

Les Études du CERI
N° 93 - avril 2003

**Les municipalités en Afrique du Sud :
une autonomisation à polarisation variable**

Ivan Crouzel

Les municipalités en Afrique du Sud : une autonomisation à polarisation variable

Résumé

En Afrique du Sud, la transition négociée qui vise à la construction d'un ordre politique postapartheid a conduit à une transformation radicale de l'Etat. Un enjeu central de cette refondation était relatif à la forme territoriale du nouvel Etat. Les négociations constitutionnelles se sont traduites par la production d'un système hybride de type fédéral qui consacre un renforcement marqué de la sphère du gouvernement local, notamment pour en faire un contrepois aux neuf provinces. Dans le même temps, un mode plus fluide de relations intergouvernementales a été introduit avec le principe du « gouvernement coopératif ».

En rupture avec le système centralisé de l'apartheid, le gouvernement local est consolidé par un nouveau statut constitutionnel, qui lui garantit notamment une « part équitable » du revenu national. Il permet également la représentation des municipalités au niveau central à travers une organisation nationale du gouvernement local qui participe à différentes structures de relations intergouvernementales.

Le nouvel espace d'autonomisation ainsi accordé au gouvernement local se heurte cependant à la pratique centralisatrice des relations intergouvernementales. Dans le contexte sud-africain, le gouvernement coopératif se révèle être un vecteur de consolidation du pouvoir national. Cette logique est également accentuée par la configuration du système de parti sud-africain. La position dominante de l'ANC à tous les échelons de gouvernement a ainsi un impact centralisateur sur la gestion des relations centre-périphérie.

Pourtant, cette dynamique résulte en partie d'une centralisation « par défaut » liée à la faiblesse institutionnelle des gouvernements sub-nationaux. L'utilisation par les municipalités de leur nouvel espace constitutionnel dépend donc étroitement des capacités dont elles disposent, traduisant ainsi une dynamique d'autonomisation asymétrique. Faute de ressources propres, les municipalités rurales demeurent fortement dépendantes du gouvernement central. Au contraire, les métropoles parviennent à renforcer leur pouvoir et à se positionner en concurrentes de certaines provinces, devenant des acteurs centraux des relations intergouvernementales.

Municipalities in South Africa : A Shifting-Pole Autonomisation

Abstract

In South Africa, the transition negotiated in order to build a post-apartheid political order has brought about a deep-seated transformation of the state. A central issue of this radical reform had to do with the territorial arrangement of the new state. Constitutional negotiations resulted in a hybrid federal type of system that distinctly reinforced the power of local government, particularly to counterbalance that of the nine provinces. At the same time, a smoother form of intergovernmental relations was introduced with the concept of "cooperative government."

In contrast to the centralized system that held sway under apartheid, local government has been strengthened by a new constitutional status, which in particular guarantees an "equitable share" of the national revenue. It also ensures that municipalities are represented nationally through intergovernmental structures involving the participation of local governments.

The new space of autonomization that local governments henceforth enjoy nevertheless comes up against the centralizing tendencies of intergovernmental relations. In South Africa, cooperative government has turned out to be a means of consolidating national power. The configuration of the South African political party system also plays up this rationale. The dominant position of the ANC at every level of government thus has a centralizing effect on the management of center-periphery relations.

Yet this dynamic is partly the result of a centralization "by default" due to the institutional weakness of sub-national governments. The use local governments make of the new constitutional space granted to them greatly depends on their own capacities, thus producing an asymmetrical dynamic of autonomization. Without their own resources, rural municipalities remain highly dependent on the central government. On the contrary, metropolitan areas manage to strengthen their power and position themselves as competitors with certain provinces, thus becoming central actors in intergovernmental relations.

Les municipalités en Afrique du Sud : une autonomisation à polarisation variable

Ivan Crouzel
CEAN-IEP de Bordeaux

Le régime politique sud-africain issu des élections de 1994 a entrepris la construction d'un ordre politique postapartheid, fondé sur des principes démocratique et non raciaux. Ce processus de refondation visait donc une transformation radicale du rôle et de la forme de l'Etat sud-africain. Il a pris la forme d'une longue négociation constitutionnelle entre les représentants de l'ancien régime (essentiellement le *National Party* – NP) et ceux des mouvements de libération (essentiellement l'*African National Congress* – ANC).

La constitution de 1996 est l'aboutissement principal de cette transition négociée. Elle résulte d'une multitude de compromis sur des enjeux spécifiques à la société sud-africaine et constitue par là-même un modèle original.

Un des enjeux centraux de ces négociations était relatif à la forme territoriale du nouvel Etat : d'une part, l'organisation constitutionnelle des différents niveaux de gouvernement ; de l'autre, le mode de régulation des relations centre-périphérie.

La redéfinition des compétences territoriales des organes étatiques a ainsi donné naissance à un système hybride de type fédéral qui consacre un renforcement marqué de la sphère du gouvernement local. Celui-ci, qui pendant l'apartheid était essentiellement un instrument de la politique de séparation « raciale », est devenu un acteur clé de l'entreprise de normalisation démocratique du nouvel Etat.

Parallèlement, la constitution a établi le « gouvernement coopératif » comme principe de régulation des relations intergouvernementales. En opposition avec le centralisme de l'apartheid, ce mode de domination plus fluide de la périphérie constitue un élément essentiel de l'unification et de l'intégration politique du territoire.

Dans le contexte politique sud-africain, marqué par l'accession au pouvoir d'un parti largement majoritaire (ANC), le gouvernement coopératif n'est cependant pas antinomique d'une pratique centralisée. Il contribue en effet à favoriser un encadrement étroit du fonctionnement des gouvernements locaux par le pouvoir central. Le dispositif de relations intergouvernementales accorde néanmoins aux municipalités un espace d'autonomisation qui, selon leurs ressources, les autorise à se développer de manière asymétrique.

LE RENFORCEMENT DU STATUT DU GOUVERNEMENT LOCAL

En renforçant le statut du gouvernement local, la constitution de 1996 a formellement rompu avec le centralisme qui caractérisait l'Etat sud-africain depuis sa création.

En 1909, le *South African Constitution Act* unifia les deux colonies britanniques (Cape et Natal) et les deux républiques boeres (Transvaal et Orange Free State) qui devinrent les quatre provinces du nouvel Etat. Celles-ci furent rapidement placées sous l'autorité croissante d'un administrateur, membre du parti au pouvoir et nommé par le Premier ministre (puis le Président). Leur autonomie était donc fortement limitée et elles étaient essentiellement une extension administrative du gouvernement central.

L'arrivée du régime d'apartheid en 1948 conforta et accentua cette dynamique centralisatrice. A partir des années cinquante, la création des bantoustans dans le cadre de la politique du « Grand apartheid » traduisit paradoxalement une domination du pouvoir central. Censés faciliter une administration territoriale autonome (voire indépendante) des populations noires, ces bantoustans étaient par nature totalement dépendants de l'administration de Pretoria¹.

Le système de gouvernement local y fonctionnait essentiellement par le biais des chefferies traditionnelles, particulièrement en zone rurale. Hors des bantoustans, l'administration locale des populations noires était extrêmement centralisée. La gestion des *townships* était ainsi placée sous la responsabilité d'administrateurs nommés par Pretoria. Dans le cadre d'une « réforme » de l'apartheid, la création, à partir de 1983, des autorités locales noires ne remit pas cette logique en question. Sans légitimité, sans ressources, elles ne parvinrent jamais à s'institutionnaliser et demeurèrent étroitement contrôlées par le gouvernement central.

Les Métis (*Coloureds*) et les Indiens étaient quant à eux représentés au niveau local par des *Management Committees*, aux pouvoirs très limités et rattachés aux autorités locales blanches.

Ces dernières étaient les seules dotées de véritables structures institutionnelles et opérant de manière effective. Cependant, elles étaient placées sous la responsabilité des provinces et ne disposaient d'aucun pouvoir originel. Fonctionnant selon la doctrine de l'*ultra vires*, elles ne pouvaient exercer aucune compétence qui ne soit pas spécifiquement définie par les autorités centrale ou provinciales². Chaque régulation municipale devait recevoir l'approbation de la province qui pouvait, de manière discrétionnaire, annuler toute régulation locale ou encore déclencher des élections municipales³. En outre, la contestation par certaines municipalités (acquises à l'opposition) de mesures de la politique d'apartheid avait conduit le gouvernement central à renforcer encore davantage son emprise sur le local à travers une politique de déconcentration. Dès lors, leurs pouvoirs largement affaiblis, les gouvernements locaux

¹ On comptait dix bantoustans, enclavés au sein du territoire « blanc » : six territoires « autonomes » (Gazankulu, Kangwane, KwaNdebele, KwaZulu, Lebowa et QwaQwa) et quatre Etats décrétés « indépendants » (Transkei, Bophuthatswana, Venda et Ciskei).

² Levy et Tapscott (2001b), pp. 3-4.

³ Tapscott (1998), p. 37.

avaient essentiellement été réduits au rôle d'agence de distribution de services⁴.

Régi par le principe des « affaires propres », l'ensemble du système de gouvernement local d'apartheid était ainsi miné par une faible efficacité et une absence de légitimité. Dans ce contexte, les relations intergouvernementales se caractérisaient par un système rigide et centralisé, essentiellement destiné à institutionnaliser la politique d'apartheid.

La création d'une sphère de gouvernement local

La transition démocratique du début des années quatre-vingt-dix conduisit à une refonte totale de l'organisation territoriale de l'Etat sud-africain. La nouvelle forme de l'Etat était un des enjeux majeurs des négociations constitutionnelles inaugurées en 1992 au sein de la Codesa (*Conference for a Democratic South Africa*). Plus précisément, la répartition des pouvoirs entre le gouvernement national et les provinces était une dimension essentielle du partage du pouvoir entre le *National Party* et l'*African National Congress*. D'où la centralité du débat constitutionnel sur la nature unitaire ou fédérale du nouvel Etat sud-africain.

Assuré de perdre le contrôle du gouvernement central, le NP (allié sur cette question au *Democratic Party*, à l'*Inkatha Freedom Party* et au *Freedom Front*) voulait obtenir un maximum de pouvoirs pour les provinces. Au contraire, l'ANC entendait faire prévaloir sa vision d'un Etat unitaire pour l'Afrique du Sud. En réaction au régime d'apartheid qui, bien que fortement centralisé, avait contribué à diviser le territoire sud-africain à travers la création des bantoustans, le mouvement de libération rejetait vivement le modèle fédéral⁵. Les propositions en faveur de gouvernements provinciaux puissants furent ainsi considérées comme une forme de « néo-apartheid »⁶. En outre, l'ANC considérait qu'un modèle unitaire, avec un gouvernement central fort, serait davantage susceptible de rééquilibrer les larges inégalités territoriales et sociales héritées de la politique d'apartheid.

La constitution intérimaire⁷ de compromis élaborée en 1993 prévoyait ainsi la réintégration des bantoustans dans l'Etat sud-africain et la création de neuf provinces dotées de pouvoirs significatifs. Cette nouvelle configuration de type fédéral (même si le terme était passé sous silence) devint effective à partir des élections d'avril 1994. Cependant, la victoire massive de l'ANC et le nouveau rapport de force qu'elle induisit au sein de l'assemblée constituante nouvellement élue conduisit à des modifications

⁴ *Ibid.*

⁵ La politique du « Grand Apartheid » avait en effet été en partie légitimée par le recours aux valeurs fédérales et confédérales. Elle visait à exclure les Noirs d'Afrique du Sud en les affiliant à des territoires auxquels Pretoria accordait une autonomie voire une pseudo-indépendance.

⁶ Humphries et al. (1994), p. 149.

⁷ La constitution intérimaire a été adoptée en novembre 1993 par le Forum multipartite de négociation. Elle visait à réguler le fonctionnement du gouvernement de transition issu des élections d'avril 1994. Elle contenait également certains principes constitutionnels destinés à encadrer la rédaction de la constitution finale, élaborée quant à elle par une assemblée constituante élue. La constitution finale fut adoptée en mai 1996.

substantielles dans la rédaction de la constitution finale. Les pouvoirs initialement accordés aux provinces dans un souci de compromis furent ainsi largement diminués⁸. En outre, la constitution posait certaines conditions à l'exercice des pouvoirs exclusifs attribués aux provinces. Ainsi, une province ne bénéficiait de l'autorité exécutive dans un champ de compétence que dans la mesure où elle avait la capacité administrative d'en assurer la responsabilité de manière effective (Section 125[4]). Au contraire, les compétences attribuées aux gouvernements locaux n'étaient pas sujettes à une telle limitation.

Une innovation majeure de la nouvelle constitution sud-africaine fut en effet le renforcement du statut du gouvernement local⁹. Il bénéficiait ainsi du statut de sphère de gouvernement, au même titre que le gouvernement provincial et le gouvernement national¹⁰. Les autorités locales ne pouvaient donc plus, comme par le passé, être constituées ou dissoutes par les gouvernements national ou provinciaux : « le gouvernement national ou un gouvernement provincial ne peut compromettre ou entraver la capacité ou le droit d'une municipalité à exercer son pouvoir ou à assurer ses fonctions » (Section 151 [4]). De même, le gouvernement local n'était plus un simple instrument de la mise en œuvre des politiques provinciales et nationales. Il disposait désormais du pouvoir d'élaborer sa propre politique.

Si l'idée de sphère de gouvernement local avait été avancée par les négociateurs de l'ANC à partir d'exemples de pays du Commonwealth (notamment l'Australie), son intégration dans le dispositif constitutionnel sud-africain résultait d'enjeux internes au pays.

Ce sont essentiellement les stratégies de pouvoir des différents partis politiques qui ont conduit au renforcement du statut du gouvernement local. Dès le début des années quatre-vingt-dix, le NP avait redéployé sa stratégie politique au niveau local afin, d'une part, de faire contrepoids au gouvernement central, considéré comme perdu au profit de l'ANC, et d'autre part, de conserver du pouvoir au seul niveau où il était susceptible d'obtenir une majorité. Plus généralement, le NP entendait obtenir la création de petites unités municipales dotées de pouvoirs importants¹¹. Comme le souligne R. Cameron,

⁸ Cependant, cette prise de distance par rapport à la constitution intérimaire a été limitée par la cour constitutionnelle qui, dans son jugement de certification du 6 septembre 1996, a rejeté la première version de la constitution finale. Les juges, chargés de vérifier la conformité de la constitution avec les principes constitutionnels définis en 1993, ont en effet considéré que les pouvoirs des provinces avaient été trop diminués ; cf Constitutional Court of South Africa (1996), chapitre V.

⁹ Dans la plupart des systèmes de type fédéral, la constitution ne reconnaît que deux niveaux de gouvernement : le national et le provincial. Le gouvernement local est généralement subordonné aux provinces sous la juridiction desquelles il tombe. Outre l'Afrique du Sud, l'Allemagne et l'Inde ont également récemment donné une reconnaissance constitutionnelle formelle au gouvernement local ; cf Watts (1997), p. 23.

¹⁰ Le terme de sphère est préféré à celui de niveau pour souligner la réalité de gouvernements distincts, chacun étant responsable devant sa propre législature ou conseil. Il vise également à mettre l'accent sur la nature moins hiérarchique et plus égalitaire des relations entre les différents gouvernements. Pourtant, comme nous le verrons, cette nouvelle terminologie n'efface pas, dans la pratique, les rapports de pouvoir et de domination entre les sphères.

¹¹ Cameron (1993), p. 429.

« étant donné les caractéristiques résidentielles, il y avait une bonne chance que les Blancs puissent contrôler un certain nombre d'autorités locales, en particulier les plus riches »¹².

Parallèlement, l'ANC s'était également orientée vers une défense de l'échelon local. Favorables à un Etat fortement centralisé, les dirigeants de l'ANC considéraient initialement le gouvernement local comme l'instrument d'une administration plus efficace et comme un vecteur de participation démocratique. Ce n'est qu'après sa légalisation en 1990 que, tout en demeurant favorable à un pouvoir central fort, le mouvement redéfini sa politique dans le sens d'une plus grande autonomie des autorités locales. Cette réorientation résultait notamment de la montée en puissance, au sein de l'ANC, des mouvements internes d'opposition à l'apartheid. Lors de son retour, après trente années d'exil, le mouvement de libération s'était en effet appuyé sur ces organisations afin de renforcer son ancrage au sein de la société sud-africaine. D'où l'importance de son alliance stratégique avec la *South African National Civics Organisation* (SANCO) dont il bénéficiait de l'implantation territoriale locale. En retour, les dirigeants les plus centralistes de l'ANC furent contraints à certaines concessions en faveur des *civics*, partisans d'un gouvernement local puissant. Aussi, lors de sa conférence nationale de 1992, l'ANC intégra-t-elle la question du gouvernement local au cœur de ses orientations politiques : « l'ANC pense qu'il existe un besoin pour un gouvernement local fort et effectif [...] le gouvernement local rendra le gouvernement plus proche du peuple [...] et il jouera un rôle clé dans le développement et dans une redistribution équitable des services locaux »¹³. Le gouvernement local s'inscrivit dès lors dans la stratégie de réparation des inégalités héritées de la politique d'apartheid.

Reflétant largement une dynamique internationale en faveur de la décentralisation, un consensus s'était ainsi progressivement constitué autour de l'idée d'un gouvernement local fort en Afrique du Sud¹⁴. Les constituants entendaient se démarquer de la centralisation du régime d'apartheid qui avait instrumentalisé les gouvernements locaux dans la mise en œuvre de la législation ségrégationniste. Sous l'impulsion notamment de l'ANC, ils souhaitaient que, pour la première fois en Afrique du Sud, le gouvernement local bénéficie d'un véritable statut constitutionnel.

Cependant, le recours à l'idée de sphère de gouvernement local trouve essentiellement son origine dans le débat constitutionnel central sur la répartition des pouvoirs entre le gouvernement national et les provinces. Dans l'esprit des négociateurs de l'ANC, le renforcement du gouvernement local était un moyen de l'affranchir des provinces et d'affaiblir en conséquence le pouvoir de celles-ci.

C'est ainsi que les prérogatives importantes que la constitution intérimaire avait attribuées aux provinces en matière de gouvernement local furent largement diminuées dans la constitution finale. En outre, comme pour les réduire encore davantage, la constitution a prévu que les provinces transfèreraient davantage de fonctions aux municipalités, au fur et à mesure que celles-ci auraient la capacité de les mettre en œuvre. Le rôle des provinces par rapport aux gouvernements locaux a ainsi été essentiellement confiné à celui de surveillance et de soutien.

¹² Cameron (1996), p. 14.

¹³ Christianson et Friedman (1993), p. 1.

¹⁴ *Ibid.*

La consolidation de la sphère locale s'est également traduite par le nouveau rôle qui lui a été attribué. Alors que le gouvernement local était jusque là essentiellement une agence de distribution de services, il est devenu une pièce centrale du dispositif étatique en matière de développement. Aussi, dans le cadre de la nouvelle constitution, le développement économique et social constitue-t-il non seulement un des buts essentiels, mais également un devoir de toute municipalité (« *Developmental Duties* », section 153). Cette évolution s'est tout d'abord manifestée lors des négociations institutionnelles locales au cours desquelles les *civics* et le *South Africa Municipal Workers Union* (SAMWU) ont revendiqué une transformation du rôle des gouvernements locaux à travers leur plus grande implication dans la réduction des inégalités. Dans le même temps, le gouvernement central a reconnu le gouvernement local comme une institution clé de la mise en œuvre de sa politique de RDP (*Reconstruction and Development Programme*)¹⁵. Cependant, si elle était avant tout le fait de l'ANC, cette mise en avant des fonctions de développement du gouvernement local était largement partagée par les différentes parties à la négociation. Les discussions sur l'allocation des fonctions du gouvernement local furent essentiellement pragmatiques. Seul le parti d'extrême droite *Freedom Front* proposa en effet une distinction entre les fonctions municipales à caractère territorial (routes, eau, électricité par exemple) et communautaire (éducation, santé, culture). Les affaires propres à une communauté auraient ainsi été administrées par elle-même¹⁶. Cette option extrême, en opposition avec la nouvelle vision légitime non raciale, fut logiquement rejetée par la majorité des négociateurs. Dans le cadre de son nouveau rôle, le gouvernement local se vit garantir par la constitution certains pouvoirs et fonctions originaux (section 156 [1], qui renvoie au *Schedule 4, Part B* et *Schedule 5, Part B*). Sur recommandation du *Presidential Coordinating Council* (PCC), le ministère du Gouvernement provincial et local (Department of Provincial and Local Government – DPLG) entreprendra prochainement un processus destiné à reconsidérer la répartition des pouvoirs et fonctions entre les trois sphères de gouvernement. Cette initiative, qui vise essentiellement à clarifier la définition des différentes compétences, pourrait contribuer à renforcer encore davantage le rôle du gouvernement local dans le dispositif intergouvernemental.

Une viabilité financière renforcée

Pour répondre à ces nouvelles fonctions, la constitution prévoit d'augmenter les transferts financiers qui lui sont destinés et qui s'ajouteront aux revenus locaux, par le biais notamment de l'attribution d'une « part équitable » (*equitable share*) du revenu national (section 214)¹⁷.

Les transformations de l'organisation territoriale de l'Etat sud-africain se sont en effet également accompagnées d'une refonte de la totalité du système fiscal

¹⁵ *Mail and Guardian*, 15-21 mars 1996.

¹⁶ Constitutional Assembly, Theme Committee 3, « Local government », *Final Report*, 28 août 1995.

¹⁷ Une disposition qui, comme nous le verrons par la suite, sera loin de résoudre la question de l'*unfounded mandate* qui paralyse souvent le fonctionnement des gouvernements locaux.

intergouvernemental. Destiné à redresser les inégalités du passé, le partage du revenu national entre les trois sphères de gouvernement est un des principaux moteurs du nouveau système de relations intergouvernementales. La nouvelle configuration fiscale décentralisée, qui est davantage le résultat d'une décision politique qu'économique¹⁸, prévoit une double division verticale et horizontale du revenu national. La constitution sud-africaine garantit donc à chaque sphère de gouvernement une part équitable du revenu national. La mise en œuvre de ce dispositif est organisée par le *Intergovernmental Fiscal Relation Act* de 1997, qui établit le cadre de la régulation fiscale intergouvernementale. Chaque année, une loi sur le partage du revenu (*Division of Revenue Act*) détermine le pourcentage du revenu national attribué à chaque sphère, en fonction des priorités budgétaires définies par le gouvernement central. Dans le budget 2001-2002, la division du revenu national était répartie de la façon suivante : 40,5 % pour la sphère nationale, 56,4 % pour la sphère provinciale et 3,1 % pour la sphère locale¹⁹.

Les provinces ne contribuent à leur revenu qu'à hauteur de 4 %²⁰. Le reste provient donc des transferts du gouvernement central²¹. La part équitable du revenu national attribuée aux provinces représente 88,7 % de ces transferts, les 11,3 % restant étant des allocations conditionnées. Les gouvernements locaux doivent en revanche collecter plus de 90 % de leurs revenus. La part équitable (introduite pour la première fois au cours de l'année fiscale 1998-1999) qui leur est allouée est beaucoup plus faible. Elle devrait augmenter dans les prochaines années.

La part attribuée à chaque sphère est ensuite répartie horizontalement, sur la base d'une formule mathématique (aussi bien entre les neuf provinces qu'entre les municipalités). Pour les municipalités, cette formule prend en compte différents critères objectifs. Elle est essentiellement constituée de deux composantes : une allocation institutionnelle (destinée à aider les municipalités à faire fonctionner leur administration) et une allocation de services (visant à fournir aux municipalités des ressources pour faire tourner les services de base au profit des foyers les plus défavorisés). Cette formule est donc élaborée pour bénéficier aux municipalités les plus pauvres²². En conséquence, plus de 83 % de la part équitable allouée au gouvernement local est attribuée aux municipalités non métropolitaines (catégories B et C, *cf infra*), dont la capacité financière est inférieure à celle des métropoles²³.

¹⁸ Tania Ajam montre ainsi que, dans le cas sud-africain, les dispositions relatives au partage du revenu national entre les sphères de gouvernement furent introduites dans la constitution avant que les fonctions de ces sphères ne soient elles-mêmes attribuées, la logique politique prenant ainsi le pas sur la logique économique selon laquelle « les finances suivent la fonction » ; *cf* Ajam (2001), p. 127.

¹⁹ National Treasury (2001), Annexe B-10.

²⁰ Les revenus propres des provinces proviennent essentiellement des licences sur les véhicules à moteur, des frais d'hôpitaux, et des taxes sur les casinos.

²¹ National Treasury (2001), Annexe B-11.

²² La pertinence de cette formule pour répondre à l'objectif de soutien aux municipalités les plus défavorisées est en partie remise en cause par certains experts, notamment au sein de la *Financial and Fiscal Commission*.

²³ National Treasury (2001), p. 170.

Cette formule n'est pas fixée une fois pour toutes mais fait au contraire l'objet d'ajustements réguliers. Elle est actuellement réactualisée pour prendre en compte le redécoupage des municipalités ainsi que la nouvelle répartition des fonctions entre les municipalités de district et les municipalités locales. Alors qu'auparavant seuls les métropoles et les districts bénéficiaient de la part équitable, celle-ci est dorénavant partagée entre les trois catégories de municipalités.

Allouée sans conditionnalités, la part équitable ne représente cependant que 57 % de l'allocation globale attribuée par le pouvoir central aux gouvernements locaux (en 2000-2001). Les autres catégories de transferts sont soumises à des conditionnalités : ce sont les transferts pour les infrastructures municipales (35 %), et les transferts de soutien au développement de la capacité institutionnelle des municipalités (8 %) ²⁴.

De même que la part équitable, ces transferts sont calculés à partir de critères objectifs qui renforcent leur prévisibilité et permettent surtout de les dépolitiser et d'éviter en grande partie les effets pervers d'un système clientéliste. C'est également pour éviter de telles dérives dans la distribution des allocations que les provinces ont été marginalisées dans le financement des municipalités. En effet, alors que dans le cadre de la constitution intérimaire les transferts nationaux pour les gouvernements locaux transitaient par les provinces qui étaient chargées de les répartir, le nouveau système prévoit le financement direct des municipalités par le gouvernement national. Ce contournement des provinces est un indicateur supplémentaire de leur perte d'influence dans les affaires du gouvernement local et, plus généralement, de leur affaiblissement dans le jeu intergouvernemental.

Les transferts en provenance du gouvernement national ne représentent cependant qu'environ 7 % du revenu des municipalités. Leur première source de financement est avant tout locale. Elle provient des impôts et des paiements de services qu'ils recourent.

C'est cette viabilité financière qui constitue l'enjeu principal du renforcement des municipalités et de leur autonomisation. Dans cette optique, le *Municipal Demarcation Act* de 1998 prévoit un processus de rationalisation radicale des gouvernements locaux, à travers notamment un redécoupage de leurs frontières. Le nombre de municipalités est ainsi passé de 843 à 284 ²⁵, réparties en trois catégories établies par la constitution (section 155 [1]) :

– catégorie A : « une municipalité qui bénéficie d'une autorité exécutive et législative exclusive dans sa juridiction ». Ce sont les municipalités métropolitaines. Elles sont au nombre de six : Johannesburg, Tshwane (anciennement Pretoria), Ekurhuleni (East Rand), Cape Town, eThekweni (Durban), Nelson Mandela (Port-Elisabeth) ;

– catégorie B : « une municipalité qui partage son autorité exécutive et législative avec une municipalité de catégorie C dans la juridiction de laquelle elle se trouve ». Ce sont les municipalités locales, de premier niveau. On en compte 232 ;

– catégorie C : « une municipalité qui a une autorité exécutive et législative dans une juridiction qui inclut plus d'une municipalité ». Ce sont les 41 municipalités de district ²⁶.

²⁴ *Ibid.*, p. 164.

²⁵ Une première phase de restructuration avait permis de déracionaliser les gouvernements locaux hérités de l'apartheid. Cadre légal du processus de réforme, le *Local Government Transitional Act* de 1993 avait contraint les différentes autorités locales à négocier leur fusion en structures non raciales.

²⁶ Cinq de ces municipalités sont à cheval sur une frontière provinciale (*cross-boundary Municipalities*).

La forme institutionnelle et le cadre de fonctionnement de ces municipalités ont ensuite été précisés dans le *Municipal Structures Act* de 1998 et dans le *Municipal System Act* de 2000. Leur rôle y est notamment accentué par la création de maires exécutifs qui, notamment dans les métropoles, deviendront des concurrents directs des premiers ministres provinciaux.

Le gouvernement local au cœur du système décisionnel central

Enfin, le renforcement de la sphère locale est favorisé par une autre innovation constitutionnelle : l'organisation du gouvernement local dans une structure nationale afin de faciliter sa participation dans le dispositif de relations intergouvernementales.

L'ANC (et, dans une moindre mesure, le NP) souhaitait porter la voix du gouvernement local au cœur du système central de décision politique²⁷. En outre, élargir le champ de la représentation des intérêts territoriaux dans le jeu intergouvernemental permettait d'y affaiblir le poids des provinces. Dans cette perspective, la constitution reconnaît l'existence d'un gouvernement local organisé (*organised local government*) dont le but est de représenter les intérêts des municipalités aux niveaux national et provincial.

Pendant l'apartheid, les structures de représentation des gouvernements locaux (telles que l'*United Municipal Executive*, ou la *Transvaal Local Government Association*) étaient essentiellement « blanches » et peu représentatives de la majorité de la population sud-africaine²⁸. Dans le contexte postapartheid, elles avaient peu de légitimité à représenter les intérêts du gouvernement local dans les relations intergouvernementales. La mise en place du nouveau système était donc conditionnée par une transformation radicale de ces structures.

Les élections locales de 1995-1996 ont autorisé la création d'une structure légitime de représentation des municipalités. La *South African Local Government Association* (SALGA) est ainsi née en 1996. Son existence a été confortée par l'*Organised Local Government Act*, voté en 1997. Cette loi, requise par la constitution, a matérialisé la stratégie de l'ANC de monopolisation de la représentation du gouvernement local. Alors que les partis d'opposition souhaitaient une pluralité de structures, la loi n'a reconnu qu'une organisation de représentation des municipalités au niveau national. Dans ce cadre, SALGA a été reconnue par le ministre du Gouvernement provincial et local comme le seul représentant du gouvernement local organisé. Cette stratégie de centralisation du local a contraint les organisations municipales provinciales à intégrer la structure nationale, en tant que simples branches. Cette disposition s'est inscrite dans la stratégie générale du gouvernement central qui tend à prévenir la cristallisation et le développement d'intérêts au niveau provincial. A plus court terme, elle visait à contrôler les associations provinciales de représentation des municipalités dans le Kwazulu-Natal et dans le Western Cape (où l'opposition était alors majoritaire) en les diluant dans une association nationale, largement dominée par l'ANC.

La création de SALGA avait donc pour objet de favoriser le développement d'intérêts

²⁷ *Mail and Guardian*, 15-21 mars 1996.

²⁸ Boraine (1995), p. 24.

spécifiques à la sphère du gouvernement local, différenciés par rapport aux intérêts provinciaux et national. Le nouveau dispositif de relations intergouvernementales a ainsi ouvert un nouvel espace pour la participation du gouvernement local dans des forums nationaux où il n'avait jusque-là pas sa place²⁹.

La constitution prévoit ainsi la représentation de plein droit du gouvernement local organisé au sein du *National Council of Provinces* (NCOP), deuxième chambre du Parlement. Résultat d'un compromis lors des négociations constitutionnelles, la création du NCOP (en remplacement du Sénat mis en place par la constitution intérimaire) visait à renforcer la représentation des provinces. A travers cet organe, les constituants entendaient impliquer les provinces (et, dans une moindre mesure, le gouvernement local) dans l'élaboration de la législation nationale. Aussi, tous les projets de loi relatifs aux compétences provinciales doivent-ils être approuvés par le NCOP. Faute de quoi, la loi ne peut être adoptée par l'assemblée nationale qu'à une majorité des deux tiers. Le NCOP est composé de dix représentants par province (issus des législatures provinciales). La constitution garantit également une représentation, sans droit de vote, du gouvernement local organisé. SALGA bénéficie ainsi de dix délégués³⁰ qui participent aux travaux du NCOP lorsqu'il traite de questions relatives au gouvernement local.

De même, la constitution garantit au gouvernement local organisé une participation au sein de la *Financial and Fiscal Commission* (FFC), chargée de faire des recommandations sur la répartition et l'allocation des transferts financiers en provenance du gouvernement central.

Outre ces mécanismes constitutionnels, SALGA participe également à de nombreuses structures *ad hoc* de relations intergouvernementales. Elle est représentée au sein du *Budget Forum*, qui regroupe le ministre du Trésor national ainsi que ses homologues provinciaux, et traite essentiellement de la répartition territoriale du revenu national³¹.

SALGA participe aussi à plusieurs Minmecs, structures clés des relations intergouvernementales au niveau de l'exécutif. Ces Minmecs sont des réunions entre un ministre national (MIN) et ses neuf homologues des provinces, les *members of executive council* (MEC). Ils existent dans chaque secteur où des pouvoirs sont partagés entre les gouvernements national et provinciaux. SALGA est occasionnellement représentée dans ces différents Minmecs lorsqu'ils traitent de questions relatives au gouvernement local, et elle est un acteur permanent du Minmec sur le gouvernement local. Depuis novembre 2002, elle a été admise au sein du *Presidential Co-ordinating Council* (PCC). Créé en octobre 1999 pour remplacer le *Premier's Forum*, le PCC est l'organe de relations intergouvernementales le plus important. Il rassemble le Président, le ministre du Gouvernement provincial et local et les premiers ministres (*Premiers*) des neuf provinces³².

²⁹ Levy (2001), p. 96.

³⁰ La constitution prévoit que les délégués du gouvernement local organisé proviennent des trois catégories de municipalités afin de permettre la représentation du maximum d'intérêts locaux, et notamment de ceux du secteur rural.

³¹ Ce forum est une extension du *Budget Council*, qui regroupe seulement les sphères nationale et provinciale. Il a été créé afin de répondre à l'obligation constitutionnelle qu'a le gouvernement central de consulter le gouvernement local organisé (ainsi que la FFC) avant de déterminer les allocations budgétaires attribuées au gouvernement local dans le cadre de la part équitable.

³² Department of Provincial and Local Government (1999), p. 36.

Au niveau provincial, l'implication du gouvernement local organisé dans le processus de décision politique demeure généralement encore peu structurée³³. Cependant, certaines provinces ont mis en place des mécanismes de relations intergouvernementales. Dans le Gauteng, par exemple, l'association du gouvernement local (*Gauteng Local Government Association – GALA*) bénéficie du statut d'« observateur participant » (sans droit de vote) au sein de l'assemblée provinciale. Le gouvernement du Western Cape prépare actuellement une nouvelle législation pour établir un dispositif de relations intergouvernementales favorisant une implication effective du gouvernement local. Cette législation devrait pour une large part pérenniser les mécanismes institués pendant la période de réforme du système de gouvernement local. La province avait alors établi deux principaux forums de relations intergouvernementales : le *Provincial Advisory Forum* regroupant le ministre provincial du Gouvernement local, les maires des trente municipalités de la province et des représentants de l'association de gouvernement local du Western Cape (*WECLOGA*), et le *Provincial Advisory Forum Technical Committee*, pendant administratif du premier forum. Plus généralement, la création des métropoles et de gouvernements locaux élargis pourrait conduire à renforcer les dynamiques de négociations au sein du dispositif de relations intergouvernementales entre provinces et municipalités³⁴.

Le nouveau statut accordé au gouvernement local et l'espace dont il bénéficie au sein des relations intergouvernementales est favorable au développement d'une dynamique d'autonomisation des municipalités. Le renforcement des intérêts locaux se traduit également par une coopération horizontale plus marquée entre municipalités, que ce soit à travers les traditionnels forums des maires et de chefs des comités exécutifs municipaux, ou par des structures nouvelles comme le *South African Cities Network*, destiné à resserrer les liens entre les grandes villes du pays.

UNE AUTONOMISATION SOUS SURVEILLANCE

La dynamique d'autonomisation des gouvernements locaux est cependant confrontée à une pratique centralisatrice des relations intergouvernementales. Dans le contexte sud-africain, le gouvernement coopératif se révèle un vecteur de consolidation du pouvoir national qui exerce un encadrement étroit des politiques publiques municipales. En outre, la configuration du système de parti en Afrique du Sud a un impact fortement centralisateur sur la gestion des relations centre-périphérie.

³³ Aucune disposition constitutionnelle n'est relative à la participation du gouvernement local organisé au niveau provincial. Dans un souci de compromis, les négociateurs n'ont en effet pas voulu imposer aux provinces (particulièrement au Kwazulu-Natal et au Western Cape) une structure particulière de relations avec le gouvernement local. Le DPLG élabore actuellement un cadre directif pour l'établissement de dispositifs de relations intergouvernementales au niveau provincial.

³⁴ Levy (2001), p. 88.

Le gouvernement coopératif : un système décentralisé paradoxal

La refondation du système de relations centre-périphérie ne se traduit pas uniquement au niveau de la répartition des pouvoirs entre les sphères de gouvernement. Elle concerne également les modalités d'interaction entre ces trois sphères. En réaction aux relations intergouvernementales extrêmement rigides et centralisées que le régime d'apartheid avait mises en place, la nouvelle constitution a établi un système beaucoup plus fluide, fondé sur le principe du gouvernement coopératif : le chapitre 3 de la constitution définit les trois sphères de gouvernement comme étant « distinctives, interdépendantes et inter reliées » (section 40.1).

A travers ce dispositif, les constituants sud-africains entendaient faciliter l'intégration du territoire et renforcer ainsi l'unité nationale³⁵. Pour Pravin Gordhan, un de ses promoteurs, le principe de gouvernement coopératif est « un produit de l'histoire, de la lutte contre la balkanisation du territoire national de l'Afrique du Sud »³⁶. Dans l'esprit de réconciliation caractéristique de la période de transition, le gouvernement coopératif a établi la négociation comme principe de gouvernement. En mettant en avant la recherche de la coopération et du consensus, il visait à créer un « fédéralisme intégré » (en opposition au « fédéralisme compétitif »), largement inspiré du modèle allemand qui tend à relier les différents échelons de gouvernement en les contraignant à négocier et à coopérer ensemble³⁷.

L'existence originale d'une sphère de gouvernement local a complexifié le dispositif de relations intergouvernementales en lui donnant une configuration triangulaire de nature moins hiérarchique³⁸. En outre, la diversité des intérêts des municipalités rend les relations intergouvernementales encore plus complexes. En conséquence, le gouvernement coopératif varie selon les situations concrètes d'échanges entre les différentes sphères. Il laisse un espace au développement de multiples configurations de relations intergouvernementales.

Cependant, bien que le terme de sphère de gouvernement invite à une conception plus égalitaire des relations intergouvernementales, dans la pratique, le principe du gouvernement coopératif contribue à limiter l'autonomie des sphères sub-nationales. Loin d'effacer toute hiérarchie, il instaure un mode diffus de domination du centre sur la

³⁵ Le principe du gouvernement coopératif a été en partie élaboré pour répondre aux velléités séparatistes du Kwazulu-Natal : tout en accordant une certaine autonomie aux provinces, il les encadre dans le même temps au sein du dispositif national ; cf M. Edmunds, « "C-words" replace the "f-word" », *Mail and Guardian*, 21-27 juin, p. 27.

³⁶ Gordhan (1999), p. 200.

³⁷ Comme de nombreux auteurs, Richard Simeon considère que la constitution sud-africaine est fortement inspirée du principe fédéral, bien que le terme n'y soit pas énoncé. Il distingue le « fédéralisme intégré » du « fédéralisme compétitif », illustré par le modèle canadien où les compétences des différents niveaux de gouvernement sont fortement compartimentées : Simeon (1998), pp. 42-72.

³⁸ Cette configuration est rendue encore plus complexe par l'existence, hors des zones métropolitaines, de deux niveaux de gouvernement local : les municipalités de district et les municipalités locales. C'est ainsi que, dans de nombreuses situations, les relations intergouvernementales impliquent quatre échelons de gouvernement.

périphérie. La nature même du système de relations intergouvernementales est en effet centralisée. Le modèle intégré sud-africain se caractérise par des pouvoirs concurrents et des responsabilités partagées. Les frontières entre sphères sont donc poreuses et bénéficient de ce fait au pouvoir central. En outre, ce système de responsabilités partagées donne au pouvoir central la capacité d'intervenir dans les affaires des autres sphères. La section 100 de la constitution autorise ainsi le gouvernement national à intervenir dans les affaires d'une province si elle ne parvient pas à remplir ses obligations. Une prérogative confirmée par la cour constitutionnelle, qui a estimé qu'elle ne pouvait pas être considérée comme une entrave à l'autonomie provinciale³⁹.

Une disposition constitutionnelle similaire est prévue pour une intervention provinciale dans les affaires municipales (section 139) : le gouvernement provincial peut intervenir si une municipalité de sa juridiction ne remplit pas ses obligations, et notamment si la distribution des services n'est pas assurée, si l'unité économique est menacée, ou encore si l'action d'une municipalité porte préjudice à une autre municipalité ou à la province dans son ensemble⁴⁰.

Ce pouvoir d'intervention dans les affaires municipales devrait être renforcé par le troisième amendement de la constitution, actuellement en discussion au Parlement. Cet amendement permettrait aux provinces de dissoudre le conseil municipal, il faciliterait aussi l'allongement de la période d'intervention. Il autoriserait surtout le gouvernement central à intervenir dans les affaires municipales en cas de manquement du gouvernement provincial à son devoir d'intervention.

Outre ces dispositions juridiques, le pouvoir central bénéficie également du caractère peu contraignant des mécanismes de relations intergouvernementales. Les constituants sud-africains avaient souhaité laisser une grande souplesse à l'évolution du dispositif de relations intergouvernementales⁴¹. Le chapitre relatif au gouvernement coopératif est donc volontairement très court et très général. Ainsi, la forme que doivent prendre les relations intergouvernementales y est davantage définie par des principes que par des procédures. La constitution renvoie l'organisation de ces procédures à une législation ultérieure. Cependant, celle-ci n'a jusqu'à présent pas été élaborée⁴². Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer ce retard. Tout d'abord, un manque de capacité au sein du gouvernement central, et notamment de l'ancien *Department of Constitutional Development*, pour mettre en œuvre et faire fonctionner le nouveau système de relations intergouvernementales. Le processus de production d'un Livre blanc sur les relations intergouvernementales, initié en 1997, a par exemple été rapidement (et définitivement) abandonné. En outre, l'expérience internationale invitait à un développement pragmatique des mécanismes de relations intergouvernementales : les institutions établies au départ comme les plus appropriées se révèlent parfois les moins bonnes, alors que d'autres émergent avec succès. L'audit sur les relations intergouvernementales effectué à la demande du gouvernement a recommandé dans cette logique de ne pas imposer par la loi un cadre institutionnel *a priori*, mais, au contraire, de le laisser se

³⁹ Murray (2003), p. 24.

⁴⁰ Murray (2001), pp. 66-83.

⁴¹ Constitutional Assembly (1995).

⁴² Cette législation devrait finalement voir le jour à la fin de 2003.

constituer et se développer par la pratique⁴³. Cette option a d'ailleurs été bien accueillie par le gouvernement central, car elle rendait sa domination plus facile. De par la supériorité de son pouvoir, il est en effet mieux à même de s'imposer dans des relations peu formalisées.

Dans ce contexte, seuls deux organes de relations intergouvernementales ont été établis statutairement : le *Budget Council* et le *Committee of Education Ministers*⁴⁴. Les autres structures se sont développées de manière *ad hoc*, dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques. Dans cette logique, les Minmeecs ont progressivement acquis une importance fondamentale dans le fonctionnement du gouvernement coopératif. Ils permettent notamment de faciliter la construction d'une approche commune entre les représentants des trois sphères de gouvernement. Dans les premières années du régime démocratique, ils ont ainsi joué un rôle essentiel dans la définition des grandes priorités de chaque secteur de gouvernement. Avec la recherche du consensus comme principe de fonctionnement, ils sont également un moyen de faciliter les interactions entre les sphères et de favoriser l'émergence et le développement d'une culture de coopération et de coordination. Plus généralement, ils permettent de prodiguer des conseils, d'identifier des problèmes et de potentielles zones de conflits.

Dépendant en partie du style de *leadership* qu'y exerce le ministre, l'efficacité des Minmeecs est cependant inégale. Bien qu'ayant joué un rôle important dans la transformation des municipalités (notamment lors de la production du Livre blanc), le Minmec sur le gouvernement local demeure par exemple néanmoins encore marginal dans le système de décision, comme l'illustre la faible fréquence de ses réunions (trois seulement en 2001). La principale faiblesse de ces Minmeecs résulte du fait qu'ils n'ont pas de pouvoir de décision qui obligerait les gouvernements national et provinciaux. Leurs recommandations, prises autant que possible sur une base consensuelle, sont suivies sans grande constance, faute d'instruments juridiques qui les impose. Ces structures servent avant tout à diffuser la politique du gouvernement central auprès des autres sphères de gouvernement.

La dynamique est donc avant tout impulsée par le centre, comme le montre, entre autre, l'impact limité de SALGA dans la définition de la nouvelle législation relative au gouvernement local. De même, SALGA était jusqu'à très récemment exclue du PCC, ce qui interdisait sa participation aux débats stratégiques relatifs à l'avenir du gouvernement local sud-africain. C'est par exemple au sein du PCC que furent discutées les questions relatives à la délimitation finale des municipalités.

Cette prédominance des perspectives du pouvoir central au sein des structures de relations intergouvernementales concerne également le domaine législatif. Comme dans la plupart des systèmes à caractère fédéral⁴⁵, il existe en Afrique du Sud une domination des canaux exécutifs et administratifs dans la mise en œuvre des relations intergouvernementales. Cette dynamique est d'ailleurs facilitée par la faiblesse du NCOP dans le système législatif en général, qui contribue à marginaliser son rôle dans le gouvernement coopératif.

⁴³ Department of Provincial and Local Government (1999).

⁴⁴ Respectivement par le *Intergovernmental Fiscal Relations Act* de 1997 et par le *National Education and Policy Act* de 1997.

⁴⁵ Watts (1997), p. 17.

Ce dernier bénéficie enfin au pouvoir central à travers le mécanisme constitutionnel de résolution des conflits entre sphères de gouvernement. Selon le principe de gouvernement coopératif, les trois sphères de gouvernement doivent agir de bonne foi et dans le respect mutuel, et chercher à éviter les situations conflictuelles. Cette disposition, inspirée par le principe allemand du *Bundestreue* (partenariat fédéral) a également été rapprochée du principe sud-africain de l'*Ubuntu* qui met en avant l'importance de la communauté, de la fraternité et du travail pour le bien commun⁴⁶. Mais contrairement à ce qui se passe en Allemagne, les grandes règles du gouvernement coopératif sont inscrites dans la constitution sud-africaine. Il ne se résume donc pas à une déclaration de principe et peut être imposé judiciairement. La cour constitutionnelle constitue ici la juridiction suprême, étant la seule habilitée à juger les conflits relatifs au statut constitutionnel, aux pouvoirs et aux fonctions des différents organes de l'Etat⁴⁷. Cependant, les gouvernements locaux, provinciaux et national sont constitutionnellement obligés de chercher à éviter de s'engager dans de procédures judiciaires qui les opposeraient les uns aux autres (section 41[1][h][VI]). Aussi, bien que tous les conflits intergouvernementaux soient justiciables, l'arbitrage des cours ne doit être que le recours ultime.

La cour constitutionnelle a confirmé ces dispositions en soulignant l'obligation constitutionnelle de gouvernement coopératif. Donnant priorité aux compromis politiques, elle a rappelé la nécessité qu'ont les différentes sphères de gouvernements de se consulter et de négocier pour résoudre leurs différends. Ainsi, dans son jugement de certification de la constitution, la cour constitutionnelle a-t-elle précisé que les conflits devaient autant que possible « être résolus à un niveau politique plutôt que par des procédures litigieuses hostiles »⁴⁸. Elle peut donc refuser de juger un cas et renvoyer les parties à négocier un compromis. Elle a d'ailleurs établi à plusieurs reprises qu'il y avait une responsabilité partagée des gouvernements provinciaux et central à éviter les conflits dans la gestion des pouvoirs partagés que leur confère la constitution⁴⁹. Néanmoins, afin de clarifier les mécanismes de résolution de conflits entre sphères, les cours ont récemment réclamé le vote d'une législation sur les relations intergouvernementales, telle que la constitution la prévoit.

En défendant l'obligation de négocier, les cours (et plus particulièrement la cour constitutionnelle) jouent un rôle important dans la promotion d'une culture de coopération entre les gouvernements. La mise en œuvre du principe de gouvernement coopératif contraint ainsi le pouvoir central à entendre les demandes des autres sphères de gouvernement. Elle est donc susceptible de faciliter l'impact de ces dernières sur les décisions nationales. Cependant, cette obligation de négocier contribue surtout dans les faits à renforcer le pouvoir central, qui bénéficie d'un rapport de forces favorable dans ses négociations avec les provinces, et encore davantage avec les municipalités (qui n'ont qu'un accès limité au système central de décision)⁵⁰.

⁴⁶ M. Edmunds, art. cit., p. 27.

⁴⁷ *Constitution of the Republic of South Africa*, Act 108 of 1996, Section 167 (4)(a).

⁴⁸ Constitutional Court of South Africa (1996), 1996 4 SA 744 (CC), paragraphe 291.

⁴⁹ Murray (2003), p. 18.

⁵⁰ Pour profiter encore davantage de ce rapport de force qui lui est favorable, le pouvoir central tend

Les relations partisans comme facteur de centralisation

Le système partisan, et particulièrement les relations entre les structures nationales et sub-nationales des partis politiques, est d'une importance cruciale pour les relations intergouvernementales. Le cas de l'Inde est ici particulièrement édifiant. Dans les années postindépendance, l'*Indian National Congress*, qui dominait à la fois l'Union et la plupart des Etats, a joué un rôle central de médiation au sein du dispositif de relations intergouvernementales. En faisant prévaloir la discipline de parti sur les loyautés étatiques, il est parvenu à neutraliser la seconde chambre (*Council of States*) dans son rôle de défense des intérêts régionaux⁵¹. Le cas indien montre également que le caractère fédéral de l'Union s'est accentué après l'éclatement de l'*Indian National Congress* et l'émergence d'une alternative politique, notamment au sein des Etats⁵². Alors que la constitution garantit toujours un pouvoir central fort, le système partisan apparaît dorénavant comme un facteur de fédéralisation du régime.

De même, en Espagne, les partis politiques sont d'une importance déterminante dans la gestion des relations centre-périphérie. Ils contribuent à stabiliser le système de relations intergouvernementales en facilitant les relations entre les communautés autonomes et le pouvoir central ou entre les communautés autonomes elles-mêmes. Les conflits entre les échelons de pouvoirs sont souvent résolus au sein du parti au pouvoir plutôt qu'entre les différents gouvernements.

La conduite des relations intergouvernementales est donc étroitement conditionnée par le contexte politique, et notamment les relations entre les partis au pouvoir dans les différentes sphères de gouvernement.

Une situation similaire existe en Afrique du Sud avec la position politique dominante de l'ANC. Le parti a largement remporté les élections générales de 1999 avec 66,36 % des voix. Il est également majoritaire dans sept des neuf provinces et participe à un gouvernement de coalition dans les deux autres (Kwazulu-Natal et Western Cape). Grâce à cette hégémonie, l'ANC contribue à contenir les velléités d'autonomie des entités sub-nationales. Le parti influence donc fortement la nature des relations intergouvernementales qu'il gère au sein de ses comités politiques. Pour les questions relatives au gouvernement local, la politique de l'ANC est déterminée dans le *National Coordinating Forum on Local Government* qui regroupe le ministre, les membres des comités parlementaires, des représentants de SALGA, et les ministres provinciaux. Ce forum, où les décisions sont prises par consensus, est un espace déterminant pour que les acteurs des différentes sphères se rencontrent et résolvent leurs éventuels conflits d'intérêts. Ces débats internes permettent également d'harmoniser les points de vue et de présenter un front uni à l'extérieur. C'est comme cela que, lors du processus du Livre blanc destiné à élaborer le nouveau cadre législatif relatif au gouvernement local, les

également à contourner SALGA pour négocier directement avec les municipalités.

⁵¹ Watts (1997), p. 35.

⁵² Arora (2001), p. 239.

membres de l'ANC se sont réunis avant chaque Minmec sur le gouvernement local afin de définir une position commune et de renforcer leur capacité de négociation au sein de ce forum de relations intergouvernementales.

Ce rôle de l'ANC dans la médiation des intérêts territoriaux est d'autant plus important que le parti est organisé de manière fortement centralisée. En tant qu'organisation unitaire, l'ANC fonctionne sur la base du principe selon lequel « les décisions prises par les structures supérieures obligent les structures inférieures ». Les entités sub-nationales du parti sont ainsi placées sous le contrôle étroit de la direction nationale.

La marge de décision accordée aux provinces est donc très encadrée et limitée. En décembre 1994, la conférence de l'ANC passa par exemple une résolution visant à interdire aux provinces dominées par le parti de rédiger une constitution provinciale (comme le leur autorise la constitution nationale)⁵³. L'exécutif de l'ANC cherche à éviter la constitution d'intérêts provinciaux trop marqués qui pourraient menacer l'unité du parti. En effet, depuis la création des provinces en 1994, les structures provinciales du parti ont été le théâtre de nombreux conflits fractionnels, particulièrement dans le Free State, le Mpumalanga et le Gauteng⁵⁴. Depuis 1998, pour répondre aux divisions provinciales et aux velléités autonomistes de certains leaders provinciaux, l'exécutif de l'ANC a décidé de nommer les premiers ministres provinciaux, auparavant élus par les structures provinciales du parti. Le leader provincial du parti ne devient donc plus automatiquement Premier ministre de la province. Le Comité de déploiement de l'ANC, dirigé par le vice-président Jacob Zuma, a imposé de cette façon le changement de trois premiers ministres provinciaux. Dans le Gauteng, Mbhazima Shilowa a remplacé Mathole Motshekga, pourtant soutenu par les branches locales de l'organisation. Dans le Mpumalanga, Mathews Phosa a été écarté au profit de Ndaweni Mahlangu, alors que dans le Free State, Winkie Direko succédait à Ivy Matsepe-Casaburri. Selon la même logique, le conseil exécutif national (NEC) a dissout, en mai 2000, les comités exécutifs provinciaux des provinces du Gauteng et du Free State, remplacés par des structures intérimaires.

Parallèlement, le parti a mis en œuvre une stratégie de redéploiement de ses leaders au niveau municipal, illustrant ainsi une double volonté de renforcer et de mieux contrôler la sphère locale. Ses instances dirigeantes jouent donc dorénavant un rôle déterminant dans la désignation des conseillers municipaux. Les maires des métropoles et des districts sont désignés par Thabo Mbeki sur recommandation du comité de déploiement de l'ANC. Plus généralement, la direction du parti a entrepris une sélection plus étroite des candidats municipaux⁵⁵.

Ce processus de centralisation est d'autant plus marqué qu'il vise également à renforcer la discipline interne au sein du parti, et particulièrement la lutte contre le

⁵³ Seule la province du Western Cape a adopté sa propre constitution. Celle-ci est d'ailleurs avant tout une transcription de la constitution sud-africaine. Une constitution provinciale trop originale aurait été rejetée par la cour constitutionnelle. Ce fut le cas pour la constitution du Kwazulu-Natal présentée par le gouvernement IFP, dont la cour rejeta le caractère trop autonomiste.

⁵⁴ T. Lodge (2002), pp. 32-53.

⁵⁵ Ce processus se fait également dans le cadre général d'un ajustement des organisations partisans sur le nouveau cadre constitutionnel des trois sphères de gouvernement. Chaque parti a ainsi redéfini ses structures en fonction des nouveaux échelons de pouvoir. En outre, la réduction du nombre de municipalités a contraint les partis à rationaliser le fonctionnement de leurs branches locales.

carriérisme et la corruption : le conseil national général de juillet 2000 a en effet ouvertement reconnu des dérives opportunistes. Aussi, avant les élections de décembre 2000, l'ANC a-t-elle lancé un vaste audit sur les performances de ses conseillers locaux. Un quart d'entre eux ont alors été écartés des listes du parti.

Vainqueur des élections locales, l'ANC dirige la grande majorité des municipalités sud-africaines. En conséquence, en tant que représentante du gouvernement local, SALGA se retrouve de fait sous l'influence du parti au pouvoir. Deux membres du *National executive committee* de l'ANC sont d'ailleurs présents dans ses organes exécutifs : son président, Smangaliso Mkhathshwa (maire de Tshwane) et Amos Masondo (maire de Johannesburg).

Si cette interpénétration favorise le contrôle de SALGA, elle est dans le même temps susceptible de renforcer les demandes locales au sein du parti. Les conseillers municipaux (et plus particulièrement les maires des grandes villes) peuvent aussi faire valoir la défense de leurs intérêts au sein même des structures dirigeantes de l'ANC. Le nouveau dispositif fédéraliste contribue donc à complexifier les relations de pouvoir au sein du parti et à renforcer la diversité des intérêts qui le constituent.

Dans ce contexte de contrôle des tensions politiques par l'ANC, les relations intergouvernementales tendent à se dépolitiser pour concerner essentiellement les questions techniques de coordination des politiques publiques entre les trois sphères de gouvernement.

L'encadrement national des politiques municipales

Dans le cadre du nouveau dispositif constitutionnel de type fédéral, les relations intergouvernementales acquièrent une importance centrale dans le processus global de politique publique. Le gouvernement coopératif apparaît dès lors comme un instrument privilégié d'intégration des politiques gouvernementales et, plus généralement, de normalisation du nouvel Etat sud-africain. Il favorise l'encadrement des politiques municipales, aussi bien par les provinces que par le pouvoir central. D'autant plus que la constitution demande aux municipalités de participer aux programmes de développement nationaux et provinciaux (section 153). Le gouvernement coopératif doit ainsi théoriquement permettre la diffusion des politiques nationales et, dans le même temps, faciliter la prise en compte des demandes locales au niveau central. Cependant, en pratique, les municipalités sont très peu impliquées dans la formulation des politiques nationales. Les ministères centraux ayant tendance à considérer les municipalités comme de simples organes de mise en œuvre des politiques publiques nationales (notamment dans le domaine de l'eau, de l'électricité et de la santé)⁵⁶.

Cette logique centralisée est illustrée par la récente stratégie de développement élaborée par la présidence. Celle-ci a lancé deux grands programmes de développement intégré : l'*Integrated Rural Development Strategy* et l'*Urban Renewal Strategy*. Fondés sur une stratégie de développement nodal au niveau local, ils doivent servir de pilotes pour l'élaboration d'un système étatique global de planification et de budgétisation. Or l'identification des nœuds de développement de ces deux programmes n'a que très peu

⁵⁶ Ministerial Advisory Committee on Local Government Transformation (2001), p. 88.

impliqué les municipalités concernées.

De manière plus générale, la marge d'action des municipalités est étroitement limitée par la constitution. Singularité sud-africaine, cette dernière se caractérise par une dimension volontariste qui vise à une transformation de l'Etat sud-africain. Dans cette optique, le rôle des institutions étatiques doit être guidé par l'objectif global de réduction des disparités héritées de l'apartheid. La société sud-africaine est en effet l'une des plus inégalitaire au monde : les 40 % plus pauvres de la population sud-africaine reçoivent seulement 11 % du revenu national alors que les 10 % plus riches en reçoivent 40 %⁵⁷.

En réponse à cette situation, la constitution attribue aux municipalités des devoirs en matière de développement. Elles ont l'obligation d'accorder une priorité aux besoins élémentaires de leur communauté, et de promouvoir son développement social et économique (section 153). L'autonomie des municipalités est ainsi limitée afin qu'elles ne puissent devenir des entités isolées, développant une politique opposée aux priorités nationales de redistribution. Lors des négociations constitutionnelles, l'ANC a souhaité éviter que des petits *volkstaats* ou *homelands* ne se constituent au niveau municipal afin de protéger les intérêts d'une minorité privilégiée.

Pour faire respecter cette obligation constitutionnelle de développement, le pouvoir central dispose de divers moyens pour influencer les politiques publiques locales. Les allocations conditionnées permettent par exemple aux ministères centraux d'orienter fortement les dépenses sectorielles des municipalités, au profit notamment de la distribution des services de base⁵⁸. Mais l'encadrement des politiques municipales se fait essentiellement à travers une disposition juridique qui oblige chaque municipalité à établir un plan de développement intégré (*Integrated Development Plan* – IDP) qui doit ensuite être reflété dans les priorités budgétaires municipales. Cet IDP constitue la matrice de la stratégie locale de développement et, plus particulièrement, de la lutte contre la pauvreté. Selon le *Presidential Coordinating Council* (PCC), les IDP doivent constituer la base d'une planification intergouvernementale et permettre ainsi l'intégration de la politique nationale de développement. Cependant, ils sont encore loin de répondre à cet objectif de cohérence. Leur élaboration présente notamment de multiples difficultés pour la plupart des municipalités qui ne disposent pas de ressources suffisantes. Aussi, nombre de IDP sont-ils rédigés de façon mécanique (souvent en ayant recours à des consultants externes), simplement pour répondre à l'impératif juridique de leur soumission. Ils ne constituent donc pas un fondement crédible pour aider à la définition des priorités politiques des autres sphères de gouvernement.

Pour répondre à ces dysfonctionnements, le DPLG a développé un programme de formation lié à la formulation des IDP. En outre, il a mis en place le *Planning and Implementation Management Support System*. Dans ce cadre, des centres ont été établis dans chaque municipalité de district pour renforcer la capacité des municipalités à élaborer et à mettre en œuvre leur IDP. De même, le *Budget Forum* a décidé la constitution, au niveau provincial, d'équipes multisectorielles destinées à faciliter la planification intergouvernementale⁵⁹. Plus généralement, de nombreux programmes

⁵⁷ May (ed.) (1998).

⁵⁸ Le montant total des allocations conditionnées a augmenté de 44,7% (en termes réels) entre 1999-2000 et 2002-2003. Cf Whelan (2000), p. 2.

⁵⁹ South Africa Local Government Association (2002), p. 9.

gouvernementaux ont pour objectif de développer la capacité institutionnelle des municipalités afin d'améliorer la gouvernance locale.

Parallèlement, en raison de cette faiblesse institutionnelle, le gouvernement central a mis en place des mécanismes de supervision. Pour faciliter le contrôle des municipalités, le PCC a initié un processus qui vise à les intégrer dans un cadre de régulation plus homogène. Le DPLG et le *Department of Public Service and Administration* (DPSA) entendent ainsi réformer le système d'emploi au sein des municipalités pour l'harmoniser (voire l'intégrer) avec le service public sud-africain. En effet, si les municipalités appartiennent au secteur public, leurs employés n'en font pas partie. Il n'est actuellement composé que des fonctionnaires des gouvernements national et provinciaux. Les employés municipaux sont directement embauchés par leur municipalité, avec une échelle de salaire particulière. Il existe donc de nombreuses disparités, que se soit entre les municipalités et le service public ou entre les municipalités elles-mêmes. Ce projet gouvernemental de service public unique favoriserait une limitation de l'inflation des salaires locaux qui grèvent les budgets municipaux. L'harmonisation du statut de tous les fonctionnaires permettrait également de faciliter leur mobilité entre les trois sphères, et donc la décentralisation de la gestion des services de base au niveau municipal.

Dans le cadre du *Municipal System Act* de 2000 et pour la première fois en Afrique du Sud, le DPLG a instauré un mécanisme d'évaluation des performances de gestion des municipalités. Des indicateurs de performance ont ainsi été développés au niveau national afin d'encadrer et de surveiller les pratiques municipales⁶⁰. Ils permettront essentiellement de mesurer l'utilisation des financements ainsi que la qualité et la quantité des services fournis aux populations locales.

Le gouvernement a également fait passer une législation destinée à harmoniser le système fiscal relatif aux propriétés foncières afin de le rendre plus équitable. Le *Property Rates Act* de 2002 oblige ainsi les municipalités à mettre en place des structures uniformes d'imposition foncière.

Dans le même temps, le Trésor national, qui est responsable de l'approbation des budgets municipaux, a renforcé son contrôle financier sur les municipalités à travers une uniformisation du dispositif budgétaire pour les trois sphères de gouvernement.

Outre ces transformations institutionnelles, le gouvernement central impose également une rigueur budgétaire aux municipalités. Il refuse désormais de couvrir financièrement celles qui ne parviennent pas à recouvrer leurs propres revenus⁶¹. De plus, il dispose du contrôle des transferts financiers vers les municipalités. Il peut notamment, suite à de mauvaises pratiques de gestion, suspendre le paiement de la part équitable allouée à certaines d'entre elles⁶².

Pour répondre à la question centrale de la faible capacité des municipalités en matière financière, le DPLG a mis en place le Projet viabilité (*Project viability*), un système d'alerte préventive sur leur situation financière. Dans ce cadre, le pouvoir central leur

⁶⁰ La mise en œuvre de ce système d'évaluation fait l'objet de nombreuses incertitudes. Faut de moyens suffisants, les provinces, chargées de la surveillance des municipalités, ne sont jusqu'à présent pas parvenues à établir une évaluation d'ensemble des performances municipales. En outre, la conception de ces indicateurs a été contestée car ils ne prennent en compte qu'un aspect limité du mandat des municipalités.

⁶¹ National Treasury (2001), p. 164.

⁶² Department of Provincial and Local Government (2001), p. 53.

apporte un soutien technique et de formation en matière financière, notamment afin de les aider à mettre en œuvre des plans d'ajustements structurels au niveau local⁶³.

Parallèlement à ce contrôle plus diffus, le gouvernement central entend aussi renforcer les possibilités d'intervention auprès des municipalités en situation de crise financière. Le Trésor national est ainsi largement à l'origine du troisième amendement de la constitution qui renforce leur supervision⁶⁴. Cet amendement autorise une intervention accrue lorsqu'une municipalité ne répond pas à ses obligations en matière budgétaire et financière. Si une municipalité ne parvient pas à approuver son budget, le gouvernement provincial doit dissoudre le conseil municipal et nommer à la place un administrateur, qui est autorisé à approuver un budget temporaire pour permettre le fonctionnement. De même, en cas de difficultés financières d'une municipalité, le gouvernement provincial doit imposer un plan de sauvegarde. Dans le cadre de la résolution d'une crise financière, l'autorité législative (en plus de l'autorité exécutive) peut être retirée à la municipalité⁶⁵. En outre, si la province ne remplit pas ses obligations de supervision, le pouvoir central est alors habilité à intervenir dans les affaires municipales.

Les interventions dans les affaires municipales sont donc essentiellement confinées au domaine financier⁶⁶. Cette priorité accordée aux finances traduit l'emprise croissante du Trésor national dans le système central de décision gouvernemental⁶⁷. Ce ministère joue en effet le rôle d'une véritable tour de contrôle pour imposer la discipline macro-économique nationale du programme GEAR (*Growth, Employment and Redistribution*) au sein des autres ministères. Il exerce ainsi un encadrement étroit de l'ensemble des politiques publiques. Il a, par exemple, contraint le DPLG à reformuler son projet de loi sur l'imposition foncière (*Property Rates Bill*)⁶⁸. Le *Municipal Finance Management Bill* renforce également son rôle dans les relations intergouvernementales, au détriment du DPLG. En matière financière, les municipalités seront dorénavant directement responsables devant le Trésor national.

Cependant, si cette dynamique centralisatrice traduit une stratégie délibérée de la part du ministère⁶⁹, elle résulte également de la faiblesse institutionnelle de l'appareil étatique dans son ensemble.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Cet amendement permettra le vote du *Municipal Finance Management Bill*, qui définit le cadre général de la gestion municipale et également les modalités d'intervention des gouvernements provinciaux et national dans le domaine financier.

⁶⁵ Une disposition vivement critiquée par SALGA pour qui seule l'autorité exécutive peut être retirée à une municipalité ; South Africa Local Government Association (2002), p. 53.

⁶⁶ A l'image des interventions centrales dans les affaires provinciales qui, à chaque fois, ont été des réponses à des problèmes de déficit budgétaire. Cf Levy et Tapscott (2001b), p. 12.

⁶⁷ Il est à cet égard significatif que ce soit dans le domaine financier que le dispositif de relations intergouvernementales soit le plus avancé.

⁶⁸ Chothia et Jacobs (2002), p. 159.

⁶⁹ Comme l'illustre par exemple la marginalisation de la Finance and Fiscal Commission dans le processus de répartition du revenu national entre les trois sphères de gouvernement ; cf Wehner (2003).

Une centralisation « par défaut »

Le poids du pouvoir central dans le dispositif de relations intergouvernementales est à lier à la faiblesse des sphères sub-nationales. Les provinces, tout d'abord, dont la création a donné lieu à des transformations administratives radicales. La Northern Province (désormais rebaptisée Limpopo) s'est par exemple constituée à partir de l'intégration de l'administration de trois bantoustans (Venda, Lebowa et Gazankulu), de l'administration provinciale du Transvaal et des services de certains départements nationaux. Un processus qui a donné lieu à de multiples dysfonctionnements. Ceux-ci ont induit un renforcement du contrôle central des provinces. En décembre 2002, la ministre des Services publics et de l'Administration, Geraldine Fraser-Moleketi, a par exemple nommé une équipe intérimaire de gestion afin d'assister le gouvernement de l'Eastern Cape pour résoudre les dysfonctionnements de son administration. Nommée pour un an, cette équipe, essentiellement composée de hauts fonctionnaires de l'administration centrale, aura pour tâche de lutter contre la corruption au sein de l'administration provinciale et de rattraper le retard en matière de distribution des services⁷⁰.

La faible capacité de certaines provinces à gérer de manière responsable et autonome leurs ressources est aussi à l'origine du maintien de la pratique des allocations financières conditionnées, autre facteur de centralisation. Par principe, le Trésor national est en effet favorable à ce que la plupart des transferts intergouvernementaux soient non conditionnés⁷¹. En conséquence, il considère ces conditionnalités comme des mesures transitoires et préconise une approche différenciée selon les provinces.

En outre, la dynamique de centralisation a été de fait renforcée par l'arrivée de l'ANC au pouvoir dans des coalitions de gouvernement au Kwazulu-Natal et dans le Western Cape. Cette participation s'est traduite par un affaiblissement des demandes d'autonomisation de ces deux provinces initialement contrôlées par l'opposition.

La sphère locale est elle aussi affectée lourdement par ces problèmes de capacité institutionnelle. Dès le début de la transition, les municipalités ont souffert du départ de nombre des cadres locaux vers les sphères provinciale et nationale. Leur fonctionnement a également été entravé par les incertitudes liées aux réformes incessantes qui les ont affectées depuis 1993. Mais la contrainte majeure qui pèse sur elles est de nature financière. Elle est notamment relative à la poursuite du boycott du paiement des services (loyer, eau, électricité)⁷². En effet, les municipalités sud-africaines accusent une dette d'environ 22,5 milliards de rands liée à ces arriérés⁷³. En outre, l'assiette fiscale de nombreuses municipalités (essentiellement en zone rurale) est extrêmement limitée et ne leur permet pas d'exercer leurs responsabilités constitutionnelles. D'autant qu'elles

⁷⁰ *Mail and Guardian*, 6 décembre 2002.

⁷¹ National Treasury (2001), Annexe A-21.

⁷² Initié dans les années quatre-vingt par les mouvements de libération pour lutter contre les autorités locales d'apartheid, ce boycott se poursuit dans une large mesure depuis la démocratisation du régime. Dans le cadre de sa campagne Masakhane, le gouvernement central tente de mettre fin à ces pratiques de non-paiement, aussi bien par un renforcement des sanctions (coupures de services) que par le développement de mécanismes de soutien financier aux plus défavorisés qui sont dans l'incapacité de payer.

⁷³ South Africa Local Government Association (2002), p. 40.

doivent dorénavant faire face au double élargissement de leurs compétences et de leur juridiction. Selon Mike Sutcliffe, directeur du *Municipal Demarcation Board*, environ un quart des municipalités de district connaissent des difficultés financières et requièrent un soutien du gouvernement central.

Cette faiblesse des institutions sub-nationales se traduit dans les relations intergouvernementales où elle bénéficie au gouvernement central. L'audit sur les relations intergouvernementales commandé par le DPLG a ainsi souligné que les insuffisances du système résultaient pour une large part d'un problème de capacité et d'efficacité, plutôt que de procédure⁷⁴.

L'impact limité de SALGA dans les structures de relations intergouvernementales est ainsi largement lié à la question de son développement institutionnel⁷⁵. Les ressources limitées de l'organisation (et notamment le manque de disponibilité des conseillers municipaux) ne lui permettent pas une présence effective dans tous les forums intergouvernementaux. Outre le Minmec sur le gouvernement local, SALGA devrait ainsi avoir des relations avec dix-neuf départements ministériels, traitant, de manière occasionnelle au moins, de questions de gouvernement local. De plus, SALGA ne parvient pas à établir une ligne politique claire : les prises de position éclatées de ses membres contribuent à miner la crédibilité de l'organisation. Ce manque de cohérence est à rapprocher de la question fondamentale de la définition de l'intérêt local qu'elle doit défendre. Elle ne parvient pas en effet à articuler les intérêts divers et parfois contradictoires des 284 municipalités qu'elle est censée représenter. Le poids des métropoles en son sein contribue par exemple à introduire un biais en faveur de la représentation des intérêts de cette catégorie particulière de municipalités. D'autant plus que les petites municipalités n'ont souvent pas les moyens d'envoyer des représentants dans les structures de SALGA. Sur la question de la représentation politique, le *Ministerial Advisory Committee* a également noté que SALGA n'était pas parvenue jusque-là à exprimer la diversité partisane de ses membres⁷⁶.

Dans une logique opposée, SALGA a paradoxalement mis en œuvre une stratégie de centralisation qui renforcera encore davantage la monopolisation de la représentation locale, notamment à travers un affaiblissement de ses structures provinciales. La direction de SALGA doit en effet faire face à certaines tensions avec ses branches provinciales, particulièrement dans le Kwazulu-Natal et le Western Cape où l'opposition à l'ANC est la plus forte. Ce processus de restructuration et de consolidation est d'ailleurs soutenu par le gouvernement national qui y voit un moyen de renforcer le contrôle central des municipalités et d'améliorer la participation du gouvernement local dans les politiques publiques nationales.

Ces difficultés institutionnelles sont à l'origine des interventions provinciales dans les affaires municipales, dans le cadre de leurs prérogatives constitutionnelles. La première intervention a été menée par la province de l'Eastern Cape, en mars 1998. Le gouvernement provincial nomma alors un administrateur pour gérer les affaires de la municipalité de Butterworth, minée par des conflits politiques, de graves dysfonctionnements administratifs et financiers, et des pratiques de corruption. Par la

⁷⁴ Levy et Tapscott (2001b), p. 19.

⁷⁵ Department of Provincial and Local Government (1999), pp. 60-70.

⁷⁶ Ministerial Advisory Committee on Local Government Transformation (2001), p. 91.

suite, de nombreuses interventions ont eu lieu dans les différentes provinces sud-africaines, par exemple à Tweeling et Viljoenskroon dans le Free State, Noupoort, Sutherland et Warrington dans le Northern Cape, Ogies au Mpumalanga, Umkomaas et Dannhauser dans le Kwazulu-Natal, Saron et Ladysmith au Western Cape⁷⁷.

Cependant, les provinces n'ont elles-mêmes qu'une capacité limitée pour assurer leur obligation de supervision de la sphère locale. Elles sont d'ailleurs plutôt réticentes à intervenir dans les affaires municipales en raison des coûts financier et politique que cela implique. En outre, un meilleur encadrement juridique des interventions provinciales les rendent plus problématiques et invitent à davantage de prudence. Pour ces raisons, ainsi que grâce à une détection plus rapide des problèmes financiers des municipalités, les interventions provinciales dans les affaires municipales ont largement diminué.

Une logique similaire anime le pouvoir central (et notamment le DPLG), qui ne dispose pas non plus des moyens suffisants pour soutenir ou intervenir dans les affaires municipales. En conséquence, les municipalités disposent d'un espace pour renforcer leur autonomisation. Ainsi, la centralisation « par défaut » peut également laisser la place à une autonomisation « par défaut ».

Une dynamique d'autonomisation asymétrique

En Afrique du Sud, il existe de nombreuses réticences à la mise en œuvre d'un modèle asymétrique de relations intergouvernementales (à l'image du système espagnol par exemple). L'ANC met ainsi en avant la nécessité de créer une unité nationale pour répondre aux divisions engendrées par le régime d'apartheid. Un dispositif asymétrique contribuerait au contraire à creuser encore davantage les inégalités entre provinces. Cependant, ces réserves concernent avant tout les provinces.

La constitution contient en effet des dispositions qui induisent la possibilité d'un développement asymétrique des municipalités. Si elle garantit certains pouvoirs et fonctions aux municipalités, la constitution ne les limite pas à ce champ de compétences. Au contraire, dans une logique de subsidiarité, elle prévoit que les gouvernements national et provinciaux délèguent aux municipalités certaines de leurs fonctions qui seraient administrées plus efficacement au niveau local, à la condition qu'elles aient la capacité d'administrer ces fonctions (section 156.4).

Le processus de délégation se fera donc de manière graduelle et *ad hoc*, au fur et à mesure du renforcement de la capacité des municipalités, et plus particulièrement de leur viabilité financière.

Or compte tenu des grandes disparités qui existent entre les municipalités (que ce soit au niveau de leur assiette fiscale ou de leur fonctionnement administratif), la dévolution des compétences à l'échelon local se fait nécessairement de façon différenciée.

Ce contexte apparaît donc favorable aux municipalités les mieux dotées en ressources. Les métropoles et les grandes villes se retrouvent ainsi à l'avant-garde de cette dynamique d'autonomisation. D'autant plus qu'elles sont le principal moteur de l'économie sud-africaine. Les six métropoles et les dix-sept plus grandes villes sud-

⁷⁷ Levy (2001), p. 98.

africaines produisent environ 80 % du PNB du pays⁷⁸. Le développement de ces municipalités constitue une priorité du gouvernement central qui entend faciliter leur compétitivité dans l'environnement économique mondial en leur accordant une certaine autonomie.

Les métropoles cherchent dès lors à étendre le spectre de leurs fonctions, profitant notamment de la marge d'interprétation induite par le manque de clarté dans la définition des compétences des trois sphères de gouvernement. En juillet 2000, Durban fut la première ville à instaurer un service de police municipal (d'environ 1000 personnes) dans le cadre du *South African Police Service Amendment Act*⁷⁹. Le *Johannesburg Metropolitan Police Department* fut ensuite créé en mars 2001. Progressivement, les principales villes sud-africaines se sont ainsi dotées d'un service de police. De même, la municipalité du Cap a mis en œuvre un programme de lutte contre le sida, normalement du ressort des compétences provinciale et nationale. Dans le domaine des transports, les métropoles entendent également développer leurs propres politiques.

Ces intérêts des grandes villes sud-africaines sont d'ailleurs articulés et renforcés au sein d'une nouvelle institution, le *South African Cities Network*. Créée avec l'assentiment du DPLG⁸⁰, cette organisation regroupe les six métropoles et trois grandes municipalités : Buffalo City (East London), Mangaung (Bloemfontein) et Msunduzi (Pietermaritzburg). Le *Cities Network* devrait ainsi contribuer à renforcer la dynamique d'autonomisation des grandes villes sud-africaines.

Les métropoles commencent ainsi à se positionner en concurrentes directes de certaines provinces. Leur budget est parfois supérieur à celui des provinces⁸¹. En outre, contrairement à ces dernières, elles sont peu dépendantes des transferts financiers en provenance du centre car elles collectent environ 90 % de leurs revenus. Elles disposent donc d'une marge de manœuvre beaucoup plus importante pour définir leurs politiques publiques qui sont parfois en décalage avec les politiques provinciales. D'où des conflits de compétences de plus en plus fréquents.

Le processus de délégation de pouvoirs vers les municipalités est donc susceptible de dépouiller les provinces de nombre de leurs fonctions actuelles. Dans ce cadre, les provinces pourraient être réduites à plus long terme à un rôle de coordination⁸². Une telle évolution suscite des inquiétudes au niveau provincial et notamment au sein du gouvernement du Kwazulu-Natal, principale base du pouvoir de l'*Inkatha Freedom Party*⁸³. Cependant, même si certains membres de l'ANC y sont favorables, la

⁷⁸ South Africa Local Government Association (2002), p. 22.

⁷⁹ Sishi (2001).

⁸⁰ Andrew Boraine, directeur du *Cities Network*, est également conseiller spécial de Sidney Mufamadi, ministre du Gouvernement provincial et local.

⁸¹ Le budget de Johannesburg est ainsi supérieur à celui de la province du Gauteng. Il dépasse également le budget de la Namibie.

⁸² Cette évolution se rapprocherait ainsi de la conception initialement souhaitée pour les provinces par l'ANC au début des négociations constitutionnelles ; cf J. Kindra, « ANC to eliminate provinces ? », *Mail and Guardian*, 15 décembre 2000.

⁸³ Peter Miller, membre de l'IFP et ministre provincial des Finances du Kwazulu-Natal, a ainsi déclaré que « l'objectif à long terme de l'ANC était de détruire les provinces », *Mail and Guardian*, 15 décembre 2000.

suppression de la sphère provinciale est une hypothèse peu probable. De nombreux intérêts se sont en effet greffés sur ces gouvernements (y compris au sein de l'ANC) qui constitueront autant de garanties à son maintien dans le système de gouvernement sud-africain. En outre, l'ANC reconnaît actuellement le rôle incontournable exercé par les provinces pour palier la faiblesse de nombreuses municipalités. En zone rurale notamment, les municipalités demeurent en effet en situation de grande dépendance. Elles ne disposent pas de revenus suffisants pour fonctionner correctement et encore moins pour assurer une bonne distribution des services élémentaires. Seule leur institutionnalisation future pourra servir de tremplin à leur éventuelle autonomisation.

S'il favorise le dynamisme de la périphérie, le développement asymétrique des municipalités se traduit donc cependant par une hiérarchisation des espaces locaux. Il pourrait contribuer à un renforcement des inégalités territoriales au sein de l'Afrique du Sud.

Bibliographie

Ajam T. (2001), « Intergovernmental fiscal relations in South Africa », in N. Levy et C. Tapscott (eds), *Intergovernmental Relations in South Africa : The Challenges of Co-operative Government*, Cape Town, Idasa-University of Western Cape.

Arora B. (2001), « Intergovernmental relations in the Indian union », in N. Levy et C. Tapscott (eds), *Intergovernmental Relations in South Africa : The Challenges of Co-operative Government*, Cape Town, Idasa-University of Western Cape.

Boraine A. (1995), « Central, provincial and local relations in South Africa », in P. S. Reddy (ed), *Perspectives on Local Government Management and Development in Africa*, Durban, University of Durban-Westville.

Cameron R. (1993), « Regional services councils in South Africa : Past, present and future », *Public Administration*, Vol. 71.

Cameron R. (1996), « An overview of the local government democratisation process in South Africa », School of Government, University of Western Cape, Occasional Series Paper, Governance of South Africa, pp. 1-23.

Chothia F. et Jacobs S. (2002), « Remaking the presidency : The tension between co-ordination and centralisation », in S. Jacobs et R. Calland (eds), *Thabo Mbeki's World : The Politics and Ideology of the South African President*, Scottsville, University of Natal.

Christianson D. et Friedman S. (1993), « Strong local government in South Africa : Exploring the options », *Research Report n° 2*, Johannesburg, Urban Foundation, mars.

Constitutional Court of South Africa (1996), « Certification of the constitution of the Republic of South Africa, 1996 », 6 septembre.

Constitutional Assembly (1995), Theme Comité 3, « Report on intergovernmental relations », 5 septembre.

Department of Provincial and Local Government

(1999), « The intergovernmental relations audit : Towards a culture of co-operative government », Pretoria, décembre.

Departement of Provincial and Local Government (2001), *Annual Report 2000-2001*.

Gordhan P. (1999), « Co-operative government : A new political culture for a new nation », in G. Maharaj (ed.), *Between Unity and Diversity*, IDASA, David Philip, p. 200.

Humphries R. et al. (1994), « The shape of the country : Negotiating regional government », in S. Friedman et D. Atkinson (eds), *The Small Miracle: South Africa's Negotiated Settlement*, Ravan Press, Johannesburg.

Levy N. et Tapscott C. (eds) (2001a), *Intergovernmental Relations in South Africa : The Challenges of Co-operative Government*, Cape Town, Idasa-University of Western Cape.

Levy N. et Tapscott C. (2001b), « Intergovernmental relations in South Africa : The challenges of co-operative government », dans N. Levy et C. Tapscott, *Intergovernmental Relations in South Africa : The Challenges of Co-operative Government*, Cape Town, Idasa-University of Western Cape.

Levy N. (2001), « Instruments of intergovernmental relations – The political, administrative interface », in N. Levy et C. Tapscott (eds), *Intergovernmental Relations in South Africa : The Challenges of Co-operative Government*, Cape Town, Idasa-University of Western Cape.

Lodge T. (2002), *Politics in South Africa : From Mandela to Mbeki*, David Philip, Cape Town.

May J. (ed.) (1998), *Poverty and Inequality in South Africa*, Praxis, Durban.

Ministerial Advisory Committee on Local Government Transformation (2001), « Interim report on the challenges facing local government », submitted to the Minister of Provincial and Local Government, 22 novembre.

Murray C. (2001), « The context of intergovernmental relations in South Africa », in N. Levy et C. Tapscott (eds), *Intergovernmental Relations in South Africa : The Challenges of Co-operative Government*, Cape Town, Idasa-University of Western Cape.

Murray C. (2003), *Constitutional powers, functions and jurisdiction of provinces*, à paraître.

National Treasury (2001), *Intergovernmental Fiscal Review*.

Simeon R. (1998), « Considerations on the design of federations : The South African constitution in a comparative perspective », *South Africa Publikreg/Public Law*, Vol. 13, n° 1.

Sishi E. (2001), « Durban metro: The leader in metro policing », *Khanyisa*, Pretoria, Idasa, août.

South Africa Local Government Association (2002), « National general council : Discussion document », Pretoria, novembre.

Tapscott C. (1998), « Les relations intergouvernementales dans la nouvelle Afrique du Sud », *Revue Française d'administration publique*, n° 85, janvier-mars.

Watts R. L. (1997), « Intergovernmental relations », Pretoria, Department of Constitutional Development and Provincial Affairs, mai.

Wehner J. (2003), « The institutional politics of revenue sharing in South Africa », *Regional and Federal Studies*, à paraître.

Whelan P. (2000), « The funding of local government from nationally raised revenue », *Budget Briefs*, n° 36, Cape Town, Idasa-Budget Information Service.