

# Afrique du Sud

## Puissance régionale réticente et ambivalente du continent africain

JOHN F. CLARK, PHD\*

**L**e présent article s'intéresse au rôle tenu par l'Afrique du Sud à l'échelle régionale entre le démantèlement de l'apartheid en 1994 et la fin de la présidence de Thabo Mbeki en 2008. La fin de la ségrégation raciale et l'élection de Nelson Mandela à la présidence sud-africaine avaient suscité de grandes attentes dans le chef de la communauté internationale quant au rôle majeur que l'Afrique du Sud pourrait jouer sur le continent africain. Le poids économique du pays et la position de Nelson Mandela comme l'incarnation en personne de la tolérance et de la sagesse politique semblaient placer l'Afrique du Sud dans une position de leader continental incontesté. Pourtant, à bien des égards, le pays ne s'est pas montré à la hauteur des espérances qu'il avait fait naître en matière de leadership. De façon générale, le pays a bien plus souvent, certes avec succès, joué le rôle de premier représentant de l'Afrique à l'échelle mondiale que celui de puissance ou de leader hégémonique du continent. Comme nous le décrivons, il est malaisé de caractériser ou d'étiqueter précisément le rôle exercé par l'Afrique du Sud sur la scène continentale, même si personne ne conteste que le pays y fasse figure de « puissance régionale<sup>1</sup> ». Nous nous sommes dès lors interrogés, dans le présent article, sur les raisons qui expliquent pourquoi l'Afrique du Sud a déçu les espérances de la communauté internationale.

L'étude est organisée comme suit. Tout d'abord, elle décrit le potentiel de l'Afrique du Sud en tant que leader en 1994. À différents égards, le pays a eu depuis cette époque de nombreuses opportunités de faire valoir son leadership à l'échelle régionale. Dans un deuxième temps, nous dressons les grandes lignes de la politique étrangère de l'Afrique du Sud dans plusieurs domaines clés au cours de la période étudiée. Il est évident que nous ne pouvons procéder à une analyse exhaustive des réalisations du pays en la matière, dans la mesure où nous nous appuyons essentiellement sur des documents secondaires pour résumer les prises de position du pays. Bien que l'Afrique du Sud ait été étroitement impliquée dans bon nombre des conflits les plus sanglants et les questions les plus controversées du continent, le pays s'est rarement montré décisif, que ce soit dans l'établissement

---

\*L'auteur est professeur au sein du Département de sciences politiques et de relations internationales de l'Université internationale de Floride (Miami).

de plans d'action, dans la résolution de conflits ou dans la mise sur pied et la mise en œuvre de nouvelles normes de conduite. La troisième section commence par une réflexion sur le rôle de l'Afrique du Sud en tant que puissance régionale et s'intéresse ensuite aux fondements de sa politique étrangère. Après avoir examiné un certain nombre d'hypothèses, l'article se propose d'analyser l'incapacité de l'Afrique du Sud à assumer le leadership du continent à travers le spectre de sa politique nationale, en se concentrant plus particulièrement sur la contribution du Congrès national africain (ANC, *African National Congress*), le parti politique au pouvoir.

## Le potentiel de l'Afrique du Sud comme puissance régionale

Il ne fait guère de doute que l'Afrique du Sud était la principale puissance régionale en Afrique subsaharienne en 1990, année marquée par la libération de Nelson Mandela après un emprisonnement de 27 ans. Pendant les années sombres de l'apartheid, l'Afrique du Sud avait mis en place une formidable machine militaire, fondée sur les programmes d'armements gérés par Armscor (*Armaments Corporation of South Africa*), organisme statutaire du ministère de la Défense sud-africain établi en 1968. Cette entreprise étatique fabriqua une grande diversité d'armements militaires, dont des véhicules blindés, des chars d'assaut, des pièces d'artillerie automotrice et différents aéronefs à voilure fixe et voilure tournante. Ces armes furent produites en quantité considérable et déployée par les forces armées sud-africaines, qui acquirent ainsi une expérience opérationnelle de premier plan dans la lutte contre les ennemis de l'apartheid à l'étranger, et plus particulièrement le Mouvement populaire de libération de l'Angola ; un pays qui aurait sûrement été envahi par les forces armées sud-africaines en 1975 ou dans les années suivantes sans le déploiement massif des troupes cubaines et l'envoi de conseillers et d'armements soviétiques. Si le nombre total des effectifs des « Forces de défense sud-africaines » s'élevait à seulement 80 000 pendant les années 1980, elles n'en demeuraient pas moins la première puissance armée de l'Afrique subsaharienne. Le pays développa même des armes chimiques, biologiques et atomiques dans les années 1970<sup>2</sup>.

Après l'élection de Nelson Mandela en 1994, les différents gouvernements sud-africains qui se sont succédé ont laissé déperir la qualité et les moyens de l'armée sud-africaine, rebaptisée dans l'intervalle Force de défense nationale de l'Afrique du Sud (SANDF - *South African National Defence Force*). Cet élément est tout à fait compréhensible en raison de a) la nouvelle politique de développement intérieur des gouvernements post-apartheid et b) la fin des conflits avec les pays voisins. Néanmoins, selon des informations glanées sur un site de référence, cette force de défense nationale restait en 2015 la quatrième plus grande puissance militaire en Afrique (derrière l'Égypte, l'Algérie et l'Éthiopie) et la deuxième plus grande puissance de l'Afrique subsaharienne<sup>3</sup>. De plus, lorsqu'on compare l'Afrique du Sud à ses principaux concurrents militaires (le Nigéria et l'Éthiopie), il est évident que le pays est le seul des trois véritablement capable de procéder de façon fiable à une *projection* de puissance sur le continent. Le tableau ci-dessous fournit une photographie de la force militaire de base et de la capacité de projection des

trois puissances régionales d'Afrique subsaharienne. Les chiffres indiquent clairement que l'Afrique du Sud dispose d'une certaine capacité de projection de puissance, ce qui en fait un partenaire potentiellement important dans les missions de rétablissement de la paix, de même qu'une nation capable, si pas de dominer le continent, d'au moins y faire valoir son influence diplomatique de façon affirmée.

**Tableau. Les forces armées des principales puissances régionales d'Afrique subsaharienne, 2015**

	<i>Effectifs</i>	<i>Total aéronefs</i>	<i>Avions de transport</i>	<i>Avion d'attaque</i>	<i>Frégates et sous-marins</i>
Éthiopie	182 500	81	38	22	0
Nigéria	130 000	98	42	19	2
Afrique du Sud	88 565	209	106	29	7

Source : « African Countries Ranked by Military Power (2015) », *Global Firepower*, 15 août 2015, [www.globalfirepower.com/countries-listing-africa.asp](http://www.globalfirepower.com/countries-listing-africa.asp).

En termes économiques, l'Afrique du Sud a été et reste le leader incontesté de l'Afrique subsaharienne, avec un produit intérieur brut (PIB) qui s'élevait à 351 milliards de dollars en 2014<sup>4</sup>. Ce statut est resté inchangé entre 1994 et 2014 : le pays a dominé le sous-continent depuis l'adoption de la règle de la majorité. Son seul rival parmi les pays d'Afrique Noire est le Nigéria, dont le PIB aurait atteint la barre des 500 milliards de dollars en 2014. Avec seulement un peu plus d'un tiers du PIB de l'Afrique du Sud, l'Angola complète le podium. S'agissant du Nigéria, il est impossible de connaître les chiffres avec certitude en raison de la nature chaotique des institutions publiques du pays et de l'absence de données parfaitement fiables qui en résulte<sup>5</sup>. Le PIB par habitant de l'Afrique du Sud est approximativement six fois supérieur à celui du Nigéria. Le pays est en outre doté d'une force industrielle solide, alors que le Nigéria n'est actif que dans l'exportation du pétrole. L'Afrique du Sud compte plusieurs banques de premier plan (Standard Bank, Sanlam, FirstRand) et toutes ont des succursales dans plusieurs autres pays africains. Le Nigéria n'a rien de tel. L'Afrique du Sud possède également plusieurs multinationales actives dans les télécommunications (MTN, Vodafone), l'exploitation minière (DeBeers, AngloGold), les produits chimiques et les combustibles (Sasol) et dans le secteur brassicole (SABMiller). Le pays présente donc un potentiel d'investissement étranger qui dépasse très largement celui du Nigéria et de tout autre pays africain.

Enfin, il convient de ne pas sous-estimer l'autorité morale de l'Afrique du Sud en Afrique subsaharienne, même si cet atout est sur le déclin. Le combat héroïque des opposants noirs, « de couleur », et blancs à l'apartheid pendant plus de 30 ans, de même évidemment que la libération de Nelson Mandela, restent des faits historiques qui auront marqué comme jamais la conscience collective africaine. La plupart des Africains sont non seulement fiers de la capacité des Sud-Africains à s'être ainsi libérés de la tyrannie ségrégationniste et raciale, mais la majorité d'entre eux a même le sentiment d'avoir contribué à cette cause. Mandela a bien entendu incarné en premier le courage et le caractère extraordinaire des combattants pour la paix, mais même après son départ du pouvoir,

cette soif historique de liberté s'est perpétuée par l'entremise de l'ANC. De ce fait, les gouvernements sud-africains successifs ont bénéficié d'une voix sans précédent dans les affaires continentales africaines. Même si sa puissance militaire et économique avait été moindre, l'Afrique du Sud aurait donc quand même, pour cette seule raison, exercé son influence diplomatique sur les autres pays africains après la fin de l'apartheid.

La principale réserve qu'il convient de formuler à l'égard du considérable potentiel de leadership de l'Afrique du Sud se rapporte à sa situation géographique. En effet, l'hégémonie régionale et sous-régionale du pays aurait été considérablement supérieure si le pays avait été ailleurs sur le continent. En termes militaires, une nation qui aurait, par exemple, bénéficié de l'actuelle position de la République démocratique du Congo (RDC) aurait été davantage susceptible d'intervenir dans les conflits sur le continent. Et même en termes d'investissements étrangers, l'Afrique du Sud se tourne plus volontiers vers le Mozambique, par exemple, que vers le Ghana, le Nigéria, l'Éthiopie ou le Gabon. Les investissements par habitant bien supérieurs consentis par le pays dans ses états limitrophes le prouvent. À l'exception de sa force de persuasion morale, qui demeure inaltérée, l'Afrique du Sud souffre donc de sa situation géographique à l'extrémité méridionale du continent.

### La performance de l'Afrique du Sud comme « puissance régionale »

Le tableau que nous dressons ci-dessus suggère que l'Afrique du Sud est une « puissance régionale » qui avait tout pour imposer sa suprématie sur le continent si elle l'avait souhaité. Mais les observations qui suivent indiquent que cela n'a pas été le cas. À certaines occasions, l'Afrique du Sud a pourtant bel et bien assumé un rôle important dans les affaires régionales. Cette ambiguïté nous pousse à nous interroger sur la meilleure façon de caractériser le rôle du pays sur la région. Les excellents travaux de Miriam Prys, qui a établi une typologie des différents rôles tenus par les « puissances régionales », nous offrent une bonne base de départ. Selon elle, les acteurs peuvent exercer trois rôles à l'échelon régional, de façon relativement active ou passive.

Citons tout d'abord, à l'une des extrémités, la puissance régionale dite « dominatrice ». L'unilatéralité des prises de décision constitue l'une des principales caractéristiques de ce type d'acteurs. Situé au centre de la constellation régionale, l'état dominateur commande et s'adjuge la soumission non consentie des états secondaires sous la menace constante de la force. La puissance dite « hégémonique », en revanche, continue de supporter la majeure partie de la charge de la région et rassemble, tout au plus, la contribution de ses états partenaires secondaires, à qui elle fait essentiellement appel pour la production de « biens communs ». Alors que les états dominateurs ou impérialistes violent directement la souveraineté externe et interne des autres états, la puissance hégémonique se l'interdit (idéalement). Enfin, à l'autre extrémité du continuum, nous retrouvons la puissance régionale dite « détachée », dont le détachement est induit soit par insuffisance de ressources, soit par d'autres facteurs, tels qu'un manque d'identification à la région. Ce profil d'acteur

régional se focalisera bien davantage sur sa politique nationale et/ou internationale et délaissera en grande partie son rôle régional. Les trois types englobent un spectre relativement complet des rôles pouvant être adoptés par une puissance régionale<sup>6</sup>.

En nous fondant sur cette typologie tripartite, on peut d'emblée avancer que l'Afrique du Sud a plus souvent exercé le rôle de puissance régionale « détachée » que celui de puissance « hégémonique ». En effet, elle n'a dans aucune circonstance essayé d'être une puissance « dominatrice » de sa région, à l'exception peut-être du cas de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU), qui regroupe l'Afrique du Sud, le Botswana, le Lesotho, la Namibie et le Swaziland<sup>7</sup>. Dans ce cas, l'Afrique du Sud a de fait dominé les débats, même si ce fut sans beaucoup d'efforts. Elle s'est surtout attelée à ne jamais apparaître comme un pays tyrannique imposant ses ordres. Dans le contexte plus large de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), les quelques efforts entrepris par l'Afrique du Sud pour asseoir son hégémonie ont en revanche été « contestés<sup>8</sup> ». Bien que le pays éclipse tous les autres états de cette sous-région sur le plan économique, et qu'il consente à des investissements financiers considérables dans plusieurs états, les plus grands investisseurs dans le pétrole angolais, le cuivre congolais ou le gaz tanzanien restent des puissances extérieures. En d'autres termes, dans toute l'Afrique subsaharienne, l'Afrique du Sud a souvent été une puissance régionale passive. Comme l'indique Prys, ce pays a été bien davantage préoccupé par sa politique nationale (et son développement à cette échelle) et, dans un deuxième temps, du rôle qu'il souhaitait jouer à l'échelle internationale en tant que représentant de l'Afrique. Au niveau régional, le discours de l'Afrique du Sud a bien fait quelques émules, mais il est loin d'avoir « supporté la majeure partie de la charge », et encore moins d'avoir « rassemblé les contributions de ses états partenaires », en dehors évidemment des quelques retours sur ses investissements. Or, on attend d'une puissance dite « hégémonique » qu'elle *crée des normes* que les autres états sont invités à suivre. Comme l'affirment Chris Alden et Garth le Pere, agir en puissance « hégémonique » implique d'organiser des institutions, d'imposer de nouvelles normes aux états secondaires et de recadrer les états indisciplinés et/ou leurs politiques lorsque ceux-ci contredisent ou contestent la structure autoritaire mise en place<sup>9</sup>. Dans ce domaine, l'Afrique du Sud n'a apporté qu'une contribution modeste. Elle ne peut être rangée de façon ferme et définitive dans l'une des trois catégories de puissance régionale répertoriées par Prys.

Pour dresser un portrait plus clair du rôle régional de l'Afrique du Sud, examinons l'ensemble ses politiques et ses prises de position. Nous nous pencherons dans ce cadre sur le rôle du pays en tant que a) propagateur de normes politiques régionales, b) défenseur de changements sociaux sur le continent, c) diffuseur d'idéologie économique et de normes favorables au développement économique, et d) sphère d'influence diplomatique lors des conflits régionaux. Un bref inventaire des activités de l'Afrique du Sud dans ces domaines nous permettra de mieux cerner la façon dont nous pouvons caractériser son rôle régional.

S'agissant des activités du pays dans la propagation et la diffusion de normes politiques sur le continent africain, elles ont été clairement et étonnamment rares. Sur le plan

rhétorique, Mbeki a prononcé un discours resté célèbre sur l'inéluctabilité de la « Renaissance africaine ». En termes plus larges, l'idée d'une telle renaissance suggère de nombreuses notions qui s'interpénètrent et qui se renforcent mutuellement, dont celles de l'imminence d'une nouvelle ère d'unité africaine, de l'imminence d'un rôle étendu et plus marqué de l'Afrique dans les affaires mondiales, de l'imminence d'une gouvernance plus démocratique des états d'Afrique ou de l'imminence de l'assouvissement des besoins économiques du continent. Hélas, les analystes qui se sont sérieusement penchés sur la perspective d'une Renaissance africaine ont rejeté cette idée, jugée nébuleuse et inapplicable. Peter Vale et Siphon Maseko estiment ainsi que « l'idée d'une Renaissance africaine de l'Afrique du Sud est absconse, déconcertante, voire mystérieuse ; elle relève davantage de la vaine espérance que de la stratégie politique ». Ils affirment ensuite que « nonobstant la perspective d'une Renaissance africaine replacée au centre des projets diplomatiques de l'Afrique du Sud, ses caractéristiques essentielles restent volontairement vagues. Un projet empreint de beaucoup de volonté, mais vide de substance<sup>10</sup> ».

En termes de résultats concrets, le processus de démocratisation n'a porté aucun fruit concluant sur le continent africain depuis l'adoption de la règle de la majorité en Afrique du Sud. La plupart des expériences démocratiques initiées peu après la fin de la Guerre froide ont échoué avant la fin des années 1990<sup>11</sup>. L'Afrique du Sud n'a pas semblé se préoccuper outre mesure du déclin de la démocratie africaine et n'a jamais fait grand cas de la chute de régimes démocratiques sur son continent. De façon analogue, elle ne s'est jamais opposée aux grands dictateurs que ce dernier a connus, dont Denis Sassou-Nguesso (2006–7), Mu'ammar Gadhafi (2009–10), et Teodoro Obiang Nguema Mbasogo, président de l'Union africaine (UA) entre 2011 et 2012, pour n'en citer qu'une poignée. Plusieurs états africains géographiquement proches de l'Afrique du Sud qui avaient ouvert leur arène politique à la concurrence démocratique au début des années 1990 (dont l'Angola, le Mozambique et le Madagascar), ne sont pas parvenus à faire quelque avancée que ce soit sur ce plan. Pire encore, le Zimbabwe, voisin direct de l'Afrique du Sud, a même évolué dans le sens contraire. Et de façon plutôt spectaculaire : alors qu'il incarnait encore un paysage politique relativement ouvert et paisible en 1994, il s'est progressivement transformé en un régime autoritaire et personneliste. L'Afrique du Sud a également fait très peu, pour ne pas dire rien du tout, pour promouvoir le pluralisme au Swaziland, un royaume politiquement pré-moderne offrant très peu de droits à ses citoyens et traitant les femmes de façon effroyablement rétrograde.

D'aucuns pourront objecter que l'Afrique du Sud dispose bel et bien d'une vision politique pour les états africains, mais simplement qu'elle n'est pas celle d'une démocratie multipartite. Certains régimes africains, dont celui de l'Ouganda et de son président Yoweri Museveni, ont indiqué à plusieurs reprises qu'une démocratie multipartite n'était pas une bonne formule politique pour l'Afrique. Implicitement, certains régimes ont suggéré que le modèle chinois du parti unique était susceptible de mieux convenir à l'organisation des classes en Afrique ou à sa culture politique. L'Afrique du Sud ne s'est quant à elle jamais exprimée en faveur d'une telle vision politique pour l'Afrique, en lieu et place

d'une démocratie multipartite, mais est néanmoins souvent restée muette quant à la forme de régime politique que devraient adopter les états d'Afrique.

L'Afrique du Sud n'a pas non plus adopté ou revendiqué de position claire quant au respect des droits de l'homme sur le continent africain. Au contraire, la communauté internationale a été très déçue par l'indifférence que le pays a semblé afficher envers les violations des droits de l'homme massivement perpétrées par le régime de Robert Mugabe au Zimbabwe. Or, l'attitude de l'Afrique du Sud quant aux droits de l'homme en Afrique (et au-delà) dépasse le simple stade de l'indifférence. Un spécialiste a étudié la question au sein du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies et en a conclu que « l'Afrique du Sud était devenue un défenseur des pratiques inacceptables de certains régimes et un obstacle à la promotion des droits de l'homme à l'échelle internationale<sup>12</sup> ». Au sein du conseil, l'Afrique du Sud s'est présentée comme l'un des leaders du bloc africain, avec l'Égypte et l'Algérie, tout en démontrant parallèlement qu'elle était « l'un des états les plus obstructionnistes du groupe Afrique » vis-à-vis des sanctions et de la condamnation des violateurs des droits de l'homme<sup>13</sup>. D'autres états africains, dont la Zambie, l'île Maurice et le Ghana se sont pourtant parfois dissociés des prises de positions du groupe Afrique, qui a le plus souvent ignoré ou excusé les violations des droits de l'homme commises dans la région<sup>14</sup>.

À l'échelon des normes ou des relations interétatiques en Afrique, le pays a joué un rôle plus positif, mais n'est néanmoins pas parvenu à mettre en œuvre les principes qu'il a semblé vouloir défendre. Certains africanistes ont conscience que Mbeki, au même titre que le président Olusegun Obasanjo au Nigéria et que Mu'ammar Gadhafi en Libye, ont contribué à l'établissement du « plan directeur » de la nouvelle UA<sup>15</sup>. En reconnaissance de ce rôle, le sommet inaugural de la nouvelle organisation s'est tenu à Durban, en Afrique du Sud, en juillet 2002. L'Acte constitutif de la nouvelle Union africaine a marqué deux avancées majeures (dans la perspective internationaliste libérale) par rapport à l'ancienne Charte de l'organisation de l'Unité africaine. Tout d'abord, l'Article 4(h) affirme le « droit de l'Union d'intervenir dans un état membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité<sup>16</sup> ». Ce nouveau principe octroie le droit aux membres de l'Union africaine d'intervenir collectivement dans un autre état membre en cas de graves violations des droits de l'homme, dont le génocide. La deuxième innovation concerne l'Article 4(p), qui prévoit la « condamnation et le rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement<sup>17</sup> ». Ce principe semblerait donc refuser l'accès à l'Union africaine aux gouvernements formés à la suite d'un coup d'état.

La contribution de l'Afrique du Sud à l'intégration de ces deux principes dans l'Acte constitutif de l'Union africaine reste incertaine dans la mesure où les libérations qui ont permis d'y aboutir n'ont pas été rendues publiques. Mais qu'à cela ne tienne, puisqu'aucun de ces deux nouveaux principes n'a de toute façon été respecté dans la pratique<sup>18</sup>. L'Union africaine n'a autorisé qu'une seule intervention collective : la restauration de la souveraineté du gouvernement des Comores vis-à-vis de l'une de ses îles constituantes, qui avait tenté de faire sécession sous le règne d'un gouvernement rebelle. Elle n'est donc en aucun

cas intervenue de façon sérieuse contre les atrocités commises en masse au Soudan et dans l'est de la RDC, pour ne citer que deux exemples parmi les plus horribles. L'UA n'a pas non plus pris d'action sérieuse à l'encontre de ceux qui ont renversé les pouvoirs en place par coup d'état, c'est-à-dire par le biais de « changements anticonstitutionnels de gouvernement ». Dans les années qui ont suivi l'adoption de l'Acte constitutif, on dénombre pourtant des coups d'état au Togo (2005), en Mauritanie (2005 et 2008), en Guinée (2001), au Madagascar (une), et au Niger (2010)<sup>19</sup>. Mais l'Afrique du Sud n'a rien fait pour exiger la suspension de l'adhésion de ces nations de l'UA. Dans la plupart des cas, l'accession au pouvoir de ces nouveaux régimes a simplement fait l'objet d'une condamnation officielle par l'UA. Certains régimes ont aussi été suspendus brièvement, mais dès la restauration d'un nouvel « ordre constitutionnel », les états concernés ont pu regagner leur place au sein de l'Union africaine comme si de rien n'était. Par conséquent, les nouveaux principes gravés dans le marbre de l'Acte constitutif de l'organisation non en rien été respectés sur le terrain. En réalité, dans la mesure où l'UA n'est même pas capable de respecter ses propres principes, ces derniers démontrent surtout que l'organisation qui les a édictés n'a aucun respect pour l'état de droit. L'Afrique du Sud n'a formulé aucune objection à l'égard de ces pratiques hypocrites.

Penchons-nous à présent sur les efforts entrepris par l'Afrique du Sud pour améliorer les conditions socio-économiques en Afrique subsaharienne et plus particulièrement sur sa position à l'égard du sida. Ce point est abordé à titre exemplatif. Un des premiers ouvrages sur la politique étrangère de l'Afrique du Sud rédigé par un africaniste hautement respecté ne reprend pas une seule ligne sur le VIH/sida<sup>20</sup>. Cette omission reflète non seulement le (supposé) manque d'intérêt de l'auteur quant à cette question, mais également l'absence de cette dernière des politiques étrangères de l'Afrique du Sud, alors même que des millions d'Africains ont été infectés par le virus dans le pays et dans les pays voisins. En ce qui concerne Mbeki, bien entendu, nous connaissons tous la « politique du déni » cultivée par l'ancien président sud-africain sur l'origine du fléau. Une grande partie de ses concitoyens a été outrée par ses prises de position à l'égard de la propagation du virus ; des politiques qui avaient au moins le mérite de la cohérence avec sa vision du monde pas vraiment orthodoxe, pour ne pas dire franchement désastreuse. La Ligue des jeunes communistes d'Afrique du Sud (YCLSA - *Young Communist League of South Africa*) en a même appelé à la mise en place d'une commission d'enquête judiciaire dotée de pouvoirs concrets en matière d'investigation et de poursuites afin d'évaluer si les agissements du président le rendaient « coupable de génocide<sup>21</sup> ». Vu que Mbeki n'a jamais accepté que le VIH soit la cause du sida dans son pays, il n'a bien entendu jamais mis de campagne sur pied pour combattre la propagation du virus sur le continent africain<sup>22</sup>. Comme nous l'avons écrit précédemment, l'inaction du pays quant à cette question spécifique n'a été citée qu'à titre d'exemple. Nous pourrions ajouter qu'aucune autre initiative significative n'a été prise en faveur d'une quelconque amélioration sociale dans le cadre de la politique étrangère du pays au cours de ces mêmes années.

Un troisième domaine d'activité hégémonique potentiel de l'Afrique du Sud pourrait se rapporter à la diffusion d'idéaux économiques ou à la mise en œuvre de normes



favorables au développement économique. À gauche, les critiques de Mandela et de Mbeki ont reproché aux élus sud-africains d'avoir cédé au chant des sirènes du capitalisme mondial. Partisan de ce point de vue, le professeur Patrick Bond remarque que « Mbeki et ses principaux alliés ont déjà succombé à la restriction des classes résultant du nationalisme africain postindépendance, en agissant en étroite collaboration avec des entreprises transnationales et des forces multilatérales, dont les intérêts sont diamétralement opposés à ceux de l'Afrique du Sud et des principaux groupes de pays africains<sup>23</sup> ». De nombreux autres acteurs de la gauche sud-africaine partagent ce point de vue<sup>24</sup>. Dans leur pays, aussi bien Mandela que Mbeki ont oublié l'engagement historique de l'ANC envers le socialisme et ont favorisé des politiques économiques « pro-marché » et des politiques fiscales conservatrices. Au lieu de s'engager dans la voie de politiques de redistribution, les deux présidents se sont engagés dans la voie de l'« émancipation économique des populations noires » au sein d'un système libéral, qu'ils ont agrémenté de quelques actions modestes en faveur des non-blancs<sup>25</sup>.

Au niveau régional, il n'est en revanche pas possible de distinguer la diffusion systématique de quelque idéologie économique cohérente que ce soit. Alden et le Pere avancent que les idéaux économiques de l'Afrique du Sud ne sont pas ancrés dans les constitutions continentales, limitant ainsi leur influence. Ils ajoutent que les idées du pays ne trouvent guère de résonance dans le chef d'autres leaders d'Afrique :

les idées promulguées par l'État sud-africain, essentiellement au nom de la « Renaissance africaine » et de son programme NEPAD (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique), n'ont suscité que peu d'intérêt parmi les élites régionales et ne sont apparemment pas reconnues par les populations<sup>26</sup>.

L'Afrique du Sud a certainement cherché à promouvoir les investissements de ses propres entreprises à travers le continent africain, dont bon nombre des sociétés susmentionnées, ce qui n'est en soi pas surprenant. Sur le plan idéologique cependant, l'Afrique du Sud n'a *pas* cherché à répercuter son « étroite collaboration » avec les forces capitalistes ailleurs sur le continent. Au contraire, le pays s'est même placé dans une position de concurrence. L'Afrique du Sud a peut-être fait la promotion raisonnable de l'un des trois modèles économiques distincts auprès de ses homologues africains : 1) les politiques « pro-marché » plutôt traditionnelles qu'elle poursuit finalement dans son propre pays ; 2) le type de politiques socialistes et redistributionnistes qui ont marqué le discours de l'ancien président Mbeki lorsque celui-ci condamnait le capitalisme de l'Occident ; ou 3) le type de politiques étatiques et nationalistes qui ont eu tant de succès en Extrême-Orient<sup>27</sup>. En pratique, l'Afrique du Sud n'a soutenu aucun modèle spécifique pour encourager le progrès de ses partenaires africains moins développés. Sur ce plan, le pays a donc clairement adopté une posture anti-hégémonique.

Enfin, penchons-nous sur les réalisations du pays en tant que sphère d'influence diplomatique. Un analyste reconnu de la politique étrangère sud-africaine a affirmé que le pays s'était pour la première fois profilé comme un acteur diplomatique majeur lors des négociations visant à mettre fin à l'interminable guerre qui avait éclaté en RDC en 1998.

Selon Chris Landsberg, « ce fut à travers ce mouvement (et son intervention comme médiateur dans le conflit congolais) que Pretoria s'est imposé comme une puissance régionale en dehors de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC). Pretoria a littéralement volé la vedette aux grandes forces externes qu'étaient les États-Unis, la Russie, la France et le Royaume-Uni en se positionnant comme la nouvelle puissance de la scène régionale<sup>28</sup> ». Plusieurs années plus tard, le même spécialiste a réaffirmé sa position et reconfirmé le statut de puissance hégémonique régionale de l'Afrique du Sud en matière de résolution de conflits :

(Sous la présidence de Mbeki), l'Afrique du Sud a joué un important rôle de médiation et de maintien de la paix au Lesotho, où elle a aidé à mettre fin à un coup d'état. Elle a exercé une fonction analogue en RDC et au Burundi. Le pays a contribué à la négociation d'accords de paix fondés sur le partage du pouvoir, certes fragiles, mais bien réels, en Côte d'Ivoire, aux Comores, au Soudan et au Zimbabwe. Mbeki a veillé à ce que l'Afrique du Sud tienne ce rôle sous les auspices d'une autorité multilatérale, que ce soit la SADC, l'Union africaine ou le Conseil de sécurité des Nations Unies<sup>29</sup>.

Mais en dépit de cette situation, d'autres éléments manifestes nous incitent à douter de cette conclusion sur le rôle de l'Afrique du Sud en RDC. Landsberg semblait lui-même animé par quelques réserves en 2002 : « à l'échelle régionale, au sein de la SADC, les opinions sur les initiatives diplomatiques de Pretoria étaient très partagées. Alors que certains observateurs y voyaient l'émergence d'une grande puissance régionale, d'autres dénonçaient plutôt la position ambivalente d'un pays ne sachant pas vraiment comment exercer son influence<sup>30</sup> » (italique dans l'original). Cette vision s'étend en dehors des frontières de la SADC. Tout d'abord, l'Afrique du Sud n'a pris aucune action significative pendant la crise de 1994-96 dans l'est du Congo, alors que des centaines de milliers de Rwandais avaient trouvé refuge en territoire congolais. La poursuite de la présidence de Mobutu Sese Seko était devenue un problème pour toute la région des Grands Lacs, ainsi que pour l'Angola. Au cours de cette crise d'envergure, Mobutu avait été défait et déchu du pouvoir par l'Angola, le Rwanda et l'Ouganda (essentiellement), alors que l'Afrique du Sud s'était contentée d'un rôle de l'ombre et d'un engagement naïf de Mandela dans une tentative de négociation. Après l'accession au pouvoir de Laurent Kabila, il s'avéra très rapidement que ce chef d'État était finalement, tout comme son prédécesseur, à la fois inefficace et menaçant pour ses voisins. Une fois encore, même si elle a accueilli les pourparlers qui ont conduit à l'« Accord global et inclusif sur la transition en RDC » de décembre 2002, l'Afrique du Sud n'a joué aucun rôle majeur dans son expulsion. Et même lors de ces pourparlers, c'est Ketumile Masire, l'ancien président du Botswana, qui fit office de « médiateur neutre », et pas Mbeki.

Hélas, cet Accord conclu en 2002 ne parvint pas à mettre un terme au conflit dans ce pays. Bien que l'Angola, le Rwanda et l'Ouganda aient officiellement retiré leurs troupes, les combats perdurèrent dans l'est du pays, et notamment dans les deux régions du Kivu (Nord et Sud), dans la province d'Ituri et dans la province de l'Équateur. Le Rwanda a envoyé plusieurs fois ses troupes dans les régions du Kivu, tout en fournissant

des armes et du matériel à différents groupes et milices tutsis. Les combattants de la rébellion du M23 constituèrent le dernier et le plus célèbre de ces groupes armés. Ils ont pris à intervalles réguliers le contrôle de la ville de Goma, capitale du Nord-Kivu. Pendant ce temps, dans la mesure où chacun s'adonnait à sa propre « mise en application » de l'Accord global et inclusif de Pretoria de 2002, la communauté internationale décida de former le « Comité international d'accompagnement de transition<sup>31</sup> ». Les ambassadeurs en RDC de 15 états et organes internationaux (dont l'Union européenne (UE) et l'UA) composèrent cette formation diplomatique sans précédent. Sans faire partie des acteurs dominants, un ambassadeur de l'Afrique du Sud faisait partie du groupe des 15<sup>32</sup>. Le principal objectif de ce comité était de maintenir la paix en RDC jusqu'à la (surprenante) tenue d'élections libres et équitables en 2006. Celles-ci furent essentiellement financées par l'Union européenne, quelques états membres individuels, et les États-Unis. L'Afrique du Sud ne joua pour sa part aucun rôle majeur dans la mise en place du processus de paix en RDC ou dans la périlleuse organisation de ces élections.

Dans les années qui suivirent, des conflits éclatèrent régulièrement parmi de différents groupes rebelles dans les deux provinces du Kivu et dans l'Ituri et ni les Forces Armées de la République Populaire du Congo (FARDC), ni la vaste mission des Nations Unies (NU) au Congo (appelées successivement MONUC [Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo] et MONUSCO [Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo]) ne furent capables de les apaiser. En fait, l'ONU n'avait de mandat pour aucune de ces deux missions. Les activités meurtrières commises par les rebelles dans l'est du Congo étaient un outrage à la planète et un objet de révolte pour tous les états de la région des Grands Lacs, à l'exception du Rwanda, qui continuait à soutenir les groupes dominés par les Tutsis. Et finalement, plusieurs de ces états en eurent assez, à commencer par le président de la Tanzanie, Jakaya Kikwete. Selon l'ancien commandant néerlandais des forces des Nations Unies dans l'est du Congo, « la stratégie de déploiement d'une force militaire pour combattre les groupes rebelles dans l'est de la RDC a été mise sur pied et décidée par les puissances régionales africaines lors de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) de juillet 2012<sup>33</sup> ». N'ayant, semble-t-il, aucun rôle à jouer dans la décision de mettre les rebelles hors d'état de nuire une bonne fois pour toutes dans l'est du Congo, l'Afrique du Sud ne fit pas partie de ce groupe. Plus tard, une « brigade d'intervention » des Nations Unies, rattachée à la vaste mission de l'organisation au Congo, reçut le mandat de lancer des actions contre les rebelles de l'est du Congo. Cette fois-là, l'Afrique du Sud participa bel et bien à cette mission remarquable.

Vale estime que la politique étrangère de Mbeki reste « énigmatique », en faisant notamment allusion à la myriade de contradictions de l'ancien président sud-africain<sup>34</sup>. Parmi les initiatives de ce dernier, citons la solidarité instinctive de l'Afrique du Sud avec ses partenaires africains d'une part et sa reconnaissance du libéralisme comme idéologie mondiale dominante d'autre part. Autre exemple, qui nous apporte une deuxième contradiction tout aussi frappante : la résistance affichée d'une part par l'Afrique du Sud face à la détermination de l'Occident d'imposer ses normes en matière de droits de l'homme sur

certaines régimes « hors-la-loi » (comme celui du Myanmar, où Aung San Suu Kyi, après les années 1990, a officiellement pris la succession de Nelson Mandela en tant que « prisonnier(ère) le(la) plus célèbre du monde<sup>35</sup> »), et sa volonté d'être à la hauteur des aspirations de son illustre ancien président d'autre part.

Une grande partie de l'analyse de Vale se concentre sur le Zimbabwe, qui a fait face à une extrême violence sociopolitique à la suite des élections de 2008 et à un déclin économique vertigineux par la suite. L'Afrique du Sud a toujours eu une attitude contradictoire face à ce pays : de nombreuses élites sud-africaines se sont offusquées des mesures extrêmement violentes employées par le président après les élections, mais dans le même temps, à en croire le soutien inébranlable dont Mugabe a témoigné pour l'ANC avant 1994, ces mêmes élites ont semblé attacher plus de valeur à la loyauté présidentielle qu'à la vie des citoyens zimbabwéens. Elles n'avaient en outre apparemment aucune envie d'intervenir de façon ferme et résolue dans ce pays. Par conséquent, l'Afrique du Sud a refusé de coopérer avec l'Occident dans les efforts entrepris par ce dernier pour sanctionner Mugabe. Elle fut également réticente à l'idée de s'excuser pour les violences perpétrées. En d'autres termes, la politique sud-africaine a été contradictoire. Le pays contribua finalement à la négociation du fort peu concluant partage du pouvoir entre Mugabe et Morgan Tsvangirai en septembre 2008. Résultat : Mugabe conserva le vrai pouvoir au Zimbabwe, tandis que Tsvangirai fut relégué politiquement au rang de figure de l'opposition. Ce dernier accepta de devenir un premier ministre dénué de tout pouvoir, à la tête d'un gouvernement d'unité, et perdit ainsi sa légitimité en tant que chef de l'opposition. Dans un état voisin fortement affaibli, où l'Afrique du Sud aurait pu faire tomber un despote, voire même provoquer une crise profonde pour forcer le changement, le pays a préféré se ranger derrière une « diplomatie silencieuse » qui déboucha sur un compromis diplomatique fallacieux et voué à l'échec. Nous conviendrons sans peine qu'il est difficile d'y voir l'attitude et la détermination d'une quelconque puissance hégémonique.

Ces quelques observations sur l'attitude sud-africaine à l'échelle du continent ne sont bien entendu que quelques exemples parmi tant d'autres. Une analyse exhaustive nécessiterait la publication d'un ouvrage de plusieurs tomes. Nous pourrions alors y inclure d'autres exemples d'attitudes « pseudo-hégémoniques ». Mais dans l'ensemble, notre analyse suggère que l'Afrique du Sud n'est en rien parvenue à assumer un quelconque rôle de puissance hégémonique régionale : elle n'a pratiquement jamais tenté d'imposer des normes politiques à l'échelle du continent ; dans le cas du VIH / SIDA, elle a adopté une position que nous pourrions pratiquement qualifier de diamétralement opposée à la mise en place de transformations sociales positives ; et, en tant qu'acteur économique, elle n'a jamais diffusé, et encore moins incarné, ce qui aurait pu servir de modèle économique à d'autres états africains. Dans le champ important de la diplomatie, il convient toutefois de formuler une analyse plus nuancée des performances de l'Afrique du Sud. Le pays a en effet souvent assumé un rôle de médiateur lors des grands conflits qui ont ravagé la région, tout particulièrement en RDC, et ce, même s'il n'a jamais témoigné d'une grande volonté de soutenir par la force militaire les accords diplomatiques négociés, à l'exception du cas

de la « brigade d'intervention » des Nations Unies. Mais même dans ce cas, d'autres acteurs la remplacèrent alors aux commandes.

## L'Afrique du Sud : une puissance régionale réticente et ambivalente

Cette analyse nous amène à deux questions difficiles. Tout d'abord, comment définir exactement l'attitude régionale de l'Afrique du Sud en Afrique ? Il est tentant de qualifier l'Afrique du Sud de « puissance hégémonique passive », comme l'ont fait certains experts en relations internationales en allusion à la réticence des grandes puissances de ce monde de s'investir dans la diplomatie. Mais force est de reconnaître qu'au-delà de ses environs immédiats, l'Afrique du Sud n'est ni (complètement) passive ni hégémonique. D'un autre côté, aucune des catégories définies par Prys (« domination », « hégémonie », « détachement ») ne permet de couvrir l'ensemble des aspects qui caractérisent l'attitude de l'Afrique du Sud<sup>36</sup>. Il est évident que le pays manque soit de la force militaire soit de volonté d'agir comme une « puissance dominatrice régionale ». Or, comme le soulignent Alden et le Pere,

qu'il s'agisse de la renaissance africaine, de la mise sur pied et de la mise en pratique du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), de la construction de l'Union africaine ou des efforts visant à élargir les initiatives commerciales et sécuritaires au sein de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), tous les éléments corroborent l'*ambition* de l'Afrique du Sud d'imposer son assise hégémonique sur le continent<sup>37</sup> » (italique dans l'original).

Ces activités, de même que certaines missions diplomatiques de haut niveau dans lesquelles l'Afrique du Sud s'est engagée, démontrent qu'elle ne peut être décrite ni comme une puissance régionale « détachée » ni comme une « hégémonie passive ».

Malheureusement, aucun jeu de caractéristiques ne permet donc de décrire avec rigueur et précision le rôle tenu par l'Afrique du Sud sur le continent africain depuis la fin de l'apartheid. En vertu de ses capacités objectives et de ses ambitions de leadership régional, l'Afrique du Sud peut tout à fait être dépeinte comme une « puissance régionale ». Étrangement, elle a bien plus souvent porté la casquette de porte-parole de l'Afrique sur la scène mondiale que celle de puissance hégémonique continentale. Et en retour, la communauté internationale l'a également accepté dans ce rôle. Une fois encore, cette attitude témoigne de son statut de puissance régionale. Dans son approche à cet échelon, l'Afrique du Sud reste cependant une *puissance régionale réticente et ambivalente*. Cette conclusion nous ramène à la question posée par Alden et le Pere : « Pourquoi l'Afrique du Sud ne remplit-elle pas les critères qui lui permettraient d'accéder au statut de puissance hégémonique, alors même qu'elle réunit toutes les conditions classiques d'un État dominant sur son continent<sup>38</sup> ? » Leurs travaux ne donnent pas de réponse claire à cette question et se terminent par une sorte de repli sur soi plaintif évoquant les difficultés continues rencontrées par l'Afrique du Sud à l'échelle nationale<sup>39</sup>.

Envisageons brièvement cinq causes possibles de la « sous-performance » sud-africaine en tant que puissance régionale. La première se rapporte à l'évidente question de la situation géographique, que nous avons déjà évoquée en début d'article. La situation du pays en périphérie du continent limite assurément sa capacité à réagir par la force militaire aux crises qui y éclatent. Son intervention au Lesotho (sous couvert d'un mandat de la SADC) en 1998 laisse penser que l'Afrique du Sud pourrait adopter une attitude plus hégémonique si elle était géographiquement plus proche des zones de crise. Néanmoins, son inaction au Zimbabwe, un pays pourtant limitrophe et dont l'instabilité interne a eu des conséquences dévastatrices sur la société sud-africaine de par l'afflux de centaines de milliers de Zimbabwéens, discrédite cette thèse. L'Afrique du Sud n'a pas non plus pris d'actions significatives pour influencer la politique de ses autres voisins que sont le Botswana, la Namibie, le Mozambique et le Swaziland. De plus, l'influence hégémonique ne dépend habituellement pas de la force militaire ou de la proximité. Des prises de position politiques tranchées sur des phénomènes tels que les « changements anticonstitutionnels de gouvernement », le génocide de la guerre du Darfour (Soudan), la montée en puissance des groupes salafistes dans le nord-ouest de l'Afrique, et sur tant d'autres questions inquiétantes, auraient permis au pays de s'ériger de façon claire et affirmée en leader de son continent. En bref, la situation géographique n'est pas le principal élément résidant à la base de la position réticente et ambivalente de l'Afrique du Sud.

Deuxièmement, il n'est pas dénué de sens de se demander si un état ou une organisation au niveau mondial n'a pas étouffé la position hégémonique du pays sur son continent. Hélas, à première vue, toutes les preuves dont nous disposons démontrent le contraire. En effet, il n'est pas de signe plus évident de la bonne disposition de la « communauté internationale » de voir l'Afrique du Sud assumer le rôle de puissance hégémonique africaine que son inclusion au G20 en 1999 en tant que seul représentant africain. De leur côté, les États-Unis ont longtemps cherché des « solutions africaines aux problèmes africains », moins en vertu d'une position idéologique de principe que par opportunisme face aux menaces grandissantes. L'administration Clinton est, de l'aveu de tous, restée les bras croisés en 1994 lors de l'éclatement du génocide au Rwanda, dont elle a volontairement détourné le regard. Elle a même à peine réagi lors de la destruction des deux ambassades américaines au Kenya et en Tanzanie en 1998. L'administration George W. Bush s'est pour sa part très étroitement focalisée sur l'Afghanistan et ensuite l'Irak à la suite des attentats terroristes du 11 septembre. Et le président Obama a quant à lui soigneusement cherché à éviter toute action militaire où que ce soit à l'étranger autrement que par drone interposé. La Chine brille également par son absence en matière de leadership politique en Afrique et n'a aucune raison logique de s'opposer à l'émancipation sud-africaine sur ce terrain.

Trois autres facteurs témoignent encore de l'attitude réticente et ambivalente de l'Afrique du Sud sur le continent africain. Tout d'abord, l'Afrique se caractérise par un environnement où même un état pleinement capable et doté de toute la légitimité nécessaire peinerait à exercer son hégémonie. En effet, si l'on compare par exemple le continent à l'Amérique latine, on constate d'emblée que l'Afrique présente un tissu social et poli-

tique autrement plus diversifié. Le nombre de communautés identitaires différentes (les « groupes ethniques ») dépasse très largement celui de tout autre continent et la diversité d'opinions et de visions du monde y est immense. La principale source d'unité sociale africaine découle d'un sentiment collectif de victimisation vis-à-vis des esclavagistes, et ensuite des colonisateurs, venus d'Europe. Cette source « négative » d'identité commune est bien plus faible que, par exemple, le pouvoir rassembleur de l'église catholique en Amérique latine. Par ailleurs, l'Afrique du Sud reste aujourd'hui quelque peu en marge de l'identité africaine commune, malgré la grande solidarité dont témoignait jadis l'Afrique Noire à l'égard de l'ANC pendant les longues années de répression. Ainsi, la minorité blanche sud-africaine, mais aussi bon nombre des élites noires, aiment à se distancier du reste de l'Afrique<sup>40</sup>.

Sur le plan politique, l'Afrique était également marquée par une grande diversité lorsque l'Afrique du Sud est sortie de la longue agonie passée sous la « minorité dominante ». Exercer son hégémonie sur les normes internationales du continent était assurément plus facile lorsque le régime de l'état à parti unique *de jure* était la règle et l'intervention d'un état dans les affaires internes de ses voisins l'exception. Lors de l'accession à la présidence de Mandela en 1994, l'Afrique comptait de très nombreux régimes différents : certains états en étaient aux balbutiements de la consolidation démocratique, alors que dans d'autres, de nouvelles transitions démocratiques commençaient déjà à échouer et à faire place aux troubles. Dans d'autres états encore, de vieux autocrates s'attelaient à transformer leurs anciens régimes à parti unique en « autocraties électorales ». Deux royaumes survécurent également aux frontières du continent : le Maroc et le Swaziland. Bien que les états occidentaux, dont les États-Unis et les anciens pays colonisateurs, poussèrent pour imposer la « démocratie » ou à tout le moins l'une ou l'autre forme de « multipartisme », leurs efforts restèrent limités. Les élites sud-africaines furent aux premières loges pour observer le déroulement de ce spectacle chaotique et ont très vite compris qu'il était hors de question d'imposer une seule forme de régime à toute l'Afrique. Dans l'intervalle, la nouvelle diversité des régimes politiques nationaux qui fit suite à la perte de légitimité du modèle à parti unique remit en question les normes *interétatiques* qui avaient été appliquées depuis l'avènement de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) en 1963<sup>41</sup>.

Deuxièmement, en tant que puissance continentale, l'Afrique du Sud est bien plus faible qu'elle ne le laisse penser de prime abord. Comme nous l'écrivions dans notre première section, l'Afrique du Sud dispose de tous les éléments tangibles dont elle a besoin pour faire figure de puissance hégémonique sur le continent africain, mais elle manque clairement des éléments *intangibles* qui permettent à une « puissance régionale » d'assumer un rôle hégémonique. Et puis surtout, l'Afrique du Sud n'a ni sens commun d'identité nationale ni vision continentale. Pour le dire sans ambages, les Sud-Africains ne sont pas suffisamment unis en tant que peuple pour que leur propre gouvernement agisse de façon cohérente en leur nom. Les clivages de la société sud-africaine sont, bien entendu, d'ordre essentiellement racial, mais il convient également de ne pas sous-estimer l'impor-

tance des clivages ethniques au sein même de la communauté noire. Les 11 langues officielles du pays en sont la preuve. Les clivages de classes sont également très profonds.

Ce manque d'homogénéité de la population nationale se reflète dans la qualité très modeste des institutions publiques sud-africaines. Au sein du service public sud-africain, les difficultés de l'intégration ont sans doute dégradé l'efficacité organisationnelle de la bureaucratie<sup>42</sup>. Au sein des forces armées, la mise sur pied de huit organisations militaires (six « statutaires » et deux « non statutaires ») dans le pays à partir de 1990 a été une gageure qui n'a été que partiellement accomplie<sup>43</sup>. Par conséquent, en tant que machine militaire, les forces armées de l'actuelle Afrique du Sud sont bien moins capables que celles qui défendaient le pays au moment de l'apartheid. Si les coupes faites dans le budget de l'armée et la diminution du stock d'armes ont contribué à l'affaiblissement du pays, c'est surtout l'érosion de son sentiment d'identité et de sa vision qui ont conduit à la situation actuelle. Ce n'est guère regrettable, vu les circonstances.

Mentionnons en troisième instance, et avant tout, la nature de la politique nationale sud-africaine, qui limite le potentiel hégémonique du pays. En effet, dans la mesure où la nation est politiquement dominée par l'ANC, un parti fort d'une légitimité historique énorme et d'un statut international en tant qu'organe ayant ramené la paix dans le pays, sa position peut sembler parfaite pour jouer un rôle important vis-à-vis de l'extérieur. Or, l'ANC est confronté à un certain nombre de problèmes qui limitent son efficacité, aussi bien en matière de politique nationale qu'étrangère. Paradoxalement, l'un de ces obstacles se rapporte à la domination du parti sur la scène politique sud-africaine. L'ANC a remporté chacune des cinq élections parlementaires auxquelles il a participé entre 1994 et 2014, avec un pourcentage de voix relativement confortable, allant de 62 pour cent en 2014 à 70 pour cent en 2004. Mais en raison de cette domination longue de 20 ans, la démocratie n'a jamais été parfaitement « consolidée » dans le pays. Ajoutons que tous les leaders du parti de la génération actuelle se sentent toujours redevables d'une dette « amicale » envers leurs anciens (et encore fidèles) soutiens des autres pays africains. Bon nombre des partis au pouvoir à l'étranger qui ont soutenu l'ANC pendant l'apartheid, voire même leurs représentants politiques, sont restés en place dans leur pays respectif. Dès lors, il n'est guère surprenant de constater une réticence de l'Afrique du Sud à faire office de sphère d'influence diplomatique vis-à-vis de pays tels que l'Angola, le Botswana, le Mozambique, la Tanzanie ou le Zimbabwe. Ces anciens États « de première ligne » sont toujours dirigés par les partis politiques en place au moment de l'apartheid, et tous soutenaient alors l'ANC.

La domination politique de l'ANC pose également problème de par le fait que le parti compte aujourd'hui de très nombreuses factions dissidentes. Ces querelles intestines ne sont pas non plus étonnantes compte tenu de la façon dont le parti de Mandela domine l'espace politique. Les clivages internes empêchent donc le parti de dessiner la politique étrangère unie et cohérente qu'il pourrait mettre en œuvre au nom de la nation. Parallèlement, la domination politique de l'ANC n'incite pas les nombreux petits partis de l'opposition sud-africaine à se ranger derrière la politique étrangère du pays. Aussi bien les partis à dominance noire à gauche que les formations politiques à dominance blanche



et/ou « colorée » à droite sont habités par un trop grand ressentiment à l'égard de l'ANC que pour lui accorder leur soutien inconditionnel sur la scène internationale.

Enfin, l'ANC affiche un visage relativement schizophrénique dans ses prises de position économiques internes. Cette « maladie » se reflète dans la capacité du pays à formuler une idéologie cohérente en matière de développement économique du continent africain. Le dilemme fondamental auquel l'ANC fait face en matière de politique économique est clair, simple et parfaitement compréhensible. D'une part, le parti s'est pendant longtemps adjugé le pouvoir au nom de la « justice économique » et de la justice raciale. L'ANC a promis de façon tacite à ses partisans une amélioration rapide de leurs conditions de vie grâce au contrôle étatique de l'économie et la redistribution des richesses, par la force s'il ne fallait. D'autre part, l'ANC n'a jamais été dans une position lui permettant de mettre cette menace à exécution vis-à-vis des classes détenant le capital dans le pays. Si le parti avait adopté une telle politique dans les années 1990, le pays aurait immédiatement fait face à une fuite massive des capitaux et la plupart des investissements étrangers auraient cessé, ce qui aurait plongé l'économie dans une spirale négative et aurait encore rendu sa volonté d'améliorer le sort de la majorité noire du pays encore plus difficile à concrétiser. Par ailleurs, au cours des 20 années qui ont suivi l'adoption de la règle de la majorité, la classe des capitalistes de couleur noire, encore minuscule en 1994, s'est considérablement élargie. Un grand nombre d'entre eux entretiennent des liens étroits avec l'ANC. Par conséquent, le parti est plus réticent que jamais à mettre en œuvre des politiques économiques « confiscatoires », défavorables à cette élite, au nom de la justice sociale. Ce dilemme existentiel de la politique économique nationale sud-africaine a des répercussions sur sa politique étrangère : le pays a toujours été tiraillé entre la volonté de servir les intérêts d'une économie libérale et celle de mettre en place une politique de distribution socialiste, si bien qu'en définitive, il n'est jamais parvenu à délivrer un message économique cohérent à ses partenaires africains.

Il semble fort peu probable que la société et la politique sud-africaine connaissent un sursaut identitaire ou d'unité nationale dans un avenir proche. Les clivages forgés par des siècles de racisme et d'un demi-siècle d'apartheid ont légué à ce pays reculé un environnement politique pétri de suspicion et d'antagonismes. Alors que la domination politique de l'ANC semble acquise pour plusieurs décennies, une meilleure intégration de la société apparaît plus éloignée aujourd'hui qu'elle ne l'était lors de l'accession au pouvoir de l'incomparable Nelson Mandela en 1994. Le rêve d'unité de la « Nation arc-en-ciel » reste donc pour l'instant fermement accroché à un lointain horizon. Tant que cette perspective ne se rapprochera pas un tant soit peu de la réalité, l'Afrique du Sud ne pourra espérer exercer sur les affaires et les idéaux du continent africain l'influence que pourraient lui valoir sa puissance militaire et ses prouesses économiques.

## Notes

1. Voir PRYS, Miriam, « Hegemony, Domination, Detachment: Differences in Regional Powerhood », *International Studies Review* 12, n° 4 (novembre 2010), pp. 479-504.

2. PURKITT, Helen E. et BURGESS, Stephen F., *South Africa's Weapons of Mass Destruction*, Bloomington : Indiana University Press, 2005.
3. « African Countries Ranked by Military Power (2015) », *Global Firepower*, 15 août 2015, [www.globalfirepower.com/countries-listing-africa.asp](http://www.globalfirepower.com/countries-listing-africa.asp).
4. « South Africa: Economic Indicators », *Trading Economics*, 11 décembre 2015, [www.tradingeconomics.com/south-africa/indicators](http://www.tradingeconomics.com/south-africa/indicators).
5. Ajoutons encore que la division par deux des prix pétroliers fin 2014 et début 2015 a encore réduit le poids théorique du Nigéria par rapport à l'Afrique du Sud.
6. PRYS, « *Hegemony, Domination, Detachment* », p. 489.
7. ALDEN, Chris et LE PERE, Garth, « South Africa's Post-apartheid Foreign Policy: From Reconciliation to Ambiguity? », *Review of African Political Economy* 31, n° 100, 2004, pp. 150-52.
8. La SADC réunit 15 états africains, dont tous les états de l'Afrique australe, la RDC et la Tanzanie, de même que les états insulaires de l'île Maurice et des Seychelles. ALDEN et LE PERE, « *Post-apartheid Foreign Policy* », pp. 152-56.
9. *Id.*, p. 148.
10. VALE, Peter et MASEKO, Siphon, « Thabo Mbeki, South Africa, and the Idea of an African Renaissance », dans *Thabo Mbeki's World: The Ideology and Politics of the South African President*, éd. Sean Jacobs et Richard Calland, Pietermaritzburg : University of Natal Press, 2002, p. 124 et p. 125.
11. VILLALÓN, Leonardo A. et VONDOEPP, Peter, éd., *The Fate of Africa's Democratic Experiments: Elites and Institutions in Comparative Perspective*, Bloomington : Indiana University Press, 2005.
12. JORDAAN, Eduard, « South Africa and the United Nations Human Rights Council », *Human Rights Quarterly* 36, n° 1, février 2014, p. 90
13. *Id.*, p. 94.
14. *Id.*
15. LANDSBERG, Chris, « Thabo Mbeki's Legacy of Transformational Diplomacy », dans *Mbeki and After: Reflections on the Legacy of Thabo Mbeki*, éd. Daryl Glaser, Johannesburg : Wits University Press 2010, pp. 220-21.
16. Acte constitutif de l'Union africaine, 7, consulté le 11 décembre 2015, [www.au.int/en/sites/default/files/Constitutive%20act%20French-1.pdf](http://www.au.int/en/sites/default/files/Constitutive%20act%20French-1.pdf) Pour consulter une analyse préliminaire, voir KIOKO, Ben, « The Right of Intervention under the African Union's Constitutive Act: From Non-Interference to Non-Intervention », *International Review of the Red Cross*, n° 852, 2003, pp. 807-25.
17. Acte constitutif de l'Union africaine, 7.
18. Sur la non-mise en œuvre de l'Article 4(h), voir KUWALI, Dan et VILJOEN, Frans, éd., *Africa and the Responsibility to Protect: Article 4(h) of the African Union Constitutive Act*, Oxford et New York : Routledge, 2014.
19. OMOROGBE, Eki Yemisi, « A Club of Incumbents? The African Union and Coups d'État », *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 44, n°. 123, janvier 2012, pp.137-52, [www.vanderbilt.edu/jotl/manage/wp-content/uploads/omorogbe-cr.pdf](http://www.vanderbilt.edu/jotl/manage/wp-content/uploads/omorogbe-cr.pdf).
20. TALOR, Ian, *Stuck in Middle GEAR: South Africa's Post-apartheid Foreign Relations*, Westport, CT, É.-U. : Praeger, 2001.
21. GEVISSER, Mark, « Why Is Thabo Mbeki a 'Nitemare' », dans *Mbeki and After: Reflections on the Legacy of Thabo Mbeki*, éd. Daryl Glaser, Johannesburg : Wits University Press, 2010, p. 63.
22. Ironie du sort, ce fut (le très conservateur) George W. Bush qui, dans le cadre de son Plan d'urgence du Président des États-Unis pour la lutte antisida (PEPFAR), vint en aide aux millions de personnes infectées en Afrique, il est vrai avec l'appui d'autres donateurs et activistes externes.
23. BOND, Patrick, « Thabo Mbeki and NEPAD: Breaking or Shining the Chains of Global Apartheid? », dans Jacobs et Calland, *Thabo Mbeki's World*, p. 53.
24. SAUL, John, « Cry for the Beloved Country: The Post-apartheid Denouement », dans Jacobs et Calland, *Thabo Mbeki's World*, pp. 27-51.

25. GUMEDE, William Mervin, « Down to Business, but Nothing to Show », dans Jacobs et Calland, *Thabo Mbeki's World*, pp. 206–17.
26. ALDEN et LE PERE, « *Post-apartheid Foreign Policy* », p. 151.
27. Pour une description de ces politiques, voir par exemple KOHLI, Atul, *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, Cambridge, R.-U. : Cambridge University Press, 2004.
28. LANDSBERG, « *Impossible Neutrality?* », p. 180.
29. LANDSBERG, « *Thabo Mbeki's Legacy* », p. 217.
30. LANDSBERG, « *Impossible Neutrality?* », p. 180.
31. DE GOEDE, Meike et VAN DER BORGH, Chris, « A Role for Diplomats in Postwar Transitions? The Case of the International Committee in Support of the Transition in the Democratic Republic of the Congo », *African Security* 1, n° 2, 2008, pp. 92-114.
32. Communication personnelle avec l'un des ambassadeurs de l'époque, janvier 2015.
33. CAMMAERT, Patrick, ancien général de division aujourd'hui retraité, « Issue Brief: The UN Intervention Brigade in the Democratic Republic of the Congo », *International Peace Institute*, 5 juillet 2013, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/The%20UN%20Intervention%20Brigade%20in%20the%20Democratic%20Republic%20of%20the%20Congo.pdf>.
34. VALE, Peter, « Thabo Mbeki and the Great Foreign Policy Riddle », dans GLASER, *Mbeki and After*, pp. 254–61.
35. *Id.*, 257.
36. PRYS, « *Hegemony, Domination, Detachment* », p. 483.
37. ALDEN, Chris et LE PERE, Garth, « South Africa in Africa: Bound to Lead? », *South African Journal of Political Studies* 36, n° 1, 2009, p.148.
38. *Id.*, p. 149.
39. *Id.*, pp. 166–67.
40. Caractéristique de cette observation quelque peu surprenante, la remarque d'un assistant sud-africain (noir) de Mbeki qui assistait à une conférence en Angola : « c'est mon premier voyage en Afrique ». Cette histoire m'a été racontée par un diplomate qui a souhaité garder l'anonymat.
41. CLARK, John F., « A Constructivist Account of the Congo Wars », *African Security* 4, n° 3, septembre 2011, pp.147-70.
42. Voir également FERNANDEZ, Sergio et LEE, Hongseok, « *The Transformation of the South African Public Service: Exploring the Effects of Racial and Gender Representation on Organizational Effectiveness* », article présenté à l'occasion de la 14e édition de la International Winelands Conference, Stellenbosch, Afrique du Sud, avril 2014.
43. JACKSON, Terence et KOTZE, Elize, « Management and Change in the South African National Defence Force: A Cross-Cultural Study », *Administration & Society* 37, n° 2, mai 2005, pp.168-98.