

Effacité des médiations de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) Bilan et leçons (2012-2017)



Thibaud KURTZ

Février 2018

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 978-2-36567-833-9

© Tous droits réservés, Ifri, 2018

Comment citer cette publication :

Thibaud Kurtz, « Efficacité des médiations de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). Bilan et leçons (2012-2017) », *Notes de l'Ifri*, Ifri, février 2018.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Auteur

Thibaud Kurtz est consultant indépendant et analyste en géopolitique africaine. Il a mené de nombreuses missions pour des réseaux d'ONG et diplomatiques européens en Afrique australe et des Grands Lacs. Après avoir travaillé au sein d'EurAc à Bruxelles, il a été basé au Botswana pendant plusieurs années, où il a occupé des postes régionaux pour les missions diplomatiques de la France, de l'Union européenne et du Royaume-Uni. Ses domaines d'expertise recouvrent les processus d'intégration régionale en Afrique, ainsi que la gestion de crises, les médiations et les élections.

Résumé

La Communauté de développement de l'Afrique australe (plus connue sous son acronyme anglais « SADC ») compte parmi ses membres plusieurs puissances africaines, dont l'Afrique du Sud et l'Angola. L'Afrique australe est souvent considérée comme la région la plus stable du continent africain, la SADC a cependant mené depuis 2012 des médiations officielles dans quatre de ses États membres confrontés à des crises internes : le Lesotho, le Zimbabwe, Madagascar et la République démocratique du Congo (RDC). Elle est également intervenue de manière plus discrète au Malawi et au Mozambique. Cette note analyse les conditions de ces interventions et en mesure l'efficacité très relative, et les efforts constants d'amélioration poursuivis par l'organisation. Elle souligne également la variété des interventions, essentiellement centrées sur une volonté de maintenir la stabilité et de limiter les influences extérieures, ainsi que le rôle prépondérant des chefs d'État en matière décisionnelle.

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCTION | 5 |
| LA DOCTRINE POLITIQUE RÉGIONALE : STABILITÉ ET RESPONSABILITÉ RÉGIONALES | 7 |
| Esprit de la lutte anticoloniale, respect de la souveraineté nationale et résolution pacifique des conflits | 7 |
| Suprématie du politique sur le droit | 8 |
| De la stabilité | 10 |
| La SADC : une organisation intergouvernementale dominée par l’Afrique du Sud | 12 |
| Outils techniques | 12 |
| LES INTERVENTIONS | 14 |
| Gestions des crises politiques : Zimbabwe, Madagascar, Malawi et Lesotho..... | 14 |
| Gérer une crise de démarcation de frontières..... | 27 |
| Intervenir dans un conflit armé | 28 |
| CONCLUSION | 32 |
| Des interventions à dimension variable, centrées sur la stabilité | 32 |
| Le poids prépondérant des chefs d’État..... | 32 |
| Une volonté de limiter les influences extérieures..... | 33 |
| Un leadership sud-africain discret mais inévitable | 33 |
| Une efficacité très relative, mais des efforts constants d’amélioration..... | 34 |

Introduction

La Communauté de développement de l'Afrique australe¹ (SADC dans son acronyme anglais) est l'organisation régionale de l'Afrique australe. Son ancêtre, la Conférence de coordination de développement de l'Afrique australe (SADCC² dans son acronyme anglais) a été pensée pour contrebalancer l'influence économique de l'Afrique du Sud à l'époque de l'apartheid³. Au fil du temps, l'organisation a validé ou accompagné tous les changements politiques importants de la zone allant du Cap à Kinshasa : l'indépendance de la Namibie et la transformation de la SADC en organisation permanente ; la fin de l'apartheid et l'entrée de l'Afrique du Sud dans l'organisation ; les crises et résolutions en République démocratique du Congo (RDC) ; l'intervention armée en 1998 au Lesotho ; la crise politique de 2008 au Zimbabwe et la médiation régionale ; celles de Madagascar en 2009, etc.

Depuis 2012, la SADC a mené des médiations officielles dans quatre de ses États membres : le Lesotho, le Zimbabwe, Madagascar et la RDC. Elle est également intervenue de manière plus discrète au Malawi, à la mort du président Mutharika en 2012, et au Mozambique depuis la reprise des tensions entre la RENAMO et le FRELIMO⁴. Dans la plupart des cas, la SADC préfère utiliser le terme de « facilitation » plutôt que « médiation », impliquant l'absence de conflit mais soulignant un besoin d'accompagnement.

1. Southern African Development Community (SADC). Elle est composée depuis août 2017 de 16 États membres : Afrique du Sud, Angola, Botswana, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, RDC, Seychelles, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe. Les Comores sont les nouveaux venus. Ces pays regroupent environ 330 millions d'habitants pour un PIB cumulé d'environ 574 milliards d'euros en 2016.

2. En 1980, la SADCC fut établie en Zambie. Le régime de l'apartheid est considérablement affaibli au moment de la fin de la guerre froide et la Namibie devient indépendante en 1990. En 1992, la SADCC devient la SADC : une organisation permanente. L'Afrique du Sud rejoint l'organisation en 1994, l'année de ses premières élections non raciales. Maurice devient membre l'année suivante, les Seychelles en 1997, comme la RDC, un an avant la seconde guerre du Congo. Madagascar devient membre en 2005, dans une tentative de sortir le pays de l'influence économique française. Les Comores sont devenues le dernier État membre en 2017. Malgré une demande d'adhésion, le Burundi (2017) et le Rwanda (2005) ont été refusés.

3. Discussion entre Ketumile Masire, ancien président du Botswana et l'auteur en mars 2012.

4. S. Regala, « La résurgence du conflit au Mozambique. Fantômes du passé et entraves à une démocratie pacifiée », *Notes de l'Ifri*, Ifri, mai 2017, disponible sur : www.ifri.org.

Cette note examine les différents types de crise auxquels la SADC a été confrontée de 2012 à 2017 et évalue l'efficacité de ses actions. Cette note met en évidence les leçons des changements structurels et stratégiques d'une organisation à la prise de décision opaque et qui demeure avant tout un club de chefs d'État. Sont analysés ainsi les solidarités régionales, les capacités structurelles et les jeux d'intérêts entre acteurs africains, puissances non africaines et organisations multilatérales. Cette note vise à offrir une meilleure compréhension de l'évolution de ce groupement régional en tant qu'acteur de stabilité en présentant les conditions amenant la SADC à intervenir, à définir les sorties de crise et à décider de la fin de ses médiations.

La doctrine politique régionale : stabilité et responsabilités régionales

Esprit de la lutte anticoloniale, respect de la souveraineté nationale et résolution pacifique des conflits

La doctrine politique adoptée dans la région est proche de celle prônée par l'ancien président sud-africain, Thabo Mbeki : « solutions africaines aux problèmes africains⁵ ». Ce dogme est décliné dans de nombreux documents officiels de la SADC et de l'Afrique du Sud. Ainsi, dans son *Livre blanc* de 2011 sur sa politique étrangère, le gouvernement sud-africain exposait sa vision relative à la paix, la stabilité et la sécurité :

« La paix, la stabilité, et la sécurité sont des préconditions essentielles au développement. Une plus grande compétition mondiale pour l'accès aux ressources naturelles, ainsi que des pressions démographiques, des pénuries en énergie, nourriture et en eau, vont constituer une menace grandissante de futurs conflits. Ces défis pourraient être exacerbés par des divisions socioculturelles, ethniques et religieuses. La réponse la plus efficace à ces défis se trouve dans l'intégration régionale politique et économique et en s'occupant des héritages coloniaux et des influences néocoloniales.⁶ »

Le vocabulaire anticolonial refait surface régulièrement dans les documents officiels de l'organisation. Ainsi, en 2015, la SADC, dans le point 29 du Communiqué de son Sommet ordinaire à Gaborone⁷, a demandé au Royaume-Uni qu'il mette « promptement fin à l'occupation illégale de l'archipel des Chagos ». Avec l'adhésion des Comores en 2017, un appel similaire à l'attention de la France concernant Mayotte ne serait pas

5. L. Nathan, « African Solutions to African Problems South Africa's Foreign Policy », *WeltTrends, Zeitschrift für internationale Politik*, n° 92, septembre/octobre 2013 ; « African Solutions to African Problems », *KPMGAfrica.com*, disponible sur : www.blog.kpmgafrica.com.

6. *Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu. White Paper on South Africa's Foreign Policy*, 13 mai 2011.

7. Communiqué du 35^e Sommet ordinaire de la SADC, Gaborone, Botswana, 17-18 août 2015, disponible sur : www.sadc.int.

étonnant à l'occasion d'un futur sommet de l'organisation. L'évocation de cette rhétorique permet également à l'Afrique du Sud de rappeler qu'elle n'est plus le *Big Brother* de l'époque de l'apartheid et que le pays peut assumer le leadership au sein de la région.

La question du respect de la souveraineté nationale est un fondement de l'organisation. L'ingérence dans un pays tiers est limitée par le Traité fondateur de 1992. À l'article 4 de ce dernier⁸, présentant les principes de l'organisation, il est précisé que les États doivent agir en respectant « l'égalité souveraine de tous les États membres », « la paix et la sécurité » et rechercher « le règlement pacifique des conflits ». Cela implique qu'il est possible d'intervenir dans un pays membre mais le respect de la souveraineté limite l'ingérence. Cette insistance sur la souveraineté nationale est en partie un héritage de la période coloniale et ensuite de l'époque de l'apartheid quand l'armée sud-africaine occupait la Namibie, menait une guerre en Angola et effectuait fréquemment des raids militaires dans les États voisins contre des membres de l'African National Congress (ANC) en exil.

La SADC a également développé un système de protocoles par grands thèmes afin de se fixer des principes et des objectifs plus précis que dans le Traité. Ainsi, dans le Protocole⁹ sur la Coopération politique, de défense et de sécurité, de 2001, la SADC doit « chercher à gérer et résoudre les conflits inter et intra-étatique de manière pacifique » (article 11).

Le cadre légal et la volonté de ne pas laisser d'autres acteurs internationaux s'occuper des crises de la SADC encouragent cette organisation à agir. Le slogan « solutions africaines pour les problèmes africains » pourrait ainsi se décliner « solutions SADC pour les problèmes SADC ».

Suprématie du politique sur le droit

De 2012 à 2017, pas moins de 22 sommets ordinaires et extraordinaires de la SADC, la double Troïka et Troïka de l'Organe ont eu lieu portant sur la gestion de crises et de conflits. Cela fait une moyenne de plus de quatre sommets par an sans compter les réunions ministérielles, etc.

La SADC est une organisation extrêmement hiérarchique et pyramidale, dans laquelle peu de décisions échappent aux chefs d'État. Le cas du Tribunal de la SADC illustre la suprématie du politique sur le droit et la suprématie des chefs d'État sur les autres échelons de l'organisation.

8. Traité consolidé de la SADC, disponible sur : www.sadc.int.

9. Protocole de Coopération politique, de défense et de sécurité, disponible sur : www.sadc.int.

En 2007 et 2008, le Tribunal de la SADC, garant juridique du Traité, avait rendu deux avis¹⁰ contraires à la politique zimbabwéenne d'expropriation sans indemnisation de terres agricoles aux fermiers, principalement blancs. Le Tribunal avait transmis son avis au Sommet de la SADC en 2009, seul habilité à décider d'une action appropriée et qui décida de ne rien faire. Le Tribunal rendit un autre avis en 2010¹¹ constatant le manquement des autorités du Zimbabwe. La même année, les chefs d'État de la SADC décidaient non pas de demander aux autorités zimbabwéennes de respecter le Traité de l'organisation mais une révision du rôle du Tribunal¹² bloquant les travaux de celui-ci. Le président du Tribunal, le juge mauricien Ariranga Pillay comparait les décideurs de la SADC à « des potentats et des rois qui ne peuvent se tromper et qui n'ont de compte à rendre quant à leurs actes¹³ ». Ces décisions des chefs d'État ont eu pour conséquence de rappeler que ce sont eux qui décident dans la structure régionale et selon leurs intérêts. En 2011, lors d'une réunion des ministres de la Justice de la SADC, ces derniers recommandèrent le rétablissement du Tribunal et de ses juges. Au Sommet ordinaire de Maputo, d'août 2012, les chefs d'État de la SADC ont ordonné¹⁴ la réécriture du Protocole du Tribunal de la SADC, en empêchant qu'un individu puisse le saisir. Cette décision signifiait la mort de cette institution qui avait osé signaler à un État membre qu'il ne pouvait pas ne pas respecter l'État de droit. Suite à la décision de 2012, Jakaya Kikwete, alors président de la Tanzanie, déclara « nous avons créé un monstre qui va tous nous dévorer¹⁵ ». Cet imbroglio et son issue ont contribué à rappeler aux différents acteurs estampillés SADC que les choix politiques des chefs d'État de la SADC dominaient et qu'il ne fallait pas aller contre eux.

10. « SADC: Q&A on The Tribunal », *HRW.org*, disponible sur : www.hrw.org.

11. « Southern African Development Community Tribunal », *Worldcourts.com*, disponible sur : www.worldcourts.com.

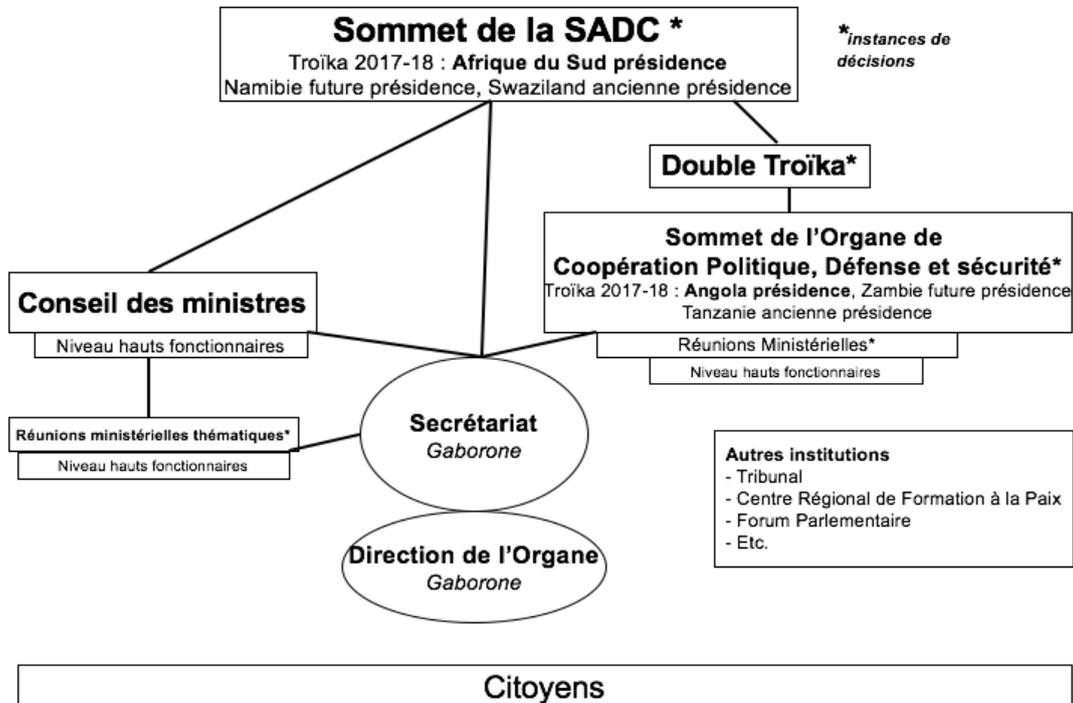
12. Voir le Point 32 du Communiqué du 30^e Sommet ordinaire de la SADC, Windhoek, Namibie, 16-17 août 2010, disponible sur : www.sadc.int.

13. S. Christie, « Killed Off by “Kings and Potentates” », *Mail and Guardian*, 19 avril 2011, disponible sur : mg.co.za.

14. Communiqué du 32^e Sommet ordinaire de la SADC, Maputo, Mozambique, 18 août 2012, disponible sur : www.afdb.org.

15. « Beheading the Monster », *The Economist*, disponible sur : www.economist.com.

Organigramme de la SADC



Source : SADC, 2017.

De la stabilité

L'année 2007 a constitué un tournant pour la SADC dans son approche de gestion de crises. Cette année-là, l'ancien président botswanais, Ketumile Masire, ancien médiateur pour la fin de la deuxième guerre en RDC (1999-2002), fut nommé facilitateur de la SADC entre le gouvernement du Lesotho et l'opposition pour un différend portant sur la loi électorale et les résultats de l'élection de 2007. Thabo Mbeki, qui était alors encore président de l'Afrique du Sud, fut nommé facilitateur pour le Zimbabwe¹⁶.

Dans la zone SADC, les conflits internes en Angola, en Afrique du Sud, au Mozambique, au Zimbabwe ou encore en RDC se sont terminés officiellement par accord de transition et/ou de gouvernement et des élections. En simplifiant ces processus, il s'agissait de mettre d'accord des ennemis sur le fait d'organiser des élections pour régler la question du contrôle du pouvoir. Ce mode opératoire hérité des transitions à la fin des guerres civiles et des luttes d'indépendance apparaît aujourd'hui comme la réponse préférentielle de la SADC lors d'une crise.

16. Communiqué du Sommet extraordinaire de la SADC, Dar-es-Salam, Tanzanie, 29 mars 2007, disponible sur : www.sadc.int.

La SADC est souvent considérée comme la région d'Afrique la plus stable et la plus développée économiquement. Elle ne connaît pas de conflits interétatiques et les conflits intra-étatiques sont concentrés en RDC et au Mozambique avec une reprise sporadique d'affrontements armés (2012-2017) entre membres de la RENAMO et du gouvernement du FRELIMO, les deux protagonistes de la guerre civile mozambicaine (1977-1992).

Depuis 2012, la SADC a mené des médiations officielles dans quatre de ses États membres : Lesotho, Zimbabwe et Madagascar et RDC. Impliquée dans la situation à l'Est depuis 2012 et la prise de Goma par le M23, la SADC a décidé de s'impliquer dans la crise du processus électoral congolais. À la mi-août 2017, au cours de son 37^e Sommet ordinaire¹⁷, la SADC a annoncé la nomination prochaine d'un envoyé spécial.

D'autres moments ont marqué les pays de la SADC sans forcément déclencher une médiation ou une intervention officielle de l'organisation régionale : la double arrestation du chef de l'opposition en Zambie en 2016¹⁸ et 2017¹⁹ ; la déclaration de l'état d'urgence par le président Lungu suite à plusieurs incendies à Lusaka en 2017²⁰ ; les tensions²¹ à Zanzibar suite à l'annulation de l'élection de 2015. Pour que la SADC intervienne il faut que le chef de l'État membre en question fasse une demande d'assistance comme la RDC en 2012, ou que la crise politique soit assez grave pour réellement faire vaciller le pouvoir (Zimbabwe, 2008 et 2017 ; Madagascar, 2009 ; Lesotho 2015 et 2017, etc.).

Néanmoins, la vague d'attaques xénophobes de 2015 en Afrique du Sud visant notamment des citoyens mozambicains et zimbabwéens, provoqua un choc tel dans la région que Jacob Zuma communiqua à l'attention des autres présidents. Le chef d'État sud-africain présenta ainsi un rapport à l'occasion d'un Sommet extraordinaire à Harare, le 29 avril 2015, dont le thème principal portait sur le développement économique de la SADC. Officiellement, le sommet condamnait les attaques mais « félicitait les mesures prises par le gouvernement d'Afrique du Sud²² et décidait de travailler ensemble pour gérer cette situation et s'assurer qu'elle ne se répéterait pas ». Bien qu'humiliant pour la grande puissance régionale, cet

17. Voir le point 26 du Communiqué du 37^e Sommet ordinaire de la SADC, Pretoria, Afrique du Sud, 21 août 2017, disponible sur : www.dirco.gov.za.

18. « Riots Breaks Out in Luanshya after HH and GBM Are Arrested », *Lusaka Times*, 5 octobre 2016, disponible sur : www.lusakatimes.com.

19. « UPND Leader Hakainde Hichilema Charged with Treason », *AlJazeera.com*, 12 avril 2017, disponible sur : www.aljazeera.com.

20. « Zambia's Lungu Declares State of Emergency in Televised Speech », *Mail and Guardian*, 5 juillet 2017, disponible sur : mg.co.za.

21. D. W. Throup « The Political Crisis in Zanzibar », *CSIS.org*, disponible sur : www.csis.org.

22. Voir le point 20 du communiqué du Sommet extraordinaire de la SADC, Harare, Zimbabwe, 29 avril 2015, disponible sur : www.sadc.int.

exercice permettait à l’Afrique du Sud de garder un certain contrôle sur le processus de critique qui aurait pu émerger au sein d’une SADC dirigée par Mugabe, toujours prompt à rappeler au puissant voisin du Sud qu’il n’est pas le « paradis sur terre²³ ».

La SADC : une organisation intergouvernementale dominée par l’Afrique du Sud

La SADC est une organisation intergouvernementale où les décisions suprêmes sont prises par le Sommet des 16 chefs d’État et de gouvernement qui se réunit une fois par an en août. À ce sommet dit « ordinaire » les chefs d’État élisent un président et un futur président pour l’année à venir. Ils siègent dans une Troïka à laquelle vient s’ajouter le président sortant. En ce qui concerne les sujets relatifs à la sécurité, la SADC dispose d’un Organe pour la coopération politique, de défense et de sécurité²⁴. L’organisation communique très peu sur des éléments pourtant essentiels. Le budget n’est pas rendu public par exemple. L’organisation ne dispose pas de Parlement mais d’un forum parlementaire. Elle est avant toute chose un club de chefs d’État. Les relations avec la société civile s’améliorent mais demeurent délicates²⁵.

Le rôle de l’Afrique du Sud est particulier au sein de l’organisation. Ce pays représente 51,34 % du PIB régional. Il est ailleurs reconnu internationalement comme un pays qui compte, en tant que membre du groupement des BRICS ou disposant d’un sommet avec l’Union européenne (UE) depuis 2008²⁶. Il est le pays sans qui rien ne se fait mais dont les autres membres craignent le leadership politique et économique. Entre 2012 et 2018, l’Afrique du Sud n’aura été absente d’une des deux Troïkas, institutions décisionnaires de la SADC, qu’une seule année, d’août 2013 à août 2014. Seule la Tanzanie a fait mieux sur la période.

Outils techniques

Pour prévenir en amont des conflits et les gérer, l’organisation régionale a développé plusieurs outils. Un centre d’alerte rapide est censé avoir été mis en place mais il fonctionne mal car l’échange d’information est limité. Ceci est dû

23. « Mugabe Says South Africa Isn’t “Heaven”, and “Africans in the Country Are Still Very Low”, as Whites Live Better », *Mail and Guardian*, 29 avril 2015, disponible sur : mgafrica.com.

24. Pour plus d’information sur ces aspects, voir « Implementing Peace and Security Architecture (II): Southern Africa », *ICG Africa Report*, n° 191, octobre 2015, disponible sur : www.crisisgroup.org.

25. C. Mukumba et M. Musiwa, « Civil Society Role in SADC Integration: A Missed Opportunity », *ECDPM GREAT Insights Magazine*, vol. 5, n° 4, juillet/août 2016.

26. Communiqué du 1^{er} Sommet UE-Afrique du Sud, Bordeaux, France, 25 juillet 2008, disponible sur : europa.eu.

au fait que la rétention d'information est toujours ancrée dans la culture de travail et à la présence d'agents de renseignement peu portés sur l'échange.

Depuis les premières médiations de la SADC au Lesotho et au Zimbabwe²⁷, l'organisation a décidé de mettre en place trois instruments en soutien des décideurs politiques. Sur recommandation du Département des affaires politiques de l'ONU en 2010, la SADC, avec le soutien de l'UE²⁸ et de l'Allemagne²⁹, a mis au point entre 2010 et 2012 : une unité de médiation basée au secrétariat, un groupe de référence, composé d'experts techniques nommés par les États membres, et un panel des anciens.

Afin de suivre les questions électorales, la SADC a mis sur pied un Conseil électoral consultatif de la SADC (SEAC³⁰ – dans son acronyme anglais) et a renforcé le personnel du secrétariat de la SADC avec un soutien financier de l'UE et de l'Allemagne. Ces réformes ont été acceptées après la crise électorale au Zimbabwe en 2008, démontrant un certain pragmatisme de l'organisation et une capacité à retenir des leçons du passé.

Sur le plan militaire, la brigade de la SADC de 5 000 hommes est officiellement opérationnelle. Elle constitue la brigade australe de la Force africaine en attente (FAA) de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA, en anglais) de l'Union africaine (UA). Les chefs d'État de la SADC annoncèrent le lancement de cette FAA en 2007³¹ et organisent régulièrement des exercices. Un élément de planification a même été mis en place et est hébergé au sein de la direction de l'Organe de coopération politique, défense et sécurité à Gaborone, Botswana. Néanmoins, dans la pratique elle n'a jamais eu à intervenir et il n'y a pas de brigade permanente. En 2013, ce sont des bataillons hors du cadre de la SADC qui ont constitué la brigade d'intervention de la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en RDC (MONUSCO). Même si les relations UA-SADC se sont améliorées, elles demeurent difficiles, « la SADC faisant en sorte de garder la mainmise sur les questions de sécurité dans la région³² ».

27. H. Hartman, « The Evolving Mediation Capacity of SADC », *ACCORD's Conflict Trend*, n° 2013/1, avril 2013.

28. « European Union – SADC Regional Co-operation Factsheet », *EEAS.europa.eu*, disponible sur : eeas.europa.eu.

29. « Support for Peace, Security and Good Governance in the SADC Region », *GIZ.de*, disponible sur : www.giz.de.

30. SADC Electoral Advisory Council

31. « SADC Launches Standby Force », *News 24*, 17 août 2007, disponible sur : www.news24.com.

32. Rapport de la conférence de l'Observatoire de l'Afrique sur « La Force africaine en attente : un outil adapté aux enjeux sécuritaires africains ? Rapport de Conférence », IRSEM, Paris, 26-27 avril 2011.

Les interventions

Gestions des crises politiques : Zimbabwe, Madagascar, Malawi et Lesotho

Le Zimbabwe, agir malgré le prestige de Robert Mugabe

Lors du Sommet ordinaire du 18 août 2013, la SADC a mis un terme à sa facilitation au Zimbabwe en félicitant Robert Mugabe pour sa victoire aux élections du 31 juillet 2013 (voir point 21³³) et Jacob Zuma pour son « travail de premier ordre pour faciliter le succès de l'Accord Politique Global » (point 22³⁴). Le résultat officiel des élections législatives et présidentielles de juillet 2013 a validé la fin de cette facilitation exercée par la présidence sud-africaine (Thabo Mbeki 2007-2008 ; Kgalema Motlanthe 2008-2009 ; Jacob Zuma 2009-2013). Robert Mugabe a été accueilli par une *standing ovation*³⁵ par d'autres chefs d'État au sommet ordinaire de la SADC à la mi-août 2013 à Lilongwe au Malawi. Il fut même élu par ceux-ci comme futur président³⁶ de l'organisation malgré l'absence de mise en œuvre de toutes les réformes de l'Accord politique global³⁷. Il manquait notamment une réforme des médias comme cela fut rappelé au sommet extraordinaire de la SADC à Maputo³⁸, le 15 juin 2013. Cet accord était garanti par la SADC au moment des négociations pour un gouvernement d'union nationale.

Les élections du 31 juillet 2013 ont été fortement critiquées mais seule la délégation d'observation électorale botswanaise a formulé des critiques publiques. Au cours d'une conférence de presse³⁹, début août 2013,

33. Communiqué du 33^e Sommet ordinaire de la SADC, Lilongwe, Malawi, 18 août 2013, disponible sur : www.sadc.int.

34. *Ibid.*

35. M. Ngwenya, « Khama in Zimbabwe Poll U-Turn; Ready to Work With Mugabe », *Voice of America*, 19 août 2013, disponible sur : www.voazimbabwe.com.

36. Communiqué du 33^e Sommet ordinaire de la SADC, *op. cit.*

37. Global Political Agreement (Government of National Unity), 15 September 2008, disponible sur : www.lcil.cam.ac.uk.

38. Communiqué du Sommet extraordinaire de la SADC, Maputo, Mozambique, 15 juin 2013, disponible sur : www.sadc.int.

39. Conférence de presse du ministre des Affaires étrangères du Botswana, Phandu Skelemani, 6 août 2013, disponible sur : www.youtube.com.

le ministre des Affaires étrangères botswanais, Phandu Skelemani, avait demandé un audit indépendant de ces élections. La critique portait notamment sur la crédibilité des listes électorales. Cet audit n'a jamais eu lieu.

L'Organe de coopération politique, défense et sécurité de la SADC étant alors dirigé par la Tanzanie, c'est le ministre des Affaires étrangères de ce pays, Bernard Membe, qui dirigeait la mission d'observation électorale de la SADC au Zimbabwe. Dans la déclaration préliminaire⁴⁰, document négocié avec les pays membres observateurs, Bernard Membe a proclamé les élections « libres et pacifiques ». Les mots « juste » et « transparent » qui apparaissaient habituellement dans ce type de documents de la SADC étaient absents. Or, la grande différence avec 2008 semble se trouver dans le caractère relativement calme de la séquence électorale de 2013. L'absence de violence fut reconnue par Mopathi Merafhe, vice-président du Botswana, et chef de la délégation des observateurs électoraux botswanais au sein de la mission SADC⁴¹. Cet épisode ressemble à un aveu : les élections non violentes ne constituent pas un problème, et ne nécessitent donc pas de « facilitation ». D'ailleurs au sommet de la SADC du 18 août 2013 à Lilongwe, au Malawi, les chefs d'État de la région soulignaient le parallèle avec la situation en Égypte au même moment en proie à la prise de pouvoir violente par l'armée (voir point 23⁴²). Ce passage peut être interprété comme un message dénonçant le « deux poids, deux mesures » des Occidentaux qui n'ont pas sanctionné l'Égypte d'Al-Sissi alors que des mesures restrictives européennes et des sanctions américaines demeuraient à l'encontre de Robert Mugabe.

La SADC se reposait alors pour ses observations électorales sur un document adopté en 2004 et intitulé « Les principes et lignes directrices de la SADC gouvernant les élections démocratiques⁴³ ». Les termes « libre, juste et pacifique » apparaissaient dans le document mais ne sont pas définis, ce qui rendait difficile la validation d'un processus électoral contesté.

Dans un souci de réconciliation, les autres chefs d'État de la SADC ont souhaité que Ian Khama, président du Botswana, soit élu en 2014 à la vice-présidence de la SADC⁴⁴, alors même que Robert Mugabe prenait la

40. Déclaration préliminaire de la mission d'observation électorale de la SADC des élections harmonisées du Zimbabwe du 31 juillet, Harare, Zimbabwe, 2 août 2013, disponible sur : www.sardc.net.

41. Autre segment de la conférence de presse du ministre des Affaires étrangères du Botswana, Phandu Skelemani, 6 août 2013, disponible sur : www.youtube.com.

42. Communiqué du 33^e Sommet ordinaire de la SADC, *op. cit.*

43. « Principes et lignes directrices de la SADC gouvernant les élections démocratiques », 2004, disponible sur : www.electionwatch.org.na.

44. Communiqué du 34^e Sommet ordinaire de la SADC, Victoria Falls, Zimbabwe, 18 août 2014, disponible sur : www.sadc.int.

présidence. Le président botswanais est connu pour critiquer publiquement la mauvaise gouvernance de Robert Mugabe au Zimbabwe. Il avait notamment boycotté le sommet ordinaire de la SADC en août 2008 car, malgré la non-reconnaissance du résultat du second tour de l'élection présidentielle de juin 2008⁴⁵ par la SADC, Robert Mugabe était invité au sommet en tant que président. À l'époque seul Ian Khama, du Botswana et le président zambien Levy Mwanawasa, décédé en août 2008, se sont montrés ouvertement critiques vis-à-vis de Robert Mugabe. Le dossier zimbabwéen a polarisé certaines oppositions au sein de la SADC entre les soutiens de Mugabe ; avec notamment la Namibie, le Mozambique, l'Angola et le Malawi des frères Mutharika. Le réseau des anciennes guérillas anticoloniales constitue également un ciment important des relations politiques en Afrique australe entre les personnes et les mouvements politiques (ZANU-PF au Zimbabwe, ANC en Afrique du Sud, FRELIMO au Mozambique, CCM en Tanzanie, SWAPO en Namibie et MPLA en Angola). Le Botswana de Ian Khama avait décidé de rompre avec l'approche de diplomatie silencieuse de son prédécesseur, Festus Mogae (président de 1998 à 2008), définie par le président sud-africain d'alors, Thabo Mbeki (1999-2008). La politique sud-africaine a consisté au cours de ces années à ne pas froisser l'icône Mugabe, et à ne pas déstabiliser le Zimbabwe, ceci au prix de compromis contraires aux résultats électoraux de 2008. Même après le départ de Thabo Mbeki de la présidence sud-africaine, l'occupant de des Union Buildings de Pretoria⁴⁶ a conservé le titre de « facilitateur » de la SADC pour les crises zimbabwéennes. Malgré le changement annuel des Troïkas de l'Organe, la présidence sud-africaine avait toujours le leadership concernant le Zimbabwe au sein de la SADC, contrairement à Madagascar ou à la RDC par exemple.

Le caractère particulier du Zimbabwe pour l'Afrique du Sud tient, en plus de raisons historiques, au potentiel de déstabilisation du pays de Robert Mugabe pour la plus riche économie d'Afrique australe. La population zimbabwéenne était estimée à 16 millions d'habitants en 2016⁴⁷. Il est extrêmement difficile d'estimer correctement⁴⁸ le nombre de Zimbabwéens ayant fui leur pays de manière plus ou moins temporaire depuis 2008. Les différentes estimations vont de plusieurs centaines de milliers à plusieurs millions. Néanmoins, ils ont pour beaucoup pris la route du Sud.

45. Dans sa déclaration préliminaire de la mission d'observation électorale, la SADC avait annoncé que « les élections ne représentaient pas la volonté du peuple zimbabwéen ».

46. Siègne de la présidence sud-africaine.

47. « Population », *WorldBank.org*, disponible sur : data.worldbank.org.

48. R. Ndlovu, « Rough Estimates: Millions of Zimbabweans Abroad », *Mail and Guardian*, 19 avril 2013, disponible sur : mg.co.za.

Robert Mugabe, en tant que président, était le dernier membre de sa génération à avoir dirigé la lutte pour l'indépendance et/ou contre les régimes blancs minoritaires. Il jouissait à ce titre d'une aura particulière dans la région. Au-delà des amis de Mugabe dans la région, et Botswana mis à part, le principal défaut des opposants politiques zimbabwéens en dehors de la ZANU-PF, était de manquer de garanties en termes de stabilité. Soutenu par l'armée jusqu'en novembre 2017, Robert Mugabe a bénéficié de cette garantie. Les violences électorales de 2008 ont fait comprendre que la ZANU-PF et l'appareil sécuritaire ne céderaient pas le pouvoir facilement. Ils sont cependant allés trop loin même pour la SADC et celle-ci a imposé un gouvernement d'union nationale. Par ailleurs, les centaines de milliers de Zimbabwéens ayant fui leur pays en 2008 constituaient un facteur de déstabilisation pour l'Afrique du Sud et le Botswana.

Au Zimbabwe, la SADC a :

- ▀ négocié un accord de gouvernement d'union nationale ;
- ▀ accompagné un changement de constitution⁴⁹ défendu par les deux principaux partis du pays ;
- ▀ organisé de nombreux sommets spécifiques sur ce sujet ;
- ▀ déployé un embryon de structure permanente au Zimbabwe pour assurer un suivi mais qui n'a jamais pu l'exercer réellement⁵⁰ ;
- ▀ maintenu une certaine pression jusqu'aux élections de 2013 pour la mise en place de réformes des médias et l'organisation des élections.

La leçon de 2008 a été retenue par Mugabe et ses soutiens au Zimbabwe : ne pas faire couler (trop) de sang et ne pas mettre sur les routes de l'exode vers le sud (trop) de concitoyens. Une fois les élections passées, le 31 juillet 2013 et en l'absence de violence, la SADC a validé le résultat. Il n'a jamais été question de justice ou de programme de réconciliation pour 2008.

Aux yeux de certains, il y a eu une forme d'efficacité dans l'accompagnement de la SADC au Zimbabwe. De manière cynique, la ligne rouge d'un niveau trop élevé de violence électorale et d'une déstabilisation régionale a bien été comprise par les autorités zimbabwéennes. La fin officielle de la facilitation de la SADC en 2013 devait faire croire que tout était réglé alors même que les critiques botswanaises démontraient l'inverse.

Conscients d'un certain problème de crédibilité, les États de la SADC ont finalisé en 2015 la révision de leurs « Principes et lignes directrices de la

49. « Zimbabwe Approves New Constitution », *BBC*, 19 mars 2013, disponible sur : www.bbc.com.

50. Communiqué de presse du gouvernement d'Afrique du Sud portant sur le Comité de suivi et de mise en œuvre conjoint du Zimbabwe, 30 janvier 2009, disponible sur : www.gov.za.

SADC gouvernant les élections démocratiques⁵¹ ». Le document contient plusieurs améliorations de définitions de termes et des clarifications sur le rôle du SEAC avant, pendant et après les élections. Cependant, les rapports électoraux finaux demeurent secrets. Le fait qu'ils ne soient pas publics limite nécessairement le travail d'amélioration des élections. Les États continuent aussi à choisir eux-mêmes les observateurs électoraux plutôt que d'accepter un recrutement régionalement centralisé avec un minimum de critères de compétences électorales. Les amitiés politiques prédominent.

Quant au Zimbabwe, la contestation politique de Robert Mugabe et de son parti n'a pas cessé après 2013 et a évolué. Le Zimbabwe fait face à de nombreuses contestations dans la rue de manières régulières⁵² et pour la première fois depuis de nombreuses années en dehors du contrôle du principal mouvement d'opposition, le MDC de Morgan Tsvangirai.

Début novembre 2017, Robert Mugabe renvoyait son vice-président⁵³, pour favoriser son épouse dans la course à sa succession. Le 13 novembre, l'armée se rangea publiquement du côté de Mnangagwa, qui avait fui le pays. Les jours suivants, l'armée prit le contrôle de la capitale⁵⁴, laissa les Zimbabwéens manifester pour le départ de Mugabe, qui se trouvait en résidence surveillée. La ZANU-PF se rangea aussi derrière Mnangagwa.

Emmerson Mnangagwa devint président le 24 novembre 2017 en présence notamment du ministre britannique pour l'Afrique et le développement international, Rory Stewart, du président zambien Edgar Lungu, du mozambicain Filipe Nyusi et d'un Ian Khama ovationné⁵⁵ mais en l'absence des présidents sud-africain et angolais, les deux présidents de la SADC. Zuma et Lourenço étaient à Pretoria pour une rencontre officielle⁵⁶. Le président namibien Hage Geingob, était lui aussi absent mais représenté par ses deux glorieux prédécesseurs et proches de Mugabe : Sam Nujoma et Hifikepunye Pohamba⁵⁷.

Alors que la SADC suit la situation zimbabwéenne depuis longtemps, elle a été prise de court par ce moment d'accélération de l'histoire au

51. « Principes et lignes directrices de la SADC gouvernant les élections démocratiques », 2015, disponible sur : eisa.org.za.

52. V. Moretti, « Robert Mugabe au Zimbabwe : fin de partie ? », *Notes de l'Ifri*, Ifri, janvier 2017, disponible sur : www.ifri.org.

53. J. Moyo, « Mugabe Fires Vice President, Clearing Path to Power for Wife », *Mail and Guardian*, 6 novembre 2017, disponible sur : www.nytimes.com.

54. J.-P. Rémy, « Le Zimbabwe se réveille dirigé par des militaires », *Le Monde*, 15 novembre 2017, disponible sur : www.lemonde.fr.

55. T. Marima, « Emmerson Mnangagwa Sworn in as Zimbabwe President », *Al Jazeera*, 24 novembre 2017, disponible sur : www.aljazeera.com.

56. Communiqué conjoint Afrique du Sud-Angola, Pretoria, 25 novembre 2017, disponible sur : www.dirco.gov.za.

57. « Nujoma, Pohamba visit Mugabe », *New Era*, 27 novembre 2017, disponible sur : www.newera.com.na.

Zimbabwe. Un Sommet extraordinaire de la Troïka de l'Organe de la SADC pour la coopération politique, de défense et de sécurité eut lieu le 21 novembre. Organisé en Angola après ce qu'il convient d'appeler le coup d'État, la SADC demandait que la Constitution soit respectée et décidait⁵⁸ que Jacob Zuma, président de la SADC, et João Lourenço, le nouveau président de l'Angola, et président de l'Organe se rendraient ensemble au Zimbabwe le lendemain. Le même jour, Mugabe démissionnait, Zuma et Lourenço annulèrent leur visite⁵⁹, affaiblissant ainsi la crédibilité de la SADC et la diplomatie sud-africaine dans le dossier zimbabwéen.

Les derniers développements au Zimbabwe ont démontré que la SADC avait fait le service minimum au Zimbabwe et que les problèmes de fond n'avaient pas été gérés. Jacob Zuma a tenu à rappeler la ligne officielle de la SADC concernant les changements anticonstitutionnels mais sans rien pouvoir faire pour empêcher la révolution de palais en cours au Zimbabwe. Il a également tenu à s'assurer d'être sur la même longueur d'onde que l'Angola illustrant l'un des axes dominants de sa politique étrangère, sa proximité avec l'autre puissance régionale.

Madagascar : nouvelle frontière de la SADC

Lorsqu'une crise éclate, comme lors des manifestations anti-Ravalomanana de 2009 réprimées dans le sang et la fuite de ce dernier, la SADC sous l'impulsion notamment des Sud-Africains va marquer son territoire contre les acteurs internationaux et en particulier les anciennes puissances coloniales. La SADC a hérité des luttes anticoloniales une doctrine visant à limiter l'influence extérieure. Elle se double d'une volonté de gérer les problèmes entre soi, mais cela est contradictoire avec la volonté d'un respect de la souveraineté nationale et fait face aux limites de moyens financiers et humains de la SADC pour gérer correctement une crise politique comme celle de Madagascar.

Pendant la période étudiée (2012-2017), Madagascar était suspendue de l'organisation depuis mars 2009. La SADC avait nommé un facilitateur, en juin 2009, Joaquim Chissano, ex-président du Mozambique, et négocié une feuille de route⁶⁰ pour une sortie de crise avec des élections. Lors de la présidence de l'Organe par l'Afrique du Sud en 2011-2012, c'est le vice-ministre de la Coopération et des relations internationales, Marius

58. Communiqué du Sommet extraordinaire de la SADC, Luanda, Angola, 21 novembre 2017, disponible sur : www.sadc.int.

59. « Annulation de la Mission de la SADC au Zimbabwe », Angop, 21 novembre 2017, disponible sur : www.angop.ao.

60. « Madagascar : la feuille de route pour la sortie de crise est signée », RFI, 17 septembre 2011, disponible sur : www.rfi.fr.

Fransman, qui prit le leadership par rapport à Joaquim Chissano plus en retrait. La rivalité est alors encore forte entre acteurs internationaux. Les relations UA-SADC peuvent s'expliquer par la rivalité organisationnelle que l'UA connaît quand elle s'intéresse à une zone géographique comme avec la CEDEAO en Afrique de l'Ouest. Le paroxysme de cette rivalité (2011-2012) coïncide avec la bataille diplomatique lancée par Jacob Zuma pour que son ex-femme et ex-ministre, Nkosazana Dlamini-Zuma, remplace Jean Ping, accusé d'être trop proche des Français, à la tête de la commission de l'UA.

La rivalité de la SADC avec les autres organisations internationales à Madagascar en particulier provient également du fait que Madagascar constitue une zone de rencontres entre les influences de l'UA, la Commission de l'océan Indien, l'organisation de la Francophonie qui a cherché à la fin des années 2000 à devenir un acteur crédible dans la gestion de crise et l'influence de l'ancienne puissance coloniale. Madagascar est membre de l'ONU, de l'UA, du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), de la SADC, de l'*Indian Ocean Rim Association* (IORA), de la Francophonie et de la Commission de l'océan Indien (COI). Toutes sauf le COMESA et l'IORA ont cherché à s'impliquer dans la crise malgache.

La Tanzanie prit ensuite la présidence de l'Organe pour la période août 2012-août 2013. Dlamini-Zuma arrive à Addis en octobre. Cette période correspond à un rapprochement des acteurs internationaux (UA, SADC et OIF) sur la question malgache⁶¹. Sous la présidence tanzanienne, le ton de la SADC fut plus menaçant et le « ni Rajoelina, ni Ravalomanana » devint clairement la position prônée. Cette position rappelée lors du sommet extraordinaire de décembre 2012⁶², à Dar-es-Salam, du sommet extraordinaire de la Troïka de l'Organe de janvier 2013, à Dar-es-Salam, mai 2013⁶³, au Cap et lors de son sommet ordinaire à Lilongwe, au Malawi, les 17 et 18 août 2013. Les chefs d'État saluèrent⁶⁴ la décision de la nouvelle Cour électorale spéciale de rejeter neuf candidatures présidentielles dont celles de Andry Rajoelina, Lalao Ravalomanana et l'ancien président Didier Ratsiraka. Cette décision correspond à une pression politique de la SADC mais chacune de ces trois candidatures ne respectait pas au moins un critère légal⁶⁵. De nombreuses pressions, dont des sanctions, commençaient à être

61. « Madagascar : une sortie de crise superficielle ? », ICG Rapport Afrique, n° 218, mai 2014 : www.crisisgroup.org.

62. Communiqué du Sommet extraordinaire de la SADC, Dar-Es-Salam, Tanzanie, 8 décembre 2012, disponible sur : www.sadc.int.

63. Communiqué du Sommet extraordinaire de la Troïka de l'Organe de la SADC, Le Cap, Afrique du Sud, le 10 mai 2013, disponible sur : www.sadc.int.

64. Voir les points 17 à 20 du Communiqué du 33^e Sommet ordinaire de la SADC, *op. cit.*

65. « La Cour électorale Malgache annule les candidatures de Rajoelina, Ravalomanana et Ratsiraka », *RFI*, 18 août 2013, disponible sur : www.rfi.fr.

étudiées comme l'avait rappelé publiquement au mois de juillet le facilitateur de la SADC, Joaquim Chissano⁶⁶.

Pour le reste de la région, le risque d'expansion de l'instabilité malgache est limité par l'insularité du pays. Aucun homme politique malgache ne peut prétendre jouir du prestige d'un Robert Mugabe en termes de lutte de décolonisation. Madagascar est à la périphérie géographique et historique de la SADC. En quelque sorte, Madagascar est paradoxalement devenu un membre à part entière de la SADC à partir de son exclusion en mars 2009. Avant cette décision, peu d'acteurs de la SADC connaissaient la Grande Île et inversement. Malgré la rivalité avec les autres acteurs internationaux et locaux, la SADC est restée impliquée de mars 2009 aux élections d'octobre-décembre 2013.

De nombreux acteurs internationaux se sont impliqués dans la crise malgache : France, UE, OIF, UA, États-Unis, ONU. Après l'échec diplomatique de puissances occidentales pour remettre en cause les résultats des élections du 31 juillet 2013 au Zimbabwe⁶⁷, sur la base des critiques émises par les observations de l'UA et de la SADC, Madagascar est apparu comme le terrain d'entente entre tous ces acteurs. Fait inhabituel sur la période, la SADC remercia la « communauté internationale » en janvier 2014 lors d'un sommet extraordinaire, pour son soutien au retour de Madagascar dans « la normalité constitutionnelle⁶⁸ ». Ce revirement apparent peut s'expliquer par le caractère périphérique de Madagascar pour la SADC, géographiquement mais surtout mentalement pour les décideurs de l'organisation. Il ne s'agissait pas d'un grand sacrifice pour la SADC que d'offrir à d'autres acteurs de la communauté internationale (France, UE) ce qu'ils attendaient pour peu que cela passe par un compromis et que la SADC arrive à s'imposer comme un acteur incontournable à Madagascar

Le « ni-ni » s'est imposé à la SADC par l'UA et les autres acteurs internationaux dont la France. L'Afrique du Sud où Marc Ravalomanana était réfugié, soutenait un retour à la normale constitutionnelle ce qui impliquait un retour de Ravalomanana⁶⁹. Néanmoins, face à l'impossibilité pour celui-ci de rentrer et reprendre le pouvoir, l'Afrique du Sud et le reste de la SADC se sont laissés convaincre par le « ni-ni » qui devait également

66. « Madagascar : ultimatum aux trois candidats controversés de la présidentielle », *Le Monde*, 13 juillet 2013, disponible sur : www.lemonde.fr.

67. Déclaration du ministre britannique des Affaires étrangères, William Hague, le 3 août 2013, www.gov.uk. Déclarations de Catherine Ashton, Haute représentante de l'UE du 21 août 2013, www.consilium.europa.eu et le 22 août 2013 www.consilium.europa.eu. Voir aussi article de la BBC du 4 août 2013 citant John Kerry, Secrétaire d'État américain, www.bbc.com.

68. Point 13 du communiqué du Sommet extraordinaire de la SADC du 30 janvier 2014 à Addis-Abeba www.sadc.int.

69. J.-M. Châtaigner, « Madagascar : le développement contrarié », *Afrique Contemporaine*, n° 251, 2014/3, disponible sur : www.cairn.info.

écarter du pouvoir Andry Rajoelina, vu comme pro-français. Cela constituait un compromis somme toute acceptable. La SADC avait réussi à peser dans la résolution de la crise politique de Madagascar et Rajoelina, arrivé au pouvoir par un coup d'État, ne serait président que de la transition. De nouvelles élections devaient permettre de légitimer le nouveau régime malgache.

La gestion de la crise malgache a mis en évidence le peu de moyen humain et financier dont l'organisation dispose. Elle reçoit seulement 3 millions de dollars U.S. annuellement pour la direction de l'Organe de la part de ses États membres⁷⁰. Ainsi, la SADC n'a jamais pu installer un véritable bureau de liaison à Madagascar pendant la Transition et par pragmatisme s'est résolue à soutenir les églises malgaches dans leur tentative de médiation en 2013⁷¹. En 2009, au moment du coup d'État et de la suspension de Madagascar de la SADC, l'Organe était dirigé par le Swaziland qui ne dispose pas d'ambassade à Madagascar, ni à Gaborone au Botswana, siège de la SADC. De plus, la SADC rechigne à imposer des solutions excluant des acteurs politiques, marquée historiquement par les négociations entre le FRELIMO et la RENAMO, et à l'approche sud-africaine de négociations avec son ennemi. Cette approche a le défaut de favoriser les acteurs qui ont intérêt à faire durer les périodes de transition. Pour mettre un terme à celle-ci la SADC utilise un seul outil : les élections.

Après les élections de 2013 dont une partie des coûts ont été en partie assurés par les membres de la SADC, Joaquim Chissano est maintenu dans sa fonction de facilitateur par les chefs d'État de la SADC, qui continuent à recevoir officiellement des rapports de celui-ci sur la situation à Madagascar. La situation de la Grande Île est évoquée de temps à autre comme au sommet⁷² ordinaire d'août 2016 où les chefs d'État notèrent « les progrès à Madagascar dans l'arène politique et le redressement économique » et soulignèrent « l'importance du soutien régional à la mobilisation des ressources du pays dans ses efforts pour relancer l'économie ». Contrairement au Zimbabwe, la SADC demeure impliquée officiellement à Madagascar mais cela n'a pas empêché plusieurs crises politiques avec le retour de Marc Ravalomanana, les tensions entre Andry Rajoelina et le président Hery Rajaonarimampianina. Les problèmes de fond demeurent et

70. Le détail du budget de la SADC n'est pas public. Le montant a été vérifié par l'auteur auprès de personnels de la SADC.

71. « À Madagascar, les Églises tentent une médiation politique », *La Croix*, le 4 juillet 2013, disponible sur : www.la-croix.com.

72. Communiqué du Sommet ordinaire 30-31 août 2016, Mbabane, Swaziland, www.sadc.int.

un report des élections nationales prévues en 2018 est de plus en plus évoqué⁷³.

La SADC a contribué efficacement à la mise en place d'une feuille de route, à imposer le « ni-ni » et à l'organisation et la validation des élections de 2013. Elle a réussi à s'imposer aux autres acteurs internationaux comme un acteur qu'il fallait prendre en compte sur la question de Madagascar. Toutefois, elle fut critiquée pour sa méconnaissance de Madagascar et son absence de représentants de haut niveau sur le terrain. Par ailleurs, en l'absence d'un maintien de facilitation au Zimbabwe et le refus d'appliquer un « ni-ni » dans les autres crises gérées par l'organisation, en RDC ou au Lesotho, les efforts de la SADC à Madagascar indiquent que tous les États et chefs d'État ne sont pas traités de la même manière.

Malawi – élections de 2014, la crise évitée

La SADC est intervenue à deux reprises au Malawi pendant la période étudiée. En 2012, après la mort de Bingu wa Mutharika, plusieurs sources diplomatiques évoquent une pression discrète de la SADC, de l'Afrique du Sud notamment ainsi que du Secrétariat de la SADC pour que la Constitution soit respectée et que Joyce Banda devienne présidente. Elle était la première femme de la région à accéder à ce poste et l'organisation régionale l'avait confortée en l'élisant future présidente de la SADC au Sommet ordinaire à Maputo en août 2012⁷⁴.

Pendant les élections du 20 mai 2014 au Malawi, la tension était importante après des accusations de fraudes électorales. La présidente Joyce Banda, donnée perdante, appela à un audit⁷⁵ du processus électoral avant l'annonce officielle des résultats puis à un nouveau vote⁷⁶ sous trois mois sans se représenter. La Commission électorale demanda une extension de 30 jours pour annoncer les résultats et permettre une vérification, ceci fut refusé par la Haute Cour au motif de l'absence légale de possibilité d'étendre l'annonce. Elle ordonna également à la Commission d'annoncer les résultats le 30 mai 2014⁷⁷. Ceux-ci actèrent la victoire de Peter Mutharika, le frère de l'ancien président mort en 2012, Bingu wa Mutharika. La SADC, par la voix de Netumbo Nandi-Ndaitwah, ministre namibienne des Affaires étrangères

73. « Madagascar : le gouvernement songe à un report des élections présidentielles », *RFI*, 16 février 2017, disponible sur : www.rfi.fr.

74. Communiqué du 32^e Sommet ordinaire de la SADC à Maputo, le 18 août 2012 : www.afdb.org.

75. « Malawi Elections: President Joyce Banda Demands Vote Recount Amid Rigging Fears », *The Guardian*, 22 mai 2014, disponible sur : www.theguardian.com.

76. « Why Malawi Took So Long to Declare an Election Winner », *The Guardian*, 20 mai 2014, disponible sur : www.theguardian.com.

77. « Malawi Elections: Peter Mutharika Wins Elections », *BBC*, 30 mai 2014, disponible sur : www.bbc.com.

et chef de la mission d'observation électorale de la SADC, insista pour contenir la crise. Netumbo Nandi-Ndaitwah déclara⁷⁸ dès le 24 mai 2014 que l'intégrité du scrutin n'avait pas été affectée de manière grave et que les élections étaient « pacifiques, transparentes et crédibles, reflétant la volonté du peuple ». La présidence sud-africaine avait félicité⁷⁹ dans la foulée Mutharika en 2014 suite à l'annonce officielle de la victoire de ce dernier.

Les interventions de la SADC ont permis de contenir ces crises politiques dès leur commencement. Elles étaient conditionnées à la volonté et la capacité des acteurs malawites de ne pas envenimer la situation.

Lesotho – l'épine dans le pied de la SADC

Au Lesotho, une crise politique est apparue au sein de la coalition arrivée au pouvoir en 2012. Les tensions n'ont cessé d'augmenter pendant l'année 2014 culminant avec une tentative d'assassinat du Premier ministre, Thomas Thabane, et du général Maaparankoe Mahao le 30 août 2014⁸⁰. Ces événements interviennent alors que Thomas Thabane avait décidé de remplacer le chef d'état-major Kennedy Kamoli⁸¹ par Maaparankoe Mahao au milieu d'une crise politique au sein de la coalition élue en 2012. Thomas Thabane allait ensuite fuir en Afrique du Sud. La SADC se réunit⁸² le 15 septembre 2014 et nomma le vice-président sud-africain Cyril Ramaphosa en tant que « facilitateur » et décida d'envoyer sur place pendant 90 jours des diplomates, des soldats et des policiers de pays volontaires au sein d'une mission d'observation appelée « SOMILES » pour SADC Observation MISSION to LESotho.

La SADC réagit assez vite⁸³, envoyant une personnalité politique de poids dans un pays qui recèle des réserves en eau dont ont tant besoin la population et les industries du Gauteng, la région sud-africaine aux capitales administrative et politique, Pretoria, et économique, Johannesburg.

78. Déclaration de Netumbo Nandi-Ndaitwah, ministre namibien des Affaires étrangères et chef de la mission d'observation électorale de la SADC, le 24 mai 2014, disponible sur : www.sadc.int.

79. South African Department of International Relations and Cooperation, « President Zuma Congratulates Malawi's President-Elect », 31 mai 2014, disponible sur : www.dirco.gov.za.

80. « Brigadier Mahao Survives Assassination Attempt », *Lesotho Times*, 30 août 2014, disponible sur : www.lestimes.com.

81. P. Clotey, « South African, Lesotho Leaders to Discuss Political Crisis », *VOA News*, 28 septembre 2014, disponible sur : www.voanews.com.

82. Communiqué du Sommet extraordinaire de la double Troïka de la SADC, disponible sur : www.dirco.gov.za.

83. C. Hazvinei Vhumbunu, « Appraising the Efficacy of SADC in Resolving the 2014 Lesotho Conflict: Progress and Prospects », *Accord, Conflict Trends* 2015/3, 23 octobre 2015, disponible sur : www.accord.org.za.

Le principe d'une élection anticipée est décidé et négocié assez rapidement par Ramaphosa auprès des principaux mouvements politiques du pays mais sans recourir au « ni-ni » de Madagascar. Les élections anticipées sont organisées le 28 février 2015 et le Premier ministre Mosisili, défait en 2012, redevient Premier ministre. Un Sommet extraordinaire de la SADC est organisé le 20 février 2015 pour rappeler aux protagonistes du Lesotho leurs engagements et le respect de trois accords négociés par Cyril Ramaphosa pour la sortie de crise avec trois volets : politique, électoral et sécuritaire. La SADC décide également de prolonger la présence de la SOMILES jusqu'à la fin mars 2015⁸⁴.

Alors que la situation semblait rentrer dans l'ordre, la crise prend une autre tournure avec l'assassinat du général Mahao le 25 juin 2015 par des soldats des forces armées du Lesotho. Le Lesotho était alors membre de la Troïka de l'Organe, il devait au mois d'août 2015 en prendre la présidence mais en fut exclu. Le 3 juillet, un Sommet extraordinaire de la Double Troïka est convoqué par la présidence sud-africaine de l'Organe. Il ordonne le déploiement⁸⁵ d'une commission d'enquête régionale, effective à compter du 20 juillet 2015 et pour trois mois. Elle est présidée par le juge botswanais Mphaphi Phumaphi, membre de la Haute Cour botswanaise. Le rapport est finalisé et transmis au gouvernement du Lesotho en janvier 2016⁸⁶.

Sous la présidence botswanaise de la SADC à compter d'août 2015, de nombreuses initiatives sont prises sans succès afin de pousser les autorités du Lesotho à mener des réformes de fond en modifiant la Constitution, la loi électorale et le secteur de la sécurité.

Depuis la présentation officielle du rapport Phumaphi au gouvernement du Lesotho début 2016, la SADC n'a cessé de rappeler au Lesotho qu'il devait prendre en compte les conclusions du rapport et mettre en œuvre des réformes constitutionnelles, électorales et de son secteur de sécurité⁸⁷. Ces rappels ont été effectués au cours d'au moins six Sommets ordinaires et extraordinaires depuis janvier 2016.

Face aux blocages, un Comité de Surveillance a été créé et son déploiement décidé par le Sommet extraordinaire de la Double Troïka de la SADC réuni à Gaborone le 28 juin 2016⁸⁸. Ce comité doit opérer comme un

84. Communiqué du Sommet extraordinaire de la Double Troïka de la SADC, 20 février 2015, Pretoria, Afrique du Sud, disponible sur : www.dirco.gov.za

85. Communiqué du Sommet extraordinaire de la Double Troïka de la SADC, 3 juillet 2015, Pretoria, Afrique du Sud, disponible sur : www.sadc.int.

86. Rapport de la commission Phumaphi, disponible sur : www.gov.ls.

87. Voir points 6 et 7 du communiqué du Sommet extraordinaire de la Double Troïka de la SADC à Gaborone, Botswana, 18 janvier 2016, disponible sur : www.dirco.gov.za.

88. Voir le point 8 du communiqué du Sommet extraordinaire de la Double Troïka de la SADC réuni à Gaborone, le 28 juin 2016, disponible sur : www.dirco.gov.za.

mécanisme d'alerte rapide et aider le gouvernement du Lesotho à mettre en place des réformes du service public, de la constitution et du secteur de sécurité. Cette décision démontre la faiblesse du mécanisme officiel d'alerte rapide basé au secrétariat de la SADC. Elle démontre également la compréhension par les chefs d'État du besoin d'une présence plus régulière sur le terrain. Néanmoins ce comité, composé de fonctionnaires des États de la Double Troïka, n'est pas basé au Lesotho.

Après le retour de Thomas Thabane, exilé en Afrique du Sud, en février 2017, une motion de censure emportait le gouvernement de Mosisili. Ce dernier convoqua de nouvelles élections⁸⁹ pour juin 2017. Elles sont remportées par Thomas Thabane qui redevient ainsi Premier ministre. Les tensions politiques et sécuritaires demeurent élevées et montent encore d'un cran lorsque le chef d'état-major, Khoantle Motsomotso, est assassiné par des soldats le 5 septembre 2017⁹⁰ alors qu'il travaillait à la préparation d'un calendrier de réforme du secteur de la sécurité, demandé par la SADC. La SADC qui devait appeler le nouveau gouvernement à organiser une conférence pour lancer des travaux de réforme du secteur de la sécurité, des élections et de la Constitution, envoie en urgence une mission d'établissement des faits (*fact finding*⁹¹) composée de militaires et de diplomates de la Double Troïka et appuyée par l'unité de médiation de la SADC. Un Sommet extraordinaire de la double Troïka est organisé à Pretoria en Afrique du Sud le 15 septembre 2017. La SADC annonce le déploiement d'une « force de contingent » composée d'experts militaires, de sécurité, de renseignement et civils. Les chefs d'état-major de la SADC doivent désormais se réunir pour évaluer les besoins de cette force et ses modalités de déploiement. Il est intéressant de noter l'utilisation d'une « force de contingent » car il ne s'agit pas de la Brigade d'intervention de la SADC mais bien d'une autre structure qui sera déployée de manière *ad hoc*.

Au cours de ce sommet, la SADC a aussi retenu la leçon de son absence sur le terrain depuis le départ de la SOMILES en 2015 malgré l'annonce en juin 2016 de la mise en place du Comité de surveillance. Lors du Sommet du 15 septembre 2017, les chefs d'État de la Double Troïka ont décidé du déploiement au Lesotho de cette mission d'ici au 15 octobre 2017.

89. « Lesotho Set for Elections Following Confidence Vote Against PM Mosisili », *Africa News*, 3 février 2017, disponible sur : www.africanews.com.

90. « Lesotho : le chef de l'armée tué par des soldats au cours d'une fusillade », *20 minutes*, 5 septembre 2017, disponible sur : www.20minutes.fr.

91. « Angola : la SADC analyse la crise politique au Lesotho », *Agência Angola Press*, 13 septembre 2017, disponible sur : www.angop.ao.

Après six semaines de retard, cette force a enfin été déployée⁹² le 1^{er} décembre. Entre-temps, le général Kennedy Tlali Kamoli a été arrêté en octobre⁹³. D'autres militaires l'ont rejoint⁹⁴ en détention début décembre 2017 dans le cadre des enquêtes sur les différents assassinats de policiers et de militaires ayant eu lieu depuis 2014. Le Comité de surveillance est présent au Lesotho. La nouvelle mission de la SADC s'appelle SAPMIL pour SADC Preventive Mission in the Kingdom of Lesotho. Elle doit être constituée de 250 hommes⁹⁵ et au moins 162 sont arrivés au Lesotho début décembre 2017.

Le cas du Lesotho démontre le caractère structurel de la crise dans ce pays et l'incapacité de la SADC à la résoudre malgré l'utilisation de moyens diplomatiques, juridiques et sécuritaires nombreux et inédits. L'organisation de trois élections accompagnées et validées par la SADC en 2012, 2015 et 2017 démontrent également que les élections ne sont pas une solution aux crises structurelles. Le déploiement de cette nouvelle force de la SADC, du Comité de surveillance et l'arrestation par les autorités du Lesotho de nombreux militaires dont l'ancien chef d'état-major Kennedy Kamoli démontre une conjonction d'efforts du nouveau gouvernement du Lesotho et du reste de la région sous un mandat SADC. La SADC et l'Afrique du Sud en particulier, ne peuvent échouer à stabiliser le Lesotho sans quoi la crédibilité de ces deux acteurs en sera trop marquée. À la vue des moyens déployés récemment, il semble que l'Afrique du Sud et la SADC en soient pleinement conscients.

Gérer une crise de démarcation de frontières

Malawi et Tanzanie : la médiation pour un conflit frontalier

Courant 2012, le Malawi autorisait une compagnie britannique à explorer le lac appelé Malawi au Malawi, Nyasa en Tanzanie et Niassa au Mozambique à la recherche de ressources pétrolières et gazières. Cet épisode réveilla une dispute territoriale entre la Tanzanie et le Malawi sur le tracé de leur frontière commune. Les deux pays demandèrent officiellement à la SADC d'intervenir

92. Communiqué de presse de la SADC, « SADC Officially Launches the SADC Preventive Mission in the Kingdom of Lesotho on December 2, 2017 », 2 décembre 2017, disponible sur : www.sadc.int.

93. « Former Lesotho Army Chief Arrested », *Africa News*, 14 octobre 2017, disponible sur : www.africanews.com.

94. « Soldiers Arrested for Mahao's Murder », *Lesotho Times*, 2 décembre 2017, disponible sur : www.lestimes.com.

95. « La SADC déploie 250 hommes au Lesotho », *VOA News*, 2 décembre 2017, disponible sur : www.voafrique.com.

en décembre 2012⁹⁶. La SADC nomma trois facilitateurs de haut niveau, trois anciens présidents : le sud-africain Thabo Mbeki, le mozambicain Joaquim Chissano et le botswanais Festus Mogae, en tant que membres du panel des anciens de la SADC, fonctionnel depuis novembre 2012.

Après quatre années de facilitation, le litige demeure. En mai 2017, par la voix de son ministre des Affaires étrangères, le Malawi menaçait publiquement de porter l'affaire devant la Cour internationale de justice de La Haye⁹⁷.

Dans ce cas, la SADC a fait preuve d'innovation en faisant appel pour la première fois au panel des anciens. Néanmoins, en 2017, force est de constater que la SADC n'a pas réussi sa mission de facilitation malgré le poids politique des personnalités désignées.

Intervenir dans un conflit armé

République démocratique du Congo (RDC)

La SADC est intervenue dans plusieurs des phases de la longue crise congolaise à défaut de maintenir un engagement constant. La RDC est devenue membre de la SADC en 1997. À cette époque de la guerre, certains membres de la SADC (Angola, Namibie et Zimbabwe) sont intervenus militairement aux côtés de Laurent-Désiré Kabila pour faire contrepoids à ses anciens alliés rwandais et ougandais tandis que l'Afrique du Sud de Mandela privilégiait une solution diplomatique. En 1999, Ketumile Masire, désormais ancien président du Botswana est nommé médiateur. Sa médiation facilitée par les Sud-Africains aboutira au dialogue inter-congolais et aux accords de Sun City en Afrique du Sud en 2002 qui mettront un terme officiel à la seconde guerre du Congo.

La RDC comme Madagascar est un pays périphérique de la SADC historiquement et géographiquement. Les relations avant la crise du M23 se sont avant tout développées sur une base bilatérale avec les différents États de la SADC et notamment ceux qui ont une politique congolaise : Afrique du Sud, Angola et Tanzanie.

Le second véritable engagement de la SADC dans la crise congolaise a lieu lors de la crise du M23, une nouvelle rébellion créée par des combattants du CNDP le 23 mars 2012. Face à cette rébellion soutenue par le Rwanda, Joseph Kabila se tourna une fois de plus vers la SADC qui envoya

96. H. Hartman, « The Evolving Mediation Capacity of the Southern African Development Community », *Conflict Trend, Accord*, 26 avril 2013, disponible sur : www.accord.org.za.

97. « Malawi Plans to Take Lake Dispute with Tanzania to Hague Court », *Reuters*, 17 mai 2017, disponible sur : www.reuters.com.

une mission d'établissement des faits (*fact finding*). Au Sommet ordinaire de Maputo, le 18 août 2012, le président tanzanien Jakaya Kikwete devint président pour un an de l'Organe de coopération politique, défense et sécurité et la SADC décida d'envoyer son nouveau président, le mozambicain Armando Guebuza, au Rwanda, pour rencontrer Paul Kagame et lui demander « d'arrêter de soutenir les rebelles armés de l'auto-proclamé mouvement du M23⁹⁸ ». Il s'agissait d'un changement de méthode, notamment permis par la publication d'un rapport⁹⁹ des experts de l'ONU impliquant le Rwanda comme soutien du M23 et par des déclarations publiques du Conseil de sécurité de l'ONU et des États-Unis¹⁰⁰ demandant au Rwanda de mettre un terme à ce soutien. La rencontre Guebuza-Kagame eut lieu fin août 2012 à Kigali¹⁰¹.

Après la prise de Goma par le M23 à la fin novembre 2012 sans que la mission des Casques bleus en RDC, la MONUSCO, ne l'empêche, la SADC devient très critique à l'égard de l'ONU et évoque la possibilité de déployer sa brigade en attente en RDC. Au cours d'un énième Sommet extraordinaire de la SADC en Tanzanie, le 8 décembre 2012, les chefs d'État demandent à l'ONU de « changer le mandat de la MONUSCO en chapitre VII¹⁰² ». Le chapitre VII de la Charte des Nations unies¹⁰³ permet en cas d'échec des méthodes non coercitives l'utilisation de la force. L'Afrique du Sud et la Tanzanie annoncent qu'elles se préparent à un déploiement à l'est de la RDC.

Un compromis entre les différents acteurs internationaux est trouvé au début de l'année suivante. Le 24 février 2013, à Addis-Abeba, un Accord-Cadre¹⁰⁴ pour la paix, la sécurité et la coopération en RDC et dans la région est signé sous égide de l'ONU, impliquant l'Union africaine, la Conférence internationale des Grands Lacs (CIRGL), la SADC, la RDC et ses voisins. La SADC devient membre d'un mécanisme de suivi régional¹⁰⁵ et fournit des troupes pour compenser l'inactivité des Casques bleus de la MONUSCO sous

98. Voir le point 13.1 du Communiqué du 32^e Sommet ordinaire de la SADC le 18 août 2012, disponible sur : www.afdb.org.

99. « RDC : le rapport de l'ONU qui accuse le Rwanda rendu public », *RFI*, 4 juillet 2012, disponible sur : www.rfi.fr.

100. « RDC : Washington appelle Kigali à cesser tout soutien au M23 », *RFI*, 24 juillet 2012, disponible sur : www.rfi.fr.

101. « Rwanda: Kagame Hosts SADC Leaders over DRC Conflict », *News of Rwanda*, 28 août 2012, disponible sur : www.newsofrwanda.com.

102. Voir le point 7 (vii) du communiqué du Sommet extraordinaire de la SADC du 8 décembre 2012 à Dar-es-Salaam, disponible sur : www.sadc.int.

103. Charte des Nations unies, Chapitre VII, disponible sur : www.un.org.

104. Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région, disponible sur : peacemaker.un.org.

105. Un mécanisme de supervision de l'Accord-Cadre est mis en place et se réunit régulièrement aux niveaux des chefs d'État, ministériels et des hauts fonctionnaires.

la forme d'une brigade d'intervention composée de troupes tanzaniennes, sud-africaines et malawites et intégrée dans la MONUSCO.

Officiellement, le déploiement de la Brigade (Force Intervention Brigade – FIB dans son acronyme en anglais) devait contribuer à neutraliser les groupes armés en RDC mais, après que la FIB et l'armée congolaise ont infligé une défaite au M23 et l'ont repoussé en Ouganda et au Rwanda, l'activisme militaire de la FIB s'est arrêté. En octobre 2013, après la « victoire militaire¹⁰⁶ » contre le M23, la Brigade annonce qu'elle va s'en prendre à deux autres mouvements : l'Allied Democratic Forces (ADF) et les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR¹⁰⁷). Au cours de l'année 2014, les actions de la SADC se limitent à une pression diplomatique au sujet des FDLR et les différents acteurs responsables de leur non-retour au Rwanda.

Depuis 2013, la FIB est en sommeil et la SADC se contente de communiqués lénifiants sur le sujet des FDLR lors de ses sommets. Début décembre 2017, une des bases de la FIB est prise pour cible par un groupe armé à la frontière de la RDC et de l'Ouganda. Cette attaque, dont les responsables ne sont pas encore identifiés, est l'un des plus grands revers de la MONUSCO (une quinzaine de Casques bleus tués et plus d'une cinquantaine de blessés, essentiellement des soldats tanzaniens) et ternit l'image d'efficacité militaire que la FIB avait acquise en 2013 contre le M23.

Depuis 2016 et la non-organisation des élections mettant un terme à la présidence de Joseph Kabila, une nouvelle phase de la crise congolaise a débuté. Face au glissement du calendrier électoral de 2016 à 2017 puis de 2017 à 2018, la SADC se contente de joindre le chœur international qui réclame la tenue des élections et le dialogue entre l'opposition et le gouvernement. En août 2017, la SADC a annoncé la nomination d'un envoyé spécial (point 26¹⁰⁸) pour la RDC après consultation par le président sud-africain Jacob Zuma, nouveau président de la SADC, et le roi Mswati III du Swaziland, président sortant de la SADC. En décembre 2017, cet envoyé n'a toujours pas été nommé. En revanche, Jacob Zuma s'est rendu mi-octobre 2017 à Kinshasa, ce qui est interprété comme un soutien diplomatique. En restant en retrait des manœuvres diplomatiques pour inciter le président Kabila à organiser le scrutin qui mettra fin à sa présidence, la SADC conforte l'attitude du pouvoir congolais.

106. « U.N. Peacekeepers in Congo Focus on New Armed Groups », *Reuters*, 7 octobre 2013, disponible sur : www.reuters.com.

107. « Q&A: DR Congo's M23 Rebels », *BBC*, 5 novembre 2013, disponible sur : www.bbc.com.

108. Voir le Communiqué du 37^e Sommet ordinaire, Pretoria, Afrique du Sud, 18 août 2017, disponible sur : www.dirco.gov.za.

Malgré un engagement inégal depuis presque 20 ans, la SADC a réussi sur le dossier congolais comme pour Madagascar à s'imposer comme un acteur qui compte, notamment grâce à l'Afrique du Sud mais aussi en 2012-2013 à Jakaya Kikwete le désormais ancien président tanzanien. Toutefois, il n'y a pas de politique de la SADC sur la crise congolaise : il y a une politique de certains de ses membres, en l'occurrence trois (Angola, Afrique du Sud et Tanzanie). Ces derniers utilisent la SADC en tant que bloc régional quand cela sert leurs intérêts sur la scène diplomatique mais l'essentiel de leurs relations avec le pouvoir congolais passe par la voie bilatérale.

Conclusion

Des interventions à dimension variable, centrées sur la stabilité

Au regard des interventions et des médiations de la SADC, tous les membres de la SADC ne sont traités de la même manière. L'organisation n'est pas intervenue officiellement au Mozambique, malgré la reprise d'affrontements entre la RENAMO et le gouvernement du FRELIMO. On peut également s'interroger sur l'arrêt de la médiation au Zimbabwe après les élections de 2013 tandis que, quatre ans après les élections de 2013, Joaquim Chissano est toujours facilitateur pour Madagascar. Parallèlement, l'absence de médiation après l'annonce de l'état d'urgence en Zambie et l'arrestation de Hichilema Hakainde, principal opposant politique au président Lungu en 2017 posent également question.

Le poids prépondérant des chefs d'État

Pour comprendre ces différences, il semble qu'il faille se pencher sur un équilibre impliquant une notion de prestige historique et une forme de tolérance pour les régimes perçus comme stables ou préservant les intérêts des grandes puissances de l'organisation. Les interventions de la SADC sont décidées par les chefs d'État, et ces dernières ne sont qu'un de leurs outils, parmi tant d'autres pour défendre leurs intérêts.

Les relations personnelles et parfois financières entre chefs d'État jouent aussi un rôle important. Joyce Banda n'était pas moins légitime en 2014 lorsqu'elle demandait que les élections soient réorganisées sans elle au Malawi, que Joseph Kabila qui demeure président en 2017 alors que les élections congolaises devaient être organisées en 2016. La proximité affichée entre Joseph Kabila et Jacob Zuma ainsi que l'apparente absence d'un leader de l'opposition capable de garantir la stabilité en RDC contribuent à faire que la SADC accompagne le processus de glissement électoral. Globalement, les intérêts des chefs d'État priment. La SADC est une organisation dirigée par ses membres, et le consensus favorise inexorablement les chefs d'État et les mouvements politiques en place à un moment où, SWAPO en Namibie mis à part, tous les partis issus des mouvements de libération voient leur domination politique de plus en plus contestée, y compris dans les urnes. Cette prime au pouvoir en place a notamment contribué à faire des soutiens

de Mugabe (ZANU-PF et armée), les seuls acteurs capables de le remplacer et ce, en dehors d'une élection nationale.

Pour que la SADC intervienne, il faut que le chef de l'État membre en question fasse une demande d'assistance, comme la RDC en 2012, ou que la crise politique soit assez grave pour réellement faire vaciller le pouvoir (Zimbabwe, 2008 et 2017 ; Madagascar, 2009 ; Lesotho, 2015 et 2017, etc.).

Une volonté de limiter les influences extérieures

Par ailleurs, à chaque crise et médiation dans un pays de la SADC, une bataille territoriale diplomatique se met en place entre la SADC, son envoyé éventuel, et les autres organisations s'impliquant dans la résolution de crises comme la Francophonie et l'UA à Madagascar ou en RDC, où la SADC est désormais reconnue par l'ONU comme un acteur à part entière.

La SADC a hérité des luttes anticoloniales une doctrine visant à limiter l'influence extérieure. Elle se double d'une volonté de gérer les problèmes entre soi. Cette volonté se heurte également aux limites de moyens financiers et humains de la SADC en tant qu'organisation, pour gérer correctement et efficacement une crise politique telle que celle de Madagascar, à l'inverse d'autres organisations ou puissances plus outillées (UA, puissances occidentales, etc.). Depuis août 2017, les Comores sont membres de la SADC. À l'avenir, si une crise politique majeure éclate dans ce territoire de l'océan Indien, la SADC devrait se saisir de l'affaire dans une tentative de limitation des influences extérieures dont celle de la France.

Un leadership sud-africain discret mais inévitable

Dans la région, Pretoria s'efforce de ne pas apparaître pour ce qu'elle est : la puissance régionale. Elle ne veut pas, la plupart du temps, traiter un dossier seule pour éviter les accusations d'agir en *Big Brother* et de se voir comparer à l'Afrique du Sud de l'apartheid. Néanmoins, la diplomatie sud-africaine a été le moteur de l'interventionnisme de la SADC à Madagascar, au Lesotho, au Zimbabwe et en RDC. Impliquer les structures de la SADC permet ainsi à Pretoria de donner une apparence de « multilatéralisme » à ses interventions ou à ses stratégies politiques. Par ailleurs, le multilatéralisme façon SADC est à géométrie variable : la gestion de la crise congolaise de 2012-2013 a surtout été le fait d'un trio Luanda/Dar-es-Salaam/Pretoria. Ce multilatéralisme régional permet également de mutualiser les coûts

routiniers des médiations de la SADC. Ainsi les présidences tournantes financent une grande partie des différentes réunions qu'elles convient.

Une efficacité très relative, mais des efforts constants d'amélioration

Ces dernières années, l'organisation a produit un certain nombre d'efforts pour améliorer ses outils, sans pour autant que cette amélioration ne se traduise par plus d'efficacité. Il y a de fait un véritable risque de la médiation perpétuelle. La SADC est ainsi confrontée à quatre crises structurelles qu'elle ne parvient pas à résoudre, mais dans lesquelles elle reste impliquée : Lesotho, Zimbabwe, RDC et Madagascar. La méthode consistant à utiliser les élections comme outil principal n'est pas suffisante. Un trop grand respect des personnes en place et des souverainetés nationales nourrit l'inefficacité de la SADC dans ses médiations et cela a été très bien compris par Robert Mugabe et certains acteurs militaires au Lesotho. S'il s'agit de véritablement évaluer l'efficacité de la SADC sur sa capacité à résoudre les problèmes de fond menant aux crises de pouvoir, alors l'évaluation est plutôt négative. Cependant, les derniers efforts de la SADC au Lesotho démontrent le pragmatisme des décideurs de l'organisation et leur volonté de ne plus voir leur crédibilité mise en cause par l'instabilité récurrente de ce petit pays enclavé en Afrique du Sud.



ifri

institut français
des relations
internationales