déjà l'objet d'une littérature abondante.⁹ Les initiatives de CSS sont tellement variées qu'il est difficile de créer une catégorie de modalités CSS clairement définie.¹⁰ Il est nécessaire de définir la CSS avant de pouvoir l'évaluer. L'atteinte d'un consensus sur une interprétation commune du concept est un processus difficile sur le plan politique et technique.

La définition traditionnelle de l'aide au développement élaborée par l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) est la suivante :¹¹

Les subventions et prêts consentis aux pays et territoires du Comité d'aide au développement (CAD) Liste des pays bénéficiaires de l'aide (pays en développement) qui sont :

- (a) pris en charge par le secteur public ;
- (b) ont comme objectif principal la promotion du développement économique et du bien-être ;
- (c) consentis à des conditions financières préférentielles [un emprunt devrait comprendre un composant de subvention d'au moins 25%].

Depuis quelques années, les conditions concessionnelles de l'Aide publique au développement (APD) ont été révisées.¹² Le climat sécuritaire mondial très fragile a suscité des tentatives pour étendre la définition afin d'inclure certains types de dépenses militaires

8 Le Groupe spécial de la CTPD du PNUD, *Plan d'action de Buenos Aires*, 1978, <http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Key%20Policy%20Documents/Buenos%20Aires%20Plan%20of%20Action.pdf>, consulté le 17 mars 2016.

9 Voir, par exemple, Sidiropoulos E *et al.*, *Institutional Architecture and Development : Response from Emerging Powers [Architecture institutionnelle et Développement : Réponse des Puissances émergentes]*. Johannesburg : Jacana, 2015.

10 Chaturvedi S, 'Defining and Accounting South-South Cooperation' [Définir et évaluer la coopération Sud-Sud], Présentation à l'atelier technique NeST, Midrand, 4-5 mars 2015, http://ris.org.in/pdf/fidc_policybrief8.pdf, consulté le 16 mars 2016.

11 OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Économiques), *Glossaire des termes statistiques : « Prêts de l'Aide publique au développement (APD) »*, 2013, <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1891>, consulté le 15 mai 2016.

12 Réunion de haut niveau de l'OCDE et du CAD : 2016', 2016, <http://www.oecd.org/dac/dac-hlm.htm>, consulté le 26 mars 2016.

et d'appui aux réfugiés.¹³ Parallèlement aux efforts de restructuration de l'APD, le CAD a aussi proposé de nouveaux paramètres tels que l'Aide programmable par pays (APP) et le Soutien public total au développement durable (SPTDD), afin de faciliter le suivi des divers mécanismes de financement nouveaux pour l'agenda 2030.

Ayant rejeté les contraintes de la définition de l'APD, les fournisseurs de d'aide des pays du Sud ont eu du mal à définir la CSS et à déterminer ce qu'il convient d'inclure ou d'exclure de cette notion. Selon le Plan d'action de Buenos Aires (PABA) de 1978, la CSS (Coopération Sud-Sud) portait presque exclusivement sur la coopération technique entre les pays en développement. Mais en 2003, l'Assemblée Générale des Nations Unies a décidé de combiner la définition du PABA (Plan d'action de Buenos Aires) avec la coopération économique entre les pays en développement, pour arriver au concept consolidé de la CSS. Par conséquent, la CSS actuelle s'effectue par le biais de canaux publics et privés, où la distinction entre l'aide, le commerce et l'investissement est souvent assez floue. La diversité des instruments de prêts et de lignes de crédit brouille aussi la distinction entre les visées commerciales et le financement axé sur le développement, ainsi que le degré de concessionnalité de ces diverses formes de financement. L'inclusion des systèmes de préférences tarifaires, des dépenses liées à la sécurité, de la restructuration des dettes et des dépenses d'appui aux étudiants et aux réfugiés, est encore une question très controversée dans les divers concepts de la CSS et de la CNS (Coopération Nord-Sud).

Dans la mesure où la majeure partie de la CSS consiste en coopération technique, transferts de connaissances et contributions en nature, auxquels il est difficile d'attribuer une valeur monétaire, les partenaires des pays du Sud ont évité de quantifier ces activités. De tels calculs susciteraient des comparaisons injustes avec les bailleurs de fonds des pays du Nord, où la valeur financière des biens, des salaires et des services est plus élevée que dans les économies à revenu moyen et faible (où le taux d'échange, le pouvoir d'achat et le coût de la vie sont moins élevés).

Certains fournisseurs de CSS estiment que la diversité des approches implique qu'il ne peut y avoir aucune définition commune de la CSS,¹⁴ alors que d'autres pays en développement considèrent qu'il faut établir une définition claire de la CSS aux fins de la responsabilité interne et externe¹⁵ et pour permettre une meilleure analyse et comparaison

13 CAD (Comité d'aide au développement), « La portée et la nature des décisions des RHN de 2016 concernant l'éligibilité à l'APD des dépenses relatives à la paix et à la sécurité » OCDE, http://www.oecd.org/dac/HLM_ODAeligibilityPS.pdf, consulté le 2 mai 2016.

14 Chaturvedi S, *op. cit.*

15 La Réalité de l'Aide, Coopération Sud-Sud : « Un défi pour le système de l'aide », Rapport spécial sur la coopération Sud-sud, 2010, <http://www.realityofaid.org/wp-content/uploads/2013/02/ROA-SSDC-Special-ReportEnglish.pdf>, consulté le 26 mai 2016.

de la CSS entre les pays.¹⁶ Il est indispensable d'établir une définition commune (nuancée) et des cadres appropriés pour le S&E de la CSS.¹⁷

Le fait de convenir d'une définition commune en vue d'établir des rapports cohérents sur la CSS demeure une question complexe et politiquement sensible. Les méthodes d'évaluation de l'impact de la CSS ne diffèrent pas sensiblement des méthodes d'évaluation de la CNS (Coopération Nord-Sud). Cependant, à cause de sa nature axée sur les processus et les relations, il est plus facile d'avoir recours aux méthodes qualitatives d'évaluation de la CSS et à l'approche classique basée sur les études de cas¹⁸. Par ailleurs, les membres de NeST, à l'issue de leurs diverses discussions, ont conclu que si la CSS est un domaine important à explorer, les évaluations d'impact de la CSS sont prématurées dans la mesure où la CSS n'a pas encore maîtrisé les éléments fondamentaux de la gestion des données, du suivi périodique et de l'établissement de rapports cohérents.¹⁹

Si les discussions autour de la définition et de la quantification de la CSS se poursuivent, des progrès considérables ont été enregistrés dans la mesure de la qualité des relations et des processus Sud-Sud. En septembre 2015, un groupe de travail technique composé d'experts de NeST s'est réuni à Johannesburg afin de transposer les principes de la CSS convenus lors de diverses conférences historiques des pays de l'hémisphère Sud, en une série d'indicateurs qui aiderait les chercheurs et les praticiens à évaluer la qualité des partenariats de développement Sud-Sud.²⁰

Dans le but d'éviter des modèles rigides et normatifs, ce cadre fournit un guide flexible pour la recherche empirique qui peut être adapté aux divers contextes et utilisé dans divers pays et études de cas régionales. Ce document est basé sur l'un des premiers essais de terrain du cadre.

ÉTUDE DE CAS SUR L'AFRIQUE DU SUD ET LA RDC

En tant que pays africain relativement stable à revenu intermédiaire de la tranche supérieure,²¹ l'Afrique du Sud est un fournisseur important de CSS. Le rôle prépondérant

16 Besharati NA, « Objectifs communs et Engagements différentiels », DIE (l'Institut allemand pour le développement) Document de réflexion, 2013a.

17 Voix du Sud, « Vers un nouveau programme de recherche pour la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire », Publication occasionnelle, Numéro spécial, 4 février 2016, <http://southernvoice.org/towards-a-new-research-agenda-for-south-south-and-triangular-cooperation/>, consulté le 27 mai 2016.

18 De Mello e Souza A, « Évaluation des méthodologies et de la CSS », Présentation à la Conférence sur la coopération Sud-Sud, New Delhi, 10–11 mars 2016.

19 NeST, 2015a, *op. cit.*

20 SAIIA, 'NeST launches analytical framework for South–South co-operation', [*NeST lance un cadre analytique pour la coopération Sud-Sud*], 25 septembre 2015, <http://www.saiia.org.za/news/nest-dialogue-emerging-partners-in-africas-development>, consulté le 18 mars 2016.

21 Banque mondiale, « Groupes de pays et de prêts », 2016, http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups#Low_income, consulté le 28 mars 2016.

joué par l'Afrique du Sud dans la promotion de la paix, de la bonne gouvernance, de la croissance économique et du progrès social constitue sa plus importante contribution au développement. Toutefois, l'Afrique du Sud n'est pas dotée d'un système de S&E qui mesure la portée, la qualité et l'impact de son aide au développement et ne peut donc générer les données probantes requises pour sa CSS. Sans ces informations, les décideurs sud-africains ne peuvent pas convenablement rendre compte à leurs parties prenantes nationales de leurs dépenses extérieures en faveur du développement. Ils ne peuvent pas non plus tirer pleinement parti de la puissance douce de Pretoria en Afrique ou dans les forums politiques mondiaux.

De nombreux chercheurs et praticiens sud-africains pensent que le programme de coopération au développement le plus important mené par l'Afrique du Sud dans le monde entier se situe en RDC. La RDC fournit ainsi un terrain d'essai utile pour le cadre analytique élaboré au sein du réseau NeST, et permet de rechercher des définitions, des méthodes et des indicateurs pour l'analyse du partenariat de développement Afrique du Sud - RDC.

PLAN D'ÉTUDE, MÉTHODOLOGIE ET CADRE CONCEPTUEL

À l'instar de ses homologues dans l'hémisphère Sud, Pretoria définit la coopération au développement de façon assez large afin d'inclure toute une gamme d'activités propices au développement régional. L'ancienne définition de l'APD aurait sans doute exclu certaines dépenses de l'Afrique du Sud en matière de défense et de sécurité en RDC, du compte-rendu de sa coopération au développement. Toutefois, d'un point de vue africain, le maintien de la paix en RDC est une condition préalable essentielle de la stabilité et de la prospérité de la Région des Grands Lacs.

Les activités de l'Afrique du Sud en RDC revêtent à la fois un caractère officiel et privé, bilatéral et multilatéral, financier et technique, et impliquent un large éventail d'acteurs, comme le gouvernement, les organismes parapublics, la société civile et les entreprises. Le cadre conceptuel de la CSS dont nous nous servons dans cette étude reflète deux définitions proposées par DIRCO (ministère sud-africain des Relations extérieures et de la Coopération internationale) qui a décrit la coopération Sud-Sud comme²²

la coopération entre les pays et/ou regroupements de l'hémisphère Sud, dont l'objectif est de développer une position commune face aux questions politiques, économiques, sociales et relatives aux droits de l'homme, qu'on appelle souvent questions de développement, ou questions qu'il faut aborder afin de surmonter l'héritage historique de la marginalisation à laquelle ces pays sont confrontés.

22 DIRCO, *Plan annuel de performances 2015–2016*, 2015, http://www.dfa.gov.za/department/annual_performance_plan2015_2016/annual_performance_plan2015_2016.pdf, consulté le 15 mars 2016.

Et,²³

la coopération entre les pays dans les domaines de l'aide, du commerce, de la sécurité et de la politique en vue de promouvoir le bien-être économique et social des pays en développement.

La plupart des activités de partenariat décrites dans la section suivante, notamment les activités liées à la paix et la sécurité, la gouvernance, la logistique et le renforcement des capacités, ont pour objet de promouvoir la stabilité et le développement à long-terme en RDC et dans la région. Par conséquent, ces activités sont généralement acceptables même selon la définition actualisée de l'APD élaborée par le CAD.²⁴

Toutefois, la catégorisation de la coopération économique entre l'Afrique du Sud et la RDC devient plus problématique. Les milliards de ZAR²⁵ (souvent mentionnés par Pretoria) dépensés pour l'investissement et les échanges commerciaux entre l'Afrique du Sud et la RDC (qui ont certainement produit des avantages au niveau du développement) devraient figurer ailleurs que dans les rapports sur l'aide *publique* au développement de l'Afrique du Sud, sauf lorsqu'il s'agit des dépenses publiques sud-africaines. Bien qu'il serait souhaitable d'avoir plus d'informations sur le financement du développement qui provient du secteur privé en Afrique du Sud, ce serait trop compliqué de saisir tous ces flux, dans la mesure où même les pays membres de l'OCDE éprouvent de la difficulté à le faire. Par conséquent, cette étude ne portera que sur la quantification de la coopération au développement Sud-Sud « officielle » (publique) de l'Afrique du Sud²⁶ qui est initiée par les établissements publics. Une note d'information prochaine à l'intention de SIIA examinera la question

23 DIRCO, 'Establishment of SADPA' [*Création de SADPA, l'Agence sud-africaine de partenariat pour le développement*], Présentation au Comité restreint de NCOP sur le Commerce et les relations internationales, 3 août 2011, <http://www.safpi.org/sites/default/files/110803sadpa-edit.pdf>, consulté le 28 mars 2016.

24 Voir OCDE, « Réunion à haut niveau du CAD », 19 février 2016, http://www.oecd.org/dac/HLM_ODAeligibilityPS.pdf, consulté le 26 mars 2016; et DEVEX, « LAPD redéfinie : Ce que vous devez savoir », 23 février 2016, <https://www.devex.com/news/oda-redefined-what-you-need-to-know-87776>, consulté le 26 mars 2016.

25 GCIS (Communications du gouvernement), 'SA, RDC talk business, energy', [*La RSA et la RDC parlent d'affaires et d'énergie*] *Vuk'uzenzele*, décembre 2013; South Africa.info, 'South Africa and RDC to collaborate on economy projects [Information sur l'Afrique du Sud : l'Afrique du Sud et la RDC vont collaborer à des projets économiques]', 20 octobre 2015, <http://www.southafrica.info/business/south-africa-RDC-economy-projects-201015.htm#.Vu8RyhjFLX4#ixzz43Tq960UU>, consulté le 28 mars 2016.

26 Certains érudits préfèrent utiliser le terme « Coopération au développement Sud-Sud » ; d'autres comme DIRCO (ministère des Relations extérieures et de la Coopération internationale) (voir la note de bas de page 25) considère toutes les activités liées à la CSS comme étant propices au développement. Ce document continuera donc à parler de la CSS comme une coopération de nature générale entre les pays du Sud aux fins du développement. Voir la suite des débats dans NeST, 2015a, *op. cit.*

des investissements privés de l'Afrique du Sud (notamment les investissements sociaux des entreprises) en RDC.²⁷

Les prêts de développement consentis par les organismes parapublics de l'Afrique australe (DBSA, la Banque de développement de l'Afrique australe) et par l'Industrial Development Corporation (IDC) n'avaient pas satisfait aux normes de concessionnalité du CAD pour pouvoir être classés comme APD. Ces institutions, en effet, offrant des conditions plus flexibles que les banques commerciales, n'offrent cependant pas de meilleurs taux ni de

« composant subvention » plus important que leurs compétiteurs parmi les grandes institutions financières, les Banques européennes de développement (comme la Banque européenne d'investissement, l'Agence Française de Développement et le KfW) ou les Banques asiatiques EXIM (Inde et Chine). Bien que les institutions sud-africaines de financement du développement fonctionnent selon une modalité semi-commerciale et mobilisent leurs fonds sur les marchés de capitaux, ce sont néanmoins des entreprises d'État qui rendent compte aux ministères gouvernementaux (tels que le Trésor Public et le ministère du Développement économique) et sont par conséquent alignées sur les politiques nationales et étrangères de l'Afrique du Sud. Ces établissements contribuent à promouvoir l'intégration régionale et à la mise en place des infrastructures indispensables à la croissance économique. Les activités de la DBSA (Banque de développement de l'Afrique australe) et de l'IDC (Industrial Development Corporation) ouvrent souvent la voie à des échanges commerciaux régionaux accrus, à l'investissement privé (qui débouche sur un meilleur taux d'emploi), au développement des petites et moyennes entreprises et à la création de revenus locaux.²⁸ Dans cette optique, la branche sud-africaine de NeST s'est accordée pour dire que les prêts en faveur du développement consentis par l'IDC et la DBSA pourraient également être considérés comme faisant partie de la coopération au développement de l'Afrique du Sud sur le continent.²⁹

Basé sur le cadre conceptuel ci-dessus, l'étude de cas a recueilli des informations qualitatives et quantitatives sur les activités de coopération entre l'Afrique du Sud et la RDC. L'étude précise les relations entre elles et pose les questions suivantes : Quelle est l'utilité des indicateurs NeST pour mesurer la CSS ? Quelle serait une définition pertinente de la CSS englobant tous les éléments de la coopération de l'Afrique du Sud ? Quels sont les caractéristiques clés de l'approche sud-africaine au développement en Afrique ? Cette approche diffère-t-elle de celle des donateurs traditionnels ? En tant que partenaire africain, est-elle plus efficace que ses homologues du Nord et de l'Est ? Quelles leçons ont été apprises ? Et quelles sont les implications et les recommandations futures pour SADPA (Agence sud-africaine de partenariat pour le développement) ?

27 Besharati NA & G Mthembu-Salter, 'Eyes on the Prize: South African Business in the DRC' [Les yeux fixés sur le prix : les activités commerciales de l'Afrique du Sud en RDC en RDC], SAIIA Policy Insights, 2016. [SAIIA, perspectives stratégiques, 2016]

28 DIRCO, 2015, *op. cit.*; OCDE, 2013, *op. cit.*

29 Cette décision était aussi basée sur une proposition d'un agent de la DBSA (Banque de développement de l'Afrique australe) lors du séminaire de « l'Institute for Global Dialogue » sur la « Diplomatie du développement de l'Afrique du Sud », Cape Town, février 2016.

Étant donné que la CSS est surtout axée sur les relations et les processus collaboratifs entre les pays en développement, les entretiens avec les parties prenantes clés ont été sélectionnés comme méthode la plus pertinente pour la collecte de données aux fins de cette étude de cas. Cette approche a été élargie pour inclure les discussions en groupes d'observation et de réflexion/consultation. Dans tous les cas, des efforts ont été faits pour trianguler les données par le biais d'un examen documentaire et d'entretiens avec les diverses parties prenantes. Dans la mesure du possible, l'analyse documentaire a porté sur des propositions de projets, des documents stratégiques, des rapports organisationnels, des protocoles d'entente (PE), des communiqués officiels et sur la correspondance entre les établissements, pour étayer les chiffres relatifs aux divers projets de développement conjoints. Malheureusement, dans la plupart des cas, les documents étaient très rares ou pas disponibles au public. L'étude se base donc principalement sur le travail qualitatif sur le terrain effectué en RDC et en Afrique du Sud en 2015 et 2016.

PARTENARIAT DE L'AFRIQUE DU SUD AVEC LA RDC : VUE D'ENSEMBLE

Ayant acquis son indépendance en 1960, la RDC (appelée « Zaïre » pendant la période postcoloniale de son histoire) a souffert d'une économie politique marquée par les conflits armés qui ont eu un impact négatif prononcé sur sa population de 78 millions d'habitants. Sévissant au cœur-même de l'Afrique, les conflits successifs en RDC ont eu un impact non seulement sur le pays et ses voisins mais aussi sur l'ensemble du continent.³⁰ L'intervention de l'Afrique du Sud en RDC (du moins après l'apartheid, période dont traite cet article) débute en 1996, pendant les derniers jours de la présidence de Mobutu Sese Seko, qui était menacée par des insurrections à l'est du pays menées par Laurent-Désiré Kabila, le père du Président actuel.

L'Afrique du Sud, d'abord sous la direction du Président Nelson Mandela et ensuite sous la direction du Président Thabo Mbeki, a joué un rôle clé dans l'inclusion de la RDC à la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) en 1997 et dans la facilitation des processus de médiation menés par la SADC dans la région touchée par le conflit. Suite à la deuxième guerre du Congo et l'assassinat de Laurent Kabila, le Président Mbeki a accueilli pendant plusieurs mois 300 représentants de la milice, des partis politiques, du gouvernement et de la société civile congolais qui ont mené des pourparlers de paix dans un centre de villégiature avec casino appelé « Sun City » (et plus tard à Pretoria). Ces pourparlers ont débouché sur la résolution des conflits et des accords de partage du pouvoir qui ont ouvert la voie en 2006, aux premières élections démocratiques tenues en RDC depuis les années 1960.

Suite à cette médiation politique, l'implication de l'Afrique du Sud s'est étendue à l'objectif élargi de la consolidation de la paix. Afrique du Sud était l'un des premiers États africains à déployer des agents de maintien de la paix en 1999, 2001 et 2003, lorsqu'elle a mené un déploiement d'urgence sous l'égide de l'Opération Mistral à la Mission des Nations Unies

30 Prunier G, *Africa's World War: Congo, the Rwandan Genocide, and the Making of a Continental Catastrophe*. [Guerre mondiale de l'Afrique : Le Congo, le génocide au Rwanda et la création d'une catastrophe à l'échelle continentale] Oxford : Oxford University Press, 2011.

au Congo (MONUC). Depuis la création en 2010 de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO), l'Afrique du Sud a été le premier contributeur aux opérations multilatérales de maintien de la paix. Au fil des années entre 1200 et 1500 troupes sud-africaines ont été déployées en RDC, y compris des bataillons d'infanterie et des régiments d'aviation.³¹ En 2016, le commandant de la force sud-africain a pris la relève du commandant brésilien dans la mission de maintien de la paix de l'ONU en RDC. Des troupes sud-africaines, malaisiennes et tanzaniennes constituent la brigade d'intervention de l'ONU, une unité spéciale de maintien de la paix au sein de MONUSCO, qui est l'une des premières missions offensives mandatées par l'ONU (Chapitre VII de la Charte de l'ONU) pour lutter contre les groupes rebelles à l'est du pays.

L'Afrique du Sud a apporté un soutien crucial aux élections de 2006 et de 2011 en RDC par le truchement de sa propre CEI (Commission électorale indépendante) qui a travaillé en étroite collaboration avec la Commission Électorale Nationale Indépendante de la RDC. L'aide apportée par la CEI comprenait la formation du personnel électoral, l'assistance technique fournie avant, pendant et après les élections, la surveillance des élections et la fourniture d'équipement de communication et d'experts en technologies de l'information et de la communication. La contribution la plus importante de Pretoria a été l'impression des bulletins de vote et la fourniture de soutien logistique (avions, hélicoptères, camions) pour la distribution de 1863 tonnes de matériel électoral³² jusque dans les coins reculés du pays où il n'y avait quasiment aucun réseau routier fonctionnel.

Après avoir fourni un soutien sécuritaire supplémentaire aux élections de 2006, le Service de la Police sud-africaine (SAPS) a mis en œuvre un programme de renforcement des capacités pour la Police congolaise par le biais d'une formation spécialisée et de la fourniture de matériel technique. Le programme de SAPS a été mis en œuvre en collaboration avec l'Institut pour la Démocratie en Afrique du Sud (IDASA), qui a également organisé l'engagement citoyen au programme de réforme du secteur de la sécurité de l'Afrique du Sud et de la RDC. En outre, le ministère de la défense sud-africaine (MD) a fourni un soutien bilatéral via l'élaboration de stratégies, les échanges de savoirs et la formation de trois bataillons congolais impliqués dans les opérations de maintien de la paix à l'est du pays.

À bien des égards, le soutien de l'Afrique du Sud pendant la transition congolaise été un processus pangouvernemental de construction de l'État et de RDPC (Reconstruction et Développement post-conflit). Dans le domaine de la réforme du secteur public, plusieurs ministères sud-africains ont aidé leurs homologues congolais à renforcer des institutions étatiques essentielles. Le ministère sud-africain de la Gouvernance coopérative et des

31 En termes de matériel, l'Afrique du Sud a contribué un avion, trois hélicoptères Apache, un drone (véhicule aérien sans pilote), des véhicules terrestres, des ingénieurs et des hôpitaux mobiles.

32 DIRCO, Ambassade sud-africaine à Kinshasa, 'SA & DRC bilateral relations' [Relations bilatérales entre la RSA et la RDC], <http://www.dirco.gov.za/kinshasa/bilateral.html>, consulté le 28 mars 2016.

affaires traditionnelles (DCGTA) a aidé la RDC à rédiger sa loi organique ainsi qu'un cadre législatif en vue d'une gouvernance décentralisée. Le Ministère de la Fonction publique et de l'Administration (DPSA) a aidé la Fonction Publique à mettre en œuvre un recensement des fonctionnaires dans les 11 provinces, afin d'identifier les nombreux employés fantômes, mettre en place des cartes d'identité biométriques, un système de paie et un régime de retraite méthodiques pour les fonctionnaires retraités. Le DPSA (Ministère de la Fonction publique et de l'Administration) a également fourni une assistance technique à la RDC pour ses lois relatives à la lutte contre la corruption. L'Institut sud-africain du développement et de la gestion publique (SAMDI)³³ a contribué à la mise en place de l'École Nationale d'Administration (ENA). Ensemble, ils ont dispensé une formation au premier lot de fonctionnaires congolais après les élections. De nombreux autres ministères sud-africains (dont nous parlerons plus loin dans cette étude) ont participé à diverses activités de renforcement des capacités en RDC. Parmi ces activités de renforcement des capacités, il faut inclure les échanges entre gouvernements provinciaux sud-africains et congolais.³⁴

Une économie fonctionnelle est un facteur indispensable pour la construction de l'État, et si l'intervention de l'Afrique du Sud dans les premières années concernait surtout la reconstruction post-conflit, depuis quelques années, le développement économique a pris une place plus importante. Par le biais de l'Initiative de développement spatial, le ministère sud-africain du Commerce et de l'Industrie (dti) a fourni un soutien aux études de faisabilité pour le développement industriel du corridor du Bas Congo, qui relie Kinshasa aux ports de Boma et de Banana à l'ouest du pays. L'IDC et la DBSA ont pourvu au financement de nombreux projets d'infrastructures, notamment dans la province de Katanga, qui a des liens historiques avec l'Afrique du Sud sur le plan de l'exploitation minière. La DBSA a en outre soutenu la restructuration du poste frontalier de Kasumbalesa (RDC–Zambie) afin de décongestionner la circulation et le commerce des biens qui entrent et sortent de la RDC. Les initiatives de ces entreprises étatiques relatives aux infrastructures et au développement économique ainsi que l'initiative annuelle pour l'investissement et le commerce du dti (ministère sud-africain du Commerce et de l'Industrie) qui s'est tenue chaque année depuis 2009, ont encore renforcé l'engagement du secteur privé sud-africain en RDC grâce aux possibilités accrues d'échanges commerciaux et d'investissement entre les deux pays.³⁵ L'Afrique du Sud est le plus gros fournisseur de marchandises étrangères en RDC, fournissant plus de 30% des importations totales du pays.³⁶

33 Désignée par la suite sous le nom « Académie de leadership et de gestion de la fonction publique » (PALAMA) et par la suite 'National School of Government (NSG)' (*École nationale de gouvernement*).

34 Voir, par exemple la coopération entre les provinces de Katanga et de Gauteng dans le gouvernement sud-africain, 'M Shilowa to visit Democratic Republic of Congo, 30 Oct' ([M. Shilowa doit se rendre en République démocratique du Congo], 29 octobre 2007, <http://www.gov.za/m-shilowa-visit-democratic-republic-congo-30-oct>, consulté le 21 avril 2016).

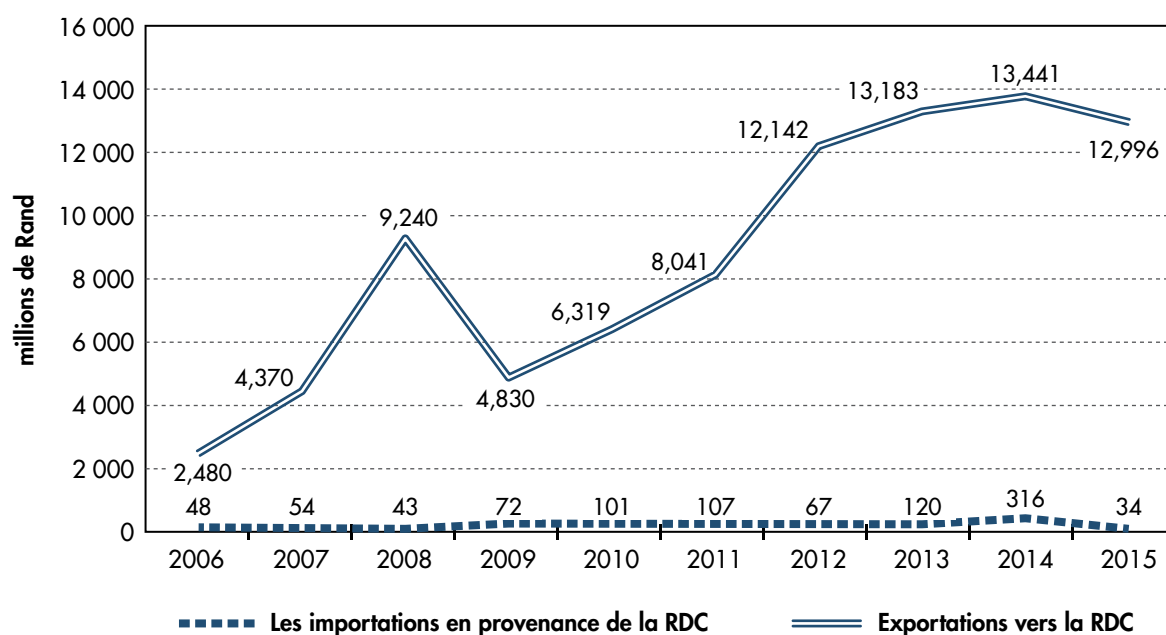
35 Pour plus de détails consulter Besharati NA & G Mthembu-Salter, *op. cit.*

36 Chakrabarty M, 'Growth of Chinese trade and investment flows in the DR Congo: Blessing or curse?' [Croissance des échanges commerciaux et des flux d'investissements chinois en RDC : Bénédiction ou malédiction ?], *Review of African Political Economy*, 43, 147, 2016, pp. 116–130.

FIGURE 1 EMBLEMES GÉOGRAPHIQUES CLÉS EN RDC DONT TRAITE CETTE ÉTUDE



Source: source ouverte / Base de données de l'ONU

FIGURE 2 ÉCHANGES COMMERCIAUX ENTRE L'AFRIQUE DU SUD ET LA RDC 2006–2015

Source: Compilation des auteurs réalisée à l'aide des données de SARS (Administration fiscale sud-africaine), « Données statistiques relatives au commerce », http://tools.sars.gov.za/tradestatsportal/data_download.aspx, consulté le 27 avril 2016; et DIRCO (ministère des Relations extérieures et de la Coopération internationale), « Relations bilatérales entre la RSA et la RD », <http://www.dirco.gov.za/kinshasa/bilateral.html> consulté le 27 avril 2016

Le domaine clé, plus récent d'engagement stratégique entre les deux pays, est le secteur de l'énergie, et notamment les centrales hydroélectriques du barrage Grand Inga. Au mois d'octobre 2013, l'Afrique du Sud et la RDC ont signé le traité du projet Inga par lequel l'Afrique du Sud s'est engagée à acheter 2500 MW des 4 800 MW initiaux qui seront produits lors de la phase 3 de l'initiative d'Inga. À cet effet, Eskom, l'entreprise publique d'électricité sud-africaine, devra s'engager à construire des lignes de transmission à haute tension depuis le site du barrage Inga jusqu'en Afrique du Sud.³⁷ Toutefois, le projet Inga 3 a rencontré plusieurs difficultés et retards politiques et techniques³⁸ qui ne permettront probablement pas à la nouvelle centrale de produire de l'électricité avant

37 Basé sur des entretiens avec les responsables du secteur de l'énergie sud-africains et congolais entre octobre et décembre 2015.

38 Voir Maupin A, 'Energy and regional integration: The Grand Inga Project in the DR Congo' [L'Énergie et l'intégration régionale : le grand projet Inga en RDC], dans Scholvin S, *A New Scramble for Africa? The Rush for Energy Resources in Sub-Saharan Africa [Le nouveau partage de l'Afrique ? La ruée vers les ressources énergétiques en Afrique subsaharienne]* Farnham: Ashgate Publishing, 2015, p. 53.

2020. Bien que l'Afrique du Sud n'ait pas la capacité de concurrencer certains grands acteurs internationaux qui souhaitent financer ce mégaprojet de 14 milliards de dollars, elle peut tout de même jouer un rôle indirect dans le financement du projet si la Nouvelle banque de développement décide de contribuer à ce grand projet hydroélectrique.

L'Afrique du Sud et la RDC exercent leurs activités dans le cadre de 36 protocoles d'entente. Ces accords de partenariat décrivent un éventail de plans collaboratifs, dont un grand nombre restent à financer et à mettre en œuvre. L'Ambassade sud-africaine à Kinshasa est réputée être une « super ambassade »³⁹ dotée d'effectifs relativement importants, notamment d'un ambassadeur influent et de plusieurs militaires, policiers, fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, du commerce et autres attachés. La RDC est l'un des rares pays avec lesquels l'Afrique du Sud tient une Commission binationale (CBN) annuelle au niveau des chefs d'État ainsi que des réunions d'examen technique périodiques portant sur les diverses activités de coopération.

RENDRE COMPTE DU SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT ACCORDÉ PAR L'AFRIQUE DU SUD À LA RDC

Personne en Afrique du Sud ou en RDC, que ce soit au gouvernement ou dans les milieux universitaires, n'est capable de rendre compte de façon exacte et complète des flux de ressources de développement entre les deux pays. Ceci est dû à l'absence d'un système intégré de surveillance et de présentation de rapports et d'une définition claire et pratique de la CSS. La section suivante est basée sur une étude quantitative de l'Institut sud-africain des affaires internationales (SAIIA) sur les rapports financiers de certains ministères et organismes sud-africains importants qui ont joué un rôle majeur dans les processus de coopération entre l'Afrique du Sud et la RDC. Au cours de notre examen de l'information budgétaire, nous avons vérifié que ces dépenses entraînent dans la définition de la CSS, établie par DIRCO et dont nous avons parlé au début de cette étude.

Les subventions accordées par l'ARF (Fonds pour la renaissance africaine et la coopération internationale), un instrument de financement spécial géré conjointement par le Trésor Public et DIRCO, constituent la source la plus évidente d'aide bilatérale provenant de l'Afrique du Sud. L'ARF, cependant, n'est pas l'unique instrument dont se sert Pretoria pour mener sa coopération au développement. En dehors des divers mécanismes de financement multilatéraux (Fonds d'affectation spéciale de l'Inde, du Brésil et de l'Afrique du Sud, contributions aux organisations des Nations Unies, Banques multilatérales de développement, institutions et ententes régionales)⁴⁰ gérés par DIRCO et le Trésor Public, de nombreux autres ministères dépensiers et établissements publics de l'Afrique du Sud ont fourni un soutien bilatéral direct à leurs homologues congolais en utilisant leurs propres budgets opérationnels. Par conséquent l'équipe de recherche a mené sa première enquête en examinant d'abord les budgets annuels des ministères et organismes mentionnés dans l'étude de cas (à savoir, DIRCO, MD, CEI, DPSA, DCGTA, SAMDI, Ministère de

39 Référencé par divers représentants sud-africains des secteurs public et privé qui mènent des activités en RDC.

40 Dans la mesure où la RDC n'est pas un pays membre de l'UDDA (Union douanière de l'Afrique australe) cette étude de cas a exclu ces transferts des calculs relatifs à la CSS.

l'Intérieur [DHA], SAPS, dti, DBSA, IDC, Eskom et la South African Reserve Bank). Ultérieurement, elle a examiné les budgets des autres ministères potentiellement impliqués en RDC, tels que la South African Revenue Service (Administration fiscale sud-africaine) et les ministères des Minéraux, de l'Énergie, de l'Agriculture, de l'Environnement et du Tourisme. L'analyse quantitative de l'aide financière de l'Afrique du Sud, qui est similaire à l'approche adoptée par les bailleurs de fonds du CAD (Comité d'aide au développement) et d'autres partenaires CSS (comme le Brésil, l'Inde, la Chine et le Mexique) comprenait également le coût imputé des étudiants et les bourses octroyées par le Ministère sud-africain de l'Enseignement supérieur et de la Formation et ses organismes secondaires, aux étudiants congolais et aux fonctionnaires formés dans les universités sud-africaines.⁴¹ Les résultats de cette analyse sont regroupés dans divers tableaux à l'appendice 1.

Cette analyse a révélé que les projets de coopération sud-africains en RDC sont souvent financés à la fois par les budgets internes des ministères dépensiers, les subventions de l'ARF et le financement par des tiers donateurs. À titre d'exemple, une grande partie du projet de réforme du secteur de la sécurité de SAPS (Service de la Police sud-africaine) et de l'IDASA (Institut pour la Démocratie en Afrique du Sud) a été financée par le Ministère britannique du Développement international (DFID). L'Agence américaine pour le développement international (USAID) a fourni des fonds à SAMDI, la Suède et l'Allemagne ont complété le financement de l'ARF pour le recensement des agents de la Fonction publique mis en œuvre par le DPSA (Ministère de la Fonction publique et de l'Administration). De nombreux projets de développement RSA-RDC sont en réalité des initiatives de coopération trilatérales, qui incluent d'autres partenaires traditionnels, outre ceux que nous avons déjà mentionnés, comme le PNUD, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et les Pays-Bas.⁴² Dans d'autres cas, l'aide fournie par l'Afrique du Sud était financée par le budget de maintien de la paix de la MONUSCO ou même par le gouvernement de la RDC elle-même, par exemple lors de l'acquisition du matériel électoral auprès des entreprises d'impression sud-africaines. Les contributions de l'Afrique du Sud sont de nature plus technique que financière, dans la mesure où celle-ci partage son savoir, sa technologie et son expertise par le biais de contributions en nature de spécialistes sud-africains, d'équipement et de matériel. Pour ces raisons pratiques (et politiques),⁴³ l'Afrique du Sud préfère être considérée comme un « partenaire

-
- 41 Le 8 septembre 1997, les dirigeants de la SADC ont signé un Protocole sur l'éducation et la formation (Blantyre), qui engageait les États membres à traiter les étudiants des autres pays de la SADC de la même façon que les étudiants de leur propre pays quant aux frais d'inscription universitaires et de logement, pendant 10 ans. En 2008, par conséquent, tous les étudiants congolais dans les universités sud-africaines avaient bénéficié de la même bourse d'enseignement supérieur et de formation professionnelle que les étudiants sud-africains.
- 42 Chiwandamira D & M Smit, 'Review of Trilateral Cooperation Projects of South Africa'[Examen des projets de coopération trilatérale de l'Afrique du Sud], Trésor Public, 2015.
- 43 Besharati NA, 'South African Development Partnership Agency (SADPA): Strategic Aid or Development Packages for Africa?'[SADPA, Agence sud-africaine de partenariat pour le développement : Aide stratégique ou programmes de développement pour l'Afrique ?] Rapport de recherche de la SAIIA, 2013b.

d'exécution » des efforts de développement de la RDC, plutôt qu'un « bailleur de fonds » au sens traditionnel du terme.

Comme indiqué précédemment, une quantification complète du partenariat entre l'Afrique du Sud et la RDC est une tâche ardue. Les rapports des ministères n'incluent pas forcément un poste budgétaire dédié aux activités en faveur du développement international et par conséquent, il est difficile de dresser un tableau complet et exact à cet égard. Dans de nombreux cas, les projets n'étaient guère quantifiables à cause de leur méthode de saisie – certaines organisations avaient tout simplement résumé plusieurs de leurs activités de CSS et assigné un montant forfaitaire pour les dépenses internationales globales sans ventilation spécifique par pays. Il s'est aussi avéré difficile de retrouver la trace des contributions de l'Afrique du Sud en RDC via des canaux multilatéraux (ONU, UA, Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique, SADC, Banque africaine de développement, Banque mondiale). L'équipe de recherche s'est aussi efforcée de monétiser la coopération politique et technique et le partage des connaissances de l'Afrique du Sud avec la RDC ; toutefois, cette démarche s'est avérée impossible dans la mesure où nombre des contributions de l'Afrique du Sud, telles que le temps du personnel consacré à la médiation politique, l'assistance technique, ainsi que les frais de voyage et de mission étaient « noyées » dans les postes budgétaires plus généraux des diverses institutions qui apportent un soutien à leurs homologues congolais. Enfin, les chercheurs, tout en étant au courant des activités des organismes gouvernementaux, telles que les initiatives du dti, (ministère sud-africain du Commerce et de l'Industrie) n'ont pas pu accéder aux données financières pertinentes au cours du court calendrier de l'étude.

Dans un souci de clarté et de précision, cette enquête documentaire a séparé les projets de développement en RDC qui sont financés bilatéralement par le biais des ressources publiques de l'Afrique du Sud (provenant du fisc et des contribuables sud-africains), des projets de développement en RDC financés par le recours aux sources extérieures à l'Afrique du Sud. L'appendice 1 fait une distinction entre ces deux mécanismes de financement du développement. Nous pouvons aussi en déduire que la coopération bilatérale au développement avec la RDC dépasse largement les fonds mobilisés au travers des activités de coopération trilatérale avec les pays donateurs du Nord.⁴⁴ Les rapports financiers des dépenses internationales engagées par les ministères sud-africains sont basés sur le montant vérifié des décaissements par opposition aux montants engagés qui sont généralement consignés dans les rapports relatifs à l'aide fournie par les bailleurs de fond du CAD.

Dans l'exercice de comptabilisation entrepris par l'équipe de recherche de SAIIA, l'étude de cas a révélé qu'entre 2001 et 2015, l'Afrique du Sud a dépensé au moins 8,5 milliards de ZAR ⁴⁵ (plus d'un milliard d'USD)⁴⁶ (voir Appendice 1) pour la CSS en RDC par le biais de

44 Chiwandamira D & M Smit, *op. cit.*

45 Code devise pour le Rand sud-africain.

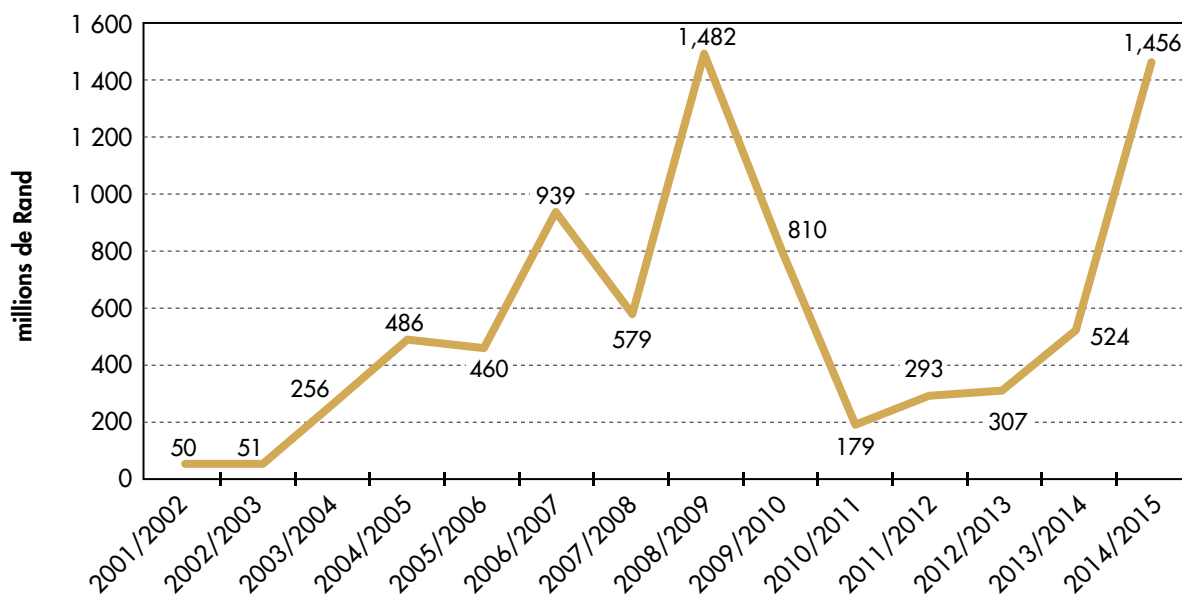
46 Basé sur les taux de change moyens (8.4 ZAR pour 1 USD) de cette période (2001–2015) utilisant l'outil « Taux annuels moyens » du lien USForex, « Taux annuels moyens », <http://www.usforex.com/forex-tools/historical-rate-tools/yearly-average-rates>, consulté le 2 juin, 2016.

divers ministères du gouvernement et entités publiques. Les flux de développement sud-africains vers la RDC semblent avoir fluctué au fil des années (Figure 2), en partie à cause de la publication limitée des informations sur l'ensemble des activités sud-africaines de coopération au développement. En 2008, l'année de pointe, les dépenses de coopération au développement de Pretoria ont atteint près de 1,5 milliards de ZAR (environ 181 millions d'USD),⁴⁷ un montant qui fait de l'Afrique du Sud le troisième plus grand partenaire au développement en termes absolus (Figure 3). Cette somme dépasse celle fournie par la Belgique, l'ancien maître colonial de la RDC, et n'est que légèrement inférieure au montant de l'aide au développement fournie par le DFID à la RDC au cours de cette même année. Considéré en relation avec sa capacité économique (proportion de l'aide par rapport au Revenu national brut [RNB]), l'Afrique du Sud dépasse la plupart des bailleurs de fonds de l'OCDE-CAD dans ses efforts de développement international (Figure 3), confirmant ainsi les propos de chercheurs précédents à ce sujet.⁴⁸

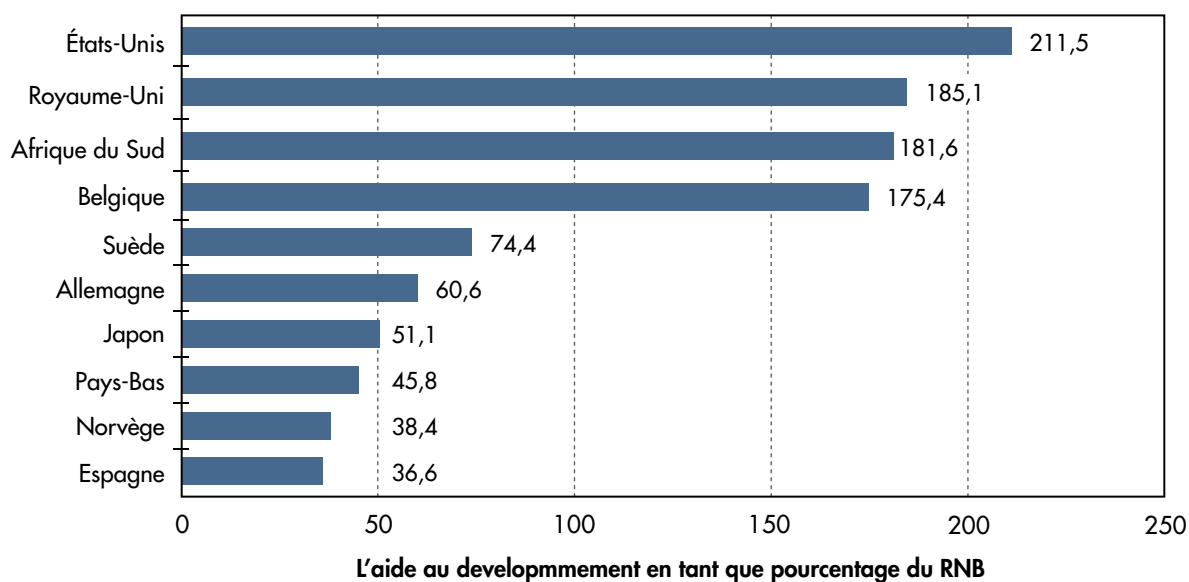
Cette analyse quantitative effectuée par SAIIA souligne le fait que les activités de coopération au développement de l'Afrique du Sud ne sont que peu ou pas coordonnées et que les systèmes de S&E et les rapports financiers concernant la CSS de l'Afrique du Sud demeurent très faibles. L'exercice ci-dessus a aussi fourni un modèle simple montrant comment il faut conceptualiser et rendre compte de la CSS dans le contexte de la coopération au développement sud-africaine, fournissant ainsi une proposition pour une définition pratique aux débats et discussions de la CSS concernant l'APD et le SPTDD (Soutien public total au développement durable).

47 Basé sur les taux de change moyens de cette période. Voir Business Tech, 'SA Rand value: 2001–2015', <http://businesstech.co.za/news/general/82273/sa-rand-value-1994-2015/>, consulté le 29 mars 2016.

48 Grimm S & W He, 'Emerging partners and their impact on African development' [Partenaires émergents et leur impact sur le développement de l'Afrique], dans Lundsgaarde E (ed.), *Africa Towards 2030: Challenges for Development Cooperation*. [l'Afrique en 2030 : Entraves à la coopération au développement]. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2010, pp. 196–223; Vickers B, 'Towards a new aid paradigm: South Africa as a development partner' [Vers un nouveau paradigme : l'Afrique du Sud en tant que partenaire de développement], *Cambridge Review of International Affairs*, 25, 44, 2012, pp. 535–556; Braude W, Thandrayan P & E Sidiropoulos, *Emerging Donors in International Development Assistance: The South Africa Case*. [Bailleurs de fonds émergents dans l'aide internationale au développement : le cas de l'Afrique du Sud]. Ottawa & Johannesburg: CRDI (Centre de recherche pour le développement international) & SAIIA, 2008.

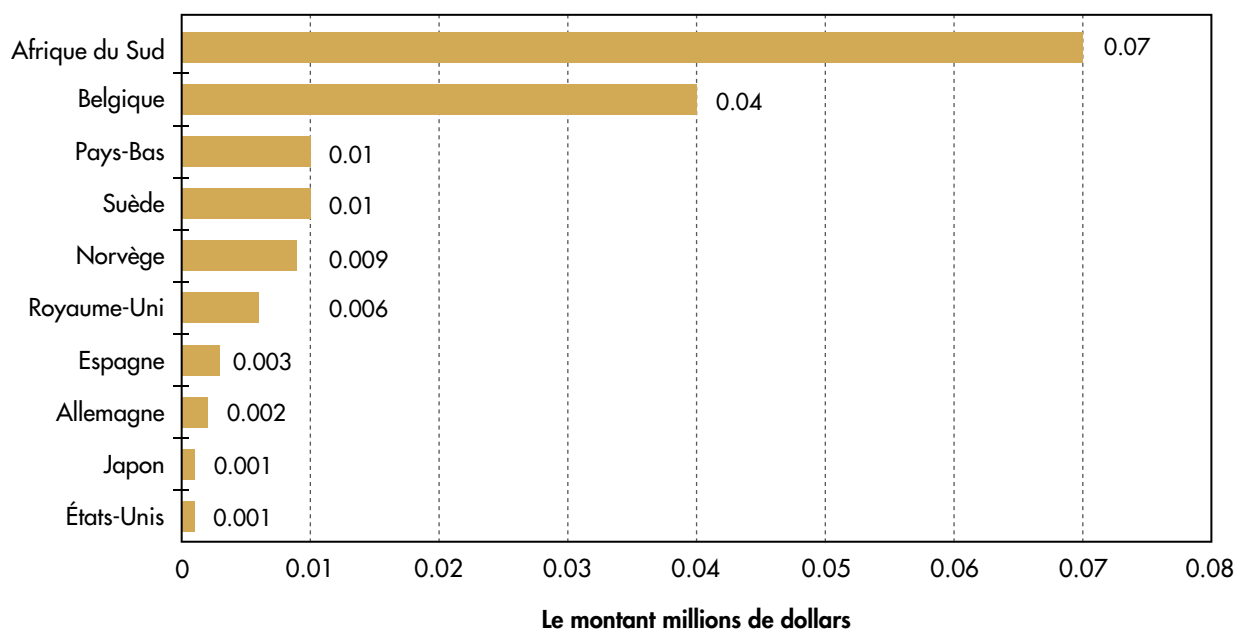
FIGURE 3 VOLUMES DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT FOURNIS PAR L'AFRIQUE DU SUD À LA RDC, 2001–2015, MILLIONS ZAR

Source : Basé sur les chiffres des rapports financiers des ministères du gouvernement sud-africain, dont la liste complète figure aux tableaux A1–A3 de l'appendice 1

FIGURE 4 DIX PREMIERS FOURNISSEURS D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT À LA RDC EN 2008

Source : Compilation des auteurs ; OCDE, « Système de notification des pays créanciers (SNPC) », <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>; Flux d'aide, 'Sources de l'APD : Les 15 premiers bailleurs de fonds, http://www.aidflows.org/index.html?id=ZR&m=be_1_1_4&mif=false&wbg=false, consulté le 29 mars, 2016

FIGURE 5 DIX PREMIERS BAILLEURS DE FONDS À LA RDC EN 2008, BASÉ SUR L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT EN TANT QUE POURCENTAGE DU RNB (MÉTHODE ATLAS)



Sources : Compilation des auteurs ; OCDE, « Système de notification des pays créanciers (SNPC) », <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>; Flux d'aide 'Sources de l'APD : Les 15 premiers bailleurs de fonds, http://www.aidflows.org/index.html?id=ZR&m=be_1_1_4&mif=false&wbg=false, consulté le 29 mars, 2016

ANALYSE QUALITATIVE DU PARTENARIAT ENTRE L'AFRIQUE DU SUD ET LA RDC

Beaucoup d'acteurs dans les pays du Sud prétendent que la coopération au développement entre les partenaires du Sud débouche sur une aide au développement plus horizontale, équitable, mutuellement bénéfique, habilitante, adaptée aux besoins locaux et axée sur la demande. L'étude de cas RSA-RDC permet de tester quelques-unes de ces hypothèses en examinant la qualité de la coopération de l'Afrique du Sud avec la RDC et de déterminer si le discours politique de l'Afrique du Sud correspond aux réalités sur le terrain.

L'équipe de recherche de SAIIA s'est servie du cadre analytique élaboré par NeST lors des réunions des groupes de travail techniques qui se sont tenues en 2015.⁴⁹ Dans la mesure où l'analyse a porté sur la relation bilatérale entre l'Afrique du Sud et la RDC, les indicateurs pour la dimension 7 (CSS sur la scène mondiale) ont été intégrés à d'autres dimensions (horizontalité & égalité ; redevabilité & transparence ; et efficacité de l'aide).

49 Voir SAIIA, 'NeST launches analytical framework for South-South co-operation' (NeST lance un cadre analytique pour la coopération Sud-Sud), 25 septembre 2015, <http://www.saiia.org.za/news/nest-dialogue-emerging-partners-in-africas-development>, consulté le 28 mars 2016.

Il en a résulté un cadre qualitatif NeST qui identifie 20 indicateurs, regroupés en six dimensions CSS. Cadre qualitatif illustré au tableau 1.

TABEAU 1 INDICATEURS NeST POUR L'ÉVALUATION DE LA QUALITÉ DE LA CSS	
Appropriation nationale	Redevabilité & transparence
1 Coopération axée sur la demande	11 Gestion des données & systèmes de S&E
2 Alignement sur les priorités nationales	12 Publication & libre accès aux informations
3 Inconditionnalité/ respect de la souveraineté nationale	13 Redevabilité mutuelle & Examens conjoints
Horizontalité & égalité	Participation inclusive
4 Bénéfice mutuel	14 Plateformes pour le dialogue multi-parties prenantes
5 Décisions et ressources partagées	15 Engagement actif dans le cycle des programmes
6 Réciprocité, confiance & alliances internationales	16 Protection des personnes & de l'environnement
Autonomie & durabilité	Efficacité du développement
7 Renforcement des capacités	17 Flexibilité & adaptation au contexte local
8 Transfert des connaissances & de la technologie	18 Efficacité temporelle & rentabilité
9 Délitement de l'aide	19 Coordination & complémentarité
10 Utilisation des systèmes & ressources locaux	20 Cohérences des politiques pour le développement

La section suivante analysera chacune des six dimensions et des 20 indicateurs dans le contexte du partenariat de développement de l'Afrique du Sud et de la RDC. Avant d'examiner la performance de la coopération entre l'Afrique du Sud et la RDC par rapport aux principes de CSS mentionnés ci-dessus, il convient de consulter le bref sommaire des indicateurs de chaque dimension.

Dans la mesure où la CSS se base surtout sur les relations et processus collaboratifs, l'équipe de recherche a considéré qu'il serait plus judicieux et facile d'utiliser des méthodes qualitatives de collecte de données telles que les observations des chercheurs, les entretiens et les discussions en groupe. Par conséquent, l'analyse suivante est basée sur les contributions de divers fonctionnaires gouvernementaux, diplomates, praticiens du développement, législateurs, organisations de la société civile, chercheurs, le secteur privé, les entreprises publiques et les experts d'Afrique du Sud et de la RDC, ainsi que de nombreux travaux sur le terrain menés à Pretoria, Johannesburg, Durban, Cape Town, Kinshasa, Lekasi, Goma et Lubumbashi.

Force est de reconnaître la nature subjective de cet exercice ; l'équipe de recherche s'est néanmoins efforcée d'effectuer un projet de recherche aussi exhaustif que possible et a veillé à maintenir la triangulation des informations en recueillant les opinions des deux participants (Afrique du Sud et RDC) ainsi que celles des divers acteurs participant à ou observant le partenariat de développement Sud-Sud entre l'Afrique du Sud et la RDC.

Appropriation nationale

Cette dimension concerne le leadership maintenu par le pays bénéficiaire dans l'établissement de priorités, l'orientation des politiques et le façonnement des processus de coopération. Cela implique que la CSS soit axée sur la demande (indicateur 1), avec des projets basés sur des demandes émanant du pays bénéficiaire et où le bénéficiaire est non seulement une partie prenante mais dirige aussi les initiatives de développement. On attend donc de la CSS qu'elle corresponde aux priorités nationales (indicateur 2) et se conforme à la stratégie nationale de développement axée sur les résultats. Le principe de l'appropriation nationale englobe l'idée que la CSS doit être inconditionnelle et respecter la souveraineté nationale (indicateur 3) et que les projets convenus entre les deux pays soient libres de conditionnalités sous-entendues ou tacites.⁵⁰

Le gouvernement de la RDC a élaboré plusieurs plans nationaux de développement et de stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté pendant la période de l'après-2006, conformément aux exigences des bailleurs de fonds du FMI, de la Banque mondiale et de l'OCDE,⁵¹ l'aide au développement fournie par l'Afrique du Sud a été moins explicitement alignée sur ces cadres des bailleurs de fonds (sans que ce soit de propos délibéré). Il convient de noter néanmoins que les activités de l'Afrique du Sud en RDC ont été entièrement axées sur la demande. Le fait que les projets de développement et les activités de coopération entre les ministères sont souvent intervenus suite à une série de visites présidentielles ou de réunions ministérielles entre les deux pays, constitue un indice probant à cet égard. Dans son travail sur le terrain, l'équipe de recherche de SAIIA a pris connaissance de certains aspects de la correspondance officielle et des accords de coopération internes entre les institutions sud-africaines et congolaises, qui ont confirmé le fait que le soutien au développement fourni par l'Afrique du Sud était axé sur la demande.

Le gouvernement de la RDC a pris la direction de ses activités de développement nationales et l'Afrique du Sud est appelé un « Partenaire passif qui répond souvent de

50 NeST, 2015a, *op. cit.*

51 FMI (Fonds monétaire international), 'République du Congo : Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP)', 2013, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13226.pdf>, consulté le 15 avril 2016; OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Économiques), « Suivi des Principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires », Rapport Pays 3 : République Démocratique du Congo', 2010, <http://www.oecd.org/countries/democraticrepublicofthecongo/44654756.pdf>, consulté le 15 avril 2016; Ministère du Plan, 'La RDC en Reconstruction: Programme d'Actions Prioritaires (2009–2010)', 2009, http://familyplanning-DRC.net/docs/7_ProgrammeDActionsPrioritaires_PAP_2009_2010.pdf, consulté le 15 avril 2016; Natalie E, « République démocratique du Congo », Banque mondiale, 2007, <http://sitersources.worldbank.org/CDFINTRANET/Overview/21458651/Congo,DemocraticRepublicofFINALDecember312006.doc>, consulté le 15 avril 2016.

façon ad hoc à diverses demandes émanant de Kinshasa ». ⁵² Par conséquent, malgré le fait que la coopération de Pretoria soit généralement alignée sur les priorités nationales de la RDC (définies par l'élite au pouvoir), la politique étrangère de l'Afrique du Sud et sa stratégie globale de coopération au développement ont été fragmentées en interne. Pour cette raison, et bien que les organismes sud-africains aient toujours fourni une aide axée sur la demande à leurs homologues congolais, la coopération au développement de l'Afrique du Sud a dans l'ensemble manqué de coordination, de cohérence et de direction stratégique. ⁵³

L'Afrique du Sud s'est en outre conformée aux principes d'inconditionnalité, de non-intervention et de respect de la souveraineté nationale, souvent au point de contredire ses propres valeurs constitutionnelles. Contrairement aux pays comme les États-Unis, qui ont clairement déclaré qu'ils refuseraient d'appuyer la demande du Président Joseph Kabila pour un troisième mandat, ⁵⁴ l'Afrique du Sud n'a fait aucune remarque publique sur les tentatives de Kabila de changer la constitution afin de prolonger son mandat présidentiel. ⁵⁵ L'Afrique du Sud est ainsi confrontée à plusieurs dilemmes – essayer de maintenir ses bonnes relations avec un partenaire stratégique tout en cherchant à maintenir la stabilité politique dans la région et en cherchant à promouvoir son idéal de constitutionnalisme et de respect des droits de l'homme. ⁵⁶

Horizontalité et égalité

Cette dimension, basée sur la nature mutuellement bénéfique de la CSS, implique que les relations sont plus horizontales, dans la mesure où les pays sont envisagés plutôt comme des partenaires égaux que des bailleurs de fonds ou des bénéficiaires. L'idée que la CSS doit engendrer un bénéfice mutuel (indicateur 4) est attestée par le fait que les accords CSS affirment explicitement que les bénéfices et gains reviendront à chacun des partenaires dans le cadre de ces partenariats. Les Décisions et ressources partagées (indicateur 5) contribuent à l'horizontalité et sont attestées par l'existence d'un bon dispositif de gestion conjointe et par la proportion

52 Commentaires de nombreux fonctionnaires sud-africains qui participent aux activités de coopération avec la RDC.

53 Question abordée de façon plus détaillée dans Besharati NA, 2013b, *op. cit.*

54 Ngemi Y, 'Repression in the Democratic Republic of Congo: Joseph Kabila attacks and brutalizes civilians' [Répression en République démocratique du Congo : Joseph Kabila attaque et brutalise des citoyens], *Huffington Post*, 21 janvier 2015, http://www.huffingtonpost.com/yaalengi-ngemi/repression-in-the-democra_b_6512092.html, consulté le 19 avril 2016.

55 Bien que ne s'adressant pas directement à Kabila, le Président Jacob Zuma, lors de la session plénière du 25e Forum économique mondial de l'année dernière, a mentionné qu'il fallait laisser tomber la question relative à un troisième mandat dans la mesure où elle causait des problèmes en Afrique. Voir Ferreira E, 'Zuma warns against [Zuma avertit qu'il ne faut pas briguer un troisième mandat]', *iol news*, 4 juin 2015, <http://www.iol.co.za/news/politics/zuma-warns-against-third-term-bids-1867693>, consulté le 18 mars 2016; Ngemi Y, *op. cit.*

56 Ferreira E, *op. cit.*

de ressources humaines et financières investies par chaque partenaire à la CSS. Cette dimension se fonde sur la notion de « confiance mutuelle » (indicateur 6), qui est évaluée de façon indirecte, par la fréquence et la qualité des communications entre les deux parties, la durée du partenariat bilatéral et la collaboration en milieu multilatéral.

Au cours de divers entretiens sur le terrain, des représentants des gouvernements sud-africain et congolais ont réitéré qu'ils avaient un véritable partenariat entre protagonistes égaux. En réalité, bien que les gains de la RDC au travers des activités de développement de l'Afrique du Sud soient facilement perceptibles, le bénéfice pour l'Afrique du Sud demeure incertain. Plusieurs fonctionnaires travaillant dans des domaines allant de la réforme du secteur public au développement des infrastructures ont fait des commentaires à cet égard.⁵⁷

Contrairement à la plupart des autres partenaires de développement qui opèrent en RDC [Institutions de Bretton Woods et bailleurs de fonds européens et asiatiques], l'Afrique du Sud est souvent prise au dépourvue, manquant de cible stratégique claire pour savoir ce qu'elle voudrait obtenir des activités de coopération.

L'Afrique du Sud a toujours des motivations élevées et idéalistes, comme la promotion de la paix, de la stabilité et de la prospérité en RDC en vue d'une région plus intégrée. Même dans la pratique, le moteur de l'aide au développement de l'Afrique du Sud semble être la solidarité et « l'Ubuntu » que les praticiens du développement et les universitaires sud-africains critiquent souvent comme étant une approche naïve à sa politique étrangère.⁵⁸ Bien que les parties prenantes sud-africaines affirment que « l'Afrique du Sud manque généralement de stratégie de diplomatie économique, et que les avantages commerciaux pour les entreprises sud-africaines sont bien souvent relégués au second plan »,⁵⁹ récemment, le moteur stratégique principal de l'engagement de l'Afrique du Sud en RDC a été le potentiel hydroélectrique du barrage d'Inga pour l'Afrique du Sud et la région.⁶⁰

Les responsables de la coopération au développement qui participent à l'effort de reconstruction en RDC ont fait remarquer⁶¹

Qu'après des décennies de dépendance sur l'aide, la RDC a acquis l'expérience et la maîtrise pour optimiser le soutien dont elle bénéficie de la part des divers bailleurs de fonds internationaux... Par conséquent, l'Afrique du Sud est souvent considérée comme « un donateur de plus » que les bénéficiaires congolais ont appris à utiliser, abuser et instrumentaliser financièrement pour leurs besoins immédiats.

57 Entretien personnel.

58 Basé sur divers entretiens et discussions avec les experts sud-africains de la politique étrangère et du développement à Johannesburg, Pretoria et Cape Town en 2015 et 2016.

59 Entretien personnel.

60 Maupin A, *op. cit.*

61 Entretien personnel.

Le désir de l'Afrique du Sud et de la RDC d'avoir une relation de partenariat égalitaire est attesté par les engagements réciproques du personnel politique et technique dans les processus de planification et d'examen de leurs 36 projets de développement conjoints. Cependant, au niveau de la mise en œuvre, l'Afrique du Sud, en raison de sa plus grande capacité économique, est toujours censée contribuer la majeure partie des ressources financières pour couvrir le coût des activités de coopération au développement auprès de ses homologues congolais. Comme par exemple, lors du processus de médiation politique et des initiatives de RDPC (Reconstruction et Développement post-conflit) menées par la CEI, SAPS, l'Académie de leadership et de gestion de la fonction publique (PALAMA) et le DPSA dont nous avons déjà parlé.

Bien que l'Afrique du Sud n'ait pas la prouesse financière d'autres bailleurs de fonds, les fonctionnaires congolais l'ont qualifiée de partenaire au développement privilégié et d'intermédiaire honnête. À cause de l'histoire marquée par les conflits dans la région, le gouvernement de Kinshasa a plus confiance en Pretoria qu'en ses voisins immédiats.⁶² La relation politique entre les gouvernements sud-africains et congolais remonte à de nombreuses années et contribue à la confiance et à la coopération robustes qui existent entre ces deux pays. Comme indiqué plus haut, les réunions de coopération bilatérales entre l'Afrique du Sud et la RDC sont non seulement parmi les quelques réunions auxquelles assistent les chefs d'État mais ont aussi inclus jusqu'à 18 ministres des deux côtés, comme ce fut le cas, lors de la première CBN en 2004.

Depuis quelque temps, Kabila s'est isolé de plus en plus et n'apparaît plus guère aux réunions régionales,⁶³ et le Président sud-africain est l'un des rares acteurs externes qui maintient le contact avec le Président congolais. L'étroite relation bilatérale entre l'Afrique du Sud et la RDC a amené les deux pays à coopérer dans des forums multilatéraux tels que l'ONU, le G-77, l'UA, la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs et SADC, ainsi qu'avec les divers organismes sectoriels sous sa tutelle (police, énergie, agriculture, etc.).

Autonomie et durabilité

Cette dimension renvoie au principe selon lequel la CSS devrait contribuer à réduire la dépendance externe par le biais d'un renforcement continu de la capacité locale. Il faut mettre en place une stratégie de sortie pour éviter que le pays bénéficiaire ne reste éternellement dépendant de l'aide. À cet égard, le renforcement des capacités (indicateur 7) fait partie intégrante de la CSS et se manifeste par les efforts fournis pour le renforcement des capacités et les changements notables qui en résultent.

62 Depuis 1998, le Rwanda, l'Ouganda et le Burundi ont contribué à la déstabilisation de la région des Grands Lacs et ont soutenu les groupes rebelles dans la région orientale de la RDC. Pour plus de détails, consulter Prunier G, *op. cit.*

63 Selon les dires de divers diplomates africains, Kabila n'aurait pas assisté à un sommet de l'UA ou de la SADC depuis plusieurs années.

Une partie du renforcement des capacités consiste en transferts de connaissances et de technologie (indicateur 8) sous forme d'outils et de systèmes adoptés par les pays partenaires du fait des activités CSS ainsi que par le renforcement des capacités nationales. Le déliement de l'aide (indicateur 9) et l'utilisation des systèmes et des ressources locaux (indicateur 10) sont indispensables pour le renforcement des capacités du pays bénéficiaire. Théoriquement, les pays du Sud désapprouvent l'aide liée ; cependant, celle-ci est bien souvent pratiquée sous le prétexte du « bénéfice mutuel ».⁶⁴

Conformément à l'objectif de la construction de l'État en RDC, l'Afrique du Sud a investi plus de 4,3 milliards de ZAR (plus de 500 USD) entre 2001 et 2015 pour différentes activités de renforcement des capacités et des systèmes publics congolais (voir appendice 1). Dans la mesure où l'Afrique du Sud fournit une aide déliée, elle n'a pas exigé le recours spécifique aux entrepreneurs, à l'équipement ou au personnel sud-africains. Néanmoins, la majeure partie de l'équipement et de l'expertise requise pour la coopération technique avec l'Afrique du Sud (ou même avec d'autres partenaires du développement) s'acquiert plus facilement et à meilleur prix en Afrique du Sud.

Afin d'encourager l'autonomie et la durabilité, les ministères du gouvernement sud-africain se sont engagés à pourvoir au renforcement des capacités et aux transferts de savoirs et de technologies, notamment dans les domaines de la gouvernance et des services publics. Outre les efforts considérables de l'Académie de leadership et de gestion de la fonction publique (PALAMA), d'autres efforts de renforcement des capacités menés par l'Afrique du Sud comprennent notamment la formation par DIRCO de plus de 1000 diplomates congolais ; la formation de la Police Nationale Congolaise assurée par le SAPS ; l'assistance technique de la *South African Reserve Bank* (Banque centrale d'Afrique du Sud) ; le soutien du DHA (Ministère de l'Intérieur) pour l'actualisation du registre de la population congolaise, et la fourniture de matériel et de formation aux agents congolais des douanes et de l'immigration.

Malheureusement, l'impact de ces initiatives a été limité par l'instabilité politique et la forte rotation du personnel dans la fonction publique congolaise.⁶⁵ Selon certains fonctionnaires sud-africains⁶⁶ la formation diplomatique menée à Pretoria et à Kinshasa à partir de 2005 a été suspendue parce que les diplomates congolais nouvellement formés n'avaient jamais été déployés sur le terrain.

64 NeST, 2015a, *op. cit.*; Besharati NA, 2013a, *op. cit.*

65 Muthayan S, 'Capacity Development through SSC and Triangular Co-operation in Africa: Lessons Learned', [Renforcement des capacités au travers de la CSS et coopération triangulaire en Afrique : Leçons apprises] NeST, 2015, http://www.saiia.org.za/doc_download/714-2015-03-05-nest-technical-wshop-pres-muthayan, consulté le 15 avril 2016.

66 Basé sur plusieurs entretiens menés à Kinshasa et à Pretoria entre octobre et novembre 2015.

L'Afrique du Sud n'est manifestement pas le seul pays qui fournit un cadre pour le renforcement des capacités en RDC. Par conséquent il est difficile de mesurer l'impact de la formation fournie par l'Afrique du Sud et de l'isoler de l'impact des multiples programmes de renforcement des capacités menés par d'autres partenaires au développement en RDC.⁶⁷

Redevabilité et transparence

Le principe de la reddition de comptes et de la transparence⁶⁸ devrait aussi caractériser le partage des informations sur les initiatives CSS. Une bonne gestion des données et des systèmes de S&E (indicateur 11) sont des éléments indispensables pour la réalisation de cette dimension, pour que chaque phase du cycle des projets puisse être examinée, évaluée et assortie de preuves démontrant que les partenaires utilisent les informations pour orienter le processus décisionnaire et améliorer la CSS. En conséquence, il est essentiel de publier et de fournir un libre accès aux informations relatives à la CSS (indicateur 12) ; les données doivent être compilées et mises à la disposition du public et des parties prenantes internes et externes. La redevabilité mutuelle et les examens par les pairs (indicateur 13) sont également importants, dans la mesure où les pays partenaires doivent conjointement et régulièrement faire le point sur leurs activités collaboratives et mettre en place des mécanismes de redevabilité réciproque.⁶⁹

Comme déjà indiqué, les gouvernements sud-africain et congolais effectuent des examens annuels conjoints au niveau technique et politique afin de discuter de l'état d'avancement des activités collaboratives, permettant ainsi un certain degré de « redevabilité mutuelle ». En revanche, les fonctionnaires qui participent à la CBN (Commission Binationale) ne disposent pas de données probantes suffisantes pour orienter leurs discussions.⁷⁰ Cette lacune est due en grande partie à l'absence de systèmes de S&E adéquats des deux côtés. Comme déjà indiqué, les documents de base sur l'ensemble des contributions financières et techniques de l'Afrique du Sud manquent aussi. Des diplomates et responsables de la coopération sud-africains ont expliqué :⁷¹

67 Le seul domaine où il sera peut-être possible à l'avenir d'effectuer des évaluations comparatives d'impact, serait l'analyse de la force de frappe des différentes unités militaires, qui ont été formées par plusieurs pays différents, conformément au mode de formation adopté par MONUSCO.

68 Souligné dans le document final de la Conférence de Nairobi sur la Coopération Sud-Sud, 2009, <http://southsouthconference.org/wp-content/uploads/2010/01/GA-resolution-endorsed-Nairobi-Outcome-21-Dec-09.pdf>, consulté le 28 mai 2016.

69 NeST, 2015a, *op. cit.*

70 Basé sur les entretiens menés à Kinshasa avec les agents diplomatiques et les fonctionnaires techniques en octobre 2015.

71 Entretien personnel en octobre 2015 à Kinshasa.

Nos activités de coopération s'articulent principalement autour de réunions et d'événements ; Entretemps, il ne se passe presque rien... et soudainement, quelques semaines avant la CBN, nous essayons tous de rassembler le peu d'informations dont nous disposons sur l'état d'avancement de nos projets et de nos engagements réciproques.

Certaines des difficultés relatives au suivi et à l'évaluation résultent de l'absence d'un centre d'information sur la coopération au développement (SADPA, l'Agence sud-africaine de partenariat pour le développement devra jouer ce rôle).⁷² DIRCO a aussi été mis en cause plusieurs fois par le Trésor Public et le parlement à cause de sa piètre gestion de l'ARF,⁷³ qui a conduit en 2013 à la mise à pied du Directeur-général (qui toutefois a été rétabli dans son poste ultérieurement).⁷⁴

Le recouvrement des informations sur le financement du développement en RDC est une tâche beaucoup plus complexe et difficile. Dans un pays réputé pour sa corruption,⁷⁵ son népotisme et ses divisions politiques, « l'information, c'est le pouvoir » ; par conséquent, et selon les dires de plusieurs praticiens du développement sud-africains qui exécutent des projets en RDC, « une culture du secret et de la méfiance dominant la fonction publique congolaise ». Ils ont ajouté que « du fait des difficultés de gouvernance et de la limitation des capacités, la collecte de données sur la coopération au développement auprès des autorités congolaises, est une tâche quasi-impossible. »⁷⁶

Participation multi-parties prenantes

Cette dimension a son origine dans le principe de Nairobi (2009) selon lequel la SCC devrait rechercher une participation à large assise⁷⁷ plutôt que l'engagement de pure forme des acteurs non-étatiques. Cette large participation prend la forme de dialogues multi-parties prenantes (indicateur 14), qui réunissent un grand nombre et un large éventail de parties prenantes, et qui est propice à la consultation lors des étapes du processus de coopération au développement. L'engagement actif au cycle des programmes (indicateur 15) est opérationnalisé par le biais de plateformes pour

72 Besharati NA, 2013b, *op. cit.*

73 Groupe de contrôle parlementaire, « Ministère des Relations extérieures et de la Coopération internationale & Fonds pour la renaissance africaine : Interrogation du Rapport annuel 2013/14 », 2015, <https://pmg.org.za/committee-meeting/20478/>, consulté le 16 mars 2016.

74 Mataboge M, 'International Relations DG "could duck cash probe', [La Direction générale Relations extérieures « pourrait esquiver l'enquête de trésorerie »], *Mail & Guardian*, 13 septembre 2013 <http://mg.co.za/article/2013-09-13-00-dirco-dg-could-duck-cash-probe>, consulté le 16 mars 2016.

75 L'organisation non gouvernementale internationale Transparency International a classé la RDC dans le groupe des 10 pays les plus corrompus au monde. Voir *Transparency International*, « Tableau des résultats : Indice de perception de la corruption (CPI) 2015 », <http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>, consulté le 13 avril 2016.

76 Entretien personnel.

77 Document final de la Conférence de Nairobi, *op. cit.*

une participation habilitante et inclusive des acteurs non-étatiques. Dans un esprit de partenariat inclusif, la CSS est censée protéger les personnes et l'environnement (indicateur 16) grâce à son respect pour le travail, la terre et les normes de sécurité des deux pays partenaires.⁷⁸

La CSS est habituellement dominée par les relations entre les gouvernements, et c'est aussi ce qui s'est passé dans le partenariat entre l'Afrique du Sud et la RDC. Le secteur privé en Afrique du Sud s'est fortement engagé en RDC ;⁷⁹ toutefois, cet engagement a été dans l'ensemble indépendant des efforts de RDPC (Reconstruction et Développement post-conflit) du gouvernement sud-africain.

Des représentants de la société civile sud-africaine se sont plaints de l'absence de structures et de systèmes appropriés pour permettre la participation civique aux activités de coopération au développement.⁸⁰ Néanmoins, dans le cas de la RDC, plusieurs organisations non gouvernementales (ONG) sud-africaines ont participé à la mise en œuvre d'initiatives conjointes pour la paix et le développement. Parmi ces organisations on peut citer l'Institut d'Études de Sécurité, le Centre africain pour la résolution constructive des conflits (ACCORD), South African Women in Dialogue (SAWID - les femmes sud-africaines dans le dialogue), l'Initiative de la Société Ouverte pour l'Afrique Australe (OSISA), l'Institut Électoral pour une Démocratie Durable en Afrique (EISA) et Pax Africa. IDASA (Institut pour la Démocratie en Afrique du Sud) est l'une des ONG sud-africaines clés qui occupe une place centrale dans le programme de réforme du secteur de la sécurité. Cet ONG a joué un rôle important dans la mobilisation de la société civile congolaise pour influencer la réforme du service de la police en RDC. Il est intéressant de noter que le Réseau pour la Réforme du Secteur de Sécurité et de Justice, l'organisation centrale établie par IDASA pour coordonner les organisations de la société civile congolaise engagées dans le secteur, est encore active et robuste, alors qu'IDASA a cessé ses activités à cause d'un manque de financement.

S'appuyant sur sa constitution progressive et son histoire récente de réconciliation, de transition paisible et de démocratie, l'Afrique du Sud s'est efforcée de contribuer à la solution des problèmes de justice, de gouvernance et de l'État de droit en RDC. Elle s'est aussi efforcée d'assurer que la sphère publique en RDC soit diversifiée et représentative, notamment au niveau de l'égalité entre les sexes.⁸¹

78 NeST, 2015a, *op. cit.*

79 Voir Besharati NA & G Mthembu-Salter, *op. cit.*

80 NeST, South African Reference Group, 'Report of launch meeting', 2015b, [NeST, Groupe de référence sud-africain, Rapport sur la réunion de lancement] <http://www.saiia.org.za/speeches-presentations-other-events-materials/782-2015-01-28-nest-south-africa-launch-report/file>, consulté le 15 avril 2016.

81 Dlomo M, 'South Africa's post-conflict and transitional diplomatic efforts in the DRC lessons learnt: 1990–2009', unpublished Masters thesis, University of Pretoria, 2010, p. 110. [Enseignements tirés des efforts diplomatiques de l'Afrique du Sud pendant la période de transition post-conflit en RDC : 1990–2009, Mémoire de master non publié, Université de Pretoria, 2010 page 110.]

Bien que l'Afrique du Sud ait globalement soutenu l'importance de la justice, de l'État de droit et du respect des droits de l'homme, son engagement en RDC n'a pas été sans aspects négatifs. Des rapports de l'ONU confirment qu'en 2013, des soldats de la SANDF - Force de défense nationale d'Afrique du Sud) intégrés à MONUSCO, ont été mis en cause dans au moins 23 cas de viol et d'abus sexuels.⁸²

Efficacité du développement

Cette dimension se réfère à l'efficacité de la CSS dans l'atteinte de résultats au niveau du développement. La flexibilité et l'adaptabilité de la CSS au contexte local est le premier indicateur (indicateur 17). L'efficacité temporelle et la rentabilité (indicateur 18) dans l'exécution des projets de développement est l'un des points forts présumés de la CSS.⁸³ Une CSS efficace requiert la coordination et la complémentarité entre les agences de livraison internes du fournisseur et les partenaires de développement qui opèrent dans le pays bénéficiaire (indicateur 19). Enfin, la cohérence des politiques au service du développement (PCD) (indicateur 20) est importante, pour s'assurer que les politiques étrangères et nationales du fournisseur de la CSS n'aient pas un impact négatif sur d'autres pays.⁸⁴

Les enseignements tirés de l'expérience de la RDC sont que les résultats des interventions de l'Afrique du Sud sont inégaux et dépendent du contexte, de la personnalité et des compétences des gestionnaires de projet (champions), comme c'est le cas pour tous les programmes d'assistance au développement.⁸⁵

L'absence d'un système institutionnel de fourniture d'aide a permis à l'Afrique du Sud d'être assez flexible et de s'adapter aux conditions spécifiques qu'elle a rencontrées en RDC. L'expérience qu'elle a acquise dans les domaines de la médiation des conflits, de la transition politique, de la pauvreté et de l'inégalité lui a permis de s'adapter assez facilement au contexte, climat, et conditions politiques, sociales et économiques de la RDC. Des officiers supérieurs de l'armée congolaise ont, par exemple, déclaré lors d'un entretien à Kinshasa, « Nous sommes heureux d'apprendre à connaître la 'doctrine

82 Patel K, 'Peacekeepers behaving badly: Why South African ill-discipline in the DRC is a UN problem' [Mauvaise conduite des casques bleus : pourquoi le manque de discipline sud-africaine est un problème pour l'ONU] *Daily Maverick*, 14 juin 2013 <http://www.dailymaverick.co.za/article/2013-06-14-peacekeepers-behaving-badly-why-south-african-ill-discipline-in-DRC-is-a-un-problem/#.VxalFnF97IU>, consulté le 19 avril 2016.

83 Le Département des affaires économiques et sociales (DAES/ONU), « Coopération au développement pour les OMD : Optimiser les résultats », 2010, http://www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf10/10-45690_%28e%29%28desa%29development_cooperation_for_the_mdgs_max_results.pdf, consulté le 27 mars 2016.

84 NeST, 2015a, *op. cit.*

85 Muthayan S, *op. cit.*

militaire sud-africaine' ... le caractère racial 'noir et blanc' de l'assistance technique de l'Afrique du Sud constitue un pont entre les réalités africaines et européennes. »⁸⁶

En revanche, « l'avantage comparatif africain » de l'Afrique du Sud ne doit pas être surestimé, dans la mesure où ses limitations dans la relation avec le monde francophone constituent un grave obstacle. Par ailleurs, la mise en œuvre d'un programme social de réforme du secteur public devient plus difficile pour les sud-africains, dans la mesure où le secteur public congolais s'inspire des systèmes français et belges plutôt que du système britannique.

La province du Gauteng est un centre logistique important pour les activités de soutien à la RDC dans le domaine de la rentabilité. De nombreux spécialistes, matériaux et services acquis par les partenaires au développement qui travaillent en RDC sont plus faciles à trouver et plus rapides à déployer depuis l'Afrique du Sud.

L'avantage logistique de l'Afrique du Sud est toutefois contrebalancé par ce que beaucoup considèrent comme la « Bureaucratie lente et inefficace » qui caractérise ses programmes de développement. L'ARF (l'outil principal de la coopération au développement de l'Afrique du Sud, géré conjointement par DIRCO et le Trésor Public) souffre de goulots d'étranglement opérationnels graves.⁸⁷ Par ailleurs, les divers ministères et agences sud-africains manquent de coordination interne et par conséquent ses interventions en matière de développement sont fragmentées, ponctuelles et inefficaces. À titre d'exemple, l'ENA a réclamé un nouveau bâtiment pendant des années. Mais, à cause de retards bureaucratiques et d'une mauvaise coordination à Pretoria, PALAMA et le ministère des Travaux publics n'ont pas pu exécuter travaux de ravalement requis par le gouvernement congolais, et les travaux ont fini par être financés par l'UE et la Banque mondiale en 2011.⁸⁸

Pour ce qui est de la coordination et de la complémentarité avec les acteurs externes, l'Afrique du Sud est le seul partenaire CSS qui assiste aux réunions du « Groupe international de contact », aux réunions de coordination des bailleurs de fonds à Kinshasa, ainsi qu'aux groupes de travail sectoriels auxquels elle participe. Un fonctionnaire sud-africain qui assiste à ces réunions explique :

Je me sens souvent mal à l'aise pour participer aux discussions d'un groupe de pays donateurs dotés d'agences de développement bien établies, de réserves importantes de ressources et de personnel spécialisé dans de nombreux domaines, que l'Afrique du Sud est loin de pouvoir rivaliser.⁸⁹

86 Entretien personnel.

87 Besharati NA, 2013b, *op. cit.*

88 Basé sur des entretiens avec des fonctionnaires à Pretoria et à Kinshasa qui ont participé au projet en 2015 ; Banque mondiale, « document d'information sur le projet (PID) Phase d'évaluation », 2011, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/02/09/000003596_20110209102400/Original/Project0Inform10of0January31102011.docx, consulté le 15 avril 2016.

89 Entretien personnel.

Ce sentiment rejoint l'orientation idéologique de DIRCO qui, à l'instar d'autres fournisseurs de CSS, est mal à l'aise dans les forums et systèmes de coordination du CAD (ou autres organisations similaires) qui ont été établis par les bailleurs de fonds traditionnels.⁹⁰ Alors que le gouvernement de Kabila préfère indubitablement traiter de façon bilatérale avec l'Afrique du Sud et les autres bailleurs de fonds, la communauté de développement internationale et locale, s'attend à ce que l'Afrique du Sud soit l'intermédiaire entre Kinshasa, les bailleurs de fonds du Nord et les autres économies émergentes.⁹¹

En ce qui concerne l'indicateur 20 (Cohérence des politiques au service du développement) ou PCD, bien que l'Afrique du Sud ait promu une politique étrangère robuste en faveur de l'intégration africaine, sa position contredit parfois certaines de ses propres politiques nationales, telles que l'immigration. Environ 500 000 migrants congolais (étudiants, médecins, enseignants, professionnels et membres du clergé) sont présents sur le territoire sud-africain. La circulation entre la RDC et l'Afrique du Sud est de plus en plus restreinte à cause des restrictions imposées par les autorités sud-africaines à l'obtention des visas et des permis. Cette incohérence des politiques a un impact négatif sur la portée et la qualité de la CSS et de la coopération régionale. En outre, les flambées xénophobes qui ont sévi depuis quelques années, ont fait de nombreuses victimes congolaises et ont porté un coup aux relations entre l'Afrique du Sud et la RDC ainsi qu'avec le reste du continent africain.

CONCLUSION

Cette étude de cas sur la paix, la gouvernance et le partenariat de développement entre l'Afrique du Sud et la RDC est l'une des premières études pilotes où le cadre et la méthodologie NeST pour mesurer la CSS a été testée. Elle comprend une analyse financière des divers flux officiels de développement de l'Afrique du Sud vers la RDC, ainsi qu'une analyse qualitative des processus de développement et de la relation entre les deux pays, établie à l'aide des dimensions et des indicateurs CSS élaborés par NeST.

La plupart des dimensions du cadre ont pu être efficacement évaluées au niveau du projet ou du pays, mais certains indicateurs qui dépassent le cadre de l'analyse de la relation bilatérale, tels que les « alliances internationales » et la « cohérences des politiques de développement » doivent être inclus dans de nouvelles dimensions ou instruments analytiques, qui sont utilisés dans les études d'une portée plus large. L'absence des systèmes avancés de gestion des informations, de suivi et de communication dont disposent les bailleurs de fonds expérimentés de l'OCDE, explique le fait que la CSS ne produit que très peu de données probantes et de documents. Les données de référence fondamentales requises pour effectuer des évaluations d'impact ex post ne sont tout simplement pas disponibles.

90 Besharati NA, 2013a, *op. cit.*

91 Commentaires de plusieurs diplomates et représentants de l'ONU interviewés au cours des travaux sur le terrain menés à Kinshasa et Lubumbashi en octobre 2015.

Néanmoins, notre analyse de la CSS entre l'Afrique du Sud et la RDC a fourni une illustration pratique de l'utilisation du cadre NeST qui peut être contextuellement adapté et parfois affiné pour d'autres travaux de recherche. Ce cadre analytique de la CSS fournit également un solide fondement pour le développement et le renforcement de l'E&S et des systèmes de gestion des données de la SADPA (Agence sud-africaine de partenariat pour le développement) et d'autres agences de développement de l'hémisphère sud.

Ce document a souligné le fait que l'analyse de la CSS s'appuie toujours sur les méthodes qualitatives et les entretiens avec les parties prenantes, et que les indicateurs et dimensions proposés par NeST fournissent un contexte permettant d'évaluer la qualité des partenariats Sud-Sud. Le risque de subjectivité lié à l'utilisation des méthodes qualitatives, peut être neutralisé par le biais de la recherche de terrain expérimentale, l'utilisation de méthodes de triangulation et d'entretiens avec les différentes parties prenantes (gouvernement, société civile, secteur privé, milieux universitaires, législateurs et acteurs externes) des deux pays du partenariat de développement. Au travers de ce premier test pratique, le cadre préliminaire développé par le groupe de travail technique international de NeST⁹² a été peaufiné afin de produire 20 indicateurs et six dimensions pour l'évaluation de la qualité de la CSS présentée au tableau 1. Pour les études de cas futures, il faut entreprendre un processus de notation plus systématique (de 1 à 10) et faire l'analyse comparative de chacun des indicateurs afin de mettre en commun les résultats des divers entretiens intervenus au cours de la recherche sur le terrain.

L'analyse quantitative des flux de CSS est un complément utile à la recherche mais c'est une méthode plus exigeante, dans la mesure où elle requiert une définition convenue sur ce qu'il faut inclure ou exclure dans l'évaluation de la CSS. L'atteinte d'un consensus autour d'un cadre conceptuel commun pour la CSS est une étape importante permettant une reddition de comptes cohérente, une meilleure redevabilité envers les parties prenantes nationales et externes, ainsi que l'analyse comparative des divers partenaires CSS. Cette étude a proposé une définition pratique de la CSS qui ne s'écarte pas trop des définitions révisées de l'APD et du SPTDD (Soutien public total au développement durable) actuellement débattues au sein du CAD. La définition utilisée dans cette étude a donné de bons résultats pour évaluer la coopération au développement sud-africaine et peut être débattue lors de forums futurs, tels que NeST, où les questions conceptuelles relatives à la CSS n'ont pas encore été tranchées.

La définition de la CSS doit être étendue pour englober les interventions dans le domaine de la paix, de la gouvernance et de la construction des États, qui sont des préconditions du développement durable. La concessionnalité et l'objectif des différents instruments de prêt actuellement offerts par les institutions de financement du développement dans l'hémisphère Sud doivent être soigneusement analysés ainsi que leur contribution aux infrastructures et au développement économique, notamment dans les pays partenaires les

92 Atelier technique de NeST pour développer des indicateurs afin de mesurer la qualité des partenariats Sud-Sud, Johannesburg, 2-4 septembre 2015, <http://www.saiia.org.za/events/nest-technical-working-group-meeting-developing-indicators-to-measure-the-quality-of-south-south-relations-and-processes>, consulté le 27 mai 2016.

moins avancés. Un compte-rendu efficace de la coopération au développement de l'Afrique du Sud requiert une évaluation plus profonde de la nature des prêts consentis par la DBSA et l'IDC aux autres pays africains. Il faut en outre, examiner les échanges commerciaux, l'investissement et les autres activités du secteur privé afin de déterminer dans quelle mesure ils contribuent aux « résultats du développement » et aux « biens publics ». La monétisation de la coopération technique, du partage des connaissances et des autres formes de soutien en nature est toujours une tâche ardue dans le processus d'évaluation des flux de la CSS, qui pourrait toutefois bénéficier d'une collaboration plus étroite entre le financement du développement, les statistiques et les experts de la politique étrangère.

L'exercice de quantification effectuée dans notre étude, a révélé qu'entre 2001 et 2015, l'Afrique du Sud a contribué plus d'un milliard de dollars⁹³ à la RDC, sous forme d'activités de coopération similaires à l'APD, avec une pointe de 181 USD en 2008, ce qui a fait de l'Afrique du Sud le troisième plus grand partenaire de développement de la RDC pour cette année. Bien que l'Afrique du Sud soit aussi un partenaire clé dans la coopération trilatérale et la mise en œuvre d'initiatives lancées par d'autres bailleurs de fonds et organisations multilatérales, sa plus grande contribution à la RDC se fait au travers des canaux bilatéraux. Bien que cette étude de cas porte sur un seul pays bénéficiaire, elle montre que l'Afrique du Sud, en tant que pays à revenu intermédiaire, se tient sur un pied d'égalité non seulement avec les fournisseurs émergents du Sud mais aussi avec les bailleurs de fonds traditionnels de l'OCDE, actifs dans le contexte du développement africain.

Aux dires tous, la RDC a été le plus grand bénéficiaire de l'aide sud-africaine depuis 20 ans. Ses défis au niveau de la paix et du développement sont loin d'être résolus et la prouesse et l'expérience de l'Afrique du Sud en matière de coopération au développement sont plus limitées que celles des bailleurs de fonds traditionnels. Néanmoins, l'Afrique du Sud apporte un style unique à l'architecture du développement international. En tant que pays africain en développement, l'Afrique du Sud a une meilleure compréhension et appréciation des réalités politiques, économiques et culturelles locales, et elle est donc à même de mener plus efficacement les activités de maintien de la paix et de réforme de la gouvernance dans des environnements complexes tels que la RDC. Toutefois, le mode de fonctionnement francophone du système public congolais ne facilite pas l'intervention sud-africaine. La situation politique instable et la forte rotation des fonctionnaires civils en RDC constituent des menaces graves pour la durabilité des efforts de l'Afrique du Sud en matière de renforcement des capacités. Néanmoins, le gouvernement de Kinshasa considère l'Afrique du Sud comme un partenaire de confiance, fiable et honnête, et de ce fait, l'Afrique du Sud constitue un pont entre la RDC et les autres pays du Sud, du Nord et de l'Afrique.

93 8,5 milliards de ZAR basés sur la somme qui figure dans les tables de l'appendice 1, et convertie en dollars américains basée sur la moyenne pondérée du taux d'échange pendant les années concernées (calculée à 8,40 ZAR pour 1 USD à l'aide de <http://www.usforex.com/forex-tools/historical-rate-tools/yearly-average-rates>).

Globalement, le partenariat de développement de l'Afrique du Sud est un bon exemple de CSS, où les principes de l'appropriation nationale, de l'autonomie, du renforcement des capacités et de l'aide axée sur la demande sont passés de la rhétorique à la pratique. Il est évident que l'approche de Pretoria envers le maintien de la paix et la coopération au développement diffère de celle des bailleurs de fonds traditionnels. Toutefois, à cause du manque d'évaluations de résultats crédibles concernant les interventions de construction de l'État menées par l'Afrique du Sud en RDC, la réponse à la question de savoir si la CSS dans les environnements fragiles est plus efficace que la CNS (Coopération Nord-Sud) demeure incertaine.

Alors que la relation soi-disant horizontale a été source de nombreux avantages pour la RDC, il n'est pas toujours évident de savoir quel bénéfice l'Afrique du Sud tire des investissements importants qu'elle a fait dans le pays. Paradoxalement, cet exemple de CSS correspond davantage à une situation gagnante-gagnante pour la RDC, alors que l'Afrique du Sud a probablement contribué au partenariat plus qu'elle n'a reçu. L'Afrique du Sud est encore un partenaire du développement jeune et inexpérimenté qui a beaucoup d'enseignements à tirer de ses engagements dans le domaine du développement international. Elle doit définir plus clairement ses objectifs stratégiques et son approche à la « politique du développement » sur le continent.

L'Afrique du Sud n'a pas une approche unie et coordonnée envers la coopération au développement. Elle fournit une aide au développement fragmentée, au travers d'un éventail de ministères et d'agences du gouvernement, et d'acteurs non étatiques et privés. Les rapports sur l'aide au développement de l'Afrique du Sud ne sont pas réguliers et les systèmes de S&E sont extrêmement faibles ; par conséquent les décideurs, les parlementaires, les chercheurs et le grand public n'ont accès qu'à très peu d'informations. Cette situation limite sa redevabilité envers les contribuables nationaux, les partenaires et les bénéficiaires de l'aide extérieure. Et fait important, ce manque d'informations limite le degré d'utilisation de la « puissance douce » de l'Afrique du Sud dans les plateformes de développement régionales et mondiales.

Cette étude de cas souligne une fois de plus, le besoin urgent d'établir et d'opérationnaliser SADPA, en vue de relever plusieurs des défis susmentionnés. Entretemps, le gouvernement dispose de plusieurs options et peut avoir recours à « NeST Afrique du Sud » et à la société civile pour améliorer la cohérence de ses efforts de développement régionaux actuels, et renforcer les systèmes de S&E et de comptes rendus pour rendre plus efficace le programme de développement international de l'Afrique du Sud.

RECHERCHE ET RECOMMANDATIONS STRATÉGIQUES

AU GOUVERNEMENT SUD-AFRICAIN :

- Au cours de cette période intérimaire précédant la création de SADPA, une collaboration étroite entre DIRCO, le Trésor Public et le DPME (Ministère sud-africain de la Planification, du Suivi et de l'Évaluation) est requise afin de faciliter la coordination et le S&E des activités de coopération de l'Afrique du Sud. Il doit y avoir une meilleure synergie et intégration entre les initiatives de développement des diverses entités publiques qui interviennent en Afrique, notamment la coordination avec la société civile et le secteur public sud-africains, par le biais d'une approche « SA Inc.» plus poussée dans les relations avec le reste du continent.
- DIRCO devrait mieux définir ses objectifs stratégiques, ses intérêts, son avantage comparatif, son approche spécifique aux initiatives de développement et vérifier de façon systématique et régulière si ses objectifs stratégiques sont atteints.
- Les agences gouvernementales sud-africaines clés (DPME, DIRCO, le Trésor, DBSA) et ses organisations de recherche (NeST RSA) peuvent travailler ensemble pour évaluer de façon exhaustive la coopération au développement globale de l'Afrique du Sud sur le continent. Le fait de mettre l'information à la disposition du public garantit la redevabilité et la transparence de sa coopération au développement et permettra de renforcer la politique de développement future de SADPA.

AUX LABORATOIRES D'IDÉES DES PAYS DU SUD ET AUX INSTITUTIONS DE RECHERCHE :

- Il faudrait mener d'autres études de cas empiriques sur les « partenaires de développement émergents » afin de mieux comprendre les différentes approches à la CSS et ses caractéristiques dynamiques, ainsi que les contributions de la CSS aux ODD et à l'Agenda 2063 de l'Afrique. La méthodologie, les indicateurs et le cadre conceptuel de NeST peuvent être utilisés pour ces exercices de recherche.
- NeST devrait rechercher le consensus pour une définition commune de la CSS qui permet d'établir des rapports cohérents sur les flux de CSS, de réaliser une meilleure analyse comparative entre les pays du Sud, et des statistiques nationales et internationales plus exactes conformes à la « révolution des données » requise pour l'Agenda 2030. À cet effet, il faut procéder à l'analyse des questions de concessionnalité dans les prêts Sud-Sud et du rôle des échanges commerciaux, de l'investissement et des partenariats public-privé dans la CSS. Le cadre conceptuel utilisé dans cette étude de cas sur l'Afrique du Sud et la RDC peut servir de point de départ utile pour les débats actuels concernant la CSS et le SPTDD.

APPENDICE 1: LES FLUX DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE DU SUD

TABLE A1 COOPÉRATION BILATÉRALE ENTRE L'AFRIQUE DU SUD ET LA RDC PAR LE BIAIS DU MÉCANISME DE L'ARF (FONDS POUR LA RENAISSANCE AFRICAINE ET LA COOPÉRATION INTERNATIONALE), 2005–2015 THE ARF MECHANISM, 2005–2015			
Filière de financement	Exercice financier	Montants dépensés (millions ZAR)	Initiative CSS
ARF	2005–2006	22.4	Programme de soutien pré-électoral en RDC
ARF		1.4	Élaboration d'un cadre de gouvernance pour la RDC
ARF		25.0	RDPC RDC
ARF		3.5	Programme de soutien pré-électoral public en RDC
ARF	2006–2007	10.0	Mission d'observation électorale en RDC
ARF		150.0	Processus électoral en RDC (1e tour)
ARF		128.0	Processus électoral en RDC (2e tour)
ARF		278.0	Assistance électorale aux élections présidentielles en RDC
ARF	2007–2008	81.2	Assistance post-électorale en RDC
ARF		7.5	Projet de sécurité en RDC
ARF		11.7	Appui au renforcement des capacités institutionnelles et organisationnelles des structures décentralisées en RDC
ARF		3.7	Mise en œuvre du plan de développement de quatre ans pour l'accélération des compétences en matière de développement
ARF		40.3	Formation des agents d'immigration et mise en place d'un registre de la population en RDC
ARF		10.0	Mission d'observation électorale en RDC
ARF (par le biais de PALAMA)	2008–2009	20.0	Projet de renforcement des capacités en RDC
ARF		10.08	Mission d'Observation électorale
ARF		818.3	Assistance fournie au gouvernement de la RDC
ARF (par le biais du DPSA)	2009–2010	16.7	Projet de recensement en RDC
ARF (par le biais du DPSA)		7.5	Projet de recensement en RDC
ARF		10.1	Mission d'Observation électorale
ARF	2010–2011	24.8	Projets
ARF		34.9	Mission d'observation électorale en RDC
ARF (par le biais de SAPS)	2011–2012	24.0	Achat d'équipement antiémeute
ARF (par le biais de la CEI)		0.3	Assistance électorale
ARF		125.2	Assistance électorale en RDC

Filière de financement	Exercice financier	Montants dépensés (millions ZAR)	Initiative CSS
ARF	2012–2013	10.7	Aide humanitaire d'urgence en RDC
ARF		34.9	Mission d'observation électorale en RDC
ARF (par le biais de la CEI)		0.3	Soutien de la CEI
ARF (par le biais de SAPS)		24.0	Achat d'équipement antiémeute
ARF		21.0	Aide humanitaire d'urgence en RDC
ARF (par le biais de SAPS)		1.5	Formation de l'unité de protection congolaise pour la Sécurité des Hautes Personnalités
ARF (par le biais de SAPS)		24	Achat d'équipement antiémeute par SAPS, RDC
ARF (par le biais du DPSA)		5.8	Recensement DPSA en RDC
ARF (par le biais du DPSA)		1.8	Recensement DPSA en RDC
ARF (par le biais de SAPS)	2013–2014	5.6	Formation de l'unité de protection congolaise pour la Sécurité des Hautes Personnalités
ARF (par le biais de SAPS)		24	Achat d'équipement antiémeute par SAPS, RDC
ARF (par le biais de la CEI)		262	Commission électorale indépendante, RDC
ARF (par le biais de la CEI)		0.3	Soutien de la CEI
ARF		34.9	Mission en RDC
ARF (par le biais de SAPS)	2014–2015	0.8	Formation de l'unité de protection congolaise pour la Sécurité des Hautes Personnalités
ARF (par le biais du DPSA)		10	Recensement DPSA en RDC
ARF (par le biais de SAPS)		24	Achat d'équipement antiémeute par SAPS, RDC
TOTAL		2,35 milliards de ZAR (chiffres arrondis)	

Source : Compilation des auteurs des données extraites de l'ARF, Rapports annuels 2005–2015

TABLE A2 COOPÉRATION BILATÉRALE ENTRE L'AFRIQUE DU SUD ET LA RDC PAR LE BIAIS DES MINISTÈRES DÉPENSISERS SUD-AFRICAINS, 2001–2015

Ministère/ organisation	Exercice financier	Montant dépensé (millions ZAR)	Initiative CSS
MD (ministère de la défense)	2001–2002	50.0	Mission de maintien de la paix de l'ONU en RDC
MD (ministère de la défense)	2002–2003	50.9	Mission de maintien de la paix de l'ONU en RDC (MONUC II)
MD (ministère de la défense)	2003–2004	255.8	Mission de maintien de la paix de l'ONU en RDC
MD (ministère de la défense)	2004–2005	376.5	Mission de maintien de la paix de l'ONU en RDC
DFA (Ministère des affaires étrangères)		3.5	Programme de soutien pré-électoral à l'administration publique en RDC
DFA (Ministère des affaires étrangères)		25.0	Reconstruction et Développement post-conflit
DBSA		81.0	Prêt consenti à la Société nationale d'électricité
DSS	2005–2006	1.0	Visibilité de la police
DFA (Ministère des affaires étrangères)		1.5	AUTRES/0254 – Projet RDC (ARF)
MD (ministère de la défense)		405.6	Mission de maintien de la paix de l'ONU en RDC
MD (ministère de la défense)	2006–2007	7.5	Projet de sécurité en RDC
MD (ministère de la défense)		361.9	Mission de maintien de la paix de l'ONU en RDC
DSS		0.2	Visibilité de la police
Police		0.2	Projet RDC
CEI		2.7	Dépenses pour le projet RDC
DCGTA		0.9	Soutien à la Politique, la recherche et la gestion des connaissances
DCGTA		0.2	Soutien à la Politique, la recherche et la gestion des connaissances
MD (ministère de la défense)		2007–2008	402.0
MD (ministère de la défense)	2008–2009	440.7	Mission de maintien de la paix de l'ONU en RDC
DCGTA		1.4	Soutien de la RDC pour la décentralisation de l'administration locale
DBSA		1.9	Approbations internationales
DBSA		80.0	Réfection de l'hôtel Grand Karavia à Lubumbashi
Police		1.1	Projet RDC
DPSA		16.7	Projet de recensement en RDC
DPSA		40.0	Projet de recensement en RDC
CEI		1.3	Élections en RDC

Ministère/ organisation	Exercice financier	Montant dépensé (millions ZAR)	Initiative CSS
DPSA	2009–2010	13.7	Projet de recensement en RDC
DPSA		7.5	Biens et services
Police		4.1	Projet RDC
DBSA		73.4	Prêts de développement
DBSA		78.1	Financement du poste frontalier de Kasumbalesa
DCGTA	2009–2010	10.3	Soutien à la Politique, la recherche et la gestion des connaissances
MD (ministère de la défense)		552.9	Mission de maintien de la paix de l'ONU en RDC
MD (ministère de la défense)		12.9	Équipe spéciale de consultation en RDC
DPSA	2010–2011	6.2	Biens et services
DBSA		63.0	Prêts de développement
DPSA	2011–2012	0.212	Gouvernance de l'administration publique ⁹
DBSA		70.8	Prêts de développement
DPSA	2012–2013	1.489	Gouvernance de l'administration publique ¹
DCGTA		10.3	Biens et services
DBSA		86.3	Prêts de développement
DBSA	2013–2014	92.5	Prêts de développement
DIRCO		3.0	Aide humanitaire apportée à RDC (par le biais du Programme alimentaire mondial)
DPSA		8.0	Gouvernance de l'administration publique
DPSA	2014–2015	0.48	Gouvernance de l'administration publique
DBSA		101.5	Prêts de développement
DBSA		1215.0	Approbations internationales
TOTAL		5 milliards de ZAR (chiffres arrondis)	

Source : Compilation des auteurs de données extraites des Estimations de la dépense nationale (ENE), Trésor public 2001–2015

TABLE A3 COÛT IMPUTÉ DES ÉTUDIANTS CALCULÉ À PARTIR DES BOURSES D'ÉTUDES OCTROYÉES PAR LE GOUVERNEMENT SUD-AFRICAIN AUX ÉTUDIANTS CONGOLAIS ENTRE 2007 ET 2014

Année	Financement fourni par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la formation par étudiant (ZAR)	Nombre d'étudiants congolais dans les universités sud-africaines	Dépenses totales (ZAR)
2007	19,735	1,162	22,932,070
2008	21,450	1,579	33,869,550
2009	22,294	1,815	40,463,610
2010	24,222	2,066	50,042,652
2011	26,077	2,809	73,250,293
2012	27,475	3,157	86,738,575
2013	27,692	3,338	92,435,896
2014	29,252	3,566	104,312,632
TOTAL		504 millions ZAR (chiffres arrondis)	

Source : Compilation des auteurs à partir des données fournies par le DHET, ministère de l'Enseignement supérieur et de la formation

TABLE A4 COOPÉRATION TRILATÉRALE ORGANISÉE PAR L'AFRIQUE DU SUD POUR LE COMPTE DE LA RDC, 2004–2013				
Pays donateur	Intermédiaire sud-africain	Exercices financiers	Montant dépensé (millions ZAR)	Initiative de coopération trilatérale
Japon	DSS	2004–2005	0.6	Atelier sur la RDC
Suisse	SAPS	2004–2006	1.4	Formation des Commandants de la Police Nationale Congolaise en RDC
Pays-Bas	MD (ministère de la défense)	2005–	31.2	Mise à niveau des centres d'intégration en RDC
DFID	SAPS	2005–2006	3.0	La fourniture et l'installation de matériel de transmission à l'intention de la police congolaise pour sécuriser les élections en RDC
Norvège	SAPS		1.9	Projet sur la prolifération des armes à feu – RDC
Norvège	DSS		2.1	Destruction des armes à feu en RDC
Belgique	DSS		10.0	Soutien à la RDC
Suède	DPSA		12.6	Soutien public en RDC
RU	DSS		5.5	Projet sur la Radio et les télécommunications en RDC
Pays-Bas	MD (ministère de la défense)	2006–	2.6	Opération MONUC
Suède	DPSA	2006–2007	5.2	Soutien public en RDC
Belgique	DSS		10.0	Soutien à la RDC
Belgique	DSS	2007–2008	10.0	Soutien à la RDC
Suède	DPSA		0.5	Soutien public en RDC
Suède	DIRCO		5.8	Soutien public en RDC
RU	Police & IDASA		121.0	RDC – Radio et télécommunications
Pays-Bas	DIRCO	2008–2009	6.9	Intégration des forces armées en RDC
RU	Police		19.0	RDC – Radio et télécommunications
Norvège	Police		13.0	RDC – destruction des petites armes à feu
Pays-Bas	DIRCO	15.3	Intégration des forces armées en RDC	
GIZ	DPSA	2008–2011	5.0	Soutien du cadre de lutte contre la corruption en RDC
Norvège	Police	2009–2010	70.0	RDC – destruction des petites armes à feu
Norvège	Police	2010–2011	251.0	RDC – destruction des petites armes à feu
Pays-Bas	DIRCO		22.2	Intégration des forces armées en RDC
GIZ	DIRCO, Pax Africa	2011–2013	2.7	Élaboration d'une stratégie RDPC pour l'engagement de l'Afrique du Sud en RDC
TOTAL			630 millions ZAR (chiffres arrondis)	

Source : Compilation des auteurs à partir de données extraites du Trésor public, Examen des activités de coopération trilatérale de l'Afrique du Sud, 20

SAIIA'S FUNDING PROFILE

SAIIA raises funds from governments, charitable foundations, companies and individual donors. Our work is currently being funded by, among others, the Bradlow Foundation, the UK's Department for International Development, the Konrad Adenauer Foundation, the Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, the Swedish International Development Cooperation Agency, the World Bank, the Swiss Agency for Development and Cooperation, the Open Society Foundations, the Organisation for Economic Co-operation and Development, Oxfam South Africa and the Centre for International Governance and Innovation. SAIIA's corporate membership is drawn from the South African private sector and international businesses with an interest in Africa. In addition, SAIIA has a substantial number of international diplomatic and mainly South African institutional members.



Jan Smuts House, East Campus, University of the Witwatersrand
PO Box 31596, Braamfontein 2017, Johannesburg, South Africa
Tel +27 (0)11 339-2021 • Fax +27 (0)11 339-2154
www.saiia.org.za • info@saiia.org.za