

LA SADC DANS LE TOURBILLON DE LA MONDIALISATION : ENJEUX THÉORIQUES ET PRAGMATIQUES

HENRI MOVA SAKANYI

INTRODUCTION

Berceau de l'humanité, l'Afrique n'a pourtant pas la prétention d'avoir été berceau géopolitique ou conceptuel de l'intégration. Néanmoins, les pratiques ancestrales fondées sur la solidarité pourraient s'analyser comme autant des substrats propices à la construction de l'Unité. Il en est de l'Afrique, il en est d'autres peuples à travers le monde. On ne saurait donc ne retenir qu'un modèle unique dans la quête d'interconnexion entre acteurs sociaux, fussent-ils étatiques.

Depuis la nuit des temps, les hommes organisés en groupe ont émis le vœu de convivialité et développé des schèmes de comportement allant vers l'interpénétration de leurs activités. Nonobstant un penchant marqué dans la pratique de la guerre, l'approfondissement de la collaboration consolide l'idée de « politikon

zoon ». Même au niveau des nations, les relations fonctionnelles et les solidarités plurielles se sont cristallisées dans un champ international pourtant jugé anarchique. « Homo homini lupus », certes, mais aussi esquisse d'une animalité sociale qui fonde les règles de cohabitation et l'harmonisation des rapports. Les idées intégrationnistes sont donc aussi vieilles que le monde. La constitution des blocs à travers des alliances multisectorielles a souvent été le couronnement des négociations et des convivialités qui mettaient en berne l'état de guerre.

Même si le monde n'en est pas encore à une communauté de valeurs que Mireille Delmas-Marty appelle de tous ses vœux¹ la problématique de l'intégration s'est mondialisée. Devenu un

1. DELMAS MARTY, M., *Les Forces imaginantes du Droit (IV). Vers une communauté des Valeurs?*, Paris, Seuil, 2011.

phénomène planétaire, mieux universel, l'intégration participe également à la dynamique de la mondialisation. On aurait pensé que la globalisation aurait été un holà ou une gêne à l'intégration régionale. Nenni. Au contraire, le phénomène s'est amplifié au point d'être tributaire de la mondialisation et dans une certaine mesure, s'ériger en une des instances de régulation de la globalisation.

Le présent essai tente de présenter la problématique l'intégration régionale, en particulier en Afrique australe, face au phénomène de la mondialisation. A travers les différentes facettes de notre analyse, les enjeux théoriques et pragmatiques apparaîtront progressivement pour servir de socle à une liste de politiques en mettre en œuvre dans la conclusion.

INTEGRATION REGIONALE, MONDIALISATION ET ENJEUX POUR LA SADC

Il y a quelques années, nous avons relevé le même constat dans une autre analyse¹. Nous écrivions que le système qui se globalisait et la mondialisation qui imposait son empreinte aux unités de base en son sein paraissaient trop larges pour que les acteurs internationaux y agissent isolément (la stratégie du cavalier seul). Ainsi, le régionalisme paraît être une des réponses possibles des Etats face au tourbillon que provoque la mondialisation. On en est au point où l'on considère la mondialisation et l'intégration régionale comme

deux dimensions centrales des relations internationales. Pour la Revue Politique Etrangère (n°2/97), l'intégration est parfois la réponse des Etats en perte de leurs moyens traditionnels d'intervention. Elle est alors un profond levier de changement. Ainsi, les contraintes de la libéralisation et de la concurrence ont amené des changements notamment sur les plans financier et monétaire.

Nous avons posé que la mondialisation n'était pas une simple poursuite du mouvement d'internationalisation à l'œuvre depuis la Seconde Guerre mondiale, sinon depuis la fin du XIX^{ème} siècle. Elle est plutôt, sur le plan économique, un processus d'intégration des économies qui se caractérise non seulement par l'accroissement du commerce entre pays, mais aussi par une forte croissance des flux financiers². Elle se développe, non du fait d'un seul facteur favorable, mais à partir d'un faisceau d'évolutions.

La dynamique de la mondialisation ayant bouleversé les anciens repères, elle a impulsé les processus d'intégration qui multiplient les accords empiriques dans différentes régions du monde. Après l'Union Européenne (1957), on assiste à une véritable prolifération des regroupements régionaux. On peut l'illustrer à travers les cas du Traité de Montevideo (1960) qui institue l'Association latino-Américaine de libre-échange (ALALE), projet intégratif fortement inspiré par l'esprit et la lettre du Traité de Rome (25 mars 1957; le Traité de Managua (1960) qui instaure le Marché Commun centre-américain (MERCOSUR) ; le Pacte Andin signé à Carthagène (1969);

1. MOVA SAKANYI, H., *Comprendre la fin de la guerre froide et la mondialisation*. (Tome3). *Crises et enjeux d'un monde en mutation*, Paris, l'Harmattan, 2009, pp. 291 et suivantes.

2. SACHWALD, F., «La Mondialisation comme facteur d'intégration régionale», in *Politique Etrangère*, n° 2/97, pp. 258-264.

le Traité créant l'Association de Libre-échange des Caraïbes (CARIFTA) en 1968 ; le Traité créant l'Association américaine d'intégration (ALADI) signé à Montevideo le 12 août 1980; l'ALENA (association de libre-échange nord-américaine) entre le Canada et les Etats-Unis; le MERCOSUR (Marché Commun du Sud); L'ASEAN (Association des nations du Sud-est asiatique); l'OUA (25 mai 1963) muée en Union Africaine depuis 2002.

Auparavant, il y avait déjà des associations plus ou moins lâches qui enserraient les liens entre différents Etats : le Commonwealth (1835), le Benelux (1922), l'Association Européenne de libre-échange (AELE 1948), l'Organisation des Etats Américains (1948), la Francophonie (OIF, 20 mars 1970), etc. Si la mondialisation apparaît comme un facteur de l'intégration, nous avons fait le même constat¹, il faut également affirmer qu'elle est dialectiquement enrichie par les dynamiques régionales. On a vu, en effet, la globalisation se présenter sous la forme d'une mise en connexion ou simplement d'une mise en regard des différents blocs régionaux (UE-ACP, par exemple) pour consolider le marché global. C'est donc parallèlement que les deux mouvements (mondialisation-régionalisation) ont progressé. Il va sans dire que l'émergence du niveau régional est un des grands traits caractéristiques de la mondialisation. Elle apparaît comme une réponse au vide que provoque la mondialisation vis-à-vis des Etats-nations; et une digue face à la scissiparité qu'induit la fragmentation des acteurs infra étatiques. Surtout en Asie, la mondialisation a joué un rôle

d'aiguillon en faveur de l'intégration régionale. Il s'agit de baliser les itinéraires malgré les incertitudes du monde en mondialisation. On exalte les tendances uniformisantes planétaires sans toutefois verser dans le panurgisme ni le suivisme. On a besoin de solutions concrètes aux problèmes concrets, locaux et populaires.

Au demeurant, il ne faut pas voir dans la régionalisation que des formes structurées autour des cadres expressément désignés. Le processus peut être volontariste ou spontané. L'essentiel étant l'organisation spatiale d'une structuration régionale. Il ne passe pas nécessairement par des accords institutionnalisés du type libre-échange ou union douanière. Les membres du Commonwealth, par exemple, ne sont liés par aucun traité tout en défendant des intérêts communs.

Malgré leur versant économique trop marqué, les intégrations régionales relèvent avant tout d'une volonté et d'un projet politiques. Il reste vrai que le compartimentage économique peut en être le mobile apparent. Mais, le morcellement politique et la faiblesse qui en ressortent sont des ressorts, des catalyseurs de première force. Ainsi, dans le cas de l'Europe, la nécessité de l'unité est-elle devenue plus pressante, à la fois pour maintenir la paix et la prospérité et c'est là le fait nouveau – pour résister à la concurrence des puissances extra-européennes. Si la diversité avait été un facteur de dynamisme, le morcellement devenait un handicap².

En sus de cette volonté politique, l'intégration régionale requiert une dy-

1. MOVA SAKANYI, H., op-cit.

2. GERBET, P, *La construction européenne*, Paris, Armand Colin, 4^{ème} éd, 2007, p. 20.
BALASSA, B., *The Theory of Economic integration*, Homewood, Illinois, 1961.

namique de concrétisation qui en fait une ingénierie sociale super structurelle et macro sociétale. Action transformatrice de l'espace reconfiguré et réunifié, l'intégration est un savant calcul qui rationalise l'euphorie de départ en une démarche discursive. Celle-ci prend soin d'inventorier les mécanismes et les dysfonctionnements des économies nationales (handicaps) à vaincre par le truchement de l'intégration (économie d'échelle). Par ce biais méthodologique, l'on identifie les avantages d'un champ élargi par rapport à l'action individuelle. Ce faisant, les acquis d'une activité concertée et collective sont relevés par rapport aux lourdeurs d'une pratique solidaire. On met en exergue la solidarité pour écumer les paysages abrupts de l'individualisme. C'est donc solidaire versus solitaire, sollicitude versus incertitude...

En 1961, Béla Balassa élaborait une conceptualisation de l'intégration régionale qui servira de modèle à plusieurs tentatives empiriques². Ses caractéristiques essentielles puisent dans la nature (le fond) et l'étapisme (la forme). Le quoi et le comment permettent d'identifier et de classer par degrés croissants, les différentes intégrations qui pullulent à travers le monde.

Même si souvent il s'agit d'un choix doctrinal (orthodoxie économique ou modèle humaniste-social), l'intégration régionale postule un gain d'efficacité. Le minimum qui en fonde la définition passe par un ensemble de procédés par lesquels deux ou plusieurs nations créent un espace économique commun. Dans la même trajectoire, on peut considérer l'intégration régionale comme un processus progressif et dynamique d'événements et degrés coopératifs sur un

champ multisectoriel : politique, économique, social, culturel, technique... C'est un phénomène qui relève de l'assertion fonctionnaliste en Relations Internationales.

Si l'initiative d'une intégration économique relève d'une projection géopolitique, les motivations empiriques ne manquent pas. Cependant, elles sont reléguées au niveau d'instruments : politiques, culturels, économiques, écologiques, sportifs, ... Au commencement, était la volonté politique répondant aux besoins et incitations géopolitiques. Un accord positif peut s'en dégager après l'initiative mais, c'est seulement si les volontés s'accordent.

On considère qu'il en ressortira plusieurs avantages dont les meilleures conditions pour les consommateurs grâce au jeu de la concurrence, l'innovation, la baisse tendancielle des prix, ... En élargissant le marché, l'intégration permet les gains de l'économie d'échelle, la croissance, la réduction des incertitudes.

Au total, il faut remettre en lumière le fait politique pour dégager le volontarisme politique qui fonde le soubassement de la régionalisation autant que de la mondialisation, même dans leurs relations dialectiques. Dans son ouvrage *The Choice of Europe*, Moravcsik redonne à l'Union Européenne sa dimension politique en la faisant dépendre de la volonté et de la capacité des acteurs concernés à « s'adapter de façon rationnelle aux contraintes et opportunités que représentent les évolutions d'une économie mondiale interdépendante, la distribution relative de la puissance entre les Etats au sein du système international et la susceptibilité des institutions internationales à renforcer la crédibilité des engagements interétatiques. »

John Mearsheimer¹ de son côté pense que la guerre froide a été la raison principale qui explique l'épanouissement des relations à l'intérieur de la Communauté européenne. Il distingue deux motivations:

- Une Union Soviétique puissante et potentiellement dangereuse a obligé les démocraties occidentales à s'unir pour affronter ensemble la menace commune. (...)
- La position hégémonique des Etats-Unis au sein de l'OTAN, contrepartie militaire de la Communauté européenne, a tempéré les effets de l'anarchie sur les démocraties occidentales et facilité la coopération entre elles.

L'examen des aspects économiques et politiques de l'intégration entraîne la conceptualisation de certaines particularités du modèle européen (à l'instar des analyses de Jan Tinbergen et Altiero Spinelli). On tient d'eux les concepts d'intégration négative et d'intégration positive dont le mélange et le dosage sont au cœur de l'intégration européenne telle qu'initiée sous d'autres cieux. Alors que l'intégration négative se réalise à travers la libéralisation, c'est-à-dire le démantèlement de toutes les barrières et de tous les obstacles opposés par les législations et les institutions nationales au libre fonctionnement du marché européen, l'intégration positive implique la construction ex novo de politiques actives des pouvoirs publics, de normes, de règles, d'institutions et de procédures au niveau européen, afin de favoriser la convergence, l'intégration et la cohésion

entre les Etats membres et d'atteindre ainsi les objectifs d'intérêts communs².

Sur cette base, on peut recouper et même enrichir l'étapisme balassien. On peut avoir :

- **Premièrement**, les dynamiques molles qui comprennent les associations et forums de coopération économique ou régionalisme ouvert, qui souvent préparent les négociations commerciales multilatérales ou mettent en œuvre les accords déjà conclus (OCDE, par exemple); les accords de préférence non réciproques, fondés sur l'octroi multilatéral d'avantages à certains pays exportateurs sans que les pays importateurs obtiennent des avantages équivalents (Accords UE-ACP, AGOA)...

- **Deuxièmement**, les dynamiques dures (régionalisme fermé). C'est la quintessence du modèle étagé de Béla Balassa. C'est également à ce niveau qu'on retrouve les caractéristiques principales d'une intégration économique régionale qui se veut un processus à travers lequel se constituent des blocs régionaux, à partir d'économies nationales cloisonnées, dont l'objectif est de réduire ou d'abolir un certain nombre de restrictions au libre commerce des biens et services. C'est une interpénétration des économies qui chemine à travers une sinueuse trajectoire faite des heurs et malheurs. Ses étapes sont:

- La zone de libre-échange : elle abolit ou réduit les barrières douanières entre les pays membres. Néanmoins, chaque pays a le loisir de fixer ses tarifs douaniers vis-à-vis des Etats non membre de la zone (ex. AELE)

1. MOVA SAKANYI, H., op-cit. , p. 296.

2. TELO, M., *L'Etat et l'Europe. Histoire des idées politiques et des institutions européennes*, Paris, CORTEXT Université, 2009, p. 159.

- L'union douanière : en plus de la zone de libre-échange, les Etats membres fixent un tarif extérieur commun, face aux Etats tiers.
- Le Marché Commun (ou Marché unique) : en plus de deux premiers niveaux, les membres s'obligent à la libre circulation et à l'établissement libre des biens, des capitaux et des personnes.
- L'union économique et monétaire : elle postule l'harmonisation des politiques économiques et sociales des différents Etats membres.
- L'intégration économique (totale) et sociale : il s'agit de l'unification des politiques économiques, sociales, fiscales et monétaires. Elle coïncide avec les efforts d'unification ou d'union sociale et politique. Ainsi, la boucle est bouclée.

A côté de bénéfices réels que procure une intégration, on peut épinglez les acquis liés aux aspects institutionnels et au libre échangisme. L'intégration permet la création ou la consolidation des grands ensembles commerciaux. Elle secrète ainsi un nouvel élan au processus d'échanges. Par conséquent, l'intégration s'entend mieux dans le contexte du libre-échange dans les circuits commerciaux internationaux.

Malgré tout, on a vu des intégrations entre les Etats qui ne prônaient pas le libre-échange sur un mode capitaliste (le COMECON par exemple). Ensuite, les intégrations entre les pays du Sud ou sous-développés ont émané des modalités plus ou moins différentes de processus dans les économies développées. Alors que dans le Nord la dynamique des produits fait exploser les marchés nationaux et en requiert un élargissement

vers des espaces au-delà des frontières, dans le Sud, l'exiguïté du marché n'est pas le premier leitmotiv. Il s'agit souvent de la mise en commun des efforts, des moyens, d'énergies pour concrétiser des projets qui dépassent le cadre d'un seul Etat (un barrage, une route, un chemin de fer, une grande école,...)

A travers cet argument, on peut considérer la non pertinence des modèles importés. La solidarité africaine serait un puissant moteur de l'intégration africaine sans que la fascination des réussites exogènes soit toujours évoquée. Mais sachons raison garder car, en effet, des études historiques manquent pour illustrer les intégrations africaines précoloniales. Il n'en est pas moins vrai que les expériences d'intégration en Afrique mêlent les éléments d'européanisation et les stimulations endogènes. Ce mélange serait le soubassement d'une intégration moderne et réussie : pas de transplants mais bien cultures du terroir. Malgré l'aspect mécanique, logistique et technique copié du modèle d'intégration européen, il y a une vision et une philosophie fondées sur les survies ancestrales. Celles-ci mettent en premier la logique redistributive contre la logique accumulative. Il n'en serait pas autrement dans cette Afrique où « on prend plus qu'on entend ».

Les raisons universelles fondatrices des intégrations se retrouvent également en Afrique. Mais il en existe bien d'autres qui lui sont propres. Car le transfert de certaines compétences étatiques au niveau de la région en vue de l'amélioration du bien-être social des populations, demeure le point de mire de toute intégration. Le processus de construction étagée d'une étape à l'autre jusqu'à l'intégration est autant universel que singulier. Il s'éla-

bore pour éliminer des situations de rente et induire des faibles coûts de production tout en profitant de l'économie d'échelle du fait de l'élargissement du marché. Par contre, l'exiguïté du marché ne peut à elle seule être le paramètre explicatif de l'engagement dans la construction d'une intégration.

A l'étapisme de Béla Balassa, on préfère parfois en Afrique, la mise en commun et l'établissement ab abrupto du dernier étage, de la pyramide. La gestion commune des ressources, la dotation différentielle des facteurs de production, la quête de stabilité politique sont autant d'adjuvants de l'intégration en Afrique. Il faudra y ajouter : les raisons historiques, parfois du fait du colonisateur qui avait déjà esquissé les structures d'intégration ; les raisons politiques de paix et de sécurisation mutuelle ; l'incitation de l'organisation panafricaine (OUA) à travers les régions géographiques préétablies et les résolutions poussant à l'intégration dans les différentes régions géo-économiques. Ceci ressort de la prééminence des thèses étapistes du courant modéré (Groupe de Monrovia) contre les thèses radicales du courant progressiste (Groupe de Casablanca) qui prônait l'instauration sans délai des États-Unis d'Afrique.

Il faut remarquer que les processus d'intégration en Afrique butent sur un certain nombre de difficultés qui les ralentissent ou les annihilent carrément ; On peut citer spontanément : les structures d'exportation identiques, la mono-production et la mono exportation, (la non diversification de la production); l'asymétrie dans l'allocation des gains et des pertes ; l'immigration souvent considérée comme un déplacement des affamés et un nivellement par le bas; le

chauvinisme et le micro-nationalisme; l'arrogance des mieux lotis se prenant pour des vaches à lait dans les intégrations régionales; les conceptions idéologiques antinomiques (progressistes et modérés, souverainistes et panafricaniistes,...); la persistance de trop de disparités et de convergences problématiques, etc. Pourtant, l'intégration aurait dû être la moyenne mesure, la synthèse entre l'obligation de compétition et l'obligation de partenariat, entre l'égoïsme et l'altruisme.

La SADC (Southern African Development Community) est formellement l'émanation d'une convergence des raisons aussi historiques qu'institutionnelles (suite aux prescrits de l'esprit et de la lettre de l'organisation panafricaine. Elle est également issue de considérations économiques, sociales et culturelles. Mais à n'en point douter la rampe de lancement tient aux motivations géopolitiques et géostratégiques. A l'instar de la constitution européenne soutenue par les considérations géopolitiques (la menace soviétique, la domination des États-Unis et la quête de la paix), la SADC est peut-être l'organisation internationale sous-régionale en Afrique à se bâtir sur des fondements similaires.

Le mouvement Pan-Europe de Richard de Coudenhove-Kalergi pourrait être considéré comme le premier tocsin qui éveille la conscience européenne face aux menaces extérieures et à l'obligation d'unité. Dans son livre Pan-Europe (1923), Coudenhove-kalergi démontre que l'union de l'Europe était plus qu'impérieuse afin d'éviter, écrit-il, la conquête par le bolchevisme russe ou la domination économique américaine et pour conserver à l'Europe son rôle

de leader dans le monde¹. Sa vision se projette vers l'érection des Etats-Unis d'Europe.

La SADC procède aussi d'un calcul géopolitique des pays de la ligne de front en butte à la lutte antiapartheid. La plupart de ces pays avaient déjà mené des luttes de libération nationale contre le colonialisme. D'ailleurs, les derniers Etats Africains à accéder à leurs indépendances sont situés dans cette zone. Ils avaient tous souffert des affres de l'Apartheid qui sévissaient en Afrique du Sud. Ils étaient victimes des blocus et embargos du pouvoir dominateur de la minorité blanche en Afrique du Sud mais également au Zimbabwe.

L'objectif de la libération totale de l'Afrique inscrit dans la Charte de l'OUA a trouvé en Afrique australe son bouquet final. Les derniers vestiges du colonialisme y ont été déracinés. Et les Etats de la région se sont érigés en une ligne de front dans le combat contre la domination blanche. Le revolver Afrique de Frantz Fanon dont la gâchette se trouvait au Congo, avait en la zone australe de l'Afrique son canon. Les Etats de la ligne de front apportèrent leur aide aux combattants de l'ANC sud-africain et à la SWAPO en Namibie. Pour cela, ils subirent des représailles sanglantes et des désagréments économiques de la part du régime d'Apartheid. Pour y faire face dans un élan collectif, les pays de la ligne de front créèrent, le 1er avril 1980 à Lusaka, la Southern African Development Coordination Conference (SADCC). Avec l'adoption en cette date-là de la Déclaration de Lusaka intitulée Lusaka Declaration (Southern Africa : Towards Economic Liberation).

1. GERBET, P., op-cit., p. 22.

A côté de la lutte politique et militaire, les pays de la région décidèrent de se liquer pour atténuer et contourner les effets négatifs de l'Apartheid sur leurs économies. Le processus de consultations multiples (Gaberone, mai 1979, Arusha, juillet 1979, etc...) venait de trouver un heureux exutoire en structurant la lutte économique et en nouant en gerbe les efforts des Etats de la ligne de front pour réduire la dépendance vis-à-vis de l'Afrique du Sud raciste.

Après la libération de Nelson Mandela (1990) et l'indépendance de la Namibie (1991), l'horizon de la victoire s'était éclairci. La lutte politique (ligne de front) et la lutte économique (SADCC) voyaient se réaliser leurs objectifs intermédiaires. Il fallait passer à la vitesse supérieure et transformer la lutte en se dotant des instruments d'adaptés. L'Afrique su Sud post-apartheid devait rentrer dans le giron et la lutte politique devait s'orienter vers la paix dans la région et l'intégration économique. Le 17 août 1992, à Windhoek en Namibie, le Sommet des Chefs d'Etat de la SADC signèrent le Traité et la Déclaration qui transfèrent la SADC en SADC (Southern African Development Community). Les objectifs furent aussi adaptés à la nouvelle configuration géopolitique après l'indépendance politique de toute la région et les changements en Afrique du Sud.

Comme toute organisation internationale de cette nature, la SADC s'engageait à dégager en son sein un forum de coopération et de consultation diplomatique, une diplomatie préventive, etc. Elle se structurait suffisamment pour empêcher le déclenchement des litiges, la limitation de leur extension géographique et politique, la résolution des

conflits, cadre de coopération la plus large possible, cadre d'harmonisation des points de vue, cadre d'information et de solidarité, cadre de diplomatie multilatérale, etc.

La SADC répondait ainsi au vœu exprimé par les institutions super structurelles panafricaines comme l'OUA et la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA). Cette dernière estimait que l'intégration et la coopération régionale étaient de nature à aider les Etats Africains à remédier à la taille réduite des marchés nationaux, qu'elles pouvaient stimuler la concurrence et l'innovation tout en mobilisant les ressources d'investissement, la mise en commun des ressources, la promotion de la paix, l'accroissement des capacités collectives de négociations sur la scène internationale.

La SADC se présentait avec d'énormes atouts pour réussir son décollage économique. Mais on le sait, la voie de l'intégration n'est pas capitonnée pour un parcours aisé. Elle est parée d'incertitudes, de défis et d'enjeux multiples. Mais pour la SADC, quelques atouts étaient à mettre à son palmarès. Les exemples sont légion. On peut citer la langue, la propulsion Sud-africaine, le socle idéologique, le projet politique, le pool de souveraineté, l'économie mise en orbite par une croissance généralisée, l'harmonisation des politiques publiques, les dynamiques convergentes, les foyers de prospérité, l'effacement de certaines querelles idéologiques dû à la logique de la majorité de régimes anciens marxisants et progressistes convertis à l'économie du marché, les délibérations collectives, etc.

Ces tendances convergentes lourdes n'avaient et n'ont pas encore supplanté la

persistance des disparités handicapantes. On peut l'illustrer par la prédominance Sud-africaine qui en bonne puissance émergente, joue au gendarme et l'hyper puissance dans la région. Son niveau économique et la richesse de son expérience politique ne laissent pas trop le choix aux autres membres que celui de lui reconnaître la Suprématie.

Le phénomène de polarisation, notwithstanding la volonté des constituants, s'affiche au sein de toute organisation internationale. Volonté des constituants, d'affiche au sein de toute organisation internationale. Même sans le vouloir, une puissance n'échappe aux jeux qui structurent les relations internationales. Surtout lorsqu'il s'agit d'une puissance en acte comme l'Afrique du sud. Membre de la SADC à partir de 1994, l'Afrique du Sud a contribué à viabiliser la SADC qui ainsi couve la région la plus riche du continent (surtout avec l'entrée de la République Démocratique du Congo en 1997). L'Afrique du Sud contribue pour plus de 60% du PIB de la SADC et a représenté jusqu'à 62% du volume du commerce extérieur des pays de la SADC. L'Afrique du Sud est la base pour une coopération réussie au sein de la SADC, en tant que l'économie la plus prospère du continent africain.

Mais empêtrée dans son alliance avec le Rwanda, l'Afrique du Sud n'avait pas servi la cause de la solidarité au sein de la SADC en faveur du Congo agressé par le Burundi, le Rwanda et l'Ouganda. Partant à la réunion de l'organe de coopération politique, défense et sécurité, la République Démocratique du Congo, avait obtenu l'appui des autres membres de la SADC pour défendre sa souveraineté et son intégrité territoriale. Cette réunion de l'Organ tenue le 19 août 1998

au Zimbabwe sous la présidence de Mugabe avait avalisé le principe de l'envoi des forces pour défendre la République Démocratique du Congo. Malheureusement, l'Afrique du Sud de Mandela dissuadait les autres alliés et seuls l'Angola, la Namibie et le Zimbabwe envoyèrent des forces combattantes au Congo. Par la suite, l'Afrique du Sud se reprit pour intervenir diplomatiquement dans le conflit en faisant avouer au Rwanda sa présence au Congo mais également en hébergeant les assises de réconciliation congolaise au Sun City. Elle prouvait par-là sa prétention de puissance.

Cette idée de la puissance en acte «renvoie à la mobilisation des ressources, à la capacité le comme le note Luc Sindjoun¹ qui conseille de ne point opposer l'«inventaire des ressources»: la puissance repose sur le continuum «potentialité effectivité». Privilégier la «mobilisation des ressources» est une approche partielle, car celle-là, sans être l'aboutissement logique de celui-ci, n'en est pas totalement séparée. La mobilisation renseigne sur l'exploitation réussie ou manquée d'un handicap. Et il conclut : « Il est évident que l'on ne mobilise que ce que l'on a avec des fortunes divers : la puissance est une mobilisation opportuniste et adéquate des ressources. »

L'agglomérat que constitue la SADC en tant que collectif singulier n'échappe pas à la règle de puissance dominante. Quand bien même la SADC constitue un système, son mode de régulation admet l'existence des contradictions dialectiques entre puissances en quête d'hégémonie en son sein. Ce trait caractéristique n'empêche par la SADC

d'évoluer vers l'accomplissement de son destin. L'Union Européenne ne conteste que formellement l'hégémonie du couple franco-allemand. Or, on sait son rôle cardinal dans l'avancée et on le recule de l'intégration. Mais cela ne remet pas en cause la volonté comme membres d'agir au sein de l'Union tout en sauvegardant leurs intérêts. En fait, une organisation internationale est une configuration polaire qui met en commun des souverainetés pourtant divergentes à l'origine et par nature. Elle structure les interdépendances sous l'empire du fonctionnalisme voire de la *realpolitik*. Elle permet malgré tout de mener une diplomatie de concert ou en concert.

L'idée de base en est l'efficacité grâce à la complémentarité. Ainsi, créée contre l'Afrique du Sud d'Apartheid (du moins dans sa version SADCC), la SADC se consolide aujourd'hui sous la houlette et le leadership de l'Afrique du Sud qui en demeure l'économie la plus épanouie. Malgré cet élément, la SADC tire bénéfice de ce pôle de puissance. Et en «A Chacun pour soi», elle substitue «l'Union fait la force». Il n'en serait pas autrement lorsqu'on sait la plus-value induite par l'intégration des économies géographiquement proches. La non intégration des économies aurait été catastrophique pour certains membres de la SADC. En dépit de la différence des niveaux de développement, le processus d'intégration au sein de la SADC admet en sous-basement la conviction d'une mutuelle dépendance. Parce que les États ne sont pas des gladiateurs s'opposant à l'infini (n'en déplaise à l'affirmation contraire de Thomas Hobbes. Le processus d'intégration démontre le caractère dual des relations entre les États : paix et guerre, ou paix ou guerre, paix ou guerre,...

1. SINDJOUN, L., *Sociologie des Relations internationales africaines*, Paris, Karthala, p. 209.

La vision au sein de la SADC est celle de bâtir un futur qui assure le bien-être économique, l'amélioration des standards et la qualité de la vie, la liberté, la justice sociale, la paix et la sécurité pour les peuples de l'Afrique Australe. Cette vision partagée s'est cristallisée dans les valeurs et principes communs ainsi que les affinités historiques et culturelles existant entre les peuples de cette région. La mission de la SADC est justement de promouvoir une croissance économique durable et le développement socio-économique à travers les systèmes de production, une coopération et une intégration plus approfondie, la bonne gouvernance, une paix et une sécurité durable, etc. La SADC se propose d'émerger comme un acteur effectif et compétitif dans les relations internationales et l'économie mondiale.

Pour ce faire, elle a élaboré deux principaux instruments stratégiques de réalisation de ses objectifs: le Regional Indicative Strategic Development Plan (RISDP) et le Strategic Indicative Plan for the Organ (SIPO). Ces instruments constituent les deux piliers d'intégration au sein de la SADC. Ils offrent aux Etats membres un programme consistant et efficace d'élaboration des politiques économique et sociale à long terme. Ils permettent en même temps au Secrétariat de la SADC et aux autres institutions de la SADC d'approuver pour conformité les politiques économiques et sociales et les autres priorités.

Le RISDP conforte l'engagement des Etats membres de la SADC en faveur d'une gouvernance politique et économique incrustée dans une culture démocratique, la pleine participation de la société civile, la transparence et le respect des règles d'un Etat de droit.

Le RISDP met en exergue le fait qu'une gouvernance adéquate est un préalable à un développement socio-économique durable; et que la quête de la SADC pour l'éradication de la pauvreté et l'approfondissement de l'intégration ne saurait se réaliser en l'absence de la bonne gouvernance.

L'organe de coopération politique, défense et sécurité joue un rôle avant-gardiste comme une dimension des mécanismes institutionnels pour la promotion et le maintien de paix et la stabilité dans la région. Le SIPO offre le cadre institutionnel pour la réalisation au quotidien des objectifs de l'organe de coopération politique, défense et sécurité. Dans la foulée et à côté du SIPO, il a été procédé à la signature en 2004 du Pacte de Défense mutuelle (Mutual Defense Pact) qui oriente la réalisation du Protocole sur la coopération politique, Défense et sécurité.

La SADC réalise au quotidien sa tâche à travers ses institutions qui sont: le sommet de chefs d'Etat et de gouvernement, tribunal, le conseil des ministres, l'organe de coopération politique, défense et sécurité, les comités ministériels sectoriels, le secrétariat de la SADC, le comité des Seniors officiels, les comités nationaux de la SADC. Il existe également quelques structures techniques associées comme: le Centre de formation pour le maintien de la paix, le Centre des plantes et ressources génétiques, l'organisation du Tourisme régional.

Affirmant sa conviction que le sous-développement, l'exploitation, la privation, l'arriération de l'Afrique Australe ne pourront être surmontés que grâce à la coopération et à l'intégration économiques, les signataires du Traité de la SADC ont inscrit les objectifs et stra-

tégies suivants (à l'article 5 du Traité): réaliser le développement et la croissance économique, réduire la pauvreté, améliorer le niveau et la qualité de vie des peuples de l'Afrique australe et de soutien aux personnes socialement défavorisées à travers l'intégration régionale; développer des valeurs politiques, systèmes et institutions; promouvoir un développement autonome sur la base de l'autosuffisance collective et l'interdépendance des Etats membres; assurer la complémentarité entre les stratégies nationales et régionales des programmes; promouvoir et maximiser l'emploi productif et l'utilisation des ressources de la région; parvenir à une utilisation durable des ressources naturelles et protection efficace de l'environnement; renforcer et consolider les affinités historiques, sociales et culturelles et les liens entre les peuples de la région;

Pour atteindre ses objectifs, la SADC se doit de : harmoniser ces politiques et les politiques socio-économiques et les plans des Etats membres; mobiliser les peuples de la région et de leurs institutions à prendre des initiatives pour développer les liens économiques, sociaux et culturels dans la région, et de participer pleinement à la mise en œuvre des programmes et projets de la SADC; créer des institutions et mécanismes appropriés pour la mobilisation des ressources nécessaires à l'exécution des programmes et des opérations de la SADC et de ses institutions; élaborer des politiques visant à l'élimination progressive des obstacles à la libre circulation des capitaux et du travail, des biens et services, et des peuples de la région en général dans les Etats membres; promouvoir le développement des ressources humaines; promouvoir le développement,

le transfert et la maîtrise de la technologie; améliorer la gestion économique et la performance grâce à la coopération régionale; promouvoir la coordination et l'harmonisation des relations internationales des Etats membres; Assurer la compréhension internationale, la coopération et l'assistance; mobiliser les apports de ressources publiques et privées dans la région; développer de telles activités autres que les Etats membres peuvent décider dans la poursuite des objectifs de la SADC.

Plusieurs protocoles sectoriels ont été signés au sein de la SADC. C'est le cas du Protocole sur le Genre et le Développement signés à Johannesburg en août 2008. Il se préoccupe d'assurer des droits égaux pour les femmes sur un grand nombre de questions, notamment la réforme constitutionnelle et juridique, la gouvernance, l'éducation, les ressources productives, la violence basée sur le genre, la santé, la paix et la résolution des conflits.

En août 2008, la SADC a lancé la zone de libre-échange. Elle créait ainsi un marché de plus de 250 millions de personnes. Elle ouvrait par là aussi une nouvelle ère d'intégration et avec un plus d'efforts, celle d'une industrialisation accélérée. En élargissant le marché, la SADC s'offrit des opportunités commerciales de large envergure. En fluidifiant et en fructifiant les flux commerciaux, l'espace SADC faisait du commerce un moteur et un catalyseur de la croissance économique. L'élimination progressive des barrières commerciales a eu sous d'autres cieux des incidences positives. Pour la SADC elle apparaît comme le point culminant d'un long processus démarré lors de la signature du Protocole commercial en 1996, mais entré en vigueur qu'en 2000.

On peut néanmoins noter que le RISDP déjà définissait les objectifs de libéralisation suivants: établissement de zone de libre-échange en 2008, union douanière en 2010 (avec la libéralisation complète des échanges en 2012), marché commun en 2015, union monétaire en 2016, Banque Centrale Régionale en 2018. Malgré cette avancée notable, le commerce intra-SADC reste faible

(moins de 15%). Il est d'ailleurs concentré dans la zone SACU (Union douanière de l'Afrique Australe). Même le commerce international relève encore des accords bilatéraux avec les anciennes métropoles qui ont colonisé les Etats membres de la SADC. La fluidité du commerce intra SADC pourrait s'en trouver améliorée avec le lancement de la zone de libre-échange. Le manque d'infrastructure

Tableau I

Produits de base clés pour l'Export/Import des Etats Membres de la SADC		
Angola	Pétrole brut, diamants, produits pétroliers raffinés, gaz, café, sisal, poisson et produits dérivés, bois, coton.	Machinerie et équipement électrique, véhicules et pièces détachées, produits pharmaceutiques, produits alimentaires, textiles, articles militaires.
Botswana	Diamants, cuivre, nickel, soude, produits de boucherie.	Produits alimentaires, machinerie, articles électriques, équipement de transport, textiles, carburant et produits pétroliers, bois et produits dérivés (papier), métal et produits dérivés.
RDC	Diamants, cuivre, pétrole brut, café, cobalt.	Produits alimentaires, équipement miniers et autres machineries, équipement de transport, carburant.
Lesotho	75% de produits fabriqués (vêtement, chaussures), laine et mohair, produits alimentaires et bétails.	Produits alimentaires, matériaux de consommation, véhicules, machinerie, produits pharmaceutiques, produits pétroliers.
Madagascar	Café, vanille, clous de girofle, fruits de mer, sucre, textile coton, chromite, produits pétroliers.	Articles capitaux, pétrole, produits de consommation, produits pétroliers.

Malawi	60% de tabac, thé, sucre, coton, café, arachides, produits dérivés du bois, habillement.	Produits alimentaires, produits pétroliers, produits semi-finis, produits de consommation, équipement de transport.
Ile Maurice	Vêtement et textiles, sucre, fleurs coupées, molasse.	Produits manufacturés, équipement capital, produits alimentaires, produits pétroliers, produits chimiques.
Mozambique	Aluminium, crevettes, noix de cajou, coton, sucre, agrumes, bois, électricité en gros.	Machinerie et équipement, véhicules, carburant, produits chimiques, produits dérivés de métal, produits alimentaires, textiles.
Namibie	Diamants, cuivre, Or, zinc, plomb, uranium, bétails, poisson traité, peau de karakul.	Produits alimentaires, produits pétroliers et carburant, machinerie et équipement, produits chimiques
Afrique du Sud	Or, diamants, platinum, autres métaux et minéraux, machinerie et équipement	Machinerie et équipement, produits chimiques, produits pétroliers, instruments scientifiques, produits alimentaires.
Swaziland	Concentrés de limonade, sucre, copeaux de bois, fil de coton, réfrigérateurs, agrumes et fruits en conserve.	Véhicules, machinerie, équipement de transport, produits alimentaires, produits pétroliers, produits chimiques.
Tanzanie	Or, café, noix de cajou, coton manufacturé.	Produits de consommation, machinerie et équipement de transport, matière première industrielle, pétrole brut.
Zambie	60% de cuivre/cobalt, électricité, tabac, fleurs, coton.	Machinerie, équipement de transport, produits pétroliers, électricité, engrais, produits alimentaires, vêtements.
Zimbabwe	Coton, tabac, Or, alliagede fer, textiles/vêtements.	Machinerie et équipement de transport, autres produits manufacturés, produits chimiques, carburants.

Source: *L@SADC aujourd'hui*, vol. 11, n° 1, août 2008.

avait déjà pesé négativement sur les échanges. Leur amélioration et l'ouverture des corridors de transport seraient de bon augure pour booster la zone de libre-échange SADC. Les divers produits à l'import et à l'export verraient leur mobilité s'accélérer.

Avec l'effectivité de la zone de libre échange et à l'approche de l'Union douanière au sein de la SADC, le problème des adhésions multiples commence à se poser avec acuité. Dans la mesure où les législations sont différentes dans les diverses organisations internationales auxquelles adhèrent les membres de la SADC, en plus de différences d'objectifs, il y a un danger de télescopages et de dysfonctionnements. Par exemple, le COMESA, la Communauté de l'Afrique Orientale (EAC) et la SADC prévoient des unions douanières. Que faire? A quoi d'engager? Tous les membres SACU appartiennent à la SADC. Qu'en restera-t-il lorsque celle-ci s'érigera en Union douanière sur le même modèle que la SACU?

CONCLUSION

La zone de libre échange SADC présente quelques avantages potentiels que révèle une étude sur le sujet¹: l'accès à un marché élargi qui peut favoriser la croissance économique en raison des économies d'échelle dans la production nationale; l'augmentation de la concurrence, et partant, des possibilités pour améliorer l'efficacité. Alors que l'exposition à la concurrence sud-africaine aura inévitablement comme conséquence

d'éliminer certains obstacles de production. Cela pourra aider à préparer les petits pays à une plus grande intégration dans l'économie mondiale avec en prime l'amélioration de la qualité et de la productivité et partant, la compétitivité (Jenkins, 2001); l'augmentation des investissements facteurs de croissance de la productivité totale et un meilleur accès à la technologie. Les régimes tarifaires plus rationnels pourraient encourager une plus grande collaboration entre les Etats membres tout en influençant positivement les investisseurs étrangers; l'augmentation des échanges intra-régionaux et l'entrée des capitaux étrangers pour stimuler le développement industriel et la diversification des exportations; la promotion des convergences par et à travers le commerce, etc.

Au-delà des prescrits et des ambitions affichées, il existe, selon la Banque Mondiale des facteurs instables qui militent contre l'intégration des Pays Moins Avancés de la SADC. Il s'agit de : le manque de transparence et de prévisibilité en particulier en termes de barrières non tarifaires et de l'obstruction bureaucratique; la dépendance élevée du gouvernement vis-à-vis des revenus liés au commerce international; l'absence des mécanismes bien gérés pour la redistribution des avantages aux partenaires désavantagés. Mais la non intégration pourrait à ce stade produire encore plus d'externalités problématiques et de phénomènes de blocage des économies concernées. La SADC leur permet l'entrée dans un contexte des avantages de l'action concertée. Pour besoin d'illustration, on peut voir les liens multiples que les pays membres nouent en profitant du maillage tissé par la SADC. Ainsi les pays membres de la

1. "Prospects increasing trade among SADC countries", www.tjrs.org.za/publication/

SADC sont impliqués dans les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), au niveau multilatéral, les relations ACP-UE, au niveau interrégionale, SADC et COMESA, au niveau régional. Tout cela a pour conséquence, l'accélération de la globalisation et de l'intégration régionale dans la zone de l'Afrique Australe.

Il reste encore, à l'instar de l'Union Européenne¹, de définir les politiques

économiques de la SADC : la politique monétaire, la Banque Centrale Régionale, les marchés des changes, marchés des actifs financiers, les politiques budgétaires, un pacte de stabilité, la politique de l'emploi, la politique industrielle, la politique agricole, d'autres politiques structurelles, les politiques des territoires, ou encore la politique de développement et de coopération avec d'autres régions de l'Afrique et du monde. ¶

1. DEVOLUY, M. (sous la dir.), *les politiques économiques européennes. Enjeux et défis*, Paris, Seuil, 2004.

