

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/360341218>

# Politiques de la trahison: Comment la nation est dévalisée

Article in NAQD · April 2022

DOI: 10.3917/naqd.040.0162

CITATIONS

0

READS

13

3 authors, including:



Ivor Chipkin

Government and Public Policy (GAPP) Foundation

45 PUBLICATIONS 502 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Histories of Government [View project](#)



Democracy, Politics and Administration: Defining State Capture in South Africa [View project](#)

# **POLITIQUES DE LA TRAHISON**

*COMMENT LA NATION EST  
DÉVALISÉE\**

Ivor Chipkin<sup>1</sup>, Mark Swilling<sup>2</sup>, & al

Traduction : Thomas Serres

---

1- \* Mark Swilling & Ivor Chipkin: the introduction chapter  
“Politics of Betrayal” which appeared in the 2017 report: *Betrayal  
of the promise: How the South Africa is being stolen*. Public Affairs  
Research Institute (PARI), University of the Witwatersrand

2- Centre for Complex Systems in Transition, Stellenbosch University

## Introduction

Il est désormais clair que, alors que le but idéologique de l'African National Congress (ANC) est une transformation économique radicale, la présidence de Jacob Zuma est en pratique consacrée à la reconversion des institutions étatiques afin de consolider le pouvoir des élites associées au président. Tandis que l'orientation idéologique semble légitime en tant que vision à long terme afin de transformer structurellement l'économie de l'Afrique du Sud, éradiquer la pauvreté et réduire les inégalités et le chômage, sa mise en œuvre pratique correspond à une capture de l'État et menace la viabilité des institutions publiques censées permettre la réalisation de cette vision sur le long terme.

Jusqu'à récemment, la corruption était blâmée pour la décomposition des institutions étatiques sud-africaines, mais il est désormais clair que le problème va au-delà. La corruption réfère généralement au fait de voir des agents publics promouvoir leurs intérêts privés en utilisant les moyens publics à leur disposition. Tandis que la corruption est répandue à tous les niveaux et sape le processus de développement, la capture de l'État est une menace systémique bien plus grave. Elle s'apparente à un coup d'État silencieux et doit en conséquence être comprise comme un projet politique qui se trouve affublé d'une légitimité au nom de la transformation radicale de l'économie. Le remaniement gouvernemental de mars dernier en a été la confirmation. Il s'agissait du premier remaniement à advenir sans l'accord total préalable du parti au pouvoir. Cet épisode a fait entrer la relation symbiotique entre l'État constitutionnel et l'État fantôme, laquelle avait préalablement émergé après la conférence de l'ANC à Polokwane en 2007, dans une nouvelle ère. La confirmation de Brian Molefe en tant que PDG d'Eskom quelques semaines plus tard, malgré la défiance de l'ANC, a confirmé la tendance.<sup>3</sup>

Alors qu'il est évident que l'économie sud-africaine doit être profondément transformée pour mettre fin à son caractère profondément inégal, il faut également mettre en évidence et analyser le processus par lequel les élites dirigeantes associées à Zuma ont réussi à prendre le contrôle des institutions étatiques pour les reconvertir d'une manière qui bouleverse le cadre légal et constitutionnel établi en 1994. Comme ce rapport va le démontrer, il est désormais clair que l'État en train d'émerger, lequel est un hybride entre formes constitutionnelles et officieuses, sera incapable de mettre en œuvre de vrais programmes de développement. De par sa nature, ce mode de gouvernance est anti-développementaliste. Le nécessaire programme de transformation radicale doit donc être sauvé

---

3- Eskom est une compagnie d'électricité publique (ndt).

d'un projet politique qui l'instrumentalise pour masquer les ambitions étroites d'élites dirigeantes seulement intéressées par le contrôle de l'accès aux rentes et au maintien de leur pouvoir politique.

L'arrivée de la démocratie en 1994 était synonyme d'une promesse unissant l'Afrique du Sud. L'investiture de Nelson Mandela, le 10 mai 1994, fut l'expression de cette promesse dans les termes les plus clairs. Parlant au nom d'un gouvernement de l'ANC fraîchement élu démocratiquement, il avait juré :

*« de libérer tout notre peuple de la servitude continue de la pauvreté, des privations, de la souffrance, et des discriminations y compris de genre (...), de construire une société dans laquelle tous les Sud-Africains, noirs et blancs, seront capable de marcher fièrement, sans peur dans leurs cœurs, assurés de leur droit inaliénable à la dignité humaine - une nation arc-en-ciel en paix avec elle-même et avec le monde. »<sup>4</sup>*

Afin de tenir cette promesse fondatrice, l'ANC devait utiliser les institutions *étatiques* héritées de l'ère de l'apartheid. Ces institutions incluaient des administrations gouvernementales nationales, provinciales et locales, des entreprises d'État (state-owned enterprises - SOEs), l'institution judiciaire, le parlement et les organes de l'exécutif.

Sans surprise, transformer les administrations centrales et les SOEs en instruments de services publics et de développement se révéla un défi majeur. Mettre en œuvre des réformes institutionnelles profondes est un exercice difficile qui requiert un niveau extraordinaire d'engagement et de capacité technique, ainsi qu'un programme de gouvernance bien défini afin de dépasser systématiquement l'héritage complexe de l'apartheid. Bien que des progrès majeurs aient été réalisés, il y a désormais un mécontentement général à travers la société et au sein de l'ANC même compte tenu de la performance des institutions. Tandis que la promesse de 1994 était de bâtir un État qui pourrait servir au bien public, les preuves devant nos yeux suggèrent que nos institutions *étatiques* sont reconverties pour servir l'accumulation d'intérêts privés par une élite puissante et limitée. L'aggravation de la culture corrosive de la corruption au sein de l'État, et l'ouverture d'espaces permettant à l'État fantôme de se greffer sur l'État constitutionnel, ont stoppé net le programme de transformation, et concentré les énergies sur l'accumulation privée.

Le rapport de celui qui était alors protecteur public, Thuli Madonsela,<sup>5</sup> un nombre croissant de preuves empiriques, des témoignages

4- University of Pennsylvania. Discours inaugural. Disponible en ligne à l'adresse : [https://www.africa.upenn.edu/Articles\\_Gen/Inaugural\\_Speech\\_17984.html](https://www.africa.upenn.edu/Articles_Gen/Inaugural_Speech_17984.html).

5- Public Protector South Africa. 2016. State of Capture. Disponible en ligne à l'adresse : <http://cdn.24.co.za/files/Cms/General/d/4666/3f63a8b78d2b495d88f10ed060997f76.pdf>.

de membres de haut-rang de l'ANC à propos de tentatives de corruption, des formes connues de corruption sophistiquée à travers des donations d'entreprises à l'ANC, la perversion des normes de gouvernance d'entreprise au sein des SOEs, l'effondrement consécutif de l'alliance tripartite (ANC, COSATU -Congress of South African Trade Unions-, et Parti Communiste Sud-Africain) et bien d'autres éléments, ont rendu évident le fait que la construction « d'un service public professionnel et un État compétent »<sup>6</sup> recommandée dans le Plan de Développement National de 2012 a été tout simplement court-circuité. À la place de cette vision, une relation symbiotique unit désormais un État constitutionnel avec des règles et des lois claires, et un État fantôme fondé sur des réseaux bien organisés de patronage et de clientélisme qui facilitent la corruption et l'enrichissement des élites.

Ce que ces élites ne peuvent pas accomplir par l'État constitutionnel, elles l'accomplissent par le biais de l'État fantôme, et vice versa. Certains hauts responsables et politiciens ont participé involontairement dans ce processus *hégémonique*, parce qu'ils sont insuffisamment informés de l'impact de leurs actions sur une dynamique de trahison systématique qui reste encore à ce jour opaque. Ce report détaillé fournira donc les preuves que la nation doit réaliser sans tarder que le temps est venu de défendre les promesses fondatrices de démocratie et de développement. Le temps est venu de faire le *nécessaire afin* de mettre un terme à un processus de trahison institutionnalisé qui entre désormais dans son stade final. Il n'est pas trop tard. La promesse de 1994 reste un objective atteignable.

Pour ce faire, notre analyse se déroulera à deux niveaux :

1- Premièrement, il faut comprendre ce que les élites dirigeantes associées à Zuma ont essayé d'entreprendre, selon eux, et pourquoi Zuma continue de bénéficier du soutien d'une coalition politique qui garantie son maintien au pouvoir comme le principal agent de la transformation économique radicale.

2- Deuxièmement, il est nécessaire de démontrer empiriquement (en se basant sur des rapports publics) comment les institutions publiques ont été capturées et converties, et pourquoi cela rendra une transformation économique radicale précisément impossible si les élites dirigeantes associées à Zuma restent en place.

---

6- National Planning Commission. 2012. National Development Plan 2030: Our future – make it work. Disponible en ligne à l'adresse : <http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/Executive%20Summary-NDP%202030%20-%20Our%20future%20-%20make%20it%20work.pdf>.

## Termes clés

### **CORRUPTION ET CAPTURE DE L'ÉTAT**

La corruption tend à être une action individuelle se déroulant dans des cas exceptionnels, et facilitée par un réseau lâche d'acteurs corrompus. C'est un phénomène organisé de manière plutôt informelle, fragmentée et opportuniste. La capture d'État est en revanche systémique et organisée par des individus bénéficiant de connections solides. Cela implique des transactions répétées, dont l'ampleur est usuellement croissante. L'objectif n'est pas le pillage à petite échelle, mais plutôt l'accès aux rentes et leur réorientation depuis leurs cibles initiales vers des acteurs privés. Pour réussir, la capture d'État requiert une protection étatique de haut niveau, y compris de la part des organes de sécurité, une loyauté intense et un climat de peur. Les concurrents sont éliminés. Le but n'est pas de contourner les règles pour pratiquer la corruption impunément. De fait, le discours sur la corruption efface le caractère politique de ces processus, en leur donnant une teinte de pathologie morale et culturelle. Pourtant, la corruption, notamment en Afrique du Sud, est fréquemment le produit d'une conviction politique selon laquelle les 'règles du jeu' formelles sont truquées à l'égard de groupes spécifiques et qu'il est donc légitime de les enfreindre. Le but de la capture d'État est donc de changer les règles formelles et informelles, de légitimer le nouveau cadre et de sélectionner les acteurs autorisés à jouer.

### **RECONVERSION**

La reconversion des institutions étatiques fait référence au processus organisé visant à reconfigurer la manière dont une institution donnée est structurée, gouvernée, et financée de manière à servir un but différent de son mandat originel. Comprendre la capture d'État comme un simple effort de pillage n'est pas suffisant pour expliquer complètement le projet politique qui l'autorise. Les institutions sont capturées pour des raisons allant au-delà du pillage. Elles sont reconverties pour le pillage mais également pour consolider le pouvoir politique et garantir la survie politique à long terme, maintenir une coalition, et la valider par l'idéologie qui masque l'enrichissement privé en insistant sur le bien public.

## RENTES ET CAPTATION DES RENTES

Le développement est un processus qui est consciemment mis en œuvre quand des États adoptent des politiques afin de redistribuer directement ou indirectement des ressources dans le but ultime de redresser les injustices passées et créer une économie industrielle moderne pouvant contribuer au bien-être de la société. Afin d'accomplir ceci, les institutions étatiques doivent être utilisées afin d'allouer des ressources d'un groupe à l'autre, ou pour soutenir un groupe afin de surpasser les désavantages existants. Ces allocations sont ce que l'on peut appeler des rentes bénéfiques. Une fois que des mesures sont prises, cependant, cela résulte en un flot de rentes bénéfiques potentielles vers des acteurs économiques spécifiques (entreprises, foyers ou institutions publiques). Ceci produit une compétition pour la captation des rentes. Il y a une captation des rentes qui est légale et éthique, tel que le lobbying ou les interventions législatives afin de soutenir certains groupes sociaux. Mais cette captation peut aussi être corrompue et mener à la capture d'État et à la reconversion des institutions. La captation de rente corrompue peut saper le programme de développement en détournant des ressources pour le profit d'élites improductives. Il en résulte que si les rentes bénéfiques sont nécessaires pour permettre le développement, un système est nécessaire pour contrer la compétition inévitable pour l'accès à celles-ci et prévenir leur corruption par ceux qui ont gagné de l'influence grâce à leur position politique, des backshishs, ou des promesses de dividendes etc. La littérature sur le néopatrimonialisme fournit des exemples très clairs de pays ayant réussi à accélérer le développement en déployant effectivement des rentes bénéfiques afin de booster des acteurs économiques spécifiques.<sup>7</sup> Limiter la corruption était un aspect central de ces programmes. Les plus fructueux étaient davantage guidés par une vision développementale à long terme et tendaient à centraliser le contrôle des rentes afin de limiter des comportements trop compétitifs et destructifs. Ils n'ont jamais vraiment éliminé la corruption, mais ils ont limité son influence corrosive sur le processus de développement. La gestion centralisée des rentes peut, bien sûr, également être corrompue par les élites politiques qui utilisent la centralisation pour éliminer les compétiteurs de plus bas niveau, afin de s'enrichir et de consolider leur position dominante.

## ÉLITES DIRIGEANTES

Nous utilisons la notion d'« élites dirigeantes » en référence à un réseau relativement bien structuré d'individus situés dans le gouvernement, les institutions d'États, les SOEs, les entreprises privées, les leaders

---

7- Voir Kelsall, T. 2013. *Business, Politics and the State in Africa*. London: Zed Press.

traditionnels, les réseaux familiaux et le parti du pouvoir. La caractéristique définissant l'appartenance à ce groupe est l'accès direct ou indirect, constant ou intermittent, à l'espace central de prise de décision. Ce n'est pas une classe dirigeante per se, bien que le groupe puisse se croire agissant pour les intérêts d'une classe existante ou, dans le cas sud-africain, d'une nouvelle classe entrepreneuriale noire en constitution. Ce n'est pas non plus le leadership politico-technocratique de l'État, lequel est trop fragmenté pour construire un tel projet politique. Les élites dirigeantes ne sont pas nécessairement dirigées depuis un site stratégique central, et elles incluent des groupes qui sont eux-mêmes en compétition pour accéder au centre du pouvoir et à l'opportunité de contrôler les rentes. Elles exercent leur influence à la fois par des moyens informels et formels. Toutefois, ce qui unit ces groupes, c'est le désir de gérer la relation symbiotique entre l'État constitutionnel et l'État fantôme. Afin d'y arriver, et de manière plus large, ces élites dirigeantes s'organisent plus ou moins librement autour d'un « patron » ou d'un « strongman, » lequel maintient un accès direct aux ressources et sous lequel une couche d'élites se forme pour distribuer leur patronage, lequel est ensuite géré par une seconde couche de « courtiers » (*brokers*) et d'« intermédiaires »

### **RELATION SYMBIOTIQUE ENTRE L'ÉTAT CONSTITUTIONNEL ET L'ÉTAT FANTÔME**

En nous appuyant sur la littérature bien établie sur le néopatrimonialisme,<sup>8</sup> nous nous référons à l'émergence d'une relation symbiotique entre l'État constitutionnel et l'État fantôme. L'État constitutionnel est le cadre formel de règles constitutionnelles, législatives et jurisprudentielles qui gouvernent ce que le gouvernement et les institutions étatiques peuvent et ne peuvent pas faire. L'État fantôme se réfère aux réseaux de relations qui traversent et lient des groupes spécifiques d'individus ayant besoin d'agir ensemble et de manière secrète afin de cacher, nier ou ignorer consciemment ce qui contredit leurs rôles formels au sein de l'État constitutionnel. C'est un monde où la déniabilité est valorisée, la culpabilité distribuée (bien que personne ne soit indispensable) et où la confiance est maintenue par la peur réciproque. En conséquence, il n'est pas surprenant que l'État fantôme ne soit pas seulement l'espace de l'action extra-légale facilitée par des réseaux criminels, mais aussi là où les actions de police et de renseignement essentiels sont coordonnées. Comme l'activité extralégale devient plus importante, s'assurer de l'obéissance des appareils de police et de renseignement devient une priorité. Ce qui importe est la symbiose entre les deux États, ce que les élites dirigeantes cherchant à

---

8- Ibid.

capter les rentes ont dans l'idée d'accomplir. La symbiose qui lie les élites dirigeantes consiste ainsi en un ensemble de tractations entre ceux situés dans l'État constitutionnel et ceux situés en-dehors ayant reçu un accès privilégié au système de prise de décision dans l'État constitutionnel. Ces réseaux ont leurs propres règles et leur propre logique qui dotent des acteurs clés d'une autorité pour influencer des décisions, allouer des ressources et nommer des agents importants. Ils utilisent un pouvoir informel qui est attaché à la personne de Zuma, en tant que leader du parti et président du pays. Invariablement, ces réseaux sont parsemés de nœuds du pouvoir. Les familles Gupta et Zuma (que la rue désigne comme les « Zuptas ») sont le nœud le plus puissant, ce qui les autorise à déterminer pour le moment comment les réseaux opèrent et qui y a accès. Ils dépendent d'une série de nœuds secondaires regroupés autour d'individus clés dans les services de l'État, les SOEs, et les agences régulatrices. En pratique, cette symbiose est hautement instable, sujette à des crises et donc très difficile à consolider dans une démocratie relativement ouverte, ce qui est toujours le cas de l'Afrique du Sud. Il est bien plus facile de consolider pareille structure dans un environnement autoritaire comme en Russie. C'est ce qui explique que ce type de néopatrimonialisme puisse rapidement dériver vers l'autoritarisme afin de consolider la relation symbiotique entre les deux États, et mener à la crise politique que connaît actuellement l'Afrique du Sud.

## **TRANSFORMATION ÉCONOMIQUE RADICALE**

Nous convenons que, bien que l'idéologie de transformation économique radicale de l'ANC soit mal définie et manque d'un cadre conceptuel discernable, cette transformation est nécessaire si l'on compte réaliser la promesse de 1994. Trop peu a été fait depuis la fin de l'apartheid. Toutefois, parce que la notion de transformation économique radicale est de toute évidence utilisée pour couvrir un projet politique qui enrichit une minorité, sape le système démocratique et constitutionnel sud-africain, affaiblit les institutions étatiques et contribue à la fuite de capitaux à l'étranger, nous allons nous efforcer de clarifier l'usage de ce terme, pour différencier son rôle idéologique des intentions réelles grâce aux documents programmatiques de l'ANC. Nos conclusions nous amènent à suggérer qu'un nouveau consensus économique permettant un changement radical sans subvertir l'État constitutionnel sera nécessaire. Pour qu'une transformation économique radicale devienne la base d'un nouveau consensus économique, elle doit en pratique être mis en application dans le cadre constitutionnel existant, en suivant un cadre législative mis en œuvre de manière appropriée. Comme nous le démontrerons, contrairement à ce qui est affirmé dans les documents publiés par l'ANC, les élites dirigeantes

déclarent leur engagement en faveur de la transformation économique radicale, mais voient l'ordre constitutionnel et législatif comme un obstacle à celle-ci.

## PROJET POLITIQUE

Quand nous affirmons qu'il est nécessaire de concentrer l'analyse sur le projet politique porté par les élites dirigeantes associées à Zuma, nous faisons référence à la manière dont le pouvoir est intentionnellement déployé pour servir les intérêts de ces élites et à la manière dont cet usage du pouvoir est légitimé par une idéologie articulée de manière répétée par une coalition politique, spécifique bien que changeante, unissant ces élites dirigeantes mais aussi des réseaux plus large. Nous montrerons que les abus de pouvoir de Zuma autorisent les stratégies visant à promouvoir des pratiques corrompues de captation de la rente par des réseaux favorisés et à consolider le pouvoir d'un noyau entourant Zuma. C'est ainsi que se définit le projet politique porté par les élites dirigeantes associées au président, en fondant sa légitimité sur l'idéologie de la transformation radicale. Nous considérons qu'il est temps que l'ANC revendique à son profit cette idéologie aux dépens des élites dirigeantes qui se sont appropriés ce terme pour servir leur propre entreprise politique.

Afin de révéler la trahison systématique caractérisant la présidence de Zuma, ce rapport fournit :

- 1- Un aperçu analytique de l'évolution de l'État sous Zuma, et notamment de l'ascension d'élites dirigeantes s'attendant à trahir la promesse fondatrice de 1994.

- 2- Une description détaillée de l'émergence de l'État fantôme et le rôle central joué par les réseaux Gupta en tant que courtiers (*brokers*).

- 3- Une analyse des dynamiques clés de gouvernance, notamment du rôle des garanties d'État, de la décomposition du gouvernement, du gonflement d'une haute fonction publique loyale politiquement, du déploiement des loyalistes de l'État fantôme au sein des directions des SOEs.

- 4- Une note sur la manière dont la capture de l'État est organisée et facilitée par les réseaux Gupta et validé par les élites dirigeantes.

- 5- Une section finale sur les implications pour le futur

de l'État et comment mieux défendre la promesse fondatrice.<sup>9</sup>

Ce rapport va être suivi par une succession d'études de cas détaillées au cours des mois prochains qui mettront en lumière les exemples présentés ici. Ces études de cas fourniront plus de preuves de la stratégie de trahison systématique des élites dirigeantes afin de prendre le contrôle d'institutions étatiques clés. Les conséquences et les implications pour chaque cas seront décrites.

## Comprendre le projet politique

Les commentateurs, groupes d'opposition et Sud-africains ordinaires sous-estiment Jacob Zuma, non pas seulement parce qu'il est plus arrogant, malin et brutal qu'ils le pensent, mais aussi parce qu'ils le réduisent à une caricature. Ils conçoivent Zuma et ses alliés comme un réseau criminel qui a pris le contrôle de l'État. Cette approche, malheureusement dominante, ignore l'existence d'un projet politique visant à reconfigurer les institutions étatiques pour satisfaire une constellation de réseaux de captation de rentes qui ont construit une relation symbiotique entre l'État constitutionnel et l'État fantôme. Cet effort se déroule dans le contexte de deux transitions liées l'une à l'autre : 1. La transition du traditionnel renforcement économique noir (Black Economic Empowerment – BEE), fondé sur la possibilité de réformer l'économie dominée par les blancs (qualifiée de capitalisme monopolistique blanc), vers la transformation économique radicale, laquelle est dirigée par des intermédiaires déguisés en capitalistes noirs non dépendants du capitalisme monopolistique blanc ; 2. La transition d'une acceptation du compromis constitutionnel et des règles du jeu vers une reconversion des institutions étatiques qui est accomplie, en partie, par des infractions. Ces deux transitions fusionnent dans le changement stratégique entre la période de la réforme économique sous Mbeki et ses transformateurs constitutionnels (1999-2008), et la période actuelle qui est caractérisée par la reconversion des institutions étatiques (notamment les marchés publics et les SOEs) par les réformateurs radicaux.

---

9- Ce texte est une traduction du premier chapitre du rapport. Le rapport complet en version anglaise est disponible ici: <http://www0.sun.ac.za/cst/wp-content/uploads/2017/09/Betrayal-of-the-Promise.pdf> (ndt).

## Le « moment Polokwane »

La littérature académique sur la transition de l'Afrique du Sud note que la trahison des promesses démocratiques a commencé immédiatement. L'abandon du programme de reconstruction et de développement (Reconstruction and Development Programme – RDP) en 1996 en faveur de la stratégie de croissance, emploi et redistribution (Growth, Employment and Redistribution– GEAR) marqua un changement profond. Tandis que le modèle RDP visait à réconcilier démocratie participative et développement sous direction Étatique, le modèle GEAR privilégiait une économie capitaliste croissant rapidement couplée à des aides sociales. Le premier modèle continuait une tradition impressionnante de politiques et d'études radicales dénonçant la complicité historique du secteur capitaliste dans l'émergence de l'apartheid. Le second modèle mariait l'État social, les politiques pro-marchés et la transformation raciale de la propriété et du contrôle économiques. Le premier était profondément sceptique quant à la capacité du secteur capitaliste, même dans une économie croissante, à générer des résultats en termes de développement. Le second faisait ce pari.

L'État social développeur commença sous la présence de Mandela (1994-1999) ; bien que sa forme institutionnelle spécifique ait vraiment pris forme durant l'ère Mbeki. Il était organisé autour de trois plateformes politiques et un changement organisationnel majeur :

- 1- L'expansion massive du système de bourses pour les pauvres et les chômeurs, en se concentrant sur les mères et les personnes âgées.
- 2- Une priorité forte à la « déracialisation » du contrôle économique à travers des politiques d'« affirmative action » conçues pour accélérer l'accession des noirs à des positions de gestion et de direction.
- 3- La transformation de la propriété blanche de l'économie à travers des politiques de BEE.

La quatrième innovation de Mbeki fut le tournant organisationnel visant à situer le contrôle politique en-dehors de l'ANC et au niveau de la présidence, une institution qu'il pensait transformer en un appareil puissant pour le contrôle et la coordination de l'État. Ces actions devaient soutenir

l'aspiration à créer une version sud-africaine de l'État développeur.

The « moment Polokwane » de 2007, qui vu Mbeki être détrôné de son poste de président de l'ANC est souvent présenté comme la revanche de Luthuli House<sup>10</sup> sur le bonapartiste Mbeki. Le parti a rétabli ainsi son contrôle sur l'État en remplaçant le président par un intérimaire en attendant que les conditions soient en place pour que Zuma devienne président à son tour. Signalant sa relation privilégiée à l'égard des subdivisions du parti, Zuma déclara alors dans son discours de clôture du 52<sup>ème</sup> congrès de l'ANC que les branches de celui-ci étaient « suprêmes ».<sup>11</sup>

Le « moment Polokwane » représentait une triple réaction à l'approche de Mbeki :

1- Le transfert de pouvoir de Luthuli House vers la présidence avait généré du ressentiment, notamment de la part des leaders provinciaux du parti.

2- Les entrepreneurs noirs étaient mécontents d'une approche qui limitait leur potentiel d'accumulation au bon-vouloir des entreprises blanches, et demandaient davantage de soutien de l'État.

3- Des factions radicales rejetaient l'approche conciliante à l'égard des entreprises et la nature limitée des interventions étatiques.

Durant ses années en tant que président, l'approche pragmatique de Mbeki reposait sur l'inclusion des PDGs dans des groupes de travail. En rupture avec cette approche, l'élection de Zuma a créé les conditions conduisant à l'émergence des SOEs et des marchés publics comme les meilleurs moyens de créer une classe entrepreneuriale noire. Cela fut bien accueilli par les factions radicales qui interprétèrent cette approche comme une manière d'accentuer l'intervention étatique. Mais la conférence de Polokwane représentait plus que cela. Elle était basée sur une conviction commune sur la nature que devait prendre le changement économique dans une société où la majorité africaine continuait d'être subordonnée aux intérêts blancs.

10- Le QG de l'ANC à Johannesburg (ndt).

11- ANC. 2007. Discours de clôture de la 52<sup>ème</sup> conférence nationale. Disponible en ligne à l'adresse : <http://www.anc.org.za/content/52nd-national-conference-closing-speech-anc-president-jacob-zuma>.

## Une conviction africaine

Depuis la conférence historique de Morogoro en 1969, la position de l'ANC a été que la lutte contre l'apartheid était une lutte nationaliste menée par la classe laborieuse. L'ANC estimait alors que « le contenu principal du stade actuel de la révolution sud-africaine est la libération nationale du groupe le plus large et le plus opprimé – le peuple africain. »<sup>12</sup> Dans le texte de 1969, il s'agissait d'une considération stratégique. Si les Africains étaient en charge de combattre pour la liberté politique, c'étaient à la classe laborieuse d'amener la liberté économique. La relation entre ces phases de la révolution démocratique nationale a depuis défini les termes de la lutte politique au sein de l'ANC et son alliance avec Cosatu et le Parti Communiste Sud-Africain.

Les premiers signes d'un changement appaurent lors de la conférence de l'ANC à Kabwe en 1985. Bien que l'analyse produite alors décrive la « formation sociale » sud-africaine comme capitaliste et identifie la « classe dirigeante » comme étant constituée par les capitalistes monopolistiques blanc, aucune mention de la classe laborieuse comme actrice du changement n'était faite. L'ANC était travaillée par la question centrale des « forces motrices » de la révolution démocratique nationale : s'agit-il des « Africains » ou de la « classe laborieuse » ? Mbeki a donné une réponse avec son fameux « Je suis un Africain ». <sup>13</sup> Le défi était cependant que ni les Africains, en tant que tout plus ou moins cohérent, ni la classe laborieuse n'étaient les principaux bénéficiaires de la période post-1994. En dépit de la croissance économique le plus rapide pour le pays depuis les années 1960s -favorisée par les politiques mises en œuvre par Mbeki-, la propriété noire de l'économie demeurait marginale. Cela n'avait pas échappé au Mbeki qui déclara lors la conférence de Polokwane :

*« La propriété noire de l'économie en générale reste à un niveau très bas ; une étude récente la situe à environ 12%... Si nous prenons en compte la propriété étrangère de compagnie basées en Afrique du Sud, la propriété noire pourrait être à 15 ou 18%. Bien que nous progressions, la vitesse à laquelle ce progrès arrive est inacceptablement lente, et nous ne pouvons pas détourner notre attention du défi de l'empowerment. »<sup>14</sup>*

12- SAHistory.org. n.d. Strategy and tactics statement. Disponible en ligne à l'adresse : <http://www.sahistory.org.za/archive/strategy-and-tactics-statement-adopted-anc-morogoro-conference-april-may-1969-abridged>.

13- Mbeki.org. 2016. I am an African speech. Disponible en ligne à l'adresse : <https://www.mbeki.org/2016/06/01/i-am-an-african-speech-by-president-thabo-mbeki-8-may-1996/>.

14- IOL.co.za. 2007. Mbeki's speech at ANC conference: Part 1. Disponible en ligne à l'adresse : <http://www.iol.co.za/news/politics/mbekis-speech-at-anc-conference-part-1-382829>.

Toutefois le problème n'était pas simplement celui de la lenteur du changement. Le « moment Polokwane » était nourri par la conviction que l'économie demeurerait entre les mains des Blancs, et que pour cette raison, le peuple n'avait pas accès à la richesse du pays. Quand Julius Malema, le leader de la ligue de la jeunesse de l'ANC, annonça le slogan « Economic Freedom in Our Lifetime » en 2010, il le fit en insistant sur la promesse de la Freedom Charter publiée par l'ANC en 1955. « En termes simples, expliqua-t-il, la liberté économique de notre vivant signifie que toutes les dimensions économiques de la Freedom Charter devraient être complètement réalisées. »<sup>15</sup>

Le problème de la politique de BEE, au moins jusqu'en 2007, était que les entreprises blanches – assimilées au capitalisme monopolistique blanc dans les discours gouvernementaux jusqu'en 2014 – pouvaient contourner les régulations en installant des noirs à des positions de façade sans réel pouvoir décisionnaire ou en installant des « partenaires d'empowerment » dans des conditions qui n'altéraient pas fondamentalement l'équilibre du pouvoir économique. En d'autres termes, l'approche transformative du BEE laissait le capitalisme monopolistique blanc intact. De plus, il produisait une petite élite noire, tout en laissant les gens ordinaires, notamment les femmes et les jeunes, exclus de l'économie.

## Quel était l'alternative ?

Quand Malema a formé les Combattants pour la Liberté Economique (Economic Freedom Fighters – EFF), après son expulsion de l'ANC en 2012, il a formulé une alternative à la BEE en demandant la nationalisation des mines et de la terre. Le discours de Malema résonne avec la critique Fanonienne des mouvements nationalistes post-coloniaux en Afrique. Plus tard, l'EFF a développé » son discours en opérant une réconciliation entre Fanon et la tradition marxiste-léniniste. Pourtant, au sein de l'ANC, une autre stratégie était déjà en voie d'émergence. Celle-ci était fondée sur la conviction simple que l'économie serait transformée en cassant la mainmise du capitalisme monopolistique blanc, dès lors que des Noirs posséderaient et contrôlèrent de grandes entreprises. Le 53<sup>ème</sup> congrès national de l'ANC tenu à Mangaung en 2012 servit à poser les bases de ce qui allait advenir :

---

15- Polity.org. 2010. ANCYL: Malema: Address by the president of the ANCYL, at the 1st National General Council, Midrand. Disponible en ligne à l'adresse : <http://www.polity.org.za/article/ancyl-malema-address-by-the-president-of-the-ancyl-at-the-1st-national-general-council-midrand-25082010-2010-08-26>.

*« Nous entrons fièrement dans la deuxième phase de la transition du colonialisme d'apartheid à la société démocratique nationale. Cette phase sera caractérisée par une action décisive afin de réaliser la transformation économique et la consolidation démocratique, les deux étant critiques pour améliorer la qualité de vie de tous les Sud-Africains et promouvoir la construction de l'État et la cohésion sociale. »<sup>16</sup>*

La conférence de Mangaung fut précédée par la réunion du Conseil des Entreprises Noires en 2012, dont les membres avaient fait sécession de l'Union des Entreprises d'Afrique du Sud en faisant valoir que leurs intérêts n'y étaient pas correctement représentés. Après cette rupture, le Conseil devint la principale organisation patronale partenaire du gouvernement. L'organisation servait en fait de plateforme réunissant le Forum des Managers Noirs, l'Association des Comptables Agréés Noirs, l'Association des Avocats Noirs, et l'Association des Professionnels de la Sécurité et de l'Investissement Noirs. Le Conseil a notamment été amené à fournir des délégations de représentants de la communauté des affaires lors des voyages internationaux du président Zuma.<sup>17</sup>

Le Fond National pour l'Empowerment a été utilisé pour financer le Conseil en 2012, par l'intermédiaire d'une bourse de 3 millions de rand (environ 165.000 euros). Ce soutien devait permettre de développer une voix alternative parlant pour un groupe que le gouvernement considère historiquement marginalisé. Le département du commerce et de l'industrie (Department of Trade and Industry – DTI) a fait de même, en offrant 7 millions de rand pour des raisons similaires. Après que le lobbying couronné de succès du Conseil auprès de Zuma, le DTI s'est mis en phase avec le programme de la conférence de transformation économique radicale exposé à Mangaung. En 2014, le département a annoncé qu'il allait « créer des centaines d'industriels noirs dans prochaines trois années, » ajoutant :

*« Lors des cinq années à venir, une variété d'opportunités de travail seront offertes aux Sud-Africains. Par exemple, une nouvelle génération d'industriels noirs dirigera la ré-industrialisation de notre économie. Les marchés publics locaux et la production domestique accrue seront au cœur des efforts afin de transformer notre économie, soutenus par un gouvernement s'engageant à acheter 75% des produits et des services offerts par des producteurs sud-africains. »<sup>18</sup>*

Le cœur de cette stratégie était d'utiliser les dépenses des marchés

16- SAHistory.org. 2017. Draft declaration by the ANC. Disponible en ligne à l'adresse : <http://www.sahistory.org.za/archive/draft-declaration-anc-20-december-2012-53rd-anc-annual-conference-mangaung>.

17- Spicer, M. 2016. The business government relationship: What has gone wrong. Focus 78:3-19.

18- Gov.za. 2014. The DTI to create 100 black industrialists in next three years. Disponible en ligne à l'adresse : <http://www.gov.za/dti-create-100-black-industrialists-three-years>.

publics étatiques afin de réaliser la transformation économique radicale. Il ne s'agissait pas d'une nationalisation, mais bien de la création d'une nouvelle économie basée sur la propriété privée noire.

Le champ de bataille de la transformation économique s'est ainsi déplacé de l'économie elle-même vers l'État et, tout particulièrement, les SOEs sous-traitant de gros contrats industriels à des prestataires de service privés. C'est ainsi que Eskom, Transnet, SAA, la Passenger Rail Agency of South Africa (PRASA) et d'autres sont devenus des agents du changement. Ce modèle est basé sur l'approvisionnement préférentiel auprès d'entreprises noires et l'éloignement des entreprises possédées et gérées par des blancs de la chaîne de création de valeur attachée aux SOEs. Cependant, le problème réside dans l'environnement constitutionnel et législatif existant qui limite l'ampleur de ce projet. En effet, les appels d'offre pour des contrats publics sont soumis à davantage que des critères raciaux, notamment en ce qui concerne les prix et l'expérience. En d'autres termes, les entreprises noires n'étaient pas d'office dans des conditions suffisantes pour s'assurer des contrats avec l'État. De plus, les entreprises gérées et possédées par des blancs bénéficiaient d'une plus grande expérience, étaient mieux capitalisées, et pouvaient toujours inclure des partenaires d'empowerment pour satisfaire les conditions raciales. En conséquence, les règles formelles de l'entrepreneuriat semblaient truquées en faveur du capitalisme monopolistique blanc et aux dépens des entreprises noires.

Ce modèle de transformation économique a depuis été formulé plus clairement d'un point de vue politique et théorique. L'ANC a ainsi fait circuler à ses branches un document préparatoire en 2017, intitulé « Création d'Emploi, Croissance Economique et Changement Structurel ». Le document utilise la déclaration du 53<sup>ème</sup> congrès citée plus haut et le Plan de Développement National comme points de départ pour définir la transformation radicale de l'économie.

Premièrement, la transformation radicale de l'économie vise à changer fondamentalement la structure de l'économie du pays, en le faisant passer de l'exportation exploitative de matériaux rares à l'enrichissement et la manufacture, afin de réaliser tout le potentiel du peuple. En plus d'assurer une participation accrue des noirs dans le leadership économique, la transformation économique radicale doit être massive. Un de ses objectifs clairs est de réduire les inégalités raciales, de genre et de classe en Afrique du Sud, en permettant davantage d'équité concernant les revenus, la propriété des biens, et l'accès aux opportunités économiques. Un État développeur efficace et des services et des compagnies publiques bien gérés sont des instruments nécessaires pour accroître la portée de la transformation économique et permettre au processus d'impacter la vie

des tous les citoyens.<sup>19</sup>

Il est difficile d'être en désaccord avec le contenu ambitieux d'une telle transformation structurelle inclusive. En tant qu'idéologie, cette vision est très attirante car elle répond aux défis économiques de l'Afrique du Sud.

Cette idéologie est toutefois le ciment d'une coalition qui permet -de manière largement involontaire- la trahison de cette vision par des élites dirigeantes seulement intéressées par la captation des rentes et sa survie politique, des élites prêtes à utiliser des moyens inconstitutionnels et illégaux pour remplir leur objectif, si besoin est.

## **Comprendre les rentes et la captation des rentes**

Depuis 1994, le gouvernement sud-africain a adopté une large gamme de politiques qui visent activement à redistribuer les ressources à travers de nombreux secteurs. Ces politiques concernent notamment les aides au logement, les bourses sociales, les incitations à l'entrepreneuriat noir, le BEE, les marchés publics préférentiels, les investissements dans l'éducation, ainsi que des réformes agraire et douanière.

Pour les économistes néoclassiques, ces dépenses sont des rentes qui nécessitent l'intervention de l'État et sont généralement inefficaces – ces aubaines pour un secteur particulier sont en fait des pertes pour la société dans son ensemble. Bien que cette perspective ne soit plus dominante, elle s'est traduite dans les débats politiques sur la manière dont les gouvernements peuvent promouvoir davantage d'équité et de bonne gouvernance tout en minimisant les interventions étatiques afin de ne pas créer les conditions de comportements de captation des rentes.

Pour les économistes hétérodoxes, ces rentes bénéfiques sont nécessaires durant certaines phases de développement. Les interventions d'État - telles que le recours aux marchés publics pour soutenir un groupe particulier, le soutien à la recherche et au développement pour créer des secteurs compétitifs, la protection de certaines industries durant leur phase initiale de développement, le favoritisme de groupes historiquement désavantagés ou les subventions accordées à des acteurs tentant de créer une entreprise - sont toutes perçues comme des rentes bénéfiques nécessaires pour permettre la croissance, le développement et l'éradication

---

19- ANC.org. 2017. Economic transformation discussion document. Disponible en ligne à l'adresse : [http://www.anc.org.za/sites/default/files/National%20Policy%20Conference%202017%20Economic%20Transformation\\_1.pdf](http://www.anc.org.za/sites/default/files/National%20Policy%20Conference%202017%20Economic%20Transformation_1.pdf).

de la pauvreté. La littérature en sciences économiques fait référence à la captation de rente productive et improductive. Le premier type vise à mettre un œuvre un plan transformatif clairement défini et inclut une stratégie de sortie. Le second permet une capture permanente par des groupes d'intérêts qui utilisent leur pouvoir politique pour conserver ces rentes, même quand ils cessent d'être productifs.

En gardant à l'esprit la définition des rentes présentée au début de l'article, comprendre les rentes et la compétition pour le contrôle de celles-ci est essentiel pour saisir la crise politique sud-africaine. Ce qui a débuté, selon nos recherches, comme une collusion à des niveaux de corruption relativement bas entre les familles Zuma et Gupta est devenu avec le temps une opération de capture de l'État et de reconversion des institutions étatiques. En moins d'une décade, les deux familles ont réussi à se positionner comme partenaires proches coordonnant des élites dirigeantes qui gèrent la captation des rentes liant symbiotiquement l'État constitutionnel et l'État fantôme. Ce qui unit ces élites dirigeantes, c'est l'engagement idéologique à construire une classe entrepreneuriale noire, en utilisant les institutions étatiques pour diriger l'investissement et la croissance, et en centralisant la captation des rentes. Différents soutiens sont attirés par différentes combinaisons de ce projet politique : ceux qui veulent simplement se voir attribué des contrats auprès des SOEs ; les radicaux demandant davantage d'interventionnisme étatiques ; les loyalistes du parti terrifiés par les pertes électorales si l'économie ne s'améliore pas ; et un vaste réseau d'individus échangeant loyauté contre patronage. Les résolutions du 53<sup>ème</sup> congrès nationale et le document publié en 2017 par l'ANC réunissent ces différentes motivations dans un projet commun. Mais en réalité, ces éléments programmatiques contredisent les pratiques de ces élites dirigeantes.

Quoi qu'il en soit, pour comprendre ce projet politique, il est nécessaire de décrire les limites du cadre politique conçu après 1994 et dont Mbeki lui-même parlait lors de la conférence de Polokwane.

## **Des transformateurs constitutionnels aux réformateurs radicaux**

Une critique de la transition de l'Afrique du Sud vers la démocratie s'est développée ces dernières années au sein de l'ANC (notamment à partir de la ligue de la jeunesse sous Malema). Celle-ci se concentre sur les continuités entre les économies sous l'apartheid et dans la période post-apartheid, en premier lieu les profondes inégalités coïncidant

largement avec les lignes raciales divisant historiquement le pays. Ce qui est nouveau dans cette critique, c'est qu'elle répudie de manière croissante le compromis constitutionnel sud-africain, vu comme un obstacle au changement. Cela mène au conflit actuel entre les réformateurs radicaux et les transformateurs constitutionnels. Les premiers veulent subvertir et contourner des institutions établies constitutionnellement pour gérer les rentes au nom des élites dirigeantes, tandis que les seconds s'efforcent de construire les capacités étatiques afin de tenir la promesse d'égalité et de développement de 1994 en gérant les rentes pour soutenir l'investissement et les services publics.

Cette différence entre réformateurs radicaux et transformateurs constitutionnels repose sur la manière dont la transition vers la démocratie a été comprise. Les institutions produites par cette transition sont associées à deux manières de faire de la politique. Les transformateurs constitutionnels opèrent dans les confins de la constitution et s'investissent dans la construction des institutions. C'est-à-dire que pour eux, la transformation sociale et politique est considérée comme contingente de la concrétisation des droits socio-économiques établis par la constitution, grâce à la construction d'administrations étatiques capables de travailler programmatiquement afin de mettre en place des politiques progressistes. Construire un État compétent est leur but, y compris en limitant la corruption dès que possible. De nombreux mouvements sociaux ont forcé des municipalités et des gouvernements provinciaux et nationaux à mettre en place des politiques suivant cette logique tout en se conformant à la constitution. L'Institut pour les Droits Socio-Économiques et la Coalition pour la Justice Sociale ont par exemple utilisé des provisions constitutionnelles pour gagner des luttes engagées par des communautés défavorisées.

Commençant comme une révolte contre Thabo Mbeki, bien que pas encore associé à une idéologie claire, le « moment Polokwane » a donné naissance à une nouvelle élite avec son propre langage associé aux idées des réformateurs radicaux. Ses protagonistes prétendent parler au nom « des gens normaux », ceux qui n'ont pas reçu une éducation d'élite, qui ne parlent pas très bien anglais, qui vivent dans des huttes, des petites villes et dans les zones rurales et qui sont exclus de l'économie et des institutions formelles de l'État. Ils ont construit une approche politique profondément suspicieuse des règles formelles du jeu, qu'il s'agisse de la constitution ou du gouvernement. Ces règles sont présumées truquées en faveur des blancs et des élites urbaines, et contre les gens ordinaires. La transformation économique radicale est ainsi présentée comme un programme qui doit fréquemment enfreindre les règles, y compris celles édictées par la constitution. Cet argument est attirant au premier abord,

notamment parce que le chômage et la pauvreté sont présentés comme des expériences principalement noires.

## Les transformateurs constitutionnels

Pour les forces progressives qui ont négocié l'avancée démocratique et pour les nombreux individus qui ont rejoint le gouvernement après 1994, la constitution est vue comme un cadre par lequel la transformation doit advenir.

La constitution est basée sur un compromis dont la négociation fut complexe. Elle inclut un accord avec les grands conglomérats selon lequel ils devaient mobiliser leurs investissements pour supporter l'économie après la fin de l'apartheid, notamment dans l'industrie, afin de soutenir le projet démocratique. A cette époque, une poignée d'individus représentant les conglomérats qui possédaient une grande quantité de biens étaient en position de négocier cet accord. Toutefois, les changements de valeur actionnariale, la financiarisation, la libération du commerce (à travers l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et l'OMC), les accords soutenant le BEE et la dépendance aux importations se sont combinés pour démembrer ces grands conglomérats et limiter sévèrement les investissements, notamment dans l'industrie.

Le redéploiement stratégique lié aux changements de valeur actionnariale a résulté dans un accroissement massif des dividendes versés aux actionnaires et une diminution des investissements (un total de 384 milliards de rand entre 1999 et 2009, soit 17% de la formation brute de capital fixe sur cette période).<sup>20</sup> Cette dynamique a été renforcée par les transferts aux groupes BEE (317 milliards de rands entre 2000 et 2014, soit 8% de la formation brute de capital fixe sur cette période).<sup>21</sup> Ces deux mouvements de transferts, tout deux sous-estimés car ils n'incluent pas les transferts aux actionnaires étrangers et se limitent à des périodes définies, ont découragé les réinvestissements, notamment à cause du besoin de financer -par la dette- les créances de ces groupes.

Les rachats d'entreprises sud-africaines endettées (telles que South African Iron and Steel Corporation, Dorbyl et Scaw) par des compagnies locales et internationales ont limité les investissements à cause du besoin de rembourser leurs dettes. De plus, des listes internationales de compagnies

---

20- Zalk, N. 2016. Selling off the Family Silver: the imperative for Productive and Jobs-Rich Investment. *New Agenda*, Issue 63:10-15.

21- Ibid.

sud-africaines ont continué de promouvoir le désinvestissement plutôt que l'accroissement de capital pour l'investissement intérieur. Enfin, l'accroissement de la consommation soutenu par la dette afin de déracialiser la classe moyenne a contribué à nourrir une croissance basée sur la consommation plutôt que la production, un modèle qui a atteint ses limites au début des années 2000.<sup>22</sup>

En conséquence, l'Afrique du Sud continue d'être à la traîne de ses pairs parmi les marchés émergents en termes de dépenses d'investissement par rapport au produit national brut. Les chiffres de 2012 montrent ainsi que les investissements en Chine et en Inde sont entre 1.8 et 2.8 fois supérieurs. Pourtant, les taux de retour sur investissement en Afrique du Sud ne sont pas bas ; les taux réels étaient en moyenne situés aux alentours de 15% entre 1994 et 2008, tandis que les taux nominaux se situaient à 22% entre 2005 et 2008.<sup>23</sup> Ces taux de retour sont similaires à ceux de la Chine, bien que sur une période plus longue. Or, les taux d'investissements suivent d'habitude les taux de retour sur investissement, ce qui n'est pas le cas en Afrique du Sud. Cela indique que d'autres facteurs ont affecté les investissements. Cela inclut les distorsions du marché et les inquiétudes structurelles sur la stabilité politique et la gouvernance. Le taux de retour n'est en effet pas le seul facteur guidant les niveaux investissements dans une économie. Un autre facteur aggravant est le taux notoirement bas de l'épargne sud-africaine, ce qui nourrit une croissance économique basée sur la consommation mais signifie également une dépendance aux entrées de capital à court terme pour financer l'investissement au niveau national. Ceci tend à entretenir la dépendance de l'économie nationale à l'égard du secteur de l'extraction et la transformation de ressources, et des oligopoles puissantes constituées dans le secteur des services. Le pouvoir de ces compagnies sur le marché leur garantit des marges de profit généreuses qui attirent les investisseurs.<sup>24</sup>

En bref, l'Afrique du Sud reste dépendante des entrées de capital à court terme pour financer un investissement centré sur des secteurs très concentrés et déjà riches en capitaux, dans un environnement marqué par

22- Khan, F. 2013. Poverty, Grants, Revolution and 'Real Utopias': Society must be Defended by any and all Means Necessary! *Review of African Political Economy*, 40(138):572-588; Swilling, M. 2008. Tracking South Africa's Elusive Developmental State. *Administratio Publico*, 16(1); Mohamed, S. 2010. The State of the South African Economy. In: J. Daniel, P. Naidoo, D. Pillay and R. Southall. (Ed.). *New South African Review 1: Development or Decline?* Johannesburg: Wits University Press.

23- Bhorat, H., Cassim, A. & Hirsch, A. 2014. Policy co-ordination and growth traps in a middle-income country setting: the case of South Africa. Cape Town: University of Cape Town. Paper commissioned by the United Nations University UNU-WIDER and Korea International Cooperation Agency, WIDER Working Paper 2014/155.

24- Bhorat, H., Hirsch, A., Kanbur, R. & Ncube, M. (2013). Economic Policy in South Africa Past, Present, and Future. In H. Bhorat., A. Hirsch, R. Kanbur, & M.Ncube (Eds.) *The Oxford Companion to the Economics of South Africa*. Oxford: Oxford University Press.

une épargne basse et des taux de retour sur investissement domestiques élevés. La trajectoire déterminée par ces facteurs est évidente, guidant le pays vers un déficit d'emplois et une concentration toujours croissante de capitaux. Le résultat le plus évident de cette situation est que la pauvreté calculée à partir du taux de pauvreté national officiel (mis à jour en 2011) a crue de 31% en 1995 à 53.8% en 2011.<sup>25</sup>

Ainsi, plutôt que d'utiliser le moment post-1994 pour s'attaquer à la structure improductive de l'économie, notamment au niveau du complexe énergie-minerais, les transformateurs constitutionnels ont adopté des politiques économiques inappropriées pour permettre une restructuration des industries extractives situées au cœur de l'édifice entrepreneurial sud-africain. Ils ont supposé qu'un cocktail de réformes simplistes pouvait suffire de cadre pour la macrostabilisation économique et la croissance d'une économie de marché. Ces politiques impliquaient : le contrôle de l'inflation et des dépenses publiques ; la suppression des mesures déformant le marché (tarif douanier, contrôle des capitaux, protections élargies du marché du travail, obligations de consentir des prêts à certain secteurs soutenus) ; une foi dans les investissements directs étrangers et les transferts associés de technologie et de compétence managériale.<sup>26</sup>

A tout cela s'ajoute une augmentation massive des dépenses de sécurité sociale, de logement, de santé et d'éducation pour soutenir le programme de développement.<sup>27</sup> La combinaison entre stabilisation macroéconomique en faveur du marché et développement par l'État-social n'a pas permis de répondre au problème des investissements insuffisants et à ses conséquences. En effet, ce problème était principalement causé par la transformation de la structure du tissu entrepreneurial sud-africain à la faveur des changements de la valorisation actionariale, des accords pro-BEE et de la financiarisation.<sup>28</sup>

Les critiques des politiques économiques pro-marchés mises en œuvre après 1994 font valoir que les exemples internationaux montrent que l'investissement public ne repousse pas l'investissement privé ; au contraire, il le catalyse. De plus, les expériences internationales montrent que diminuer les tarifs douaniers sans restructuration par le biais de

25- Bhorat, H., Naidoo, K., Oosthuizen, M. & Pillay, K. 2015. Demographic, employment, and wage trends in South Africa. WIDER Working Paper Number 141. Helsinki: United Nations University World Institute for Development Economics Research. ([wider.unu.edu](http://wider.unu.edu)).

26- Zalk, N. 2016. Selling off the Family Silver: the imperative for Productive and Jobs-Rich Investment. *New Agenda*, Issue 63:10-15.

27- 25. Swilling, M. 2008. Tracking South Africa's Elusive Developmental State. *Administratio Publico*, 16(1); Khan, F. 2013. Poverty, Grants, Revolution and 'Real Utopias': Society must be Defended by any and all Means Necessary! *Review of African Political Economy*, 40(138):572-588.

28- Mohamed, S. 2010. The State of the South African Economy. In: J. Daniel, P. Naidoo, D. Pillay and R. Southall. (Ed.). *New South African Review 1: Development or Decline?* Johannesburg: Wits University Press.

politiques industrielles s'est avéré non-viable dans d'autres contextes, notamment là où la gestion des rentes au nom du développement fonctionnait bien. Ces critiques considèrent qu'un compte de capital stable est une bonne chose ; qu'une main d'œuvre bien payée est préférable à une main d'œuvre sous-employée et endettée ; et que que l'État devait diriger activement la restructuration des entreprises pour s'assurer que les investissements recevaient la priorité plutôt que les dividendes et les rentes.<sup>29</sup>

L'État développeur a adapté son discours au début des années 2000, marquant ainsi la réalisation que les pouvoirs publics devaient jouer un rôle plus important dans la direction de l'économie. Mais cet ajustement s'est traduit par une priorité donnée à la croissance par la construction d'infrastructures afin d'attirer des investisseurs privés plutôt que par des stratégies visant à guider la restructuration des entreprises et les investissements privés vers des secteurs industriels stratégiques.

Quand Mbeki fut forcé de démissionner de son poste de président, l'ANC faisait face aux conséquences des inégalités croissantes, de la pauvreté persistante et d'un taux de chômage particulièrement haut. C'est ce qui amena la ligue de la jeunesse de l'ANC à ouvrir la voie à des revendications en faveur de la transformation économique radicale. Toutes les négociations concernant la privatisation des SOEs échouèrent, car elles étaient vues comme des instruments permettant d'augmenter les investissements à l'aune de l'échec flagrant des entreprises sud-africaine à adopter une approche sur le long-terme réconciliant investissements et dividendes. A la même époque, le leadership des entreprises noires exprimait un mécontentement croissant, car les lents progrès du processus d'accumulation dans ce secteur étaient vus comme la conséquence d'une dépendance persistante à l'égard des entreprises blanches.

## **Les réformateurs radicaux**

L'ascension de Zuma doit donc être comprise dans ce contexte. Avec un environnement économique établis par un discours étatique développeur, une croissance par la construction d'infrastructures, le BEE, l'importance croissante des SOEs et des institutions financières étatiques, tel que la Public Investment Corporation. Ces conditions étaient propices pour que des élites dirigeantes déterminées s'emploient à reconvertir les institutions étatiques au nom du besoin de résoudre les contradictions

---

29- 27. Zalk, N. 2016. op. cit.

héritées de l'ère Mbeki. La solution de la faction Zuma était la dépendance massive au système des marchés publics des SOEs. La reconversion des SOEs pour qu'elles deviennent les principaux mécanismes de captation de rente, au croisement de l'État constitutionnel et de l'État symbiotique, est donc devenu la priorité stratégique de ces élites dirigeantes. Pour faciliter cet effort, ils avaient besoin de courtiers pouvant contourner les contrôles et transférer l'argent (par l'intermédiaire d'institutions financières locales et internationales), cela afin de financer des transactions et la transformation de l'ANC en une machine politique de légitimation soumise. Les réseaux Gupta ont émergé comme les principaux courtiers dans ce système de captation de rente en expansion.

## **Reconvertir l'État**

Malgré les slogans, la politique de transformation radicale n'est pas tournée vers l'économie, mais vers l'État. Cela a été très clairement indiqué dans le projet de Macro-Organisation Nationale de l'État (National Macro Organization of State – NMOS) lancé le 4 juin 2014 lors d'un atelier auquel tous les départements gouvernementaux avaient été conviés. Le NMOS a été établi pour opérationnaliser les nouveaux portefeuilles gouvernementaux annoncés après les élections générales, le 25 mai 2014. De manière parlante, le comité directeur de NMOS, comprenant tous les directeurs-généraux des administrations et dirigé par le directeur-général de la présidence, rend directement compte à la présidence. Le Département du Service Public et de l'Administration agissait comme un secrétariat de l'équipe en charge du projet NMOS, laquelle rendait des comptes au comité directeur. Le projet visait ainsi à renommer certains départements (le département des eaux devenant celui des eaux et de l'assainissement), à subdiviser d'autres (par exemple en créant le département des femmes à partir du département du développement social), à créer de nouveaux départements (tel que le département du développement des petites entreprises), à transférer des fonctions d'un département à l'autre et à réorganiser ceux qui recevaient de nouvelles fonctions.

Le projet NMOS de 2014 était la continuation et l'accentuation du NMOS de 2009, lequel avait initié la prolifération des cabinets gouvernementaux. Toutefois, l'empressement était grand en 2014. Le département des communications gouvernementales et des systèmes d'information affirmait à propos du NMOS que « la reconfiguration du gouvernement et des départements de l'administration doit créer un État compétent qui sera capable de mettre en œuvre le Plan de Développement

National, répondre aux défis actuels et accélérer la distribution de services pour améliorer la vie de tous ceux qui vivent en Afrique du Sud. » Comme cette déclaration l'indique, le projet NMOS était présenté comme un effort visant à distribuer des services à la population. Toutefois, ce que « compétent » signifiait et comment « accélérer la distribution des services » n'était jamais clairement expliqué. Toute l'attention était semble-t-il concentré sur les détails opérationnels, particulièrement le nombre de départements et l'identité des administrations responsables pour chaque secteur. A ce point, le ministre des Entreprises publiques, Malusi Gigaba, nommé le 1<sup>er</sup> novembre 2010, avait déjà fait les premiers pas vers la reconversion des SOEs. C'est lui qui, jusqu'en 2014, avait opéré la restructuration des conseils d'administration des SOEs, un effort représentatif de l'alignement de l'État avec les intérêts du nœud Gupta-Zuma.

Au cours des 20 dernières années, la valeur des biens et des services achetés par l'administration, principalement au secteur privé, a cru en moyenne de 400 à 500 milliards chaque année (environ 22.5 milliards d'euros). Cette statistique témoigne de la sous-traitance quasi-totale des fonctions centrales du gouvernement. Ironiquement, tandis que l'administration fait de moins en moins, ses membres et branches ne cessent d'augmenter (employés, ministères, départements, agences et autres entités). En pratique, l'administration est devenue une énorme machine à lancer des appels d'offre. L'Institut de Recherche sur les Affaires Publiques parlent d'un « État sous-traitant » (*contract state*).<sup>30</sup> Cela constitue le cœur de ce qui devrait être en théorie un système d'allocation des rentes bénéfiques afin d'encourager le développement. En réalité, cela n'a fait que fournir davantage d'opportunités d'établir des réseaux de patronage et de clientélisme devenus dépendants des faveurs de ceux qui prennent les décisions au sommet de la pyramide. Vu sous cet angle, le NMOS apparaît comme un cadre autorisant le rapprochement symbiotique entre les formalités de la gouvernance bureaucratique dans l'État constitutionnel et les réseaux informels de plus en plus pertinents de l'État fantôme. Cela grâce au concours des Guptas, en tant que courtiers extérieurs, et à l'action parallèle d'appareils de police et de renseignement de plus en plus complaisants.

La prolifération des départements de l'administration aux niveaux national et provincial depuis 2009 jusqu'à maintenant a suivi la décentralisation des mécanismes de contrôle et de comptabilité financière au niveau des départements (avec la nomination de chefs de la comptabilité). Ce processus de décentralisation de la comptabilité faisait suite à l'abolition du Conseil des appels d'offre de l'État en 2000. La

30- PARI. 2014. The Contract State: Outsourcing and Décentralisation in Contemporary South Africa. Johannesburg: Public Affairs Research Institute.

logique derrière ces réformes de la gestion des finances publiques suivait le mouvement du New Public Management, dont le succès international a déteint sur l'Afrique du Sud dans les années 1990s (notamment au niveau des écoles de gestion publique). Mettant en avant les vertus du "piloter plutôt que ramer," ce mouvement décrivait la sous-traitance et la décentralisation de la comptabilité financière comme des réformes institutionnelles augmentant l'efficacité des services publics. Toutefois, une fois encore, les exemples internationaux montrent que la combinaison d'une telle décentralisation avec une fonction publique pléthorique crée les conditions idéales pour une prolifération de la corruption. L'une sans l'autre est préférable, tandis que les deux ensembles créent les conditions d'un désastre. Le résultat en Afrique du Sud a été l'expansion d'une culture kleptocratique compétitive à travers tous les niveaux de gouvernance (national, provincial, local). Au moment de l'élection de 2014, cette culture était en place depuis plus d'une décennie.

Pour soutenir cette idée, nous avons analysé les cas de corruption et de fraude en lien direct avec les marchés publics d'institutions d'États et de SOEs sur la période 2010-2016. Le montant total en jeu pour ces cas représente 17 milliards de rand (960 millions d'euros). Ce chiffre doit être compris avec prudence. Les sommes totales ne sont pas connues avec précision pour tous les cas, ce qui implique qu'il pourrait s'agir d'un montant sous-estimé. Par ailleurs, la documentation à laquelle nous avons eu accès se réfère tantôt à la valeur du contrat, tantôt au montant détourné frauduleusement. Quoiqu'il en soit, les preuves suggèrent un accroissement constant de la corruption, avec un pic en 2012.

Indiquant que les élites dirigeantes réunies autour de Zuma étaient inquiètes des pratiques corrompues de plus en plus compétitives et incontrôlables à la base, le président ordonna en 2012 à son ministre des Finances Pravin Gordhan de mener une enquête sur les manœuvres de captation des rentes associés à Julius Malema dans le Limpopo. Bien que la province ne représente que 10% des 166 cas que nous avons analysés, les montants impliqués représentaient 15% du total présenté plus haut. Gordhan fit plus qu'une simple enquête de routine et mit les réseaux incriminés en déroute. La brouille politique résultant de cet épisode (notamment à la suite de l'expulsion de Malema de l'ANC la même année) et la corruption rampante visible dans toutes les provinces ont conduit Zuma et d'autres figures politiques nationales à appeler au rétablissement du conseil des appels d'offre de l'État. Ces appels illustraient des craintes plus profondes, non pas à l'égard de la captation des rentes à proprement parler, mais plutôt en raison de l'excès de compétition aux échelons inférieurs qui conduisait à une perte de contrôle. C'est ce qui explique pourquoi le programme de l'ANC en 2014 faisait référence au besoin de

centraliser les appels d'offres.<sup>31</sup>

L'épisode de Limpopo n'a peut-être pas déclenché mais il a certainement accentué ce qui semble de l'extérieur être une stratégie cohérente pour centraliser le contrôle de la captation des rentes au profit d'élites en position de force. En pratique, la centralisation était le but principal, mais il a été poursuivi par le biais d'un ensemble plus ou moins cohérent de décisions tactiques visant à exploiter des opportunités à mesure qu'elles se présentaient, de manière parfaitement opportuniste. L'absence de cohérence stratégique et de coordination signifie que les résultats contradictoires, les erreurs, les malentendus, les brouilles et les conflits ont été et demeurent fréquents

Dans la mesure où la nomination de Malusi Gigaba au poste de ministre des Finances rend désormais possible la prise de contrôle de la Trésorerie Nationale, la centralisation de la captation de rente afin de consolider la symbiose entre État constitutionnel et État fantôme est entrée dans une nouvelle phase. La confiance accrue et l'arrogance des réseaux Gupta dans les conseils d'administration des SOEs et dans la haute administration depuis le remaniement ministériel en est la confirmation.

## **En résumé : sept secteurs de capture**

L'évolution des systèmes de gestion des rentes au cours des dernières décennies dans les régimes néopatrimoniaux autour du monde a pris différentes formes. En résumé, ces formes peuvent être placées sur un spectre allant d'un modèle centralisé/coordonné à une approche chaotique. Le système de captation de la rente sud-africain est plutôt d'un genre hybride, notamment parce que la position personnelle de Zuma reste vulnérable à cause des charges pesant contre lui, des recherches de la cour constitutionnelle sur son domaine de Nkandla et de son positionnement dans un cadre constitutionnel structuré. Il aspire à devenir l'équivalent d'un Poutine ou d'un Dos Santos en Angola, mais est limité par les exigences de l'État constitutionnel dont il ne peut complètement se défaire. Il est tenu de rendre compte de son action au parlement et demeure pour le moment sous le contrôle de la cour constitutionnelle. De plus, il est sujet aux

31- Un autre exemple d'une action similaire à l'encontre de la captation des rentes de bas niveau est l'enquête sur la corruption de la municipalité de Nelson Mandela Bay, menée par Crispian Oliver à partir de 2015 (Oliver, C. 2016. State capture at a local level – a case study of Nelson Mandela Bay. Johannesburg: Public Affairs Research Institute). Cette enquête, menée à la demande de Pravin Gordhan quand il était ministre de la Gouvernance coopérative et des affaires traditionnelles, a probablement été autorisée à aller à son terme car les réseaux Gupta-Zuma n'étaient pas impliqués. Elle était donc favorable au projet de centralisation du contrôle des pratiques de captation des rentes.

dynamiques compétitives au sein de l'État fantôme que les réseaux Gupta ne contrôlent par toujours (ce qui a notamment été rendu évident par leur échec spectaculaire et infamant à prendre le contrôle de la Passenger Rail Agency of South Africa).

La famille Gupta a réussi à se positionner en tant que courtiers stratégiques au sein des réseaux connectant l'État fantôme et l'État constitutionnel. Ils ont commencé en s'appuyant sur à peine plus que leur connection personnelle avec Zuma. Comme Schabir Shaik avant eux,<sup>32</sup> ils ont transformé ce capital politique basé sur l'accès au président en un moyen de faire des affaires en leur nom propre en prenant un pourcentage sur le montant des contrats. L'inclusion des jumeaux Zuma dans la compagnie financière Oakbay dès 2009 a été très profitable. Pour Zuma et ses affiliés, cela a permis d'établir un chapiteau sous lequel les accords étaient trouvés et les transactions financières gérées par des non-sud-africains sans loyauté particulière à l'égard des différentes factions au sein de l'ANC. Dans les milieux d'affaires noirs, il est devenu communément admis que sans le soutien des Guptas, il était impossible d'obtenir des contrats avec les SOEs.

Ceci soulève la question de l'existence d'un centre stratégique. De manière générale, la réponse est négative. Il n'y a pas non plus de réseau puissant et unique court-circuitant tous les autres. Le signe le plus évident de la tendance du système de captation des rentes sud-africain à dériver vers la partie chaotique du spectre est l'effondrement du gouvernement en tant que cœur de la branche exécutive de l'État. Il est évident que Zuma préfère gouverner par l'intermédiaire de conseils informels réunissant des groupes issus de différents réseaux. Ces conseils informels se réunissent selon les besoins et sont aussi pour partie des structures vides. Leurs membres proviennent des services de sécurité étatiques, des réseaux Gupta, des SOEs, des cabinets ministériels, les réseaux familiaux, de réseaux d'influence étrangers (notamment russes et anglais), de représentants importants des milieux d'affaire noirs, de l'ANC, et de loyalistes de l'administration (principalement des directeurs-généraux). Les conseils informels peuvent prendre la forme de réunion consultative ponctuelle (notamment avec les milieux d'affaire noirs), de structures semi-permanentes similaires à des comités interministériels réunissant des personnes de différents secteurs travaillant à résoudre un problème commun, ou de réunion fréquentes avec des réseaux cruciaux (les Guptas, les réseaux familiaux). C'est ainsi que les principaux nœuds en compétition se réunissent et distribuent l'influence sur la prise de décision.

---

32- Schabir Shaik était l'ancien conseiller financier de Zuma à l'époque où celui-ci était ministre provincial. Il avait négocié des accords de corruption avec la filiale locale de Thales en échange de la protection et du soutien de Zuma (ndt).

Dans la mesure où il est bien connu que ceux ayant le plus d'influence sont ceux qui ont parlé à Zuma en dernier, il n'est pas surprenant que ces conseils informels travaillent dur pour obtenir des entrevues directes avec le président et un suivi des accords passés préalablement. Quand nous parlons d'« élites dirigeantes » dans cet article, il s'agit essentiellement d'individus clés unis par l'idée d'une mission historique visant à faire émerger une classe d'affaire noire assez puissante pour repousser la classe d'affaire blanche qui reste la force dominante de l'économie nationale. Le mystère demeure quant à la manière dont cette idée est réconciliée avec la réalité de l'influence des compagnies possédées ou associées aux Guptas, lesquelles ne sont pas particulièrement engagées en faveur du BEE mais raflent tout de même des contrats très lucratifs.

En résumé, cette élite dirigeante a centralisé le contrôle en agissant dans sept secteurs clés :

### 1. AFFERMISSEMENT DU CONTRÔLE DES SOES EN AFFAIBLISSANT SYSTÉMATIQUEMENT LEUR GOUVERNANCE ET LEUR STRUCTURE OPÉRATIONNELLE :

La nomination de Gigaba au poste de ministre des Entreprises publiques le 1er novembre 2010 a marqué le début d'un processus systématique de reconfiguration des conseils d'administration des SOEs afin d'assurer leur soumission. Les premiers signes de cet effort ont été la tentative de nomination de Iqbal Sharma, un fonctionnaire peu connu associé aux Guptas, en tant que membre du conseil d'administration de Transnet en 2011, et la nomination effective Brian Molefe en tant que président de Transnet la même année.<sup>33</sup> En tant que ministre des Entreprises publiques, Gigaba s'est efforcé de réorganiser les conseils d'administration de ces dernières. Il s'agissait du premier pas dans la reconversion des SOEs. Le second consistait en l'exploitation d'une faille dans la loi sur la gestion des finances publiques rendant possible l'usage des procédures de marché public des SOEs pour le bénéfice de sous-traitants sélectionnés par le réseau Gupta. Cette faille fait que les SOEs ne sont pas tenues de présenter leurs budgets et dépenses prévisionnels au parlement, à l'inverse d'autres secteurs de l'administration. Cela veut dire qu'elles ne peuvent pas être surveillées de la même manière que les budgets et dépenses des secteurs administratifs. Les détails des dépenses des SOEs peuvent donc être cachés au public.

---

33- Transnet est une société d'État gérant les ports, les pipelines et le transport ferroviaire (ndt).

## 2. SÉCURISER LE CONTRÔLE SUR LE SERVICE PUBLIC, NOTAMMENT GRÂCE AU NMOS :

Depuis l'élection de 2014, le comité de direction du projet NMOS n'a rendu des comptes qu'au seul président, créant l'opportunité de joindre loyauté politique et responsabilité dans des secteurs administratifs spécifiques. Le contrôle des budgets correspondant a permis des compromis afin de mieux gérer les marchés publics pour contrôler les réseaux de captation des rentes.

## 3. SÉCURISER L'ACCÈS AUX OPPORTUNITÉS DE CAPTATION DES RENTES EN ABAISSANT LES RÉGULATIONS :

Les ministres agissant de concert avec des intérêts privés utilisent des instruments de régulation et des décisions politiques de manière arbitraire afin d'affaiblir des entreprises entrant sur le marché -y compris des entreprises noires- et de favoriser des intérêts particuliers. Plutôt que de donner la priorité à la création d'emplois et la croissance économique, les décisions sont prises pour le bénéfice d'une compagnie, d'un groupe ou d'une faction spécifique. L'acquisition de l'entreprise de charbon Optimum par Tegeta est un exemple parmi d'autres.<sup>34</sup>

## 4. CONTRÔLER LA SOUVERAINETÉ FISCALE DU PAYS :

Le ministère des Finances est aussi une institution clé. Sous Gordhan, la trésorerie nationale était vue comme un obstacle au projet de centralisation de la gestion des rentes. L'institution croyait dans l'égalisation des chances et la bonne gouvernance. C'est ce qui a mené à la création d'un poste de directeur des marchés publics en 2013. La trésorerie nationale s'opposait à la mise en place du système de gestion des rentes de plus en plus corrompu et centralisé par les élites dirigeantes associées à Zuma. Elle utilisait le centre de renseignement financier pour traquer les transferts financiers illicites et mettait ainsi en lumière le fonctionnement de l'État fantôme. Avant le remaniement ministériel de mai 2014 et le départ de Gordhan, le centre était la seule agence de renseignement à échapper au contrôle du réseau Zuma. De plus, la trésorerie nationale contrôlait également la société de développement industrielle et la société d'investissement public, le second investisseur par ordre d'importance à la bourse de Johannesburg. Les élites dirigeantes autour de Zuma ont donc compris que pour vraiment contrôler la captation de rentes, elles devaient

---

34- Tegeta est une entreprise liée à Oakbay investment qui a par la suite bénéficié d'une traitement de faveur dans sa gestion de sa nouvelle acquisition (ndt).

également contrôler toutes ces institutions : la direction des marchés publics, le centre de renseignement financier, la société d'investissement public et le pouvoir unique du ministère des finances d'émettre des garanties. Cela n'était possible qu'avec un ministre des Finances loyal.

5. AFFERMIR LE CONTRÔLE SUR LES MARCHÉS PUBLICS STRATÉGIQUES EN AFFAIBLISSANT INTENTIONNELLEMENT LES INSTITUTIONS TECHNIQUES CLÉS ET LES PROCÉDURES EXÉCUTIVES FORMELLES :

Les décisions nationales importantes semblent être prises sur la base de jugements politiques instantanés, sans réflexion sur les conséquences légales, financières, économiques et autres. Quand les opinions techniques sont en contradiction avec les plans d'intérêts privés, elles sont rapidement effacées et écartées de toute considération. Les procédures sont construites de telle manière que tout débat sur la base de faits et de preuves potentiellement critiques sont évités (comme nous le montrons dans la prochaine section).

6. S'ASSURER DE LA LOYAUTÉ DES SERVICES DE POLICE ET DE RENSEIGNEMENT EN NOMMANT DE LOYALISTES :

L'effort pour s'assurer du contrôle des conseils d'administration des SOEs est allé de pair avec le limogeage de personnages clés des appareils de police et de renseignement. Ceux-ci ont été remplacés par des loyalistes prêts à utiliser des moyens para-légaux voire illégaux pour se débarrasser d'individus problématiques, tout particulièrement ceux ayant un poste important.

7. METTRE EN PLACE UN GOUVERNEMENT ET DES STRUCTURES DE PRISE DE DÉCISION PARALLÈLES POUR SAPER L'EXÉCUTIF, NOTAMMENT EN RENFORÇANT UNE ÉLITE POLITIQUE (QUI A LE POUVOIR D'INFLUENCER LES NOMINATIONS AUX POSTES IMPORTANTS) :

Il semble qu'un effort concerté est à l'œuvre pour saper les institutions politiques collectives de l'exécutif, y compris le gouvernement. Des décisions cruciales sont prises par des groupes d'individus pré-sélectionnés et réunis dans des prétendus comités inter-ministériels, lesquels fonctionnent sans contrôle. Les exemples récents incluent : le comité inter-ministériel sur les banques, soit-disant mis en place pour enquêter sur les régulations et lois gouvernant le secteur, mais

bizarrement dirigé par le ministre des Mines Mosebenzi Zwane et créé après la fermeture de certains comptes appartenant aux Guptas) ; le comité inter-ministériel sur les communications, dirigé de manière surprenante par le président lui-même ; le comité national de coordination sur l'énergie nucléaire, lui aussi dirigé par Zuma. Pareils comités manquent intrinsèquement de transparence, dans la mesure où ils ne rendent pas de compte au parlement (à l'inverse des ministres) et qu'ils ne sont pas décrits légalement. Par ailleurs, plusieurs nominations au niveau des ministères et des gouvernements provinciaux ont renforcé cette élite politique, avec l'émergence d'Ace Magashule comme leader. L'ascension de Magashule au poste d'homme politique de confiance du président et les rumeurs suggérant que celui-ci le voit comme son candidat favori à la vice-présidence indiquent que, depuis l'élection de 2014, Zuma est devenu de plus en plus dépendant des machines politiques provinciales représentées par cette nouvelle élite politique.

## **La signification particulière de l'accord sur le nucléaire**

Ce n'est pas un secret que l'une des principales priorités de Zuma est de finaliser un accord nucléaire avec les Russes. Au-delà des faits évidemment importants qu'il s'agit de la source d'énergie la plus coûteuse disponible, que le nucléaire est inabordable pour l'Afrique du Sud à cet instant, et le sera encore plus une fois construit après d'inévitables dépassement de budget (comme c'est normalement le cœur avec tous les réacteurs nucléaires russes), et que le processus d'attribution a été illégal (comme souligné par un jugement récent), ce qui importe vraiment c'est que cet accord a émergé depuis les tréfonds d'un système étatique fantôme.

Les Guptas ont ainsi fait l'acquisition d'une mine d'uranium car ils sont convaincus que le deal est bouclé, et des indices suggèrent que les services de renseignement russes sont présents à la présidence pour guider le projet. Pour s'assurer du soutien pour le projet, les services de renseignements ont renforcé leur capacité et se sont alliés avec le réseau Gupta qui ont négocié au nom de l'État fantôme. Certains accusent l'ANC d'avoir négocié un soutien financier russe pour les élections locales, ce qui expliquerait comment le parti a pu réunir un milliard de rand pour sa campagne.

L'accord sur le nucléaire est aussi important pour la consolidation du nouveau cadre de la transformation économique radicale. S'il est mis en œuvre, cet accord signifiera la consolidation définitive du système

de captation de rente créé par Zuma et ses associés, comme le ciment maintenant la cohésion entre État constitutionnel et État profond. Il est raisonnable de penser que les Russes ont lié l'accord sur le nucléaire à des initiatives d'investissement futures massives, lesquelles pourraient permettre de garantir le support des milieux d'affaire noirs.

Les futurs énergétiques alternatifs sont donc au cœur de la crise politique sud-africaine. Selon le Conseil pour la Recherche Scientifique et Industrielle, en 2016, le prix des énergies renouvelables sur un cycle complet est de 62cents/KwH, contre entre 1.03 et 1.20 rand/KwH pour le charbon et 1.30 rand/KwH pour le nucléaire. Le conseil considère que l'option nucléaire résulterait ainsi dans une facture énergétique annuelle coûtant 90 milliards de rand plus cher que les énergies renouvelables. Il n'y a donc aucune logique économique dans le choix de construire des centrales nucléaires en Afrique du Sud. De nombreux experts considèrent désormais que la seule raison qui pousse les élites dirigeantes associées à Zuma à choisir l'option nucléaire est l'opportunité d'extraire encore davantage de rentes à une échelle massive, tout en donnant aux Russes l'avantage stratégique qu'ils recherchent en construisant leurs centrales. Les Russes construisent en ce moment des centrales nucléaires dans 30 pays. Comme l'expliquait un observateur, une centrale nucléaire est à la fois une ambassade et une base nucléaire. A cela il faut ajouter un autre atout : elles donnent à la Russie une influence sur l'économie locale si le financement est assuré par le biais d'une garantie souveraine.

## Conclusion

Il faut comprendre les choix politiques des élites dirigeantes autour de Zuma dans ce contexte. Le parti politique qu'il dirige est engagé idéologiquement en faveur d'une transformation économique radicale, laquelle doit être accomplie notamment en utilisant les dépenses des marchés publics de l'État pour favoriser les entrepreneurs noirs. C'est le pilier d'une stratégie devant repousser les compagnies traditionnellement dominantes qui ont jusque-là fait très peu pour accroître leurs investissements au niveau national. Cependant, cette idéologie masque la reconversion des institutions étatiques pour enrichir une clique au pouvoir.

Cela permet de mieux comprendre les déclarations de Gigaba après sa nomination au ministère des Finances en avril 2017. Affichant son engagement en faveur d'une transformation économique radicale, il a affirmé ne pas vouloir dépendre du capitalisme monopolistique blanc. Désormais au contrôle de la trésorerie nationale par l'intermédiaire de

Gigaba, les élites dirigeantes pensent avoir les moyens de centraliser et contrôler la distribution des rentes. Une autre condition sine qua non pour le succès de cette entreprise est la complaisance de l'ANC. Le flot de financement obtenu par les réseaux de l'État fantôme permettent pour l'instant de maintenir le parti dans la ligne présidentielle, mais au prix d'une escroquerie monumentale qui légitime ce qui se déroule tout en niant l'existence d'un État fantôme.

La politisation des circuits d'approvisionnement afin d'accomplir la transformation radicale débouche sur la subversion des administrations de service public. Au cours des dernières années, le pays a été témoin de purges de fonctionnaires et de la reconversion d'administrations entières vers des objectifs étrangers à leurs prérogatives constitutionnelles et législatives. Les secteurs de l'administration et les SOEs ont été ouverts à la compétition et aux rivalités pour remporter des appels d'offre. Cela conduit à l'affaiblissement et même l'effondrement des administrations, qui se trouvent incapables de fournir les services promis aux citoyens. Un vide se crée qui ne peut être comblé que par les transactions se déroulant au cœur de l'État fantôme. C'est tout particulièrement tragique pour les familles des classes laborieuses et les pauvres, qui sont plus dépendants des services publics que les classes moyennes et les riches. Les faillites des secteurs de l'éducation et de la santé renforcent par exemple les formes d'inégalités raciales préexistantes. Cette crise détourne l'attention de l'économie elle-même et de la transformation structurelle inclusive nécessaire pour la rendre plus productive et génératrice d'emplois.

Le développement dans une société inégale ne peut pas advenir sans des rentes bénéfiques. Ce qui importe, c'est de savoir si le système de gestion des rentes est corrompu par des réseaux clientélistes et de patronage ou non. Une fois que le système est corrompu, un processus se met en route qui peut conduire à la sape de l'État, à des conflits endémiques et à l'effondrement économique tandis que les élites s'enrichissent. Nous ne pouvons pas accepter que cela se produise.