

# Afrique australe

Afrique du Sud, Angola, Botswana, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Swaziland, Zambie, Zimbabwe

*Tom Lodge*

## Vue d'ensemble

Le Nouveau partenariat pour le développement en Afrique (NEPAD) vise à atteindre des flux d'investissement de plus de 60 milliards de dollars américains par an en Afrique. L'objectif est ambitieux et sa réalisation dépendra largement des perceptions de la gouvernance sur ce continent par des investisseurs.

Les récentes fraudes électorales en Zambie et au Zimbabwe, qui s'ajoutent à la faillite de l'État de droit au Zimbabwe, ont contribué à la nervosité des investisseurs en Afrique australe, ce qui rend l'objectif encore plus difficile à atteindre, quoique la confiance en la vigueur de l'économie d'Afrique du Sud persiste.

L'endettement de la plupart des pays d'Afrique australe ainsi que leur dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure sont des incitations fortes pour faire preuve de bonne gouvernance auprès des bailleurs de fonds et des investisseurs. En effet, bien que les responsables du NEPAD doivent encore énoncer les normes précises de bonne gouvernance auxquelles les pays membres sont censés souscrire, certains gouvernements de la région se sont d'ores et déjà formellement engagés à suivre les principes de lutte contre la corruption.

Néanmoins, il existe des indications claires de la résistance institutionnelle à la mise en œuvre de mesures efficaces pour attaquer de front le phénomène de la corruption et le maîtriser. Les efforts déployés pour endiguer la corruption ont été sapés par l'ingérence des milieux politiques dans une vaste enquête sur des marchés publics d'armes en République sud-africaine et par la réticence au Mozambique à entamer des poursuites après l'assassinat d'enquêteurs spécialisés dans les affaires de corruption, ainsi que le non-respect des règles d'information financière du Parlement dans plusieurs autres pays. Dans l'intermède, deux cas significatifs de fraude électorale – et l'apparente tolérance dont les États voisins ont fait montre – soulèvent des questions préoccupantes sur le devenir des institutions libres et démocratiques dans toute la région. Cela vaut particulièrement pour l'Angola et le Mozambique où les partis au pouvoir entretiennent des objections idéologiques tenaces contre ce genre d'institutions et les codes de gouvernance qu'elles représentent.

Malgré le fait que la corruption dans le secteur privé attire moins l'attention des médias que le secteur public, une série de scandales bancaires en République sud-africaine a amené de grandes sociétés à faire du lobbying et à introduire des procédures plus efficaces en matière de gouvernance sociétariaire.

Les organisations de la société civile s'attèlent de plus en plus à lutter contre la corruption, même si des rapports sur le Zimbabwe semblent indiquer que certaines ONG seraient elles aussi impliquées dans des cas d'abus. Malgré le renforcement de la législation sur la liberté de l'information dans certains pays, la fin de 2001 a vu une montée générale de l'hostilité des gouvernements contre les médias indépendants avec l'introduction de mesures restrictives musclées contre la presse dans le Swaziland, en Zambie et au Zimbabwe.

### Aux niveaux international et régional

Le NEPAD a pris sa forme institutionnelle en octobre 2001 lors de la création de son secrétariat à Midrand (République d'Afrique du Sud). Le but de ce partenariat est de devenir l'agent charnière du continent africain pour la promotion du progrès économique, de la démocratie et la réduction de la pauvreté. Le projet de charte du NEPAD énumère une liste impressionnante d'objectifs tout en reconnaissant que les ressources nécessaires à leur réalisation dépendent directement de l'exécution des engagements pris par ses membres en matière de bonne gouvernance, y compris l'éradication de la corruption. Les gouvernements du G8 ont présenté un acquiescement bienveillant au programme du NEPAD. Pour autant, son succès exigera à terme une consolidation de la confiance envers l'Afrique des milieux des affaires à l'étranger.

Alors que l'on pourrait s'attendre à ce que les pays très endettés soient particulièrement sensibles à la pression des bailleurs de fonds pour limiter la mauvaise gestion financière, l'inverse se vérifie souvent. Les gouvernements d'Afrique australe ont, d'une part, élaboré des codes de conduite et fondé des agences de tutelle, mais ont, d'autre part, bien souvent recours à une rhétorique populiste où l'on décrit les organisations internationales comme voulant affaiblir la souveraineté nationale en parrainant l'opposition au gouvernement dite « antipatriotique ».

À titre indicatif, en janvier 2002, le président Bakili Muluzi du Malawia a condamné les tentatives de prise d'influence des bailleurs de fonds sur la politique intérieure dans des remarques adressées directement au Danemark qui a émis des critiques concernant des cas de corruption et de violation des droits humains<sup>1</sup>. Par la suite, le Danemark a retiré son aide au développement pour motif de corruption et d'intolérance envers l'opposition politique<sup>2</sup>, et le Royaume-Uni a suspendu son aide budgétaire au début de 2002<sup>3</sup>. En mars 2002, la mission du Fonds monétaire international (FMI) a demandé au gouvernement de faire aboutir des enquêtes sur des affaires de corruption impliquant des sociétés paraétatiques et en suspens depuis longtemps<sup>4</sup>.

En Zambie, le président Levy Mwanawasa, récemment élu, a lancé une attaque virulente contre les bailleurs de fonds bilatéraux qui « soutiennent l'anarchie » (mais fournissent également 50 % du budget de l'État) dans son discours d'investiture. Des accusations de fraude lors des élections de décembre 2001 ont sérieusement mis à l'épreuve la volonté des bailleurs de fonds à combattre la corruption en Zambie. En principe, le respect des critères de bonne gouvernance a une incidence sur les versements des bailleurs de fonds au budget de la Zambie. Cependant, en l'absence de sanctions réelles après les élections, cette prémisse doit être remise en cause.

Il existe des exemples où des réformes visant à lutter contre la corruption poussées par des bailleurs de fonds ont abouti à des résultats positifs malgré les ressentiments suscités dans les rangs politiques. Un programme signé en avril 2000 et financé par le FMI en Angola a produit des résultats tangibles lors de son évaluation en juillet 2001. Les objectifs du programme comprenaient un audit de diagnostic du secteur très controversé du pétrole par KPMG, une réduction des dépenses hors budget et une augmentation généralisée de la transparence fiscale. L'exécution du programme était une des conditions de qualification de l'Angola pour de futurs prêts.

Quinze mois plus tard, le FMI a indiqué qu'à partir de l'étude diagnostique, et ceci bien que le gouvernement n'ait pas rempli toutes les conditions, des progrès avaient été réalisés concernant les rapports trimestriels ainsi qu'une certaine amélioration dans la redirection de dépenses précédemment secrètes vers des canaux réglementés. Pour autant, seule une fraction des recettes pétrolières angolaises est officiellement portée au budget de l'État.

La pression extérieure exercée sur le Mozambique a abouti à la mise en place en décembre 2001 d'une unité de lutte contre la corruption officielle auprès du bureau du procureur général. Sa priorité première portera sur le paiement de pots-de-vin dans l'appareil judiciaire<sup>5</sup>. Les efforts déployés par la société Crown Agents, société de gestion financière basée au Royaume-Uni, en vue d'enrayer la corruption dans le vaste dispositif portuaire au Mozambique, n'ont pas abouti malgré la création d'une nouvelle unité de répression de la corruption dans les services des douanes portuaires en octobre 2000. Crown Agents a signalé une augmentation des recettes recueillies mais souligné aussi que la prévalence de comportements malhonnêtes parmi les responsables portuaires n'avait pas foncièrement fléchi<sup>6</sup>.

L'action conjointe du Mozambique et du Botswana dans le cadre de campagnes anti-corruption traduit une tendance régionale à la hausse. En février 2002, le Comité de coordination des directeurs de police réglementaire d'Afrique australe s'est réuni à Johannesburg afin d'étudier les modalités de renforcement du cadre législatif en matière de blanchiment d'argent<sup>7</sup>. Cette collaboration résultait partiellement de craintes de transferts financiers par des organisations terroristes internationales.

Mais c'est l'adoption d'un protocole de lutte contre la corruption par les chefs d'État de la Communauté du développement d'Afrique australe (SADC) en août 2001 qui pourrait s'avérer être l'initiative de la région la plus porteuse<sup>8</sup>. Le protocole, adopté au sommet du Malawi, porte sur une gamme de mesures préventives, y compris des codes de conduite, l'accès à l'information et la protection des personnes qui dénoncent des faits de corruption. Il exige en outre des gouvernements qu'ils rendent passibles de sanctions pénales les actes de corruption d'agents de la fonction publique étrangers, faisant ainsi de la corruption une infraction susceptible de donner lieu à une extradition.

Un comité établi par le Forum sud-africain contre la corruption (SAFAC) assurera le suivi du respect du protocole<sup>9</sup>. Le SAFAC a démarré ses travaux en juin 2000 grâce au parrainage de neuf États membres de la SADC afin de faciliter la coopération régionale entre les diverses agences de lutte contre la corruption. En 2001, le SAFAC a assisté le gouvernement du Lesotho pour mettre sur pied sa direction de répression de la corruption et des infractions économiques<sup>10</sup>.

### Au niveau national



Zapiro, Afrique du Sud

En avril 2002, le cessez-le-feu conclu par le gouvernement angolais et les rebelles d'Unita a fait jaillir l'espoir de mettre un terme à la plus longue guerre de la région. L'avènement de la paix en Angola pourrait provoquer une pression renouvelée de l'opinion pour plus d'ouverture dans l'utilisation des pétrodollars par le gouvernement. Un mois à peine avant le cessez-le-feu, Global Witness, une

ONG internationale, publiait un rapport caustique sur les « mécanismes de détournements systématiques par l'État angolais » et lançait un appel pour une plus grande transparence dans les secteurs pétrolier et bancaire<sup>11</sup>. Toutefois, la résistance idéologique continuera d'être un obstacle de taille à la réforme politique et économique.

De la même façon, au Mozambique, le renouveau, après les élections de 1999, de l'aile gauche du parti au pouvoir, FRELIMO, a renforcé l'opposition aux efforts de libéralisation économique.

L'antipathie pour les réformes du marché dans les rangs des dirigeants du FRELIMO pourrait procurer une certaine protection aux éléments corrompus de la hiérarchie du parti. L'ascendance des idéologues traditionnels semble avoir contribué à la réticence de l'appareil judiciaire à entreprendre des poursuites dans les cas de fraude impliquant de hauts responsables<sup>12</sup>.

Les fraudes électorales en Zambie et au Zimbabwe dans le courant de l'année ont fait reculer les avancées en matière de bonne gouvernance dans toute la région étant donné qu'elles n'ont pas donné lieu à la censure des autres États membres de la SACD. Un rapport de l'Union européenne (UE) a apporté des preuves à l'appui de soupçons déjà très répandus portant sur des cas de fraude lors des élections présidentielles et législatives zambiennes de décembre 2001. Les observateurs de l'UE ont estimé que les 100 % de participation au scrutin dans certaines circonscriptions « n'étaient tout simplement pas crédibles », particulièrement en l'absence de bulletins nuls. L'on soupçonne un truquage des bulletins dans au moins trois provinces<sup>13</sup>.

La corruption est quasiment omniprésente au Zimbabwe, et un récent rapport économique des Nations unies constate que nombre de problèmes qui frappent différents secteurs au Zimbabwe peuvent être attribués à un écueil central : « la crise de la gouvernance<sup>14</sup> ». Les élections présidentielles de 2002 au Zimbabwe sont généralement perçues comme ayant été truquées après que les autorités avaient réduit le nombre de bureaux de vote dans les banlieues aux mains de l'opposition, obligeant ainsi les électeurs à faire la queue pendant trente heures<sup>15</sup>. Dans les zones rurales 400 000 noms ont, paraît-il, été ajoutés aux listes électorales après la fermeture officielle des inscriptions<sup>16</sup>. Des écarts importants entre les résultats de la Commission de surveillance électorale et ceux du dépouillement final des voix livrés par les observateurs du Commonwealth sous l'égide du chef du service des inscriptions permettent d'accuser le parti au pouvoir d'avoir massivement gonflé les urnes en sa faveur<sup>17</sup>.

Néanmoins les États de la SADC ont déclaré le résultat « légitime » envers et contre toutes les critiques émises par les observateurs du Forum parlementaire de la région ainsi que l'équipe majoritairement africaine du Commonwealth. La victoire du président Robert Mugabe réduit les chances de réforme administrative dans un gouvernement responsable d'abus flagrants du pouvoir exécutif.

Ailleurs en Afrique australe, les signes de bonne volonté politique pour affronter la corruption étaient ambivalents au sein des organes gouvernementaux et officiels. Les grands scandales au Malawi et au Mozambique ont indiqué un haut niveau de résistance aux enquêtes officielles sur la corruption. L'appel d'offres pour la gestion de la Société de télécommunications du Malawi (MTL) a été emporté par un groupement qui incluait le ministre de l'Information et le président de MTL, qui se trouve être l'épouse du ministre délégué aux Affaires présidentielles. Le Bureau de lutte contre la corruption a interpellé quatre cadres supérieurs de MTL pour manquement aux procédures de soumission. Pourtant, ils ont repris leur poste après avoir été libérés sous caution au lieu d'être suspendus et l'intégrité de leur salaire a été maintenue.

Au Mozambique, les poursuites judiciaires contre six hommes inculpés en mai 2001 pour avoir assassiné le journaliste Carlos Cardoso ont connu bien des aléas et la famille Cardoso a subi toutes sortes de harcèlement. L'on suppose que le journaliste a été éliminé en raison de son enquête sur le détournement de \$14 millions USD lors de la privatisation de la Banque du commerce du Mozambique. Dans une affaire séparée, Antonio Siba Siba Macuacua, le responsable de la Banque centrale, nommé président de la Banque australe, a été éliminé en août 2001. À l'époque des faits, il menait une enquête sur des prêts à recouvrer au sein de la banque qui a fait faillite en avril 2001 après avoir manqué de récupérer des prêts de faveur. Le portefeuille de la banque comportait nombre de prêts à des personnalités politiques.

De manière plus encourageante, le procès le plus important de la région s'est terminé en juin 2002 par une condamnation de Masupha Ephraim Sole, ex-PDG de l'Autorité de développement des Hautes Terres du Lesotho avec une peine de prison ferme de dix-huit ans pour corruption. Il a été prouvé que des millions de rands sud-africains en provenance de sociétés de conseil mêlées dans un projet de construction de barrage avaient été crédités sur le compte suisse de Sole. Les sociétés devraient elles aussi passer devant le tribunal vers la fin de l'année 2002.

En Zambie, il existe certaines indications de la détermination de l'exécutif de lutter contre la corruption des agents publics. En mars 2002, le président Levy Mwanawasa a lancé son Mouvement national de lutte contre la corruption<sup>18</sup>. Antérieurement, Mwanawasa avait invité les législateurs zambiens dans son discours d'investiture à approfondir les questions ressortant des rapports de la Cour des comptes et de la Commission de lutte contre la corruption<sup>19</sup>. Mwanawasa a été élu comme candidat du Mouvement pour la démocratie multipartite (Movement for Multiparty Democracy-MMD) pour succéder au président sortant Frederick Chiluba partiellement en vertu de son intégrité. Son ministre des Affaires étrangères, Katele Kalumba, fut accusé en 2001 de détournement de fonds publics au profit du MMD alors qu'il était ministre des Finances. Bien que Kalumba ait été disculpé, deux de ses collègues au cabinet furent condamnés<sup>20</sup>. L'assurance de

Mwanawasa que son gouvernement « exigerait honnêteté et intégrité » et ne laisserait « aucune place à la corruption » a provoqué une réaction cynique dans la presse<sup>21</sup>. Dans l'intervalle, la Commission de lutte contre la corruption a entamé son enquête sur les allégations de transactions en sous-main passées entre le gouvernement de Chiluba et des compagnies pétrolières étrangères au sujet du rachat de parts de raffineries locales<sup>22</sup>.

Cependant, les plus graves accusations de corruption à l'encontre d'une administration en exercice portent sur des contrats d'achat d'armes en Afrique du Sud. Suite à une investigation conjointe de la direction du parquet, du protecteur public et de la Cour des comptes, un rapport remis au Parlement en novembre 2001 innocenta les membres du cabinet du président Thabo Mbeki, mais exprima de sérieuses réserves concernant l'administration des procédures d'adjudication.

Le rapport cite nommément les agents qui ont accepté des cadeaux de la part de soumissionnaires et allègue que le directeur des acquisitions au ministère de la Défense a privilégié des sociétés où son propre frère détient des intérêts<sup>23</sup>. Bien que le rapport ne vise en aucun cas à blanchir les fraudeurs comme l'a prétendu l'opposition politique, il reste toutefois trop candide dans son dédouanement de l'exécutif. Un code des responsabilités plus rigoureux aurait tenu les ministres responsables des agissements frauduleux de leurs subalternes dans leur ministère de tutelle.

En vertu d'une convention, le Comité permanent des comptes publics du Parlement sud-africain (SCOPA) fonctionne comme un organe multipartite et tranche selon la règle du consensus. Ce principe fut rudement mis à l'épreuve lorsque le président Mbeki rejeta sa recommandation pour que la très puissante Unité d'investigations spéciales, sous la houlette du juge Willem Heath, participe à l'enquête sur l'affaire des ventes d'armes. En août 2001, Andrew Feinstein, un des auteurs du rapport de la SCOPA qui soutenait le juge Heath et un membre du Parlement pour l'ANC, parti au pouvoir, a démissionné du Parlement en signe de protestation contre les tentatives présumées des ministres du cabinet de le « mettre au pas<sup>24</sup> ». Le chef de file de l'ANC qui insista pour que les membres ANC du SCOPA obéissent au « primat de la discipline du parti » fut contraint de démissionner en octobre 2001 après avoir été inculpé pour corruption et faux serment lorsqu'il accepta une voiture de la part d'un des sous-traitants dans le marché d'armes. Le président du SCOPA a lui aussi présenté sa démission en février 2002 lorsqu'une dernière tentative de persuasion de la majorité ANC des membres du comité de la nécessité de restaurer la règle du consensus bipartite échoua. Son remplacement par un président intérimaire de l'ANC n'a fait que compromettre plus avant l'efficacité du contrôle parlementaire de la branche exécutive du pouvoir.

Les décrets gouvernementaux en matière de répression de la corruption doivent aller de pair avec la détermination parlementaire. L'Assemblée nationale du Botswana a promulgué une loi en 2001 qui exige une information financière

### Fraude dans le processus électoral en Zambie

Les élections présidentielles et législatives en Zambie de décembre 2001 furent marquées par des allégations d'achat de voix, le manque de transparence et une situation inéquitable. Il s'agissait de la troisième tenue d'élections nationales depuis la restauration du système pluraliste il y a une décennie. Cependant, l'atmosphère dans laquelle elles se sont déroulées était loin de l'optimisme de 1991. Onze partis ont contestés les élections. Quatre d'entre eux avaient quitté la coalition au pouvoir, le Mouvement pour la démocratie plurielle (MMD) lorsque, contrairement à la Constitution, le président Frederick Chiluba tenta de se représenter pour un troisième mandat. La société civile et des groupes religieux qui avaient réussi à s'opposer à la candidature renouvelée du président tentèrent de mobiliser l'opinion publique contre le parti au pouvoir.

Les élections se déroulèrent dans le contexte d'un pouvoir autoritaire sans bornes, de corruption généralisée et de pauvreté endémique pour plus de 75 % de la population. Mais les élections en Zambie ne portent pas sur de telles questions. Pour une grande partie de l'électorat, cela présente la possibilité de recevoir des cadeaux de ceux qui briguent un mandat, que ce soit des *chitenges* (vêtement traditionnel zambien) ou des sommes d'argent. Celui qui offre le plus de cadeaux remportera le plus de voix.

Le successeur attitré de Chiluba, Levy Mwanawasa, gagna les élections malgré une très petite marge d'avance et le fait que l'opposition ait obtenu une mince majorité à l'Assemblée nationale pour la première fois dans l'histoire de la Zambie. Les observateurs électoraux ont tous commenté sur les irrégularités dans le déroulement des élections favorables au MMD. Des observateurs locaux –

Coalition 2001 et la Fondation pour le processus démocratique – ainsi que l'Union européenne et le Centre Carter ont tous dénoncé des irrégularités dans les listes d'électeurs, abus de ressources publiques et couverture médiatique inégale.

Un sondage réalisé par TI Zambie sur les perceptions de la corruption dans le processus électoral indique que le niveau de corruption était très élevé, ainsi que la tolérance des personnes interrogées. La plupart ont admis que, malgré les effets pervers de la corruption sur le pays, ils étaient prêts à accepter des pots-de-vin en échange de leur voix si l'occasion se présentait, prétextant que c'était à leur connaissance la seule façon de profiter du système. Leur point de vue reflète bien les lacunes des lois électorales, qui n'interdisent pas la distribution d'aides alimentaires, d'outillage agricole ou d'argent pendant la campagne. Les organismes de surveillance électorale sont univoques dans leur avis que tous les partis se livrent à des pratiques électorales frauduleuses.

Les porte-parole des partis ont déclaré qu'il était impossible de gagner une élection sans recours à la corruption à moins d'opérer d'importantes modifications aux lois électorales et que la Commission électorale de Zambie (ECZ) ne devienne plus efficace dans l'éradication de la corruption. Tant le gouvernement que la ECZ manquent de volonté politique pour corriger ces défaillances et assurer que les élections de 2001 soient conduites de manière efficace ou transparente. En vérité, la ECZ ne détient ni la compétence juridique ni les moyens institutionnels pour combattre la fraude électorale. La ECZ ne peut poursuivre personne pour incurie électorale, ni disqualifier les candidats

qui se livrent à la corruption. Aucune loi ne régit le financement des campagnes électorales, et ni les partis ni leurs candidats ne sont tenus de déclarer leurs sources de financement. De puissantes forces, comme les cartels criminels, peuvent acquérir une influence démesurée en finançant les campagnes, tandis que le parti en place est libre de financer ses propres opérations en se servant dans les caisses de l'État.

La fraude électorale ronge un des piliers de la bonne gouvernance – le

leadership éthique. Tant que l'on permettra aux acteurs politiques de s'acheter leur victoire électorale, les dirigeants politiques continueront d'être élus pas pour des raisons convaincantes, mais uniquement pour les *chitenges* distribués.

**Christine Munalula**

exhaustive des parlementaires, tout en restant tenue dans un dossier confidentiel. En Namibie, les députés ont retardé la mise sur pied d'un registre des biens prétextant officiellement la complexité des formulaires à remplir. En Afrique du Sud, l'attachement au principe de l'information financière des députés fut mis sur le ban d'essai par les efforts sans enthousiasme de son comité d'éthique à établir l'étendue des intérêts privés de la députée Winnie Madikizela-Mandela après qu'elle avait omis de déclarer qu'elle recevait tous les mois des cadeaux de ses supporters et des recettes provenant de divers intérêts commerciaux. Malgré le mécontentement exprimé au sujet de sa réticence à fournir cette information, le comité d'éthique ne parvint à aucune décision.

En Afrique australe, il existe peu de dispositions pour contraindre les partis politiques à divulguer des données concernant leur patrimoine et les dons qu'ils encaissent. Cet état de fait ouvre la porte à de plus amples opportunités de prises d'influence privées illicites sur le processus décisionnel du gouvernement. En mars 2002, il est apparu au grand jour que Taiwan avait versé 11 millions de dollars américains à l'ANC en 1994 lors d'une tentative visant à empêcher le gouvernement de Nelson Mandela de transférer sa reconnaissance diplomatique de la souveraineté taïwanaise à la République populaire de Chine<sup>25</sup>.

De la même manière, au Zimbabwe, le bras financier du parti ZANU PF au pouvoir, Zidco Holdings, fut soupçonné d'être le véhicule permettant d'enrichir la hiérarchie du parti selon un rapport de TI Zimbabwe, *New Scramble for Africa*, publié en avril 2002. Les auteurs du rapport affirment que Zidco ne publie jamais de dossiers d'audit ou autres documents comptables, et n'utilise pas les gains engrangés pour financer les activités du parti. Zidco contrôle une kyrielle d'intérêts commerciaux dans le pays et ses succursales sont très impliquées dans des entreprises de la République démocratique du Congo qui sont assurées grâce à la protection et à l'influence des forces armées du Zimbabwe.

Dans certains pays de la région, l'architecture des institutions de répression de la corruption est encore en chantier. Outre la création d'une unité de lutte contre la corruption rattachée au bureau du procureur général, le Mozambique a introduit un code du commerce révisé pour remplacer la législation portugaise qui datait du XIX<sup>e</sup> siècle.

Visant à réduire la bureaucratie, la mise en œuvre du nouveau code connaît beaucoup de lenteurs. Malheureusement, le projet de loi pour établir une commission « indépendante et impartiale » de lutte contre la corruption en Namibie a été rejeté en février 2002 par la Chambre haute du Parlement, qui a voté pour que le mandat de la commission soit attribué au bureau du *ombudsman* existant<sup>26</sup>. La création d'une commission séparée traduisait un avis répandu que le bureau du *ombudsman* n'était pas efficace pour combattre corruption<sup>27</sup>.

### Secteur privé

La gestion vénale d'entreprise est une pratique courante dans les pays d'Afrique australe dotés de secteurs privés relativement peu développés. Le Bureau de répression de la corruption du Malawi a signalé 175 allégations de fraude impliquant le secteur privé au premier trimestre 2002 sur un total de 1 756 plaintes<sup>28</sup>. La corruption dans le secteur privé attire beaucoup moins l'attention de l'opinion que celle existant dans le secteur public, même si elle est presque aussi pénétrante. Malgré sa renommée internationale d'être techniquement à la pointe et doté d'une bonne réglementation, le secteur bancaire sud-africain n'est pas indemne de corruption. En 2001, une série de faillites bancaires, même si elles ne présentaient pas toujours d'éléments de pratiques frauduleuses, a attiré l'attention sur des anomalies au sein des directions dans le secteur, particulièrement celles spécialisées dans les micro-crédits. Dans le cas de la Regal Treasury Private Bank, une commission d'enquête publique a constaté les abus du fondateur de la banque et émis des allégations de rachat par Regal de ses propres parts<sup>29</sup>. Suite aux recommandations de la commission, les pouvoirs de l'autorité chargée des autorisations bancaires seront brièvement élargis afin de destituer les directeurs véreux et d'intervenir dans la composition des conseils d'administration.

Les entreprises sud-africaines ont commencé à aborder avec plus de fermeté le problème de la corruption dans le secteur privé. Le second rapport sur la gouvernance sociétaire par un comité créé par l'Institut des directeurs en Afrique australe a recommandé la divulgation de toutes les informations concernant la rémunération des directeurs, et dans le cas des administrateurs, les actionnaires devraient donner leur accord préalable. Le rapport préconise également le renforcement des exercices d'audit indépendants, la publication de déclarations annuelles sur la gestion du risque et des procédures de contrôle plus rigoureuses qui incluraient une plus active participation d'actionnaires institutionnels, comme des gestionnaires de fonds de retraite, à des réunions d'actionnaires<sup>30</sup>.

La corruption dans le milieu des affaires a fait surface dans le cadre des élections à Madagascar lorsque l'un des candidats à la présidence, Patrick Rajaonary, a choisi comme thème central de son programme électoral la prévalence de la corruption. Ancien patron de la Fédération de l'industrie, Rajaonary a avancé que la sous-facturation de marchandises importées pratiquée par les entreprises locales, en collusion avec des agents publics, était la cause de pertes considérables pour les caisses de l'État. Le fisc a donné suite à ces accusations et temporairement fermé des locaux du groupe Tiko, la plus importante société d'agroalimentaire de Madagascar, accusé de fraude fiscale. Toutefois, cette démarche a été interprétée comme étant surtout de nature politique puisque le PDG de Tiko n'était personne d'autre que Marc Ravalomanana, chef de file de l'opposition et candidat aux présidentielles<sup>31</sup>.

En Zambie, la privatisation poursuit tant bien que mal son cours avec une inquiétude croissante que les pratiques dévoyées des directions ne deviennent un problème généralisé lorsque les entreprises étatiques corrompues s'intégreront au secteur privé. Dans un sondage de sociétés zambiennes, très peu des personnes interrogées ont signalé des « traces de corruption » dans leurs entreprises. Pourtant des représentants du secteur ont donné des indications contraires lors d'un atelier en 2001 : la corruption serait « omniprésente dans le secteur privé et au sein de la société civile », et rendue facile grâce à un cadre réglementaire atrophié et des actionnaires inertes<sup>32</sup>.

Inversement, le Lesotho a fourni un précédent régional important dans le traitement réservé aux compagnies internationales qui versent des pots-de-vin avec la condamnation d'agents publics au service de l'Autorité de développement des Hautes Terres (LHDA). Suite à la condamnation du président de la LHDA en juin 2002, des sociétés britanniques, canadiennes, françaises, allemandes, italiennes, sud-africaines et suisses devaient être traduites en justice. Le gouvernement de la province du Gauteng en Afrique du Sud a ultérieurement annoncé que « si elles étaient reconnues coupables de corruption », les entreprises en question – qui incluent de grandes sociétés de travaux publics en Afrique du Sud – pourraient se voir interdire toute participation aux appels d'offres pour un réseau ferroviaire métropolitain en projet<sup>33</sup>.

### La société civile

Une des évolutions les plus encourageantes de la vie publique en Afrique australe tient à l'intérêt plus marqué de l'opinion pour le problème de la corruption, tant au sein du gouvernement que du secteur privé, et la volonté croissante des associations de citoyens, d'organisations religieuses et de journalistes de mettre les affaires de corruption sur la sellette. Sur l'île Maurice, par exemple, 2 000 personnes ont participé à une manifestation en octobre 2001 suite aux révélations de fraude et de corruption au sein de la compagnie aérienne Air Mauritius<sup>34</sup>.

## Accès à l'information en Afrique australe

Les conditions régissant l'accès public à l'information varient considérablement dans la région. L'Afrique du Sud et la Namibie jouissent du dispositif législatif le plus complet et libéral. La presse sud-africaine, en pleine santé commerciale avec ses millions de lecteurs, n'est pas assujettie à une législation aussi restrictive que les organes de presse dans d'autres pays d'Afrique australe où l'accès public aux informations officielles est plus limité. En Angola et au Swaziland, il n'existe pas de dispositions législatives concernant cet accès. Au Zimbabwe, en Zambie et au Malawi, il y a des médias solides et indépendants. Cependant, dans les deux premiers pays les journalistes rencontrent une forte hostilité des structures gouvernementales.

La loi sud-africaine sur la promotion de l'accès à l'information a été invoquée dans un contentieux entre le parti de l'Alliance démocratique (DA) et le président de la Cour des comptes au sujet du refus de ce dernier de publier les projets de rapport d'enquête conjointe sur des marchés publics d'armes. La DA craignait que le fait de différer la publication du projet de rapport permettrait au bureau de la présidence d'amender discrètement son contenu. En 2000, la loi sur les informations classées a été adoptée pour décourager la victimisation par leurs employeurs des

personnes dénonçant les cas de corruption.

De façon plus inquiétante, au Zimbabwe la loi sur l'accès à l'information et la protection des données personnelles de janvier 2002 a été initialement contestée par la commission juridique du Parlement. La loi porte sur la création d'une commission de l'information et des médias nommée par le ministère de l'Information. Elle est chargée d'octroyer les licences aux journalistes – qui doivent tous être des ressortissants du Zimbabwe, y compris les correspondants de la presse étrangère – et d'assurer qu'ils détiennent les « qualifications » pertinentes. Outre les sanctions pour « propagation de rumeurs » et « désinformation », la loi prévoit un code de conduite et énonce toute une gamme « d'informations classées » auxquelles s'appliquent des restrictions de publication, y compris les délibérations du cabinet. La loi comporte, par ailleurs, de sévères restrictions pour les médias étrangers<sup>1</sup>. Son adoption a été accompagnée de manifestations organisées par le ZANU PF sous les fenêtres des bureaux de deux hebdomadaires indépendants à Harare. La loi relative à l'ordre public et la sécurité au Zimbabwe a récemment été adoptée. Elle rend passible de peines pénales toute critique à l'égard du président et prescrit des peines allant jusqu'à la prison à perpétuité et la peine capitale.

Des critiques concertées des organisations de droits civiques et religieuses s'élevèrent contre le gouvernement du Malawi pour mauvaise gestion des affaires publiques lorsqu'il ressortit que l'Agence nationale des réserves alimentaires avait vendu des réserves stratégiques de céréales en 2000-2001 dont le pays a terriblement besoin pour atténuer les pénuries alimentaires. En conséquence, l'agence officielle de répression de la corruption est en train d'instruire le dossier contre le parti au pouvoir accusé de complicité dans un cas de transactions irrégulières.

Mais les voix critiques au Malawi ne sont pas à l'abri des poursuites. En effet, trois juges chargés de l'instruction de dossiers concernant des cas de corruption

La diffamation du président constitue aussi une infraction pénale en Zambie. En février et en juin 2002, les paragraphes pertinents du code pénal zambien ont été invoqués pour condamner les rédacteurs des journaux *The Post* et *The People* pour avoir critiqué les présidents Chiluba et Mwanawasa, et présenté des allégations de corruption<sup>2</sup>. Une première mouture de la loi sur la liberté de la presse, présentée en 2001, a été reçue avec scepticisme par des journalistes indépendants. Une partie de la loi prévoit d'exempter les agents publics de l'obligation de fournir des informations qui « pourraient raisonnablement » causer un tort substantiel aux intérêts légitimes de la Zambie dans les domaines de la politique étrangère, la défense, la sécurité, la sûreté de l'État et la politique monétaire<sup>3</sup>. Jusqu'ici cette section est maintenue bien que le projet de loi n'ait pas encore été adopté.

L'aversion de l'État envers la presse indépendante n'est pas une exclusivité du Zimbabwe et de la Zambie. Le Botswana est généralement considéré comme ayant des antécédents solides en matière de bonne gouvernance, y compris la liberté d'expression. Pourtant, en mai 2001, le gouvernement a proclamé qu'il cesserait de publier des annonces dans deux journaux indépendants après la parution d'articles accusant le vice-président d'abus de pouvoir. Tout cela,

en dépit du fait qu'en septembre 2001, la Haute Cour du Botswana avait fait prévaloir le droit à la liberté d'expression lorsqu'elle jugea que les déclarations du gouvernement étaient contraires à la Constitution. Le gouvernement du Botswana envisage toutefois de mettre sur pied un conseil des médias restrictif<sup>4</sup>.

Il n'y a pas eu de récusation juridique en juin 2001, quand les autorités du Swaziland ont publié un décret interdisant tout livre, revue ou journal qui soit « hors d'atteinte des procédures judiciaires » et que toute tentative de ridiculiser le roi serait une infraction « non cautionnable ». Le gouvernement a insisté pour mettre hors la loi le journal *The Guardian of Swaziland*, et ce malgré un arrêt de la cour exigeant le contraire<sup>5</sup>. En Namibie, des représentants de l'État ont déclaré en mars 2001 que le gouvernement allait cesser de passer des annonces dans l'unique quotidien du pays, le *Namibian*, en raison de sa position critique.

1 *Star* (Afrique du Sud), 1<sup>er</sup> février 2002.

2 Institut des médias d'Afrique australe, *Zambia Alert/Update*, 12 et 22 février 2002, 7 juin 2002.

3 Institut des médias d'Afrique australe, *Zambia Alert*, 13 mars 2001.

4 Comité pour la protection des journalistes, *Attacks on the Press in 2001* (Washington DC : Brookings Institution Press, 2001).

5 *Sunday Independent* (Afrique du Sud), 27 janvier 2002.

ont été suspendus l'an dernier et plusieurs journalistes ont été victimes d'agressions<sup>35</sup>.

Les mesures du gouvernement contre les organisations de la société civile sont souvent motivées par la volonté de réduire leur indépendance. Cela pourrait s'avérer dans le cas de l'enquête en cours au ministère de l'Éducation du Zimbabwe sur la violation des procédures d'appel d'offres pendant l'achat de rideaux pour une somme équivalente à 11 millions de dollars zimbabwéens (205 000 dollars américains) par le Conseil de l'université du Zimbabwe. Un rapport paru en mars 2002 demande à ce que les responsables universitaires, dont

plusieurs ont déjà été suspendus, fassent l'objet d'une investigation<sup>36</sup>. Pour autant, au moins un scandale impliquant une organisation de la société civile a éclaté non pas après une intervention du gouvernement mais en raison d'inquiétudes dans le secteur même. Le PDG du Réseau national des personnes atteintes du sida/VIH au Zimbabwe a été accusé en mars 2002 de détournement de fonds s'élevant à 40 millions de dollars zimbabwéens (750 000 dollars américains) pour s'acheter des villas. Ce réseau est le principal bénéficiaire de l'aide de l'État provenant du Fond national contre le sida<sup>37</sup>.

Les sondages réalisés par une série d'ONG sur l'incidence de la corruption sont probablement la meilleure source de renseignements à la disposition des organes de répression de la corruption et des bailleurs de fonds. Une bonne partie des recherches ont été menées en Afrique du Sud. Une étude de la fondation Kagiso Trust commanditée par le gouvernement du Gauteng a révélé que 90 % des 368 projets d'éradication de la pauvreté étaient gérés de manière frauduleuse avec 7 millions de rands (710 000 dollars américains) par an qui disparaissent dans les poches de particuliers. Une grande partie des projets a dû être abandonnée<sup>38</sup>. La conduite d'études régulières sur la corruption par des entités telles que l'Institut pour la démocratie en Afrique du Sud et l'Institut d'études de sécurité a permis d'établir des comparaisons de l'évolution de la perception du phénomène de la corruption. Comme cela était le cas avec des études réalisées par Transparency International, ces éléments de fait indiquent que la tendance en 2001 est à la hausse pour la corruption perçue dans les milieux gouvernementaux.

En 2001, Transparency International Zimbabwe a entrepris un sondage avec 1 500 personnes, parmi lesquelles presque 50 % d'entre elles ont rendu la corruption dans les secteurs public et privé responsable de la crise économique qui frappe le pays<sup>39</sup>. En août 2001, la Fondation des droits humains d'Afrique australe au Zimbabwe a fait paraître les résultats d'une étude où un échantillon représentatif des fonctionnaires dans la région de la SADC a été interrogé sur l'ampleur du phénomène de la corruption dans différentes professions.

L'étude a établi que les acteurs politiques et les officiers de police étaient perçus comme étant les plus corrompus<sup>40</sup>. Les efforts de la société civile pour contrôler les abus officiels au Zimbabwe ont essuyé un revers lors d'un amendement au code électoral portant modification du statut des observateurs électoraux nationaux et ont comprimé leurs pouvoirs. Conformément à ce nouveau texte, les observateurs des élections présidentielles de mars 2002 devraient appartenir au préalable aux structures gouvernementales<sup>41</sup>. Bien que la Cour suprême du Zimbabwe ait jugé le texte anticonstitutionnel, le président Mugabe l'a rétabli. En fait, cette loi exclut toute possibilité pour les entités de la société civile d'organiser des exercices d'observation dans la même veine que celui mené par Transparency International Zimbabwe au cours des élections législatives de 2000<sup>42</sup>.

- 1 *Financial Times* (Royaume-Uni), 24 janvier 2002.
- 2 BBC World Africa, 31 janvier 2002.
- 3 *Financial Times* (Royaume-Uni), 9 avril 2002.
- 4 *Daily Times* (Malawi), 13 mars 2002.
- 5 BBC World Afrique, 5 décembre 2001.
- 6 Service de renseignements de l'*Economist*, *Rapport national*, juillet 2001, p. 16-18.
- 7 *Star* (Afrique du Sud), 1<sup>er</sup> mars 2002.
- 8 Les membres de la SADC sont l'Angola, le Botswana, la République démocratique du Congo, le Lesotho, le Malawi, l'île Maurice, le Mozambique, la Namibie, les Seychelles, l'Afrique du Sud, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe.
- 9 Phil Matsheza, « Protocole de la SADC contre la corruption : pour réussir », exposé présenté à l'occasion de la 10<sup>e</sup> Conférence internationale contre la corruption, Prague, octobre 2001.
- 10 Gouvernement du Lesotho, ministère de la Justice, Droits de l'homme et réhabilitation, *Programmes pour l'exercice 2001/2002*.
- 11 Global Witness, *Les Hommes du président*, mars 2002.
- 12 Service des renseignements de l'*Economist*, *Rapport national*, octobre 2001, p. 13, et *Profil national*, 2002, p. 11. Voir également BBC World Afrique, 7 mars 2002.
- 13 Michael Meadowcroft, *La Mission d'observations des élections de l'Union européenne. Déclaration finale sur les élections en Zambie, 2001* (Lusaka : 5 février 2001) ; voir également le Centre Carter, Bureau de Lusaka, *Déclaration finale sur les élections zambiennes de 2001*, 7 mars 2002.
- 14 Commission des Nations unies pour l'Afrique, *Rapport économique sur l'Afrique de 2002* (Addis-Abeba : Commission économique pour l'Afrique, 2002).
- 15 *Sunday Independent* (Afrique du Sud), 17 mars 2002.
- 16 *Mail and Guardian* (Afrique du Sud), 15 mars 2002.
- 17 *Sunday Independent* (Afrique du Sud), 7 avril 2002 ; voir aussi le Secrétariat du Commonwealth, *Mission d'observation du Commonwealth. Rapport préliminaire*, Londres, 15 mars 2002.
- 18 *Post* (Zambie), 18 mars 2002.
- 19 *Times of Zambia*, 23 février 2002.
- 20 *Financial Times* (Royaume-Uni), 8 janvier 2002.
- 21 *Ibid.*
- 22 *Post* (Zambie), 6 mars 2002.
- 23 Patrick Lawrence, « L'affaire des marchés d'armes », *Helen Suzman Foundation Focus 24* (décembre 2001) ; Protecteur Public, président de la Cour des comptes et le parquet national d'Afrique du Sud, *Rapport d'enquête conjointe sur les marchés publics de défense stratégique*, RP 184/2001, Pretoria, 15 novembre 2001.
- 24 *Sunday Independent* (Afrique du Sud), 2 septembre 2001.
- 25 *Mail and Guardian* (Afrique du Sud), 22 mars 2002.
- 26 *Namibian*, 13 février 2002.
- 27 Philliat Matsheza et Constance Kunaka, *Dispositifs de lutte contre la corruption en Afrique australe* (Harare : Centre de recherches et de documentation sur les droits de l'homme d'Afrique australe, 2000).
- 28 *Chronicle* (Malawi), 1<sup>er</sup> avril 2002.
- 29 *Business Report* (Afrique du Sud), 26 février 2002.
- 30 Mervyn King, *Rapport King sur la gouvernance sociétale en Afrique du Sud*, Institut des directeurs d'Afrique australe, Johannesburg, mars 2002.
- 31 Service des renseignements de l'*Economist*, *Rapport national*, décembre 2001, p. 29-31.
- 32 Documents de travail de cette réunion disponibles sur Internet [www.tizambia.org.zm](http://www.tizambia.org.zm).
- 33 *Business Report* (Afrique du Sud), 12 mai 2002.
- 34 Panapress, 30 octobre 2001.
- 35 *Financial Times* (Royaume-Uni), 5 mars 2002.
- 36 *Daily News* (Zimbabwe), 25 mars 2002.
- 37 *Herald* (Zimbabwe), 7 mars 2002.
- 38 *Star* (Afrique du Sud), 28 février 2002.
- 39 Service d'information africain, 14 février 2002.
- 40 *Daily News* (Zimbabwe), 10 août 2001.
- 41 Gouvernement du Zimbabwe, *Lois générales. Amendement de la loi n° 3, paragraphes 4a et 14b*, 2001.
- 42 Transparency International, *La Boîte à outils du parfait combattant de la corruption. Observation des élections générales au Zimbabwe*, fiche technique, 16 avril 2002.