

De nouveaux défis pour les villes sud-africaines

Moteurs de l'économie, les grands centres urbains pourraient se voir doter de compétences supplémentaires



Des marchands ambulants, interdits sous le régime de l'apartheid, vendent du maïs devant les plus importants sièges sociaux de Johannesburg, en Afrique du Sud.

PAR ANNETTE CHRISTMAS

D EPUIS 1994, L'AFRIQUE DU SUD A RÉUSSI À AMÉLIORER SON niveau de vie, à multiplier par deux ses exportations et à créer une économie florissante, et ce, tout en instaurant une société démocratique multiraciale. Les collectivités locales sud-africaines doivent relever d'importants défis afin de satisfaire les besoins en matière de logement, de transport, d'eau potable et d'électricité d'une population qui croît sans cesse. Ces problèmes paraissent d'autant plus imposants que leurs solutions doivent se mesurer aux réalisations du gouvernement national sud-africain depuis la fin de l'apartheid.

Dans l'idée de faire le point sur ces succès – mais aussi sur les inévitables échecs qui les ont accompagnés –, le ministre des Affaires provinciales et locales, Sydney Mufamadi, a lancé une étude nationale portant sur les provinces et les collectivités locales. Ce dernier a invité tout un chacun à y participer, depuis les fonctionnaires jusqu'au secteur privé, sans oublier les institutions d'enseignement supérieur et, plus important encore, les citoyens sud-africains eux-mêmes.

Lorsque l'Afrique du Sud a proposé sa candidature pour l'organisation de la Coupe du monde de football en 2010 – organisation qu'elle s'est ensuite vue confier –, ses détracteurs n'ont pas manqué de faire valoir les difficultés que les collectivités locales allaient devoir affronter pour relever ce défi. Les municipalités ont toutefois fait preuve de créativité et d'esprit d'initiative dans la

préparation de cet événement. Ainsi, les innovations de la municipalité de eThekweni, une ville située aux abords de l'Océan indien auparavant connue sous le nom de Durban, ont récemment été applaudies. La municipalité a en effet utilisé ses nouvelles infrastructures portuaires et ses nouveaux stades de manière à revitaliser les zones défavorisées entourant ces pôles de développement, allant même jusqu'à créer de nouvelles infrastructures de transports en commun pour leur desserte. Son maire, Obéd Mlaba, a déclaré que la municipalité considérait la Coupe du monde 2010 comme une occasion « non seulement de faire décoller l'économie locale, mais également de transformer la ville en un prestataire de services efficace ».

Le paysage local de l'Afrique du Sud

En Afrique du Sud, les collectivités locales sont composées de 283 municipalités qui, en termes de population, de superficie et de ressources, s'étendent des agglomérations rurales gravement sous-développées jusqu'aux immenses métropoles de premier ordre, appelées là-bas des « métros ». La Constitution opère une distinction entre ces dernières, qui disposent de compétences exclusives sur leur territoire municipal, et les autres collectivités locales, dans lesquelles on trouve des municipalités de district englobant de plus petites municipalités locales. En dehors des zones métropolitaines donc, les municipalités de districts et les municipalités locales se répartissent compétences et fonctions dans un modèle de gouvernance locale à deux paliers.

Les six régions métropolitaines d'Afrique du Sud regroupent un tiers de la population du pays. La plus petite, Nelson Mandela Bay, compte 1,1 million d'habitants, alors que la ville de Johannesburg en abrite 3,2 millions. Avec une production atteignant 59 pour cent du PIB, les « métros » représentent les véri-

Annette Christmas est chercheuse au *Community Law Centre* de l'université du Western Cape, au Cap, en Afrique du Sud. Elle travaille au projet sur les collectivités locales.

tables moteurs de l'économie sud-africaine.

Si l'on considère le fossé séparant les riches des pauvres, l'Afrique du Sud demeure l'une des sociétés les plus inégalitaires du monde. L'urbanisation galopante dans les villes et les zones métropolitaines a permis à des fortunes colossales de côtoyer la misère la plus sordide. Une tâche ardue attend dès lors les « métros » : Elles doivent tenter de trouver un juste équilibre entre le mandat constitutionnel leur impartissant d'offrir des services publics et d'améliorer la vie quotidienne de leurs citoyens, et les sollicitations plus immédiates qui résultent de la stimulation des investissements et du développement économique. Il y a peu, Johannesburg s'est ainsi vu intimer l'ordre de régler hors cours le litige concernant l'hébergement d'habitants démunis chassés du centre-ville par un projet de rénovation destiné à attirer les investisseurs.

Garanties constitutionnelles

L'autonomie des collectivités locales en tant que sphère de gouvernement à part entière est inscrite dans la Constitution. Avant 1994, les collectivités locales relevaient en tout des gouvernements provinciaux et national. Leurs compétences, leurs fonctions et leurs ressources étaient définies exclusivement par ces dernières, qui répercutaient d'ailleurs le modèle de l'apartheid en ne prévoyant que des services publics minimaux, voire inexistantes, dans les zones non blanches. Depuis 1996, les collectivités locales ont été inscrites dans un contexte beaucoup plus large qui les engage à promouvoir le développement social et économique, à créer un environnement sûr et sain, et à renforcer la démocratie en s'assurant que les diverses communautés participent davantage à la gouvernance locale.

Pour leur permettre d'accomplir ce mandat, la Constitution dote les collectivités locales d'une série de compétences et de fonctions. Corollaire de ces compétences, elles ont le droit de percevoir leurs propres recettes sous forme d'impôts fonciers et de surtaxes sur l'approvisionnement en eau, les égouts et la fourniture d'électricité. Ces impôts et ces taxes représentent 83 pour cent des revenus des collectivités locales, le reste provenant de versements du gouvernement national au titre de la péréquation fiscale. Mais quand bien même ces compétences fiscales pourraient donner l'impression que toutes les municipalités reposent sur une solide base financière, il existe un abîme entre l'assiette fiscale des villes et des centres urbains, qui peuvent compter sur des ressources foncières à la fois stables et substantielles (résidences, bureaux ou entreprises), et les petites municipalités dans lesquelles les biens-fonds imposables restent rares.

Les municipalités dites de district ont été créées à l'origine dans le but d'intégrer et de coordonner les services locaux au sein d'une seule zone. On espérait alors que les économies d'échelle ainsi réalisées au niveau du district permettraient à ces derniers de fonctionner en quelque sorte comme des fournisseurs de services publics groupés. Les districts se sont également vu assigner la responsabilité de fournir des services et du soutien aux municipalités moins nanties. La pratique a cependant révélé qu'elles

jouent un rôle fort différent de celui qui était prévu par le modèle original. Plus souvent qu'à leur tour, les municipalités de district sont les fournisseurs directs de services aux municipalités locales, créant par là même des incertitudes quant aux fonctions et aux compétences de ces dernières. Il en résulte des dédoublements des centres politiques et administratifs, sources potentielles de conflits. Par ailleurs, en juillet 2006, les taxes sur le commerce ont été abolies, éliminant ainsi une importante source de revenus pour les districts, ce qui a gravement diminué leur capacité à fournir des services aux communautés rurales.

Toutes ces hypothèques ont relancé la question du réel besoin d'un système à deux paliers en dehors des zones métropolitaines. Certaines collectivités locales comportant des centres urbains en pleine expansion, comme Bloemfontein, ne connaissent pas cette dimension hiérarchique associée au système des districts. D'aucuns ont suggéré que les collectivités locales disposant d'un important centre urbain devraient se voir attribuer le statut de

zone métropolitaine, et que les gouvernements de district et les municipalités fonctionnant selon le système bipolaire devraient être unifiés.

Pierres d'achoppement

Au cours des 18 derniers mois, certaines régions sud-africaines ont dû faire face à des manifestations de plus en plus nombreuses menées par diverses communautés. La majorité des revendications concernait les déficiences des services publics offerts par les municipalités. Les reportages des médias ont mis en lumière les préoccupations des communautés quant aux lenteurs, voire à l'inexistence, des services publics de base et des services liés au logement.

Ce problème est dû en partie à l'absence de délimitation claire des compétences et des fonctions des collectivités locales par rapport à celles des provinces. La Constitution prévoit que là où une fonction nationale ou provinciale

peut être remplie plus efficacement au niveau local, il convient de l'attribuer aux municipalités, pour autant qu'elles disposent des capacités suffisantes pour l'accomplir. Et tandis que l'approvisionnement en eau, l'évacuation des ordures et la fourniture en électricité demeurent des compétences que les municipalités conservent jalousement, le logement reste une attribution provinciale. Helen Zille, maire de la ville du Cap, a indiqué que « des lourdeurs administratives entraînant des retards dans les projets de la municipalité, surtout en ce qui concerne les logements », représentent des obstacles majeurs à la prestation de services dans ce domaine. La province du Cap-Ouest a en outre repoussé la prétention des zones métropolitaines à se charger du logement, ce qui a incité ces dernières à s'engager dans un litige intergouvernemental avec la province. De son côté, la plus petite des « métros », Nelson Mandela Bay, a catégoriquement affirmé qu'elle se sentait « plus que capable de remplir cette fonction, et qu'en fait elle le faisait déjà ». Malgré ces tentatives, le logement demeure une attribution des provinces, et les collectivités locales doivent souvent affronter le mécontentement des



En septembre 2007 au Cap, des travailleurs de la construction en grève manifestent devant le site du stade de la Coupe du monde de football 2010.

REUTERS/AMKE HUTCHINGS

[SUITE À LA PAGE 22]

AFRIQUE DU SUD [SUITE DE LA PAGE 18]

communautés confrontées à des retards dans la prestation des services.

Un autre obstacle majeur auquel doivent faire face les collectivités locales découle du manque de ressources et de personnel qualifié pour servir sa population. Au cours du processus de restructuration des municipalités en l'an 2000, une grande partie de la « mémoire institutionnelle » des collectivités locales a été perdue lorsque des fonctionnaires âgés ont été écartés. Dans ce contexte, un problème majeur tient au fait que la nomination du personnel municipal relève la plupart du temps du népotisme politique plutôt que des compétences et de l'expérience. Le gouvernement a tenté de remédier à ces carences par l'entremise d'un programme appelé *Project Consolidate*, qui envoie des travailleurs qualifiés dans des municipalités particulièrement démunies de manière à les aider à renforcer leurs capacités. Il est toutefois à craindre que cette initiative ne soit pas suffisante et que les ressources, même minces, doivent être « importées » d'outre-mer.

Le regard tourné vers l'avenir

En dépit des nombreux obstacles à surmonter, certaines municipalités ont trouvé des moyens novateurs de concilier les impératifs du développement avec les nécessités du service public. La zone métropolitaine de Nelson Mandela Bay s'est ainsi engagée dans un vaste programme destiné à trouver des sources d'énergie de remplacement efficaces qui lui permettront de réduire ses émissions

tout en encourageant les investissements. Parallèlement à ces projets sur l'énergie renouvelable destinés aux centres industriels, la « métro » a lancé des études pilotes sur l'approvisionnement des zones défavorisées avec de l'eau chauffée par l'énergie solaire. Bien qu'ils se trouvent encore au stade préliminaire, ces projets pourraient bien accélérer la fourniture d'eau chaude dans plusieurs zones défavorisées. Le responsable municipal de l'électricité et de l'énergie, George Ferreira, a expliqué que « sans l'engagement des dirigeants de la municipalité, ce projet qui explore des domaines encore vierges n'aurait jamais pu voir le jour ».

Il reste un immense défi, celui qui consiste à créer des villes dont le développement intégré permettrait aux personnes marginalisées au sein de la société sud-africaine de bénéficier du développement. Les zones métropolitaines, qui représentent le fleuron du gouvernement local en Afrique du Sud, peuvent aisément devenir des moteurs de développement, indépendamment ou presque du gouvernement national et des provinces. Nombre de Sud-Africains demandent d'ailleurs que là où les capacités des collectivités locales sont prises en défaut, leur renforcement devienne une priorité.

Le processus de réforme du gouvernement soulève d'épineuses questions sur le véritable effet de la démarcation actuelle entre provinces et collectivités locales sur l'amélioration des services publics de base et le renforcement la démocratie dans le pays. Les réponses à ces questions pourraient radicalement transformer le système des collectivités locales et améliorer la vie de tous les citoyens sud-africains. 