

INTRODUCTION

« Nous commençons notre descente sur Johannesburg, la température y est de 26°. Si vous prenez la route, prenez garde aux vols de voitures à main armée »... le voyageur est prévenu. S'il s'est référé aux conseils du Ministère des Affaires Etrangères français, il aura en tête également qu'il faut : *« en tant que touriste individuel toujours se renseigner auprès des hôteliers et des agences de voyages locales sur les lieux à éviter et les itinéraires à emprunter, ne pas circuler à pied après la tombée de la nuit, au Cap ne jamais se rendre à pied des hôtels du centre ville jusqu'au front de mer... ».*

L'Afrique du Sud apparaît comme un pays où les problèmes d'insécurité sont particulièrement vifs et omniprésents. Le crime vient du chômage, le crime vient de la cruauté de l'histoire, le crime vient de la pauvreté, la police locale apparaissant décalée et incapable d'y faire face.

L'insécurité est présentée plus encore comme un frein aux investissements, une menace contre les perspectives de développement. Selon un journaliste rencontré « le crime est le plus grand problème qui affecte l'Afrique du Sud car il a un impact direct sur l'économie ». La presse semble parfois se complaire à entretenir le sentiment d'insécurité ; il n'en reste pas moins vrai que la sécurité représente un coût important pour le pays et pour les entreprises.

Face à cet enjeu tous ceux qui ont choisi de rester se mobilisent. La communauté d'affaires, en réponse à un appel de Nelson Mandela, s'implique et contribue aux réflexions et aux actions gouvernementales. La vision commune qui découle de ces travaux ne peut qu'étonner un Français. Et pourtant, face à une insécurité qui sape même les potentiels de développement, quel autre chemin prendre que celui de cette intelligence commune des subterfuges du crime, de cette mise en œuvre coordonnée de parades efficaces ? L'exemple de l'Afrique du Sud -extrême sans être fondamentalement différent- nous a semblé particulièrement intéressant d'observer.

I INSECURITE ET SOUS-DEVELOPPEMENT

I-1. La situation particulière de l'Afrique du Sud

Nous l'avons mentionné dans notre introduction, l'insécurité en Afrique du Sud est extrêmement vive. Les particularités tiennent également aux situations historique, régionale, et économique de ce pays.

I-1.1 Des crimes violents et nombreux³

L'Afrique du Sud serait le deuxième pays non en guerre le plus violent du monde avec un taux annuel d'homicide de 54,1 pour 100 000 (soit pratiquement un meurtre toutes les 20 minutes). L'explosion des trafics d'armes et de drogues relayés par une immigration clandestine massive suscitent des réactions de xénophobie souvent radicales, ainsi que la montée en puissance des organisations criminelles qui vont du gang de quartier aux syndicats du crime internationaux.

Le crime atteint toutes les populations. Les premières victimes sont les noirs et en particulier les femmes noires. L'ensemble des Sud-Africains placent la sécurité en tête de leurs préoccupations juste après l'emploi.

Les chiffres sont à peu près stabilisés et même légèrement en baisse mais à des seuils extrêmement hauts, par exemple si on les compare aux statistiques françaises.

	Afrique du Sud	France
Population	43 millions	60 millions
Meurtres	25 000	800
Tentatives	26 000	700
Viols (déclarés)	58 000	20 000

L'un des crimes les plus répandus est le « hijacking », vol à main armée d'un véhicule. Les attaques de banque aussi sont nombreuses (plus de 300 l'an dernier). On assiste à une surenchère de la violence face à la sophistication des protections.

³ Un document de l'Ambassade de France, en cours de finalisation, intitulé « L'état de la criminalité en Afrique du Sud et les réponses de l'Etat » présente les évolutions et les spécificités de la criminalité en Afrique du Sud ces cinq dernières années ainsi que les questionnements, les conséquences qu'elle engendre.

Ce sont souvent des bandes organisées qui agissent, mobilisant pour un coup jusqu'à 50 personnes. L'ouverture des frontières décidée en 1994 a provoqué un appel d'air pour le grand banditisme international. L'Afrique du Sud lui offre un terrain d'action privilégié avec des infrastructures routières et de télécommunication de très bon niveau (les meilleures du continent) voisinant avec une très grande pauvreté. La mafia internationale (trafics de drogues et d'humains), dans ses rites d'initiation, fait commettre un meurtre et un viol avant l'âge de 16 ans.

La violence domestique, le harcèlement des femmes, très peu poursuivis dans « l'ancien régime » font l'objet de législations nouvelles.

Parfois l'insécurité ne tue pas mais fait fuir. L'émigration préoccupante des jeunes diplômés et professionnels Sud-Africains a mis le gouvernement en alerte. Par exemple, une campagne des autorités canadiennes pour encourager l'immigration au Canada -où les salaires sont plus élevés et la sécurité mieux garantie- a rencontré des échos si favorables que le Ministère des Affaires Etrangères a demandé officiellement son arrêt. Il n'y a plus de médecins Sud-Africains... le pays fait appel aux Indiens. Un journaliste rencontré désigne cette fuite des cerveaux comme « crime numéro 1 » dans le pays.

I-1.2 Une histoire faite de luttes, de séparations, d'oppressions violentes... et d'actes de paix

L'histoire de l'Afrique du Sud a été lourdement marquée par des luttes, entre blancs et noirs, entre Boers (de Hollande) et Britanniques, entre peuples africains. L'empreinte la plus présente aujourd'hui est bien sûr celle du régime d'apartheid. La description qui suit est celle d'un banquier blanc.

Dès les années 1860 (découverte des premiers diamants), un grand nombre d'hommes noirs sont séparés de leur famille pour travailler dans les mines, c'est le début de générations de familles mono-parentales. En 1913, les terres sont confisquées aux noirs.

L'apartheid institutionnel débute en 1948 ; c'est un système politique d'oppression économique et sociale :

- Les noirs n'ont pas droit à la propriété.
- Ils ne peuvent pas accumuler un capital.
- Les postes de cadre ou d'agent de maîtrise sont interdits aux noirs, nul droit non plus d'exercer une activité commerciale à son compte (toutes les compétences entrepreneuriales sont brisées).
- Le système éducatif (mis en place à partir de 1957) exclue les noirs des écoles et universités puisqu'ils ne seraient pas en mesure

d'utiliser cet enseignement au cours de leur vie professionnelle. Une formation « Bantoue » est alors mise en place dans des établissements contrôlés par l'Etat ; elle enseigne qu'un noir doit travailler dans les usines des hommes blancs. L'illettrisme adulte atteint 60% de la population noire.

- Sur un plan social, Britanniques, Afrikaners, Noirs-Africains sont séparés ce qui suscite de grandes méconnaissances ; la société est basée sur la peur, celle du noir⁴.
- Ce régime a aussi complètement coupé le pays de l'extérieur, nuisant au développement de l'Afrique du Sud.

Cette histoire laisse encore aujourd'hui des traces profondes aux niveaux économique et social. Une majorité de la population a perdu son identité culturelle. Le racisme reste présent...

Et pourtant, le pays a vécu un temps extraordinaire quand une minorité blanche a offert la paix à la majorité noire qui l'a reçue sans actes de revanche ; Nelson Mandela appelant à une construction commune de l'avenir. Ces événements nous ont souvent été présentés par nos interlocuteurs comme un « miracle » historique, qui donne encore plus de responsabilité dans l'écriture des pages nouvelles.

I-1.3 Au sein d'une région où la menace est économique et écologique plus que militaire

L'Afrique du Sud a une superficie grande comme plus de deux fois la France pour environ 43 millions d'habitants. Le pays dispose de ressources minières et agricoles abondantes ; seuls lui manquent le pétrole et l'eau. La population a besoin pour son développement d'un environnement régional stable, les ennemis à combattre étant le sous développement et la désertification. Le concept de « sécurité de l'Etat à l'intérieur de ses frontières », bien que perçu encore parfois en termes de forces militaires et de défense, s'est donc élargi pour englober les préoccupations relatives au développement économique et à l'environnement.

La SADC⁵ a évolué pour prendre en compte par une coopération entre les Etats de la région les questions de sécurité et de développement social. Pour

⁴ Se référer au livre « Pleure mon pays bien aimé » (1948).

⁵ La SADC, Southern African Development Community, a été tout d'abord fondée pour réduire la dépendance économique du cône austral de l'Afrique -14 pays y compris la République Démocratique du Congo- vis à vis du reste du monde.

traiter de ces priorités simultanément, une nouvelle structure s'imposait. A l'image de la CSCE en Europe, l'Afrique du Sud a initié une conférence sur la sécurité reposant sur trois piliers -environnement, sécurité et développement- qui s'appuie sur le développement régional et crée un climat favorable à l'investissement.

Les frontières de l'Afrique du Sud résultent du trait de plume de la Conférence de Berlin (1884-1885)⁶. Des communautés ethniques ont été séparées, et en leur sein, des familles. Cette séparation rend le thème de l'immigration vite émotionnel.

La SADC a prévu un protocole sur la libre migration. La coopération dans ce domaine entre les pays du cône austral est bonne mais le contrôle de l'immigration reste difficile. Des infrastructures de « corridors d'immigration » ont été mises en place aux frontières. D'autres protocoles de coopération régionale traitent de la drogue, des espèces menacées, des pierres précieuses. Il est certain que les flux de migration ont un impact sur le niveau du crime mais il est très difficile de policer les immigrants. L'absence d'archives sur les empreintes digitales rend les enquêtes difficiles. Les armes prolifèrent dans la région, surtout au Mozambique voisin (notamment les AK45 soviétiques des guérillas, rudimentaires mais peu chères) ; elles servent de monnaie d'échange en remplacement des devises traditionnelles.

Au-delà de la zone australe, les Sud-Africains, compte tenu de leur richesse relative, estiment avoir une responsabilité envers le continent africain dans son ensemble. La direction des Affaires Politiques de la SADC au Ministère des Affaires Etrangères a d'ailleurs été renommée « Direction des affaires multilatérales Afrique ». Lancée en 1994, la « Renaissance Africaine » veut obtenir la solidarité des pays riches par des investissements significatifs qui laissent l'Afrique trouver ses solutions. Les Sud-Africains, pragmatiques, savent qu'ils ont besoin d'aide économique pour sortir de la pauvreté et de l'insécurité. Au niveau régional, le dynamisme de leurs organisations non gouvernementales et du secteur commercial libéralisé est parfois perçu comme une re-colonisation... Au niveau mondial, c'est l'afro-pessimisme qu'il faut vaincre...

L'union douanière entre le Botswana, le Lesotho, la Namibie, le Mozambique et l'Afrique du Sud est le plus ancien « marché commun ».

⁶ Où furent fixées les règles du partage colonial de l'Afrique, selon les influences européennes en conflit et les traités conclus avec les indigènes.

I-1.4 L' économie du pays est assainie mais la croissance, insuffisante

L'Afrique Subsaharienne représente 1% du PIB mondial, et l'Afrique du Sud, 40 % du PIB de l'Afrique Subsaharienne soit 0,4 % du PIB mondial.

Le taux de chômage est élevé : 30% de la population active en 1999, avec des taux bien supérieurs dans certaines zones rurales ou périurbaines. L'absence d'emplois qui entraîne pauvreté, inoccupation, insécurité personnelle, est mise en avant comme la première cause de la violence et de la criminalité dans le pays, en particulier par l'ANC⁷, qui souligne qu'une partie des crimes sont commis dans un contexte de survie (notamment quand ce sont des femmes qui sont impliquées).

Le taux de croissance n'est que de 3% (2 points de moins que la moyenne des pays émergents), ce qui est très peu au regard des besoins et notamment de la croissance démographique (la population a doublé depuis 1970). Le marché sud-africain est restreint, le pouvoir d'achat faible (3000 dollars par habitant). Le gouvernement a mené une politique budgétaire rigoureuse et courageuse de redressement des finances publiques, pratiquant également l'ouverture des frontières. Cette politique est un pari risqué. Le montant de l'investissement public a baissé. La faiblesse du taux d'épargne provoque la fuite des capitaux (notamment ceux de l'industrie sud-africaine, formée de groupes miniers ou d'assurances aux ambitions mondiales, qui préfèrent investir à l'étranger). Depuis 1994, la balance des capitaux est très déficitaire, le retour sur investissement reste trop faible sauf à la bourse de Johannesburg (où les fonds sont souvent spéculatifs et volatils). Cette faiblesse du taux de croissance de l'économie, plus que l'insécurité ressentie ou vécue, est un obstacle au développement.

Si l'insécurité provoque néanmoins elle aussi pertes d'investissements et d'emplois, ces pertes génèrent plus de violence encore : c'est un cercle vicieux que le pays s'efforce de briser, d'où la nécessité d'un travail commun entre tous les acteurs de la vie économique et sociale.

Autre caractéristique de l'Afrique du Sud : la forte disparité dans la répartition des richesses, le très grand écart entre riches et pauvres. Sujet bateau. Sujet tabou. Cette réalité nous a été citée à maintes reprises comme déterminante. Cette tension (que l'on retrouve au niveau mondial), difficile à supporter, est peut-être le plus grand défi à surmonter. Pour nos interlocuteurs la seule réponse, la seule alternative à la répression, ce sont

⁷ African National Congress, parti de Nelson Mandela, très largement majoritaire

des programmes de développement « énergiques » et qui engagent la société civile.

I-1.5. Une police désaxée, une justice dépassée

Il faut la transformation complète de notre police et de notre système judiciaire qui ont été constitués pour s'occuper des intérêts d'une seule minorité et pour lutter contre toute forme de résistance plutôt que de s'occuper de la sécurité des personnes. Nelson Mandela au cours d'un séminaire « Investment against Crime ».

Il n'y a pas si longtemps, la police sud-africaine était une force blanche de répression ; les brutalités policières ne sont pas lointaines. Les unités de chiens (« Dog Units ») en sont une illustration pénible ; les chiens y avaient été dressés à attaquer les personnes de couleur. Il y avait en fait onze polices au temps de l'apartheid correspondant en partie aux divisions du pays en bantoustans, avec onze uniformes différents, onze systèmes de promotions, etc. Aujourd'hui, il n'y a plus qu'une police dans le pays, chargée de la sécurité des citoyens. Elle est constituée en grande majorité par les anciens policiers et c'est encore un grand puzzle chaotique⁸ vis à vis duquel la population éprouve un sentiment négatif.

Ce sentiment négatif repose sur des tares véritables : mauvaise organisation, brutalité (des années de formation ne seront pas effacées par magie), analphabétisme, corruption, lacunes en « management », carte des commissariats peu en rapport avec les réalités démographiques. Ces problèmes sont connus de l'état-major actuel qui travaille à une gestion beaucoup plus rigoureuse, à des normes économiques et de « qualité de service » comme on en trouve dans les entreprises. Cet état-major conduit un véritable changement d'orientation (qui prendra plusieurs années), aidé dans cette démarche par l'expérience du secteur privé. Nous y reviendrons dans la deuxième partie.

Cette nécessaire transformation de la police est un des points essentiels de la lutte contre la criminalité. D'autant plus qu'elle est nécessaire pour « légitimer la loi ». Or elle suppose des moyens budgétaires importants. Entre autres, il faut gérer le départ de milliers d'officiers de police qui acceptent des postes dans les sociétés privées, et dans le même temps,

⁸ La police chargée de la circulation ne s'occupe pas du maintien de l'ordre et n'a d'ailleurs pas les mêmes fréquences radio que les autres services, les commissariats ne se ressemblent pas...

intégrer et former des policiers noirs. Aujourd'hui l'une des grosses difficultés est le sous-financement chronique des services de police.

Du côté de la justice, la situation est presque plus difficile. Les prisons sont surpeuplées et accueillent des criminels de plus en plus jeunes, elles sont devenues « l'université du crime ». Le manque de coordination entre les services de police et de justice est flagrant : il est courant que la police continue à rechercher un criminel en prison. Selon un journaliste rencontré, le crime ne serait pas une si mauvaise affaire pour un criminel. Dans ce secteur aussi des projets sont en cours. Ils prendront du temps.

Le nouvel Etat d'Afrique du Sud, depuis son arrivée au pouvoir, a dû mener de front beaucoup de chantiers : transformer l'éducation nationale, lutter contre le SIDA, restaurer l'armée... Il lui a donc fallu fixer des priorités. L'importance de la sécurité n'a sans doute pas été mesurée dans les premiers temps. Le fait que l'insécurité contribue à développer un secteur économique (assurances, sécurité privée) et des emplois introduirait un élément de confusion supplémentaire, détournant d'une vraie prise en main du problème.

I-2. Conséquences principales de l'insécurité en Afrique du Sud

I-2.1. Un coût supplémentaire pour les entreprises et des conséquences néfastes sur l'investissement

Les entreprises avouent qu'il leur est difficile de procéder à une évaluation réaliste de la menace que peut faire peser l'insécurité sur leur activité. Le personnel local a intégré dans sa manière de vivre les règles élémentaires de sécurité et sous-estime parfois l'étendue du problème, tandis que le personnel externe installé depuis peu dans le pays peut avoir tendance à dramatiser. Cette incertitude supplémentaire ne facilite pas la venue de nouveaux investisseurs.

Fait certain, des investissements non négligeables en infrastructures de sécurité, puis des coûts récurrents (rémunération de sociétés de gardiennage, entretien des infrastructures...) accompagnent obligatoirement l'installation de toute entreprise sud-africaine ou étrangère. Cela constitue un frein à la création d'entreprises et au développement des emplois.

Pour les entreprises étrangères déjà présentes en Afrique du Sud, l'insécurité est un problème majeur et considéré comme un coût important. La quasi

totalité des Directions des Ressources Humaines ont intégré l'aspect sécurité du personnel dans leurs attributions. En voici quelques illustrations :

- Une grande entreprise française du secteur de l'automobile a décidé d'embaucher un « Monsieur Sécurité » à plein temps. Les cadres sont désormais logés dans des logements sécurisés dans un quartier particulier, et les voitures de fonction sont équipées d'un système sophistiqué de défense...
- Une autre grande entreprise de cosmétiques a pu déjouer de justesse une attaque de son entrepôt et a investi dans un système de sécurité impressionnant avec grillages électrifiés, no man's land, guérîtes et caméras.
- Une exploitation minière a subi un cambriolage dramatique au cours duquel le directeur commercial et le chef de dépôt ont été tués, plusieurs cadres ont finalement quitté la société qui a vu son Etat-Major brutalement décapité.

Aujourd'hui, la plupart des entreprises ont fui le centre de Johannesburg réputé pour sa criminalité pour s'installer, suivant le modèle américain, dans des villes satellites⁹.

Comme tout pays émergent, l'Afrique du Sud a besoin de l'investissement étranger pour poursuivre son développement. Le pays ne ménage pas ses efforts à l'instar de la Western Cape Investment and Trade Promotion Agency qui est missionnée pour attirer les investisseurs étrangers dans la région du Cap en leur fournissant des services pour faciliter les contacts. Tous ces efforts n'ont pas empêché les investissements étrangers de chuter de moitié entre 1999 et 2000 pour culminer à 600 millions de dollars seulement.

Si l'insécurité est présentée par beaucoup comme un facteur déterminant, on peut remarquer que c'est aussi la faiblesse actuelle du taux de croissance de l'économie sud-africaine qui décourage certains investisseurs. Ils préfèrent souvent se tourner vers des pays d'Amérique Latine où la criminalité est plus considérable qu'en Afrique du Sud, mais où les taux de croissance sont bien supérieurs. L'insécurité y est supportée par les entreprises comme un simple coût, amorti par un retour sur investissement assuré.

⁹ Celle qui se développe le plus est Sandton.

I-2.2. Un sujet largement médiatisé...

Si certains interlocuteurs insistent sur la perte du pouvoir d'attraction du pays à cause d'une augmentation notable de l'insécurité ces dernières années sans qu'il y ait eu de réponse appropriée au niveau gouvernemental, d'autres estiment au contraire que la sécurité est plutôt meilleure aujourd'hui. Selon eux, le pays quasiment en état de guerre ou en état de siège il y a dix ans connaît actuellement une paranoïa entretenue par un fragment de la population blanche passée brutalement d'une sécurité absolue à un état de sécurité relatif.

Les médias s'avèrent jouer un rôle significatif dans la perception de l'Afrique du Sud, notamment en dehors de ses frontières. Or un sentiment diffus d'insécurité est quotidiennement entretenu par la presse. Contrôlée par quelques grands groupes et lue en majorité par la population blanche, elle assure en grande partie ses tirages sur les faits divers et le crime, n'hésitant pas à mettre vigoureusement en cause la police.

Les journalistes rencontrés reconnaissent que cette attitude va trop loin car elle donne, l'idée -fausse- que l'Afrique du Sud est au bord de la déflagration sociale. Ils reconnaissent que les succès de la police ne sont pas « vendeurs » et que l'attitude de la presse ne contribue pas aux efforts déployés actuellement par le pays pour attirer les investisseurs...

Face à cette médiatisation du crime, l'Etat veille à mener des opérations spectaculaires avec une grande publicité internationale pour montrer aux investisseurs potentiels « qu'en Afrique du Sud, le crime ne paie pas ».

La création d'une force de police spéciale, les Scorpions, à l'image du FBI américain, pour combattre les mafias responsables des vols à main armée de voitures et du trafic de drogue, a été plusieurs fois citée comme exemple. Malgré des succès certains, cette force spéciale est aussi critiquée : la création de toutes pièces de cette unité répondrait uniquement à un besoin d'image au niveau international. Elle se situerait trop loin d'une action nécessaire sur le terrain. Pour leurs détracteurs, ces forces d'élite devraient être créées à partir des meilleurs éléments de la base (la perspective de pouvoir intégrer ce corps prestigieux exercerait une véritable émulation).

L'Asset Forfeiture Unit, créée en 1999, est une autre forme de réponse « spectaculaire ». Face à un criminel difficile à prendre en flagrant délit, la force publique au lieu de prouver que la personne est coupable demande au suspect de prouver l'origine de ses biens. S'il n'y parvient pas, ses biens font

l'objet de confiscation voire de destruction très médiatisées. Cette humiliation au sein du quartier et dans les journaux est parfois plus dissuasive qu'une arrestation et un séjour en prison.

I-2.3. L'Etat sud-africain n'a plus le monopole de la violence

Ces opérations spectaculaires ne doivent pas faire oublier que l'Etat sud-africain n'a plus le « monopole » de la violence depuis longtemps.

La réponse insuffisante apportée notamment par l'appareil judiciaire sud-africain au problème de la criminalité a suscité une désillusion et un mécontentement croissants parmi la population. Les initiatives d'autodéfense et autres formes de maintien de l'ordre par la population elle-même font partie du nouveau paysage social des villes sud-africaines.

Ce surprenant transfert, pour nous européens, du maintien de la sécurité de la sphère publique vers le secteur privé est désormais très largement accepté en Afrique du Sud, y compris par le gouvernement qui l'a subi au départ mais reconnaît aujourd'hui qu'il ne peut pas tout faire. La police sait qu'elle n'a pas les moyens de protéger chaque maison, chaque entrepôt et que le secteur privé est une nécessité à l'heure actuelle. On assiste même parfois à des coopérations locales entre la police et les sociétés privées.

Il est devenu très courant que les voisinages se regroupent en faisant appel à des sociétés de sécurité privées qui proposent des prestations équivalentes à celles de la police (garde, patrouilles, enquêtes, filatures, etc...). Un organisme gouvernemental, le Security Office Board, reçoit les demandes d'agrément et donne les authentications.

Une partie du budget familial de nombreux foyers sud-africains est consacrée à la sécurité des biens et des personnes rémunérant ainsi un secteur florissant qui connaît actuellement une croissance de 11% par an et qui emploie près de 360 000 personnes. Certaines des 5000 sociétés de sécurité sont maintenant multinationales et cotées en bourse.

II UNE MOBILISATION DE TOUS LES ACTEURS SUD- AFRICAINS

On l'a vu dans la première partie, les chiffres de la criminalité en Afrique du Sud sont alarmants. L'investissement et la lutte contre le crime sont des

sujets cruciaux pour le pays. L'Etat ne reste certes pas sans réagir mais avec bien des faiblesses.

Si la plupart des pays connaissent une certaine insécurité, en Afrique du Sud le problème est encore plus complexe à cause des défis que pose l'histoire passée. La lutte contre l'insécurité passe avant tout pour le gouvernement par l'éradication de la pauvreté créée par les années d'apartheid.

A tous les niveaux s'affirme une volonté commune de lutter contre le crime : gouvernement et parlement, pouvoirs publics (police et départements ministériels), communauté d'affaires, communautés locales.

L'originalité sud-africaine dans cette lutte réside dans l'action de la société civile : individus au niveau de la communauté locale, professionnels comme le Banking Council, organismes tels que Business Against Crime.

II-1. Une volonté politique de lutte contre le crime pour le développement du pays

II-1.1. Initiatives politiques à destination du monde extérieur sous la pression de l'opinion publique

Les initiatives politiques se succèdent, depuis la « Nation Arc-en-ciel » en passant par l'African Renaissance lancée en 1994, qui trouve un prolongement dans le Millenium African Programm (MAP), présenté à Davos par Thabo Mbeki, avec les deux autres grands pays africains, l'Algérie et le Nigeria. Par ce plan de développement à long terme, pour une renaissance du continent africain dans son ensemble, l'Afrique du Sud adresse aux pays développés en particulier et au monde en général des messages positifs destinés à combattre l'afro-pessimisme et à attirer les investissements.

Depuis 1995/96, sous la pression de l'opinion publique, le gouvernement recherche des solutions à l'insécurité qui soient visibles, au risque de concentrer les moyens sur des solutions à court terme comme la création d'unités d'élites ou les opérations « coup de poing ». Un travail de base, de fond, sur le terrain est en cours ; la France coopère avec l'Afrique du Sud dans ce domaine. Il devrait s'amplifier, en particulier pour favoriser l'émergence de nouvelles élites au sein de la police.

La fermeté récente du discours politique ne se traduit pas encore en actions efficaces, et certains pensent que l'Etat n'en fait pas assez en matière de lutte contre le crime malgré l'annonce de la maîtrise du crime comme priorité nationale avec la « National Crime Prevention Strategy », dont les points fondamentaux sont :

- une coordination accrue entre tous les ministères concernés pour créer un système qui permette de punir les criminels et de diffuser le message que le crime ne paie pas ;
- l'exclusion systématique de la police, du système judiciaire et de l'administration pénitentiaire des éléments corrompus ;
- le durcissement des conditions dans lesquelles une mise en liberté provisoire sous caution est possible ; des peines minimales sont désormais obligatoires.

II-1.2. Initiatives législatives

L' Afrique du Sud est une démocratie libérale. Quatre élections générales se sont déroulées sans incident depuis 1994.

Après l'échec de la politique répressive de l'apartheid (« les barbelés ont éclaté »), il s'agit maintenant de structurer une nouvelle société pour un développement partagé. La tâche est considérable. Après la politique de réconciliation menée entre 1994 et 1997 entre des communautés qui s'étaient longtemps exclues, l'accent est désormais mis sur des thèmes proches du quotidien : l'emploi, la sécurité... et leur mise en œuvre sur le terrain. Le respect des droits de l'homme (la nouvelle Constitution accorde une large place à leur protection) et la place des Noirs dans l'entreprise (par la politique du « black empowerment »), sont également des thèmes politiques de première importance. La grande difficulté est de choisir entre toutes les priorités.

Une législation consistante relative à la sécurité a été rédigée depuis 1994. Les membres du Committee on Safety and Security¹⁰ que nous avons rencontrés travaillent à développer ce corpus.

La violence armée est la plus inquiétante car c'est la plus visible, et elle tue. Un espoir : une loi récente interdit le port de plus d'une arme par personne.

¹⁰ Ce *Committee* est une des 27 commissions du Parlement, pendant des 27 départements ministériels. Dans le régime parlementaire, hérité des Britanniques, le Parlement travaille en accord étroit avec le gouvernement.

Une autre loi prévoit qu'en cas de perte ou de vol d'une arme, il soit impossible d'en acheter une nouvelle. Cela peut paraître insuffisant, mais c'est une avancée majeure dans un pays, où on l'a vu plus haut, il est très facile de se procurer des armes. Une coopération a été établie avec l'Union Européenne sur la prévention du port d'armes légères, elle vise à leur destruction. Selon le Committee il faudrait revoir également le droit du secteur des sociétés privées de sécurité et notamment ses rapports avec la police. Une loi sur la sécurité privée doit d'ailleurs être votée cette année pour mieux encadrer et maîtriser cette activité.

La loi sur la violence domestique s'attaque à de véritables fléaux, les viols subis par de nombreuses femmes noires Sud-Africaines et les châtiments corporels dont sont victimes les enfants. Elle établit la protection des femmes et des enfants.

Au delà du dispositif législatif, les parlementaires nous ont rappelé qu'il était important que le secteur privé assiste le gouvernement pour la mise en œuvre de sa politique de lutte contre le crime. Ils ont insisté sur le moyen le plus efficace selon eux de combattre le crime : la création d'emplois. On peut continuer à lier crime, milieu défavorisé et donc couleur de la peau ; car la pauvreté est bien à l'origine de nombreux crimes surtout dans les zones rurales, pauvres d'entre les pauvres. Le développement rural reste une priorité.

Face à toutes ces urgences, des appels sont lancés à la coopération internationale.

II-2. Les différents acteurs travaillent ensemble

II-2.1. La Police se réforme notamment en lien avec les communautés locales

Au premier rang des acteurs de la sécurité, la Police¹¹. Elle travaille étroitement avec les secteurs de la Justice et de la Défense, en liaison également avec la sphère sociale en particulier le secteur de la Santé. Elle vit

¹¹ La police sud-africaine (SAPS – South African Police Service) emploie plus de 120 000 personnes (70 000 agents en uniforme, 30 000 détectives, 20 000 civils). La structure nationale est déclinée à l'échelon régional (9 provinces) et local.

une véritable révolution culturelle pour devenir de plus en plus un partenaire, des communautés noires en particulier.

On dénombre 1200 commissariats. Des statistiques ont montré que 124 d'entre eux totalisaient la moitié des crimes violents, toujours dans des régions de pauvreté, avec peu d'infrastructures et un taux de chômage élevé. La police a donc décidé de se focaliser sur ces 124 lieux. Avec des moyens budgétaires forcément limités, le choix a été de cibler les actions sur les zones les plus touchées : 43 zones ont été retenues comme prioritaires dans le combat contre le crime.

Il s'agit d'une part d'enrayer la violence, d'autre part de s'attaquer à ses causes d'où un travail avec le monde social. L'action menée vise à renforcer la qualité du commissariat et, dans le même quartier, à procurer de l'eau courante, à installer l'électricité (voir plus bas l'exemple de Khayelitsha), à développer les écoles... Ceci passe par des partenariats entre la police et la communauté locale, les associations, les entreprises... A l'échelon local, ces partenariats sont nombreux.

A côté de ces priorités géographiques, la police axe ses efforts majoritairement contre les crimes violents, la criminalité organisée et les crimes contre les femmes ou les enfants.

Un autre acte important du changement culturel est la mise en œuvre du « Service Delivery Improvement Programme ». Il s'agit de passer d'une culture purement répressive à un comportement de service public. Elaboré en association avec les consultants de Business Against Crime (voir la présentation du projet plus bas), ce programme tend à améliorer sensiblement la qualité de service des commissariats, avec des normes nationales. Il s'agit de ne pas intervenir sans cesse dans l'urgence mais d'avoir une approche « intelligence driven ». Comprendre avant d'agir et pour agir !

Enfin, ces réformes s'accompagnent d'un ample programme de formation, formation aux nouveaux objectifs et moyens, par exemple, il faut désormais former les policiers à l'investigation et aux enquêtes ; porter les efforts non sur la répression de l'opposition mais sur la lutte contre les activités illégales est un fait nouveau, les effets de l'ancienne pratique se font encore sentir. Un nouveau code de bonne conduite a été rédigé, charte signée par chaque agent en fonction.

II-2.2. La « Community »¹² est très présente dans la lutte contre le crime
Un point important de la lutte contre la criminalité est l'implication de la « Community ».

Depuis le 15 décembre 2000, la police métropolitaine a ouvert des services dans les zones locales pour mieux s'y intégrer. Une politique locale nouvelle se développe : il s'agit de voir les choses d'une manière plus cohérente et constructive. Depuis la mise en œuvre de la « Community Policy »¹³, les statistiques ont commencé à changer.

La « Community Development Solution », quant à elle, a pour origine l'idée que les grandes entreprises peuvent contribuer à rediriger les moyens de la police vers les zones défavorisées.

Le rapprochement entre la police et la Community fait naître de l'espoir. Concevoir et mettre en œuvre des mesures de prévention de la criminalité à l'échelon local est un véritable progrès dans un pays où cette tâche était naguère de la responsabilité de l'administration centrale de l'Etat. L'Asset Forfeiture Unit (voir plus haut) s'inscrit bien dans ce contexte. La perte de prestige au sein de sa Community peut avoir une efficacité que n'auraient pas d'autres sanctions moins visibles localement (comme une peine d'emprisonnement).

Une initiative intéressante à souligner est la tenue par la police de forums au sein des communautés. Ces « Community Policy Forum » constituent la première confrontation de la police avec la Community depuis 1948 : la Community devient un partenaire égal et actif de la police, qui de force, devient responsable du service qu'elle offre et va à la rencontre des habitants. Etablis maintenant presque partout dans le pays, ces forums sont essentiels pour construire et faire évoluer les relations entre la Community et la police.

Il reste encore à développer la coopération entamée avec le Ministère de la Justice pour améliorer le système de justice criminelle. La réhabilitation des

¹² La *Community*, notion commune aux pays anglo-saxons, est le sentiment d'appartenance à un même quartier (concept de voisinage). C'est l'échelon local de la vie collective. Les habitants s'organisent pour la vie de leur quartier.

¹³ La première expérience de *Community Policy* a été menée à l'occasion des élections, dans le cadre de l'organisation des bureaux électoraux.

criminels reste un échec. Par manque de moyens, les prisons sont surpeuplées.

II-3. La communauté d'affaires s'implique et offre ses compétences

Deux initiatives de la communauté d'affaires nous ont été présentées et nous ont beaucoup intéressés, par leur originalité et par la volonté affichée d'un travail ensemble pour le pays : celle menée par le Banking Council contre la criminalité qui touche les banques et les transferts de fonds, et celle menée par Business Against Crime, une association d'entreprises qui propose aux pouvoirs publics ses compétences.

II-3.1. L'action du Banking Council

Le Banking Council est la voix représentative de l'industrie bancaire en Afrique du Sud. Ses membres sont aussi bien de grandes banques internationales que des banques d'investissement ou des banques de détail.

Mission du Banking Council et implication dans la lutte contre toutes les formes de criminalité qui affectent son activité

La mission du Banking Council est « d'établir et de maintenir la meilleure des plates-formes sur laquelle les banques puissent être compétitives, rentables, et responsables ».

En charge des intérêts du secteur bancaire, le Banking Council diffuse des informations, formule des suggestions au niveau parlementaire, rencontre régulièrement les médias. Il s'intéresse aux problèmes cruciaux pour l'activité bancaire, notamment à la lutte contre toutes les formes de criminalité (physique et financière) qui ont un impact économique direct ou indirect sur ce secteur.

Trois facteurs simultanés imposent au Banking Council une nouvelle approche des problèmes de sécurité :

- les innovations technologiques
- la dérégulation des marchés
- la mondialisation

Depuis quelques années le Banking Council note avec inquiétude que les progrès et les innovations technologiques dans le secteur bancaire ont entraîné une montée de la criminalité et de la violence qui lui sont associées.

La violence autour des distributeurs automatiques de billets devient très inquiétante.

Une politique d'union sacrée entre le secteur privé et le secteur public

L'ampleur des problèmes de sécurité rencontrés a favorisé un rapprochement entre le secteur public et le secteur privé. Cette « politique d'union nationale » a été initiée par le gouvernement et chaque acteur semble s'impliquer très fortement. Le Banking Council travaille désormais en très étroite collaboration avec des partenaires du secteur privé comme les sociétés de convoyage de fond, avec la South African Police (SAP), le National Director of Public Prosecutions (Ministère de la Justice).

A l'échelon international, le Banking Council a intégré la Southern African Development Community (SADC) Banking Association qui a été fondée par 11 des 14 pays de la région avec trois grands chantiers :

- la mise en commun des meilleures pratiques bancaires (benchmarking entre pays),
- la mise en place d'une législation commune en matière de blanchiment d'argent (suite à la publication commune d'une liste de 40 actions prioritaires définies par une commission spéciale baptisée Financial Action Task Force),
- la mise en place d'une politique commune de lutte contre le crime organisé qui profite de l'ouverture totale des frontières et qui jongle avec les législations différentes d'un pays à l'autre.

Le Banking Council évite soigneusement de se positionner en groupe de pression vis à vis du gouvernement, et encore moins en donneur de leçon vis à vis de ses partenaires du secteur public. Il propose simplement ses compétences organisationnelles et financières à la Police ou au Ministère de la Justice en se définissant comme un « facilitateur ».

Cette collaboration pragmatique des secteurs privé et public, impensable encore aujourd'hui dans certains pays européens semble porter ses fruits depuis 1999.

Des résultats dans la prévention des attaques violentes

Les statistiques montrent que le nombre de hold up et d'attaques de convoyeurs de fonds qui avait atteint des niveaux très inquiétants a diminué de 25 % depuis l'établissement du Banking Council's Crime Strategy Department en 1998.

Les banques sud-africaines ont diminué les pertes liées à la criminalité de 136 à 68 millions de rands (d'environ 150 à 75 millions de francs). Des initiatives spécifiques et spectaculaires relatives à la prévention et aux enquêtes sur les attaques de banques comme l'opération « Dalmatiens 1001 » ont permis 500 arrestations dont celles de suspects recherchés depuis plusieurs années.

En revanche le Banking Council est encore déçu des résultats de son action en matière de crimes liés aux distributeurs automatiques de billets. Il y a 1100 à 1500 « incidents » par semaine, avec une violence accrue (par exemple on a vu intervenir un bulldozer arrachant un distributeur avec son pan de mur). Une nouvelle approche de ce problème est en cours.

Des résultats au niveau de l'établissement de bases de données efficaces dans lutte contre le crime

Le Banking Council s'est vu confier l'établissement de bases de données chiffrées inexistantes jusqu'ici. Ces bases concernent aussi bien les statistiques des différentes formes de criminalités que les éléments des enquêtes en cours.

Ces données sont désormais partagées par les Etats de la zone australe et reprises officiellement par les services gouvernementaux concernés.

Des résultats au niveau judiciaire

Le Banking Council a joué en liaison avec Business Against Crime (voir plus bas), la South African Police et le Ministère de la Justice un rôle moteur dans le « Pretoria Special Commercial Court Pilot Project ». Ce projet a débouché sur la mise en place d'un tribunal spécialisé dans le traitement des affaires de criminalité financière qui est devenu opérationnel à Pretoria. Des poursuites ont pu enfin être engagées avec succès et l'extension de cette initiative aux villes de Johannesburg, Durban et Le Cap est désormais étudiée.

Ces dernières années, le système judiciaire n'avait pas pu engager de poursuites contre des criminels notoires faute de preuves suffisantes et la publicité de ces impunités a eu des effets désastreux. Le Banking Council a joué un rôle important dans un amendement récent des lois et les autorités se montrent désormais très agressives dans leurs poursuites.

II-3.2. « Business Against Crime »

En 1996, Nelson Mandela lance un appel au secteur privé pour qu'il aide le gouvernement dans son combat contre le crime et ses causes : la communauté d'affaires répond par la création de « Business Against Crime » (BAC), organisme de réflexion et d'action « en amont », mené par la communauté d'affaires.

Cette initiative nous a semblé particulièrement intéressante. Au-delà de la réalisation de projets concrets et professionnels, elle établit des transferts de compétences entre les sphères publique et privée, ainsi que des visions d'avenir communes. La lutte contre la violence est rendue plus efficace par ce partenariat, et donne de la crédibilité à l'appel aux investissements directs étrangers en Afrique du Sud. Car dans cet engagement de la communauté d'affaires, il y a certes la conscience d'une responsabilité sociale, mais aussi la certitude que la santé de l'économie (croissance, attraction de capitaux étrangers...) dépend de la sécurité de l'environnement.

Il ne s'agit ni d'un groupe de pression, ni d'un organisme gouvernemental, il s'agit « d'élever le niveau » par l'expérience et les compétences développées dans le secteur privé, en particulier la vision stratégique et la maîtrise des technologies. Les membres de BAC se présentent comme des « consultants experts », des « facilitateurs professionnels ». Ils ne revendiquent pas de compétence dans l'art de gouverner aussi n'est-ce pas le privé qui investit le public : ce sont des savoir-faire qui se réunissent pour faire progresser ensemble le pays au plus vite et au mieux.

BAC, constitué d'un bureau central et d'un bureau par province, emploie 50 personnes ; 150 entreprises ont directement contribué à son action (financièrement ce qui donne lieu à un avantage fiscal- ou par des « prêts » de spécialistes), environ 1 000 autres entreprises ont été impliquées. Ce succès au niveau de la participation des entreprises s'explique par leur volonté d'afficher une implication réelle dans la vie du pays tout en entrant en contact avec le milieu d'affaires de façon conviviale.

L'action de BAC est organisée en projets. Chaque projet donne lieu à de nouveaux partenariats avec entreprises, ONG ou communautés. Le projet est mené par une personne d'expérience avec une méthodologie courante : comité de pilotage -constitué par des représentants du gouvernement, des entreprises engagées, de la communauté civile-, analyse de l'existant, définition du périmètre, étude des processus... site pilote etc... L'objectif est

toujours de chercher des solutions aussi bien à court terme qu'à long terme. Ci-après, quelques exemples de projets.

« Vehicle Crime Project »

Comme nous avons eu l'occasion de le signaler, le « hijacking » (vol à main armée d'un véhicule sur la route) est en Afrique du Sud l'un des crimes les plus répandus et les plus violents. Le projet vise à combattre ce fléau.

Chef de projet : Graham Wright

Equipe projet : 5 autres personnes à plein temps

Comité de pilotage : présidé par un directeur de la police sud-africaine et constitué de membres du Ministère des Transports, du contrôle douanier, de l'association des usines de production automobile en Afrique du Sud, du « Banking Council », de compagnies d'assurance, et de plusieurs autres entités impliquées.

Etat des lieux : chaque année 120 000 voitures (sur 6 millions) sont volées de manière violente. Le coût pour le pays est évalué à 10 milliards de rands (environ 11 milliards de francs), sans compter les coûts indirects pour les victimes ou la police. Par ailleurs cette forme de crime est perçue de manière particulièrement négative par l'opinion publique et la communauté internationale.

La moitié des véhicules volés sont retrouvés, les « débouchés » pour l'autre moitié consistent en ré-immatriculations frauduleuses (32 000), exportations (18 000), mises en pièce pour un commerce de pièces détachées (10 000).

Axes d'action :

- casser le marché des voitures volées
- contre les ré-immatriculations : travailler avec les constructeurs automobiles, sur l'identification de chaque véhicule (point majeur, en cours de mise en oeuvre), s'associer au travail contre la corruption
- contre les exportations : établir une vigilance spécifique aux frontières
- contre la mise en pièce : mettre en place un contrôle policier sévère et systématique des commerces de pièces détachées, et mener des opérations coup de poing (le 3 novembre 2000, par l'intervention de la police, d'une unité spécialisée, de l'armée, 100 personnes ont été mises en cause suite à la découverte de 80 voitures volées et 23 000 pièces).
- améliorer les capacités d'investigation et de poursuite par la police, chaque fois qu'une voiture est retrouvée

Commentaires : ce projet, lancé il y a quatre ans, est particulièrement transverse avec une grande implication de la police. La définition des priorités a constitué l'apport majeur de BAC.

« Tiisa Thuto » (ces mots signifient : « nous renforçons l'éducation »)

Ce projet est mené dans Soweto, dans quatre zones où sévissent pauvreté et criminalité et il concerne 40 écoles (soit environ 70 000 enfants). Il a été lancé en avril 2000 grâce à un don anonyme. C'est un partenariat entre plusieurs initiatives, qui ont toutes pour but de renforcer l'éducation et de créer un environnement scolaire plus sûr.

- BAC est chargé de la conduite du projet et de son déploiement.
- « Both Sides of the Story » travaille avec les parents et les professeurs. En particulier, cette association aide les professeurs et les parents à ne plus utiliser les punitions corporelles, à convaincre les parents qu'ils sont concernés par l'école, qu'ils doivent prévenir les viols, et surveiller l'accès des intrus dans la maison.
- Un centre d'étude sur la violence et la réconciliation travaille - surtout avec les professeurs- sur l'éducation à la « maîtrise des traumatismes ». L'environnement des enfants est très violent (un exemple : parmi 71 enfants réunis un jour à Soweto, 45 avaient un frère en prison). La responsable du projet Tiisa Thuto insiste sur l'importance pour les enfants d'une approche non violente de la réalité pour la prévention du crime.
- « Sport for Peace » aide les enfants et les éducateurs à développer leurs qualités personnelles à travers des jeux ou des travaux en équipe, des ateliers de création, l'attention à l'environnement. Il s'agit aussi de redonner une fierté sud-africaine aux uns et aux autres, à travers des réalisations concrètes.
- La police locale apporte elle aussi sa coopération au projet, en particulier en veillant à la sécurité des établissements scolaires.

Le premier site pilote est achevé et le fait que les enfants jouent désormais dans la cour d'école au lieu de se battre nous a été présenté comme un résultat très positif. Pour étendre le projet à d'autres écoles, de nouveaux partenariats et fonds sont nécessaires.

« Integrated Justice System Programme »

Ce projet vise à améliorer le fonctionnement de la justice. Celui-ci a été analysé comme une chaîne de processus : depuis le crime commis jusqu'à

une réintégration sociale de son auteur, en passant par l'arrestation, le jugement et la prison.

Le système judiciaire n'utilise pas les nouvelles technologies et n'est pas performant. Un travail collectif a permis d'identifier 146 points de blocage. D'où un plan stratégique, la décomposition du projet en étapes, avec à chaque étape des objectifs d'amélioration de la performance.

Cela a été l'un des premiers projets lancés par BAC. Aujourd'hui on est arrivé à un système semi-automatisé. Le besoin d'automatisation a été décrit. Pour le réaliser, il sera nécessaire d'obtenir des fonds internationaux.

« Service Delivery Improvement Programme »

Il a pour but essentiel de placer le citoyen au centre du système policier, comme « client ». Beaucoup d'intelligence, de travail en commun entre la police, les communautés locales et le monde des affaires sont nécessaires pour transformer ce corps de l'Etat -sans renouvellement massif du personnel-, pour l'amener à servir tout Sud-Africain et affermir la démocratie !

L'état-major de la Police s'est pleinement approprié le plan stratégique, la mise en œuvre n'est pas toujours aussi simple... BAC s'est attaché en particulier à la mise au point d'un système d'évaluation de la performance des commissariats.

« Surveillance Unit »

Projet commun entre la police, diverses autorités locales, le « South African Bureau of Standards » et BAC, il s'attache à contrer le crime de rue. Pour cela un « modèle » a été réalisé au Cap : système performant de caméras reliées aux commissariats, accompagné de procédures et formations adéquates. Dans le périmètre où ce système a été installé le crime de rue a diminué de 80%. Ce système de surveillance a même été certifié ISO 9001.

« Commercial Crime »

La criminalité financière coûte 35 milliards de rands au pays chaque année. C'est une évaluation car la plupart de ces délits financiers ne sont pas déclarés. Dans 75% des cas, ils sont commis par les employés. L'équipe projet s'est focalisée sur la mise en place d'une cour de justice spécialisée, la qualification de détectives spécialisés, et une réforme des lois.

« Safety and Security for Tourism Infrastructure »