

# LA PAIX COMME BIEN PUBLIC INTERNATIONAL

## UNE APPLICATION PRÉLIMINAIRE À L'AFRIQUE AUSTRALE

PAR

JURGEN BRAUER (\*)

ET

ANDRÉ ROUX (\*\*) (\*\*\*)

Dans son adresse présidentielle à l'American Economic Association, en mars 1986, Kindleberger s'est exprimé ainsi au sujet des « *biens publics internationaux* » : « *Le premier, c'est la paix. Les économistes sont aujourd'hui mal qualifiés pour discuter comment, après la guerre, la paix est restaurée et maintenue.* » Voilà l'intégralité des commentaires de Kindleberger sur les sciences économiques de la paix.

Depuis cette intervention, les économistes ont accompli quelques progrès concernant la compréhension économique des conflits, de la guerre et de la paix. Cette note de recherche se propose de mettre en évidence comment ces progrès pourraient être étendus à l'analyse du fonctionnement de la sécurité internationale. Tandis que l'OTAN a été analysée de manière approfondie – Sandler et Hartley (1999) en font une synthèse éclairante –, relativement peu d'études ont porté sur les autres organismes de défense internationaux comme l'ASEAN (Asie du Sud-Est), l'ECOWAS (Afrique occidentale) et la SADC (Afrique australe).

Il est possible de suggérer qu'une combinaison simple des trois concepts (dépenses militaires, sécurité internationale et paix globale) est susceptible d'être grandement utile à l'analyse économique positive (et à la conception normative) de la sécurité internationale. Il faut d'abord passer en revue la taxonomie des biens, en accordant une attention particulière au bien public

(\*) Professeur en Sciences économiques à l'Université d'Augusta (Etats-Unis) et vice-président de l'association « Economists allied for arms reduction ».

(\*\*) Professeur en Sciences économiques et directeur de l'Institute of Future Research de l'Université de Stellenbosch (Afrique du Sud).

(\*\*\*) Les auteurs remercient, pour leurs commentaires, les participants à la session annuelle de la Southern Economic Association (novembre 1997), à celle de l'Allied Social Science Associations (janvier 1998) et aux conférences internationales de Londres (mars 1998) et de Lisbonne (juin 1998). Le Professeur Dietrich Fischer et les lecteurs anonymes doivent aussi recevoir des remerciements appuyés, ainsi que le Professeur Jacques Fontanel pour sa traduction en français de cet article, qui paraîtra en anglais dans une édition spéciale de *Defence and Peace Economics*. La pleine responsabilité des auteurs reste cependant entièrement engagée.

global et aux biens internationaux, régionaux ou sectoriels (ou biens « club » internationaux purs). Il est intéressant ensuite d'analyser l'interaction entre un bien public et la technologie requise pour sa production (Hirshleifer, 1983). Il est en outre utile de récapituler les principes des organismes qui produisent les biens publics (Sandler, 1997). Enfin, il s'agit d'engager une première tentative d'application des trois concepts de biens globaux, des technologies de production, et de la conception institutionnelle de la production de sécurité et de paix dans le contexte africain austral actuel.

#### BIENS ET « MAUX » GLOBAUX

Pour commencer, analysons le schéma 1, qui propose une taxonomie des biens (1) :

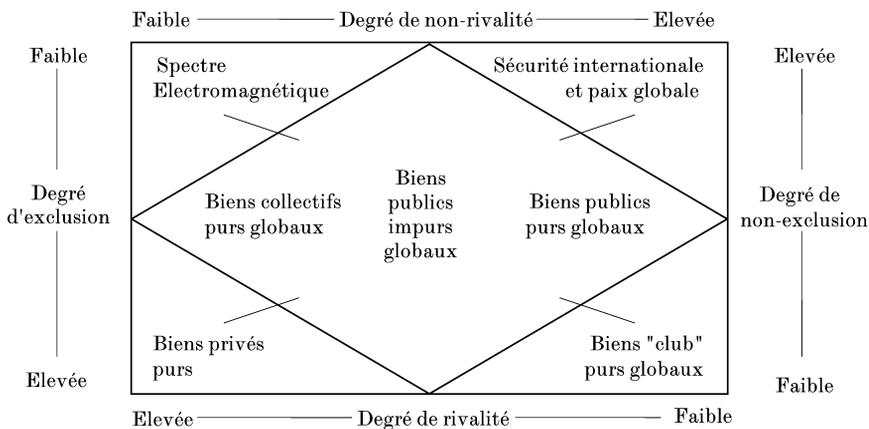
- le coin « Sud-Ouest » dépeint un bien ou service privé pur, un garde du corps personnel qui assure un service dont le caractère privatif se caractérise par une rivalité et une exclusion élevées.
- le coin « Nord-Ouest » représente un bien collectif pur (*pure common resource-good*), un bien dont les avantages sont rivaux par nature; néanmoins, personne ne peut être exclu de l'usage de ses avantages. Le spectre électromagnétique est un bien de ce type : puisque personne ne possède légitimement le spectre, nul ne peut normalement être exclu de l'utilisation des signaux radios générateurs et rayonnants; le spectre se situe en effet dans un espace de rivalité et, par suite, une radiodiffusion sur une fréquence spécifique provoque des interférences de signaux, lorsqu'un autre émetteur souhaite utiliser la même fréquence au même moment (ce qui est parfois le cas, notamment pour des objectifs militaires).
- le coin « Sud-Est » du schéma 1 met en évidence un bien « club » pur global, caractérisé à la fois par un faible niveau de rivalité et par une forte propension à l'exclusion. Des biens en principe rivaux peuvent se voir retirer l'effet de rivalité en introduisant un mécanisme approprié d'exclusion. L'Intelsat fournit un exemple intéressant : Intelsat est une organisation dont les membres sont des gouvernements et des partenaires privés non gouvernementaux (2); il gère environ vingt satellites et règle l'accès, selon la règle des coûts fondés sur l'usage; ainsi, Intelsat transforme un bien collectif de nature en « un bien collectif réservé », dit de « club », en créant un mécanisme d'exclusion. Il faut souligner, à propos de cet exemple, un point de plus grande importance pour l'analyse de la sécurité internationale et de la paix : les orbites géostationnaires ne font toujours pas l'objet de propriété privée et elles n'ont pas non plus été à l'origine

(1) D'autres, comme par exemple Stiglitz (1988) ou Holcombe (1996), ont créé des schémas similaires au schéma 1, mais pour des raisons différentes et toujours dans un contexte domestique. La prise en considération explicite des biens globaux est une contribution nouvelle à la réflexion.

(2) Pour plus de renseignements, cf. le site Internet <http://www.intelsat.int>.

de la création d'un gouvernement supranational et mondial; elles sont gérées par un système de *governance* d'une association volontaire, privée, autrement dit d'un club (3). Pour réaliser l'extension désirée, les satellites géostationnaires doivent être lancés sur une orbite située à 22 300 miles au-dessus de l'équateur, afin d'équilibrer la force centrifuge avec les forces de la gravité : cette condition physique contraint les satellites à rester à l'intérieur d'une bande orbitale d'environ 165 000 miles de circonférence. De plus, pour éviter l'interférence des signaux, les satellites doivent être éloignés les uns des autres d'au moins 200 miles (distance qu'il sera possible de réduire progressivement, avec les progrès technologiques). Il est donc possible de disposer de 800 positions satellites. Toutefois, il est fréquent que celles-ci soient déjà occupées : en effet, beaucoup de zones orbitales sont serrées, particulièrement au-dessus de l'Amérique du Nord, de l'Europe et de l'océan Indien. L'espace orbital géostationnaire apparaît alors comme un bien rare, ce qui crée des rivalités d'usage dans la nature, même si personne n'est exclu de son utilisation. L'espace orbital géostationnaire fournit donc un bon exemple de la sur-utilisation des ressources mise en évidence par Hardin (1968).

### Schéma 1 : Taxonomie des biens



- le coin « Nord-Est » donne l'exemple d'un bien public pur global, celui de la sécurité internationale et la paix globale. La paix, une fois fournie et globale, est sans exclusion : personne ne peut être exclu de l'appréciation de ses avantages. Elle est également sans effet de rivalité : la paix qui bénéficie à A conduit B aux mêmes avantages. Contraste saisissant, les

(3) Sur la question des orbites géostationnaires, voir Mendez (1992, pp. 253-258), Fischer (1997, p. 343) et Sandler (1997, pp. 157-158). Notons que l'accès aux orbites est toujours dans le champ des rivalités. Il est possible en principe d'envoyer d'autres satellites sur une orbite déjà très habitée. Cependant, il est sûrement moins cher de rejoindre Intelsat et de payer les tarifs d'accès, plutôt que de lancer un satellite propre sans intérêt du fait des interférences de signaux.

dépenses militaires nationales destinées à la défense du pays constituent collectivement un bien public pur pour la seule nation : d'un point de vue global, elles présentent des externalités négatives pour les autres nations (Garrett, 1997; Mendez, 1997). C'est le scénario classique de la course aux armements : l'Inde s'arme pour se défendre, mais pour le Pakistan, l'armement de l'Inde constitue une menace, ce qui conduit ce pays à développer ses dépenses militaires pour sa propre défense; or, cette décision induit une menace supplémentaire pour l'Inde et le processus continue. Ce qui est rationnel pour l'un peut devenir irrationnel pour les deux, mettant ainsi en évidence une application du jeu du « dilemme du prisonnier ».

#### TECHNOLOGIES DE PRODUCTION

En 1983, Jack Hirshleifer a examiné le lien entre la fourniture volontaire de biens publics et la technologie employée pour les produire : par exemple, si la technologie de la production suppose que chacun des contributeurs fournisse une part et que la valeur globale produite représente la simple somme des parties (technologie d'addition), alors, il est probable que le bien soit sujet au problème classique du « passager clandestin » (*free-rider*). Dans le cas le plus simple, si chacun des vingt membres contribue pour « un » à la production d'un bien et si la contribution totale est égale à « vingt », ceci conduit chaque participant à contourner l'effort collectif et à mener une politique personnelle. Cela est vrai pour chaque membre, sinon pour tous. Le résultat irrationnel pourrait être que le bien ne soit pas produit du tout, du fait même qu'il n'est pas rationnel pour chacun de commencer à contribuer. C'est un cas du « dilemme du prisonnier » classique ou de jeu à somme négative du type « perte-perte ». Telle était l'analyse générale de la production des biens publics jusqu'à la publication, par Hirshleifer, de son article fondamental.

Hirshleifer se rapporte à une autre technologie de production des biens publics, dite « technologie du plus faible lien » (*weakest-link technology*). Il suggère que les bénéfices de la production des biens publics produits soient au moins aussi élevés que la plus petite contribution à la production. C'est seulement si toutes les parties participent au bien collectif qu'il y aura un bien public; en revanche, si une seule partie retire son accord, il n'y aura plus de bien public du tout. La non-prolifération nucléaire en est un exemple : n'importe quel pays se conformant aux normes de non-prolifération fournit des avantages collectifs, qui ne suscitent aucun effet de rivalité ou d'exclusion; cependant, si un seul pays ne se conforme pas aux normes de non-prolifération, le bien public de la non-prolifération ne sera pas fourni du tout. La « technologie du plus faible lien » est souvent associée aux jeux d'assurance (jeux à somme positive, de type « gain-gain »), dont la qualité de rachat est la plus grande probabilité d'absence de comportement de type

passager clandestin (*free-riding*). Si A se conforme à la non-prolifération mais pas B, alors, la non-prolifération ne peut pas être réalisée : B ne peut obtenir un bien public (la non-prolifération) pour rien. De même, une fois satisfaite, aucune partie ne peut raisonnablement se retirer du projet : si l'une d'entre elles ne met pas à jour sa contribution à la non-prolifération, alors le projet dans l'ensemble cesse de fournir des avantages à tous les deux. De telles situations présentent donc de bonnes opportunités pour des contributions incrémentales : la partie A offre une nouvelle petite contribution, si la partie B accepte de faire de même ; si B accepte, d'autres propositions peuvent alors être faites, améliorant ainsi itérativement l'application du bien collectif global.

A l'autre extrémité du spectre des technologies existe ce que Hirshleifer appelle la « *technologie du meilleur tir* » (*best shot-technology*), qu'il associe aux jeux de coordination. Si B contribue à un coût de « deux » et A à un coût de « trois », alors le niveau du bien public est déterminé par A, celui qui engage la plus forte contribution. En revanche, si A contribue seulement pour « un », alors le niveau du bien public est déterminé par la contribution de B, plus grande dorénavant que celle de A. La plus grande contribution fournit le bien public ; les autres peuvent engager une politique de passager clandestin. Par exemple, la découverte d'un vaccin pour la poliomyélite a été réalisée par la (ou les) nation(s) disposant des plus grandes capacités à effectuer des efforts soutenus de recherche et développement médicale. Lorsque le vaccin est découvert, les résultats sont dispersés dans le domaine public et ils deviennent disponibles pour chacun. Quand deux parties sont presque également dotées pour entreprendre de tels efforts, la question théorique du jeu est de savoir qui commencera à supporter le coût, l'autre bénéficiant des résultats. Toutefois, quand les deux parties sont dotées de façon inégale, il est plus probable que la partie la mieux dotée encourra le coût pour son propre avantage (tout en fournissant un bien gratuit aux autres).

Ce dernier exemple met en évidence un point important bien connu. Beaucoup de biens publics globaux ne sont pas des biens publics globaux purs, car les avantages qu'ils rapportent peuvent être régionaux (internationaux) plutôt que globaux. En outre, les biens peuvent produire à la fois des bénéfices internationaux (« publics ») et nationaux (« privés »). Par essence, ce qui est produit est un produit joint (*joint product*) ou un bien public global impur (*cf.* le schéma 1). La réalisation de ceci devient également importante pour la conception des institutions.

#### CONCEPTION DES INSTITUTIONS

Dans son livre intitulé *Global Challenges*, Todd Sandler (1997, chapitre V) fournit des principes, grossièrement récapitulés ici, concernant la conception des institutions qui produisent les biens publics internationaux.

- d'abord, au lieu de viser une adhésion large et générale, il faut former un club avec un nombre restreint de membres qui partagent les mêmes goûts et accroître progressivement et lentement le nombre d'adhérents.
- en deuxième lieu, pour augmenter la probabilité des contributions et pour inciter plus d'Etats-nations à poursuivre l'action collective, il est utile de réduire et de résoudre l'incertitude concernant la nature du problème actuel (Quels sont les facteurs, notamment dans les systèmes de chauffage actuels, qui détruisent la couche d'ozone stratosphérique? L'Iraq construit-il des armes nucléaires?). La réduction de l'incertitude s'applique non seulement au coût économique d'inaction (opportunités abandonnées par une inaction continue), mais également aux avantages potentiels de l'action (opportunités saisies).
- troisièmement, l'hégémonie de l'action collective est mieux assurée par la nation qui en reçoit le bénéfice net le plus grand : ceux qui ont le plus à gagner trouveront les meilleurs arguments et ils seront les plus disposés à apporter une première contribution pour engager le coût de l'action.
- quatrièmement, il faut identifier les bénéfices globaux, mais aussi locaux et régionaux, dans la mise en place des coalitions. Par exemple, les nations ont beaucoup à gagner avec les traités régionaux de paix, sans besoin d'attendre la paix globale.
- cinquièmement, les médias du monde d'aujourd'hui, qui dépassent les frontières des Etats-nations, peuvent aider à prendre conscience des problèmes d'action collective et favoriser l'émergence de coalitions appropriées. Il faut donc utiliser les médias.
- sixièmement, les liens des membres d'abord distendus se resserrent progressivement dans le temps : ainsi, au lieu de chercher les solutions complètes immédiates, il faut envisager les améliorations par itération (4).
- septièmement, il est dangereux de copier aveuglément la solution d'un problème. Comme la discussion sur la technologie de la production de biens publics en témoigne, la nature sous-jacente du problème des biens publics varie considérablement cas par cas.

NOUVELLES INSTITUTIONS, CRÉANT DES INCITATIONS SÉLECTIVES :  
LE CAS DU SUD DE L'AFRIQUE ET DE L'AFRIQUE AUSTRALE

Il est évident, au premier regard, que le mélange des concepts de Hirshleifer et de Sandler concernant les technologies de production et la conception des institutions pourrait produire des hypothèses testables utiles et une puissance explicative dans le domaine de la sécurité internationale et de la

(4) Dans un tour de phrase heureux, le Professeur Jeff Dumas suggère de se référer au « *dating model* » (ou modèle séquentiel) : quand les jeunes commencent à organiser leur vie dans le temps, ils ont bien plus intérêt à raisonner entre eux plutôt qu'à discuter directement du collège que leurs éventuels enfants pourront fréquenter ou des voyages qu'ils souhaiteront entreprendre une fois leur retraite atteinte.

paix globale – à l'exception des analyses sur l'OTAN déjà dotées d'une large littérature. Les technologies de production, les institutions, et les structures d'incitation des accords de sécurité internationale doivent être conceptualisées, des informations statistiques assemblées et des études de cas entreprises (5). Cela serait une procédure de recherche fructueuse. Si l'on ajoute à ce mélange conceptuel la notion d'« incitations sélectives » (qui met en évidence les bénéfices privés retirés de la production des biens publics) de Mancur Olson (1965), alors une question pratique se pose : comment les institutions et les incitations doivent-elles être structurées et, à la lumière de la technologie de production applicable, comment apporter un soutien à la prévention contre la guerre, à l'intervention, au maintien de la paix – et même comment parvenir à rendre la rechute d'un état de paix vers un état de guerre irréversible. Il est intéressant de répondre succinctement à ces questions à partir du cas du sud de l'Afrique et de l'Afrique du Sud, une région plongée, de longue date, dans des conflits ininterrompus.

Si on définit la région du sud de l'Afrique comme les quatorze membres de la Communauté de développement du sud africain (Southern African Development Community ou SADC), alors la région contient deux géants en matière de population, la République démocratique du Congo (ancien Zaïre) et l'Afrique du Sud, lesquels représentent ensemble environ la moitié des 180 millions d'habitants de la région. En outre, il y a six nations de taille moyenne (Angola, Malawi, Mozambique, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe), avec des populations comprises entre 10 et 30 millions d'habitants, et enfin six petites nations (Botswana, Lesotho, île Maurice, Namibie, Seychelles et Swaziland), aux populations inférieures à 2 millions d'individus.

En termes d'accomplissement économique, l'Afrique du Sud seule, avec un quart de la population de la région, produit un PIB trois fois plus important que l'ensemble du PIB des pays membres du SADC pris ensemble. Ce « gigantisme », en soi sujet d'inquiétude pour les voisins de l'Afrique du Sud, complique la coopération et l'intégration régionales et constitue un dispositif institutionnel qui ne peut pas être négligé dans la volonté d'assurer le maintien de la paix dans la région. De manière similaire au cas du Nigeria dans le groupe d'Etats de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAS), il est difficile de prétendre à l'égalité, lorsque les représentants des Etats sont assis à la table de négociation.

(5) Nous pourrions mentionner, et pas seulement pour des raisons historiques, l'important travail de Mancur Olson (1965) et de James Buchanan (1965) concernant les actions collectives. La notion d'incitation sélective d'Olson (qui consiste à créer des bénéfices partiels privés de la production de biens publics) est d'un intérêt particulier. Plus récemment, les objectifs institutionnels ont suscité encore un plus grand intérêt interdisciplinaire, comme cela est mis en évidence par l'importante liste de livres publiés par les presses universitaires de Cambridge et d'Oxford.

*Indicateurs choisis, Afrique australe, 1995*

<i>Pays</i>	<i>Population totale</i>		<i>PIB aux prix du marché</i>	
	<i>en million</i>	<i>% de chaque région</i>	<i>US\$ million</i>	<i>% de chaque région</i>
<b>Total</b>	<b>178,874</b>	<b>100.0</b>	<b>166,003</b>	<b>2.1</b>
Angola	10,800	6.0	3,722	2.5
Botswana	1,500	0.8	4,318	2.5
République démocratique Congo	43,900*	24,5	5,268*	3.0
Lesotho	2,000	1.1	1,029	0.6
Malawi	9,800	5.5	1,465	0.8
Maurice	1,100	0.6	3,919	2.2
Mozambique	16,200	9.1	1,469	0.8
Namibie	1,500	0.8	3,033	1.7
Seychelles	74	0.0	490	0.3
Afrique du Sud	41,500	23.2	136,035	1.7
Swaziland	900	0.5	1,048	0.6
Tanzanie	29,600	16.6	3,602	2.1
Zambie	9,000	5.0	4,073	2.3
Zimbabwe	11,000	6.2	6,522	3.7

*Source* : World Bank, 1997; UNDP, 1997. Pour 1995, les données pour la République démocratique du Congo sont celles du Zaïre. La Banque mondiale (1997) donne le PIB par habitant du Zaïre, mais ne fournit pas une évaluation de la population du Zaïre (tableau 1a, p. 248). Le PNUD (1997) publie la population zaïroise en date de 1994 (tableau 22, p. 195). La multiplication de l'évaluation de la population du PNUD avec l'évaluation du PIB par habitant de la Banque mondiale évalue grossièrement le PIB du Zaïre pour 1995.

Les asymétries intra-régionales de ce type créent invariablement des soupçons quant à la domination possible de l'Afrique du Sud sur la région : ceci constitue un lourd fardeau pour la diplomatie de l'Afrique du Sud dans la région. En outre, les menaces pour la paix, la sécurité et le développement sont croissantes, au fur et à mesure que les défis non militaires émergent, sous forme, par exemple, d'endettement extérieur, de déséquilibres fiscaux, d'instabilité politique sérieuse dans beaucoup de pays et, de manière récurrente, de sécheresses, de crises relatives à la malnutrition, à la faim, à l'écoulement des migrants et à la recherche de nouveaux espaces verts. En dépit (et, dans certains cas, en raison) des nombreuses tentatives pour amorcer des réformes libérales (par exemple, les principes démocratiques ou les programmes d'ajustement structurels néo-libéraux), il existe dans certains milieux l'idée selon laquelle l'Afrique se situe de plus en plus à la périphérie de l'économie mondiale et est condamnée à la pauvreté, à la paupérisation et à l'ostracisme.

Dans la région du Sud de l'Afrique, l'économie de l'Afrique du Sud, du fait même de son niveau de développement, se tient comme un phare bril-

lant : elle surpasse ses voisins dans de nombreux domaines. Toutefois, dans toute la région, le pas du changement s'est déplacé et a perverti les comportements acceptés des Etats. On s'attend à ce que l'intensité de ce processus augmente, en même temps que s'approfondit le processus d'intégration régionale. En outre, les problèmes constants de sécurité continuent à menacer la région : ainsi, la prolifération des armes dans toute la région – un legs du passé idéologique – s'avère extrêmement déstabilisante.

Deux forces principales émergent alors clairement dans la division entre l'Afrique du Sud et les autres pays sur le sous-continent.

- d'abord, l'incapacité même de produire les conditions d'une vie très pauvre, dans ce qui est une vaste terre en friche économique, contraint des millions d'habitants affamés et miséreux à rechercher ailleurs des pâturages plus verts (*push-forces*) : pour beaucoup d'entre eux, l'Afrique du Sud représente ces pâturages plus verts (*pull-forces*). Il en résulte par conséquent un afflux annuel de centaines de milliers d'immigrés illégaux en Afrique du Sud. Ces réfugiés « économiques » étrangers exercent une pression considérable sur une situation démographique déjà explosive en Afrique du Sud. Avec de plus en plus de personnes cherchant du travail et de la nourriture et réclamant cela dans un pays aux ressources contraintes, le potentiel d'émergence d'un conflit violent est élevé. Paradoxalement, la qualité de la performance économique de l'Afrique du Sud et ses perspectives relatives aux autres pays de la zone contribuent fortement à la croissance du chômage et à la désintégration sociale. Aussi longtemps que subsisteront des disparités régionales aussi prononcées dans le sous-continent, l'Afrique du Sud aura à faire face à un afflux inévitable d'immigrés illégaux. Aussi est-il dans son intérêt d'apporter une contribution significative au développement économique et à la prospérité des pays africains limitrophes : mieux vaut importer des biens et des services de chez ses voisins, plutôt que l'instabilité sociale et politique.
- en second lieu, les développements récents ont augmenté le potentiel de conflit. D'intenses problèmes ont surgi dans la mise en place et le renforcement des cessez-le-feu et des accords de paix, au même titre que la démobilisation des armées ou l'intégration des anciens ennemis dans des structures armées unifiées. La sécurité est également menacée par le grand nombre de mines sur plusieurs territoires, notamment au Mozambique et en Angola. Les conflits sont susceptibles également de réduire l'activité économique et l'impact à court terme des programmes d'adaptation structurels du FMI pourrait négativement affecter des efforts de réconciliation interne. Enfin, les changements ont réveillé les fidélités ethniques, religieuses et sub-nationales longtemps maintenues en sommeil. Le phénomène de fragmentation des Etats peut également apparaître dans la région, comme à Zanzibar, dans la province de Shaba dans la République démocratique du Congo, dans l'Angola du Sud et au Mozambique du

Nord. En raison de la porosité des frontières, les changements ne peuvent pas être contenus à l'intérieur d'un seul pays. En conséquence, les conflits débordent les frontières, ce qui constitue dorénavant un souci permanent dans la région. En plus des conflits internes aux Etats, dans quelques cas isolés, des pays de la région sont impliqués dans des conflits de frontières ou se disputent quelques arpents de terre.

Historiquement, quatre institutions en Afrique australe ont eu une influence : l'Union douanière du Sud de l'Afrique (Southern African Customs Union ou SACU); la Communauté de développement de l'Afrique australe (Southern African Development Community ou SADC); le Marché commun de l'Afrique de l'Est et du Sud (Common Market of East and Southern Africa ou Comesa); les Etats de la ligne de front (Frontline States ou FLS). Chaque organisation est née à un moment différent d'un passé turbulent, afin de faire face à un ensemble de circonstances légèrement différentes. En 1994, la pleine réadmission de l'Afrique du Sud dans les structures politiques et économiques de la région a excessivement affaibli la puissance relative de ces organisations dont, excepté pour la SACU, l'Afrique du Sud était précédemment exclue. Le défi central auquel doit faire face la région réside dans le choix d'un instrument institutionnel qui puisse canaliser les énergies dans les décennies à venir : la SADC semble être le candidat le plus probable, compte tenu de ce que le FLS n'est plus significatif, du fait de la démocratisation de l'Afrique du Sud et que, depuis 1910, l'objectif du SACU, dont l'incorporation dans la SADC est plus probable que son propre développement, est strictement limité aux problèmes douaniers. De son côté, le Comesa prend le chemin de la débandade, depuis que les membres du SADC ont signé, en 1996, un protocole commercial dans le but d'établir une zone de libre-échange dans le Sud de l'Afrique pour l'année 2004.

La SADC accroît le nombre de ses adhésions et de ses fonctions. Depuis 1997, elle compte 14 Etats-membres, avec les adhésions des Seychelles et de la République démocratique du Congo. L'organisation comprend maintenant 19 zones fonctionnelles (comme le commerce et l'investissement, l'agriculture), appelées « secteurs », deux « commissions », cinq « protocoles » (le dernier en date étant le Trade Protocol de 1996) et, depuis 1995, un « organe » (Organ on Politics, Defence and Security, OPDS) concernant la politique, la défense et la sécurité. Les principes et les objectifs du OPDS sont affichés dans l'encadré p. 753. Le langage de ces principes et objectifs met en évidence le fait que l'OPDS est, jusqu'ici, sans influence (6).

(6) Par exemple, un article de *SADC Today*, daté du 16 septembre 1997, explique : « *les responsables du SADC se rencontrent en Angola, sur la question de la sécurité régionale à la fin du mois de septembre à Luanda. L'Angola apportera des propositions de paix (selon le Secrétaire exécutif du SADC, Kaire Mbuende). La discussion sera concentrée entre le gouvernement angolais et l'UNITA. Mbuende a dit que l'absence d'engagement de l'UNITA à prendre pleinement part au gouvernement d'unité nationale et son échec dans la démobilisation des troupes reste un facteur de souci. Les responsables de la SADC décideront aussi qui sera à la tête de l'organisme*

Compte tenu de ces facteurs – instabilité politique et incertitudes conséquentes ; courants politiques et économiques récurrents de réfugiés ; développement ininterrompu, par la SADC en tant que région, d'un forum de coopération –, quelles mesures pourraient être prises pour influencer les développements, notamment ceux relatifs à la sécurité dans la région ? A la lumière de notre discussion sur l'effet des biens globaux et des technologies de production et de la conception institutionnelle, nous proposons que l'Afrique du Sud et la SADC reconnaissent le besoin d'identifier plusieurs principes susceptibles de guider leur approche de la coopération, de la paix régionale et de la sécurité :

- d'abord, l'adjonction, en 1994, de l'Afrique du Sud à la SADC a probablement fait passer la production des biens publics internationaux de cette organisation d'une technologie d'« addition » à une technologie du « meilleur tir » (*best-shot technology*). La nature économique de l'institution a été transformée, même si ses règles institutionnelles (un membre, une voix) ne l'ont pas été. Après l'admission de l'Afrique du Sud, ce fut une erreur d'ajouter aussi Maurice (1995), le Congo (1997), et les Seychelles (1997), membres les plus susceptibles d'engager une politique de « passager clandestin », limitant ainsi l'importance de ce que l'Afrique du Sud aurait pu faire si le nombre potentiel de non ou de faibles payeurs était resté limité. En un mot, les adhésions au club de la SADC ont été trop nombreuses et trop rapides, sans que nouveaux membres aient des contributions significatives.
- en deuxième lieu, le cas du Congo est particulièrement intéressant : n'étant traditionnellement pas perçu comme « du Sud », ce pays francophone, politiquement très troublé, engagé dans de nombreuses luttes de frontières et submergé par les incertitudes, est cependant potentiellement un partenaire hautement intéressant et lucratif en ce qui concerne les matières premières, particulièrement pour l'Afrique du Sud. Dans les années à venir, le Congo pourrait apparaître comme un fardeau net plutôt qu'un avantage net à l'organisation SADC. Cependant, ironiquement, le Congo a renforcé l'intérêt pour le maintien de la paix régionale. Dans la conflagration actuelle au Congo, ce sont les membres amis de la SADC (Angola, Namibie, et Zimbabwe en particulier) qui ont fourni les troupes qui ont permis au gouvernement formel du Congo de se maintenir (*cf.* l'objectif mutuel de pacte de la défense du tableau 2).

*responsable de la Politique, la Défense et la Sécurité' du SADC, l'organisation en charge de la résolution du conflit. Cependant, jusqu'à présent, il n'existe pas de mécanisme régional en vigueur. En effet, c'est le Conseil de sécurité des Nations Unies et non l'organisme de la SADC qui a imposé des sanctions contre le mouvement rebelle de l'Angola, l'UNITA, en vue de lui imposer le respect de l'accord de paix de Lusaka signé en novembre 1994 » (SADC Today, vol. 1, n° 5).*

## **Principes et objectifs de l'organe de la SADC sur la politique, la défense et la sécurité**

### *Principes (Extraits)*

- Egalité souveraine de tous les Etats membres ;
- Respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de chaque Etat et du droit inaliénable à une existence indépendante ;
- Accomplissement de la solidarité, de la paix et de la sécurité dans la région ;
- Observation des droits de l'homme, de la démocratie et des règles de la loi ;
- Règlement paisible des conflits par voie de négociations, de médiation et d'arbitrage ;
- Promotion du développement économique dans la région de la SADC afin de réaliser, pour tous les Etats-membres, l'équité, l'équilibre et les avantages mutuels ;
- L'intervention militaire de quelque nature que soit ne sera décidée que lorsque tous les remèdes politiques possibles auront été épuisés, en accord avec la Charte de l'Organisation de l'Unité de l'Afrique (OUA) et celle des Nations Unies.

### *Objectifs (Extraits)*

- Protéger le peuple et sauvegarder le développement de la région, contre l'instabilité résultant du rejet de la loi et de l'ordre, des conflits inter-étatiques et de l'agression externe ;
- Encourager la coopération politique des Etats-membres et l'évaluation des systèmes et des institutions politiques communs ;
- Développer une politique étrangère commune dans les zones d'intérêt mutuel et prendre en compte, en tant que région, les questions d'intérêt commun dans les forums internationaux ;
- Coopérer entièrement à la sécurité et à la défense régionales par la gestion et la résolution de la prévention des conflits ;
- Etre médiateur dans les disputes et conflits entre les Etats ou à l'intérieur des Etats ;
- Employer la diplomatie préventive pour limiter les conflits, à la fois à l'intérieur et entre les Etats, par un système de détection précoce ;
- Là où le conflit se produit, chercher à résoudre celui-ci aussi rapidement que possible par des moyens diplomatiques. Dans le cas où ces moyens échoueraient, l'organe recommanderait aux sommets des chefs d'Etat des mesures punitives. Ces réponses seraient convenues dans un protocole relatif à la gestion de la paix, de la sécurité et des conflits ;

- Favoriser et mettre en valeur le développement des institutions démocratiques et les pratiques des Etats-membres et encourager l'observation des droits universels de l'homme, conformément aux Chartes et aux Conventions de l'OUA et des Nations Unies;
- Favoriser la paix et le maintien de la paix afin de réaliser la paix et la sécurité durables;
- Donner le support politique aux organes et aux institutions de la SADC;
- Développer une capacité collective de sécurité et s'accorder sur une défense mutuelle pour répondre aux menaces extérieures et assurer une capacité régionale de maintien de la paix à l'intérieur des armées nationales qui pourraient être invitées dans la région ou ailleurs sur le continent;
- Favoriser les dimensions politiques, économiques, sociales et environnementales de la sécurité;
- Développer une coopération étroite entre les services de police et de sécurité de la région, en vue de lutter contre le crime transfrontalier et de promouvoir une approche commune de base en matière de sécurité;
- Encourager et surveiller la ratification des Conventions de l'OUA, des Nations Unies et d'autres institutions et traités internationaux sur la limitation des armements et le désarmement, les droits de l'homme et les relations pacifiques entre les Etats;
- Coordonner la participation des Etats membres dans les opérations internationales et régionales de maintien de la paix;
- Intervenir dans le conflit extrarégional qui affecte la paix et la sécurité en Afrique australe.

Source : <http://www.sade-usa.net/reference/protocol/organ.html>

Immédiatement après avoir pris ses fonctions, à l'été 1999, le Président sud-africain nouvellement élu, Thabo Mbeki, a suggéré de déployer des forces de maintien de la paix sud-africaines au Congo contre des rebelles soutenus par l'Ouganda et le Rwanda, non membres du SADC. La présence ou l'absence de l'Afrique du Sud fait une différence énorme : en son absence, le souhait des plus petits Etats de la SADC de se retirer de leur engagement coûteux au Congo suggère que la réalisation ou le maintien de la paix sont un jeu d'addition dans lequel il est toujours plus intéressant de laisser les contributions aux autres, ce qui revient à dire que le bien public international de maintien de la paix ne serait pas fourni et que le Congo peut exploser encore une fois, avec des conséquences fortement incertaines pour ses voisins du Sud et pour la SADC; en revanche, en présence de l'Afrique du Sud, les enjeux sont différents (si l'Afrique du Sud décide de projeter sa grande puissance au Congo, ni les rebelles, ni l'Ouganda, ni le Rwanda, ne pourraient

espérer être plus qu'un facteur d'irritation pour ce pays ; si l'Afrique du Sud décide de jouer cette carte, le jeu serait alors transformé « en stratégie du meilleur tir »), ce qui a comme conséquence un ensemble curieux d'incitations. En tant que joueurs mineurs, d'autres membres de la SADC pourraient vouloir s'affranchir des coûts au détriment de l'Afrique du Sud. Cependant, cette dernière peut obtenir des contributions, en menaçant de réduire sa contribution et de laisser les Etats-membres exposés de la SADC le long de la frontière du Congo se défendre par eux-mêmes.

- troisièmement, en raison de l'effet de « gigantisme » que l'Afrique du Sud exerce, la coopération régionale en Afrique australe, y compris la coopération en matière de paix et de sécurité, est essentiellement une technologie « du meilleur tir » (*best-shot technology*). Dans la plupart des cas, la *leadership* et les contributions suffisantes doivent venir d'Afrique du Sud, qui a pourtant intérêt à attirer les autres membres de la SADC dans un processus de coopération.
- quatrièmement, l'avenir de la SADC comme institution pertinente dépend en grande partie des intérêts et politiques sud-africains internes. Il faut aussi attirer l'attention sur la nécessité de fournir à l'Afrique du Sud des avantages nets de son adhésion à la SADC. Ainsi, tous les membres de la SADC doivent considérer les avantages (nationaux) privés de l'Afrique du Sud, de façon à extraire, des fonds destinés à financer les biens publics internationaux, des avantages pour eux-mêmes. Quand l'Afrique du Sud dispose de plus de sécurité (lorsqu'il y a moins d'émigrants de la SADC), elle dispose de plus de disponibilité d'investissements intéressants (par exemple, au Congo) et produit de la croissance économique, aux effets positifs sur la croissance des autres membres de la SADC : les adhérents de l'organisation doivent donc être encouragés et non réprimandés, pour ce qui est de leur comportement de type passager clandestin ou à prix très faible dans le financement de la sécurité régionale et les avantages autres que l'Afrique du Sud peut pourvoir. L'envie serait une mauvaise politique. Il est préférable de monter en co-attelage avec l'Afrique du Sud, que de ne pas monter du tout. Les deux parties en présence, la SADC et l'Afrique du Sud doivent reconnaître ce point.
- cinquièmement, la suggestion de Sandler selon laquelle des coalitions doivent être créées de manière assez lâche et les contraintes être serrées progressivement, est appropriée à la SADC. Il est significatif que l'Organe Politique, de Défense et de Sécurité, bien que formellement sous le parapluie de la SADC, soit en fait un établissement séparé, dont le développement séparé est envisageable. En principe, il n'y a aucune restriction qui empêcherait deux membres quelconque de la SADC de former une force de maintien de la paix jointe sous l'égide de l'OPDS (7). Cependant, il faut encore que les membres de la SADC reconnaissent la stratégie du

(7) Quelques-uns des points mentionnés dans ce paragraphe sont développés dans Brauer (à paraître).

« meilleur tir » et l'effet de « gigantisme » (ou de dimension) que l'Afrique du Sud exerce. Un club de défense commune, sur la base des règles de l'OTAN, serait inévitablement dominé par les ressources militaires, d'armement et d'expérience considérables de l'Afrique du Sud ; cependant, du fait même de cette domination, le club serait très vulnérable au retrait de l'Afrique du Sud. Une telle force de maintien de la paix (*peacekeeping*), envisagée comme force permanente effective, devrait donc être mise en place selon des dispositifs institutionnels qui rendent crédible et fiable la participation continue de l'Afrique du Sud.

### CONCLUSION

Dans cette note de recherches, nous avons brièvement passé en revue la taxonomie des biens publics globaux et des technologies de production de bien public et la conception institutionnelle et nous avons considéré la manière dont ces concepts pourraient s'appliquer au cas de la paix et de la sécurité internationale en Afrique australe. Il s'avère que les concepts de Hirshleifer et Sandler peuvent être utilement appliqués en Afrique australe, mais également aux autres agences de sécurité internationale, en Asie et en Afrique notamment.

### INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

- James BUCHANAN, « An Economic Theory of Clubs », *Economica*, vol. 32, février 1965, pp. 1-14.
- Jurgen BRAUER, « Regional Peace as an International Public Good : Collective Action in southern Africa », in J. BRAUER/K. HARTLEY (dir.), *The Economics of Regional Security : NATO, the Mediterranean and Southern Africa*, Harwood Academic Publishers, à paraître.
- Dietrich FISHER, « A World Treasury », in Jurgen BRAUER/William GISSY (dir.), *Economics of Conflict and Peace*, Avebury Press, Aldershot, 1997, pp. 337-354.
- John GARRETT, « Policies for Peace : An Analysis of the Causes of Military Expenditures and the Means to Disarmament », in Jurgen BRAUER/William GISSY (dir.), *Economics of Conflict and Peace*, Avery Press, Aldershot, 1997, pp. 355-375.
- Garrett HARDIN, « The Tragedy of the Commons », *Science*, vol. 162, 1968, pp. 1243-1248.
- Jack HIRSHLEIFER, « From Weakest-Link to Best-Shot : The Voluntary Provision of Public Goods », *Public Choice*, vol. 41, n° 3, 1983, pp. 371-386.
- Randall G. HOLCOMBE, *Public Finance*, West Publishing, St. Paul, 1996.
- Charles KINDLEBERGER, « International Public Goods Without International Government », *American Economic Review*, vol. 76, n° 1, mars 1986, pp. 1-13.