

# Regards<sup>2013</sup> sur la Terre

## **Dossier Réduire les inégalités : un enjeu de développement durable**

Sous la direction de  
Rémi GENEVEY, Rajendra K. PACHAURI, Laurence TUBIANA

Coordination scientifique  
Isabelle BIAGIOTTI, Raphaël JOZAN, Tancrede VOITURIEZ

Graphisme et mise en pages : Alain Chevallier

Cartographie : Légendes cartographie (Dario Ingiusto)

Iconographie : Isabelle Biagiotti

Traduction : Katell Guernic, James Johnson

Coordination générale : Isabelle Biagiotti, Anne-Sophie Bourg, Damien Conaré, Lisa Dacosta, Raphaël Jozan, Benoît Martimort-Asso

Suivi éditorial : Nolwenn Tréhondart

Armand Colin  
21 rue du Montparnasse  
75006 Paris  
[www.armand-colin.fr](http://www.armand-colin.fr)

© Armand Colin, 2013  
ISBN : 978-2-200-28326-1

Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés, réservés pour tous pays. Toute reproduction ou représentation intégrale ou partielle, par quelque procédé que ce soit, des pages publiées dans le présent ouvrage, faite sans l'autorisation de l'éditeur, est illicite et constitue une contrefaçon. Seules sont autorisées, d'une part, les reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective et, d'autre part, les courtes citations justifiées par le caractère scientifique ou d'information de l'œuvre dans laquelle elles sont incorporées (art. L. 122-4, L. 122-5 et L. 335-2 du Code de la propriété intellectuelle).

# Afrique du Sud : l'échec de la gouvernance décentralisée

**Thierry GIORDANO**, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, France

1994 : Nelson Mandela est élu premier président de l'ère post-apartheid. Il y a beaucoup à faire pour corriger les déséquilibres hérités de l'ancien régime, entre les genres, les communautés ethniques et les territoires. Le Programme de reconstruction et de développement (PRD) est alors lancé par le nouveau gouvernement dans le but de lutter contre les inégalités d'accès à l'éducation, l'eau, l'énergie, le logement, l'emploi ou la terre. Au même moment, la Convention pour une Afrique du Sud démocratique (CODESA) commence à travailler à la rédaction de la nouvelle Constitution. Celle-ci est promulguée en 1996 et considérée comme l'une des meilleures au monde par les constitutionnalistes. La Déclaration des droits est inscrite dans la Constitution, stipulant que tout citoyen a le droit d'avoir accès à un logement adéquat, aux services de soins de santé, à suffisamment de nourriture et d'eau, à la sécurité sociale, à l'éducation initiale et supérieure, et à un environnement sain et sûr. Il n'y a pas de meilleure preuve de l'importance de la réduction des inégalités que la Constitution et le PRD élaborés par le parti au pouvoir.

Au cours des dix-huit dernières années, de nombreux progrès ont été réalisés : par exemple, entre 1996 et 2007, date de la dernière enquête de ménages, la moyenne nationale des ménages ayant accès à l'eau est passée de 80 à 89 %, augmentant même de 54 % à 74 % au Cap-Oriental, ancien *homeland* ; l'accès à l'électricité s'est également amélioré, le taux de ménages y ayant accès passant de 57 % à 83 % (repère 1). Ces progrès sont enregistrés dans tous les secteurs (éducation, assainissement, ramassage des ordures, télécommunications, logement et transport). Cependant, l'accès n'est pas synonyme de qualité, et les manifestations régulières dans la plupart des *townships* nous rappellent que le niveau de vie est peu élevé pour la majorité de la population. Ainsi, derrière ces moyennes

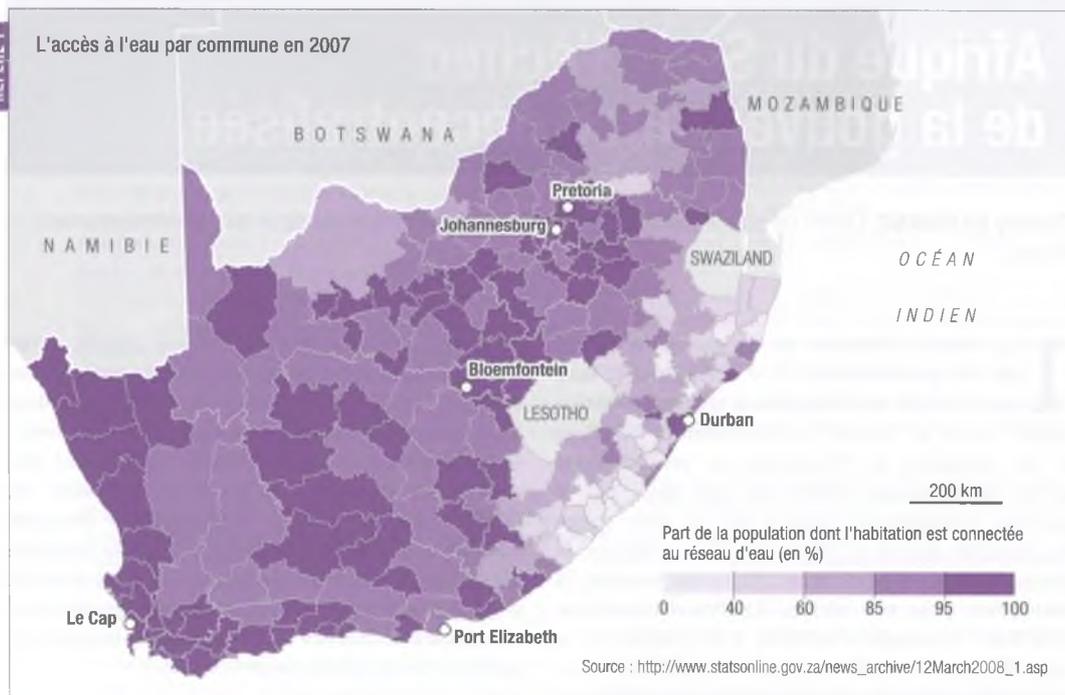
nationales, les inégalités de revenus restent parmi les plus importantes au monde ; l'accès aux services essentiels est loin d'être universel, en particulier dans les *townships* péri-urbains et les zones rurales pauvres ; et les anciens *homelands* restent les régions les plus défavorisées du pays, tandis que les grandes villes ont prospéré. Que se passe-t-il ? Sans prétendre décrypter l'ensemble des raisons pouvant expliquer les inégalités persistantes, il serait intéressant de mettre en évidence un aspect souvent négligé du système de gouvernance sud-africain en matière de réduction des inégalités, à savoir le rôle des gouvernements locaux.

## La faiblesse de la gouvernance locale

Le principe de « gouvernement coopératif » est inscrit dans la Constitution, à savoir le principe, à l'époque séduisant, de la décentralisation, suivant lequel les prestations de service et le développement économique incombent aux sphères jugées les plus pertinentes du gouvernement. Ainsi l'eau, l'assainissement, l'énergie et le logement notamment relèvent de la responsabilité municipale ; l'éducation, la santé et les transports sont des exemples de compétences transférées aux provinces. Dans la pratique, la décentralisation apparaît très dysfonctionnelle, et ses conséquences sont désastreuses.

D'une part, chaque année, la plupart des municipalités les plus pauvres ont des difficultés financières, et sont incapables de régler leurs dettes à court terme, avec de graves conséquences sur l'entretien des infrastructures, d'où une détérioration de la qualité et de la fiabilité des services. D'autre part, beaucoup ne parviennent pas à dépenser jusqu'à 30, voire 40 %, du budget d'investissement annuel alloué par le ministère des Finances, avec de graves conséquences sur le déploiement des services et la réduction des

## L'eau, un objectif quasi atteint



La satisfaction des besoins de base est inscrite dans la Constitution sud-africaine et constitue un thème prégnant des politiques sud-africaines. L'accès universel à l'eau est aujourd'hui un objectif atteint quasiment dans toutes les municipalités sud-africaines.

retards passés. En février 2012, le ministre des Finances a déclaré au Parlement qu'en 2010-2011 les ministères et municipalités n'avaient réussi à dépenser que 68 % du budget d'investissement de 260 milliards de rands prévu pour le développement des infrastructures. En 2011-2012, 54 municipalités ont sous-utilisé leur budget à hauteur de 3,7 milliards de rands selon le rapport du contrôleur général publié en juillet 2012 (repère 2).

Les municipalités sont rongées par un mélange de corruption, de conflits d'intérêts, de copinage, de manque de capacités et de compétences (concernant les directeurs financiers comme les urbanistes et ingénieurs, beaucoup de ces postes étant vacants), et de déploiement de cadres incompetents du parti au pouvoir ; tout cela dans un contexte social et culturel complexe, où les maires et conseillers sont en conflit avec l'organisation et les pouvoirs traditionnels des rois et chefs tribaux locaux. À titre d'illustration de ce manque de capacité, le dernier rapport sur le budget des gouvernements locaux et l'examen des dépenses publié par le Trésor public

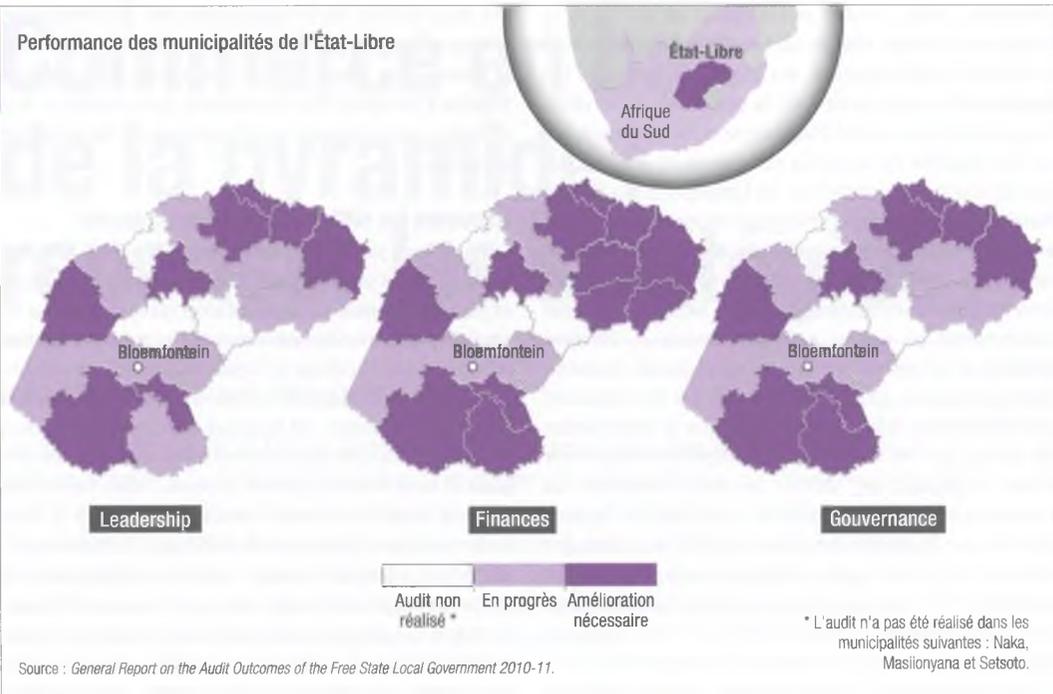
en septembre 2011 présentent une image sombre de la situation de l'emploi dans les municipalités : en moyenne, 36 % des postes approuvés étaient vacants en 2006, une agglomération comme Tshwane enregistrant un taux de vacance de 51 %. Personne ne peut dire que ces postes sont compensés par le développement de compétences, car le budget ne présente aucune donnée sur les dépenses pour la formation des fonctionnaires.

Il semble que la médiocrité des marchés publics et des processus de gestion de la chaîne d'approvisionnement soit au cœur du problème. Les procédures d'appels d'offres sont très imparfaites. Bien sûr, des contrôles et contrepois existent, mais les règles et les réglementations sont si complexes et les capacités si faibles qu'il devient plus facile de contourner le système que de l'appliquer. Les projets sont mal préparés ; les exigences techniques ne sont pas suffisamment précisées ; et les dépenses en capital sont mal planifiées. En conséquence, les offres sont finalement trop chères, et attribuées par copinage à des entrepreneurs non qualifiés, dans

## Des municipalités encore fragiles

REPERE 2

## Performance des municipalités de l'État-Libre



Les rapports officiels pointent le manque de capacités des municipalités à remplir leurs missions. Ici, l'évaluation de l'État-Libre, qui ne compte pas d'anciens *homelands* sur son territoire, montre que la plupart des municipalités restent en deçà des recommandations nationales en matière de gestion politique, financière et gouvernance (transparence, participation, respect des règles). La situation est encore plus difficile dans les anciens *homelands* du Limpopo ou du Cap de l'Est.

des opérations gagnant-gagnant entre conseillers municipaux et soumissionnaires, où les perdants sont toujours les communautés pauvres. Le même rapport du contrôleur général révèle que 11 milliards de rands ont été gaspillés par les gouvernements locaux au cours de la dernière année financière. Il serait erroné de conclure que l'argent n'est pas un problème, car plusieurs années d'un budget municipal bien dépensé seraient probablement nécessaires pour réduire les retards actuels dans la fourniture des services et la maintenance des infrastructures. Mais, pour le moment, l'augmentation de l'allocation du budget municipal n'est pas une option, car seulement 13 des 283 municipalités ont obtenu un audit favorable cette année, c'est-à-dire un rapport clair et transparent sur l'utilisation des fonds publics. Il faut garder à l'esprit qu'un audit favorable ne signifie pas nécessairement que l'argent a été dépensé à bon escient et que les prestations sont meilleures. Les municipalités ont besoin d'aide.

### La mise sous tutelle des responsabilités municipales

La Constitution prévoit que les provinces assument les responsabilités des municipalités lorsqu'une mauvaise capacité de gestion est constatée. Cependant, la plupart des provinces présentent les mêmes difficultés qui se traduisent par des dépenses non autorisées, des comportements illicites, des infractions dans les chaînes d'approvisionnement et dans les procédures de marchés publics. Les services fournis par les provinces sont également de mauvaise qualité ; aussi comment ces dernières pourraient-elles aider et contrôler les municipalités dysfonctionnelles ? En outre, la situation s'est aggravée parce que la Constitution prévoit également que les ministères nationaux suppléent les provinces lorsqu'elles sont défailtantes. Depuis décembre 2011, le Cabinet a placé sous tutelle nationale plusieurs ministères provinciaux du Cap-Oriental (éducation), du Limpopo (finances, éducation, santé,

travaux publics, routes et transports), de l'État-Libre (finances, police, routes et transport) et du Gauteng (finances et santé) afin de corriger la mauvaise gestion et d'éviter l'effondrement des services essentiels. Les conséquences vont au-delà de la prestation de services. Récemment, une société d'ingénierie et de construction a dû être liquidée en raison du non-paiement des contrats par les ministères provinciaux du Limpopo, du KwaZulu-Natal et de l'État-Libre, entraînant la suppression de 2 500 emplois dans un pays où le taux de chômage officiel dépasse 24 % et la création d'emplois est la première priorité gouvernementale. Mais cette situation est aussi controversée au niveau national : depuis la dernière élection présidentielle en mai 2009, plusieurs ministres (travaux publics, collectivités locales) ou vice-ministres (développement économique), ainsi que le commissaire de police, ont été accusés d'actes répréhensibles avant d'être suspendus ou démis de leurs fonctions. La Commission fiscale et financière a souligné les lacunes de la loi sur la gestion des finances publiques, ainsi que l'absence de critères pour déclencher une intervention nationale. Tout cela est vrai, mais la simple révision d'un acte, aussi complète et bien structurée soit-elle, peut-elle régler ces défaillances systémiques ? Certainement pas.

Par conséquent, le gouvernement redouble d'efforts pour trouver des solutions à ces problèmes. Les services nationaux ont déployé du personnel dans les différents départements provinciaux placés sous tutelle. En outre, le ministère des Finances a mis en place une cellule d'appui technique dans chaque province pour aider les municipalités à planifier et dépenser le budget d'investissement. Le ministère de la Gouvernance coopérative et des Affaires traditionnelles a créé l'Agence de soutien aux infrastructures municipales pour aider les municipalités rurales dépourvues de capacités de planification et de développement de projets. Le Comité présidentiel de coordination de l'infrastructure a identifié 17 projets d'infrastructures stratégiques. L'un d'eux vise à aider les 23 municipalités les plus démunies (17 millions de personnes) à améliorer le niveau et la qualité des services essentiels fournis à leurs administrés. Certaines provinces qui fonctionnent bien, tels que le Cap-Occidental, se sont également engagées à aider les municipalités à améliorer la planification et les dépenses pour la fourniture d'infrastructures et de services. Que doit-on réellement attendre de ces plans ? D'autres expériences de renforcement des capacités et de soutien

technique ont déjà été menées, mais les résultats ont été assez limités, car la capacitation des gouvernements locaux ne permet pas de sortir du jeu politique qui ronge le système. Les plans d'action sont encore trop vagues et fragiles à cet égard. Par conséquent, les résultats se font attendre, probablement trop longtemps, et les inégalités persistent.

### Résoudre les difficultés de mise en œuvre

Cela ne veut pas dire qu'aucun progrès n'a été fait, loin de là. Mais ces progrès n'ont bénéficié qu'à une minorité, et près de la moitié de la population reste en-dessous du seuil de pauvreté. Dix-huit ans après la première élection démocratique, l'héritage de l'apartheid est encore présent, de nombreuses inégalités ont eu tendance à augmenter plutôt qu'à diminuer : les anciens *homelands* sont toujours à la traîne ; les *townships* pauvres noirs (et de plus en plus blancs) sont encore en plein désarroi. Mais l'apartheid ne peut plus être accusé, comme cherchent à le faire croire certaines personnalités politiques. Premièrement, les partis politiques doivent s'attaquer sérieusement à la nature dysfonctionnelle des gouvernements locaux, remettre en question leur fonctionnement interne, arrêter le déploiement de cadres non qualifiés, et promouvoir une bonne gouvernance. Entre autres, cela implique que les conseillers, maires et responsables municipaux, tout comme les ministres provinciaux et les membres des conseils exécutifs, soient nommés en fonction de leurs capacités avérées, et non de leurs positionnements ou connexions. Aujourd'hui, ils doivent rendre plus de comptes à leur parti qu'à leurs électeurs, et non l'inverse. Deuxièmement, les lacunes administratives et juridiques doivent être surmontées pour que les pratiques illégales soient effectivement punies, ce qui doit inclure une protection efficace des dénonciateurs d'abus. Les pouvoirs et les moyens du protecteur public devraient être étendus à la promotion d'une bonne gouvernance des affaires de l'État et les lois anti-corruption devraient être appliquées. Les propositions pour remédier aux insuffisances actuelles existent ; le problème concerne davantage leur mise en œuvre, indispensable pour que les inégalités aient de réelles chances d'être traitées efficacement. La Commission nationale de planification a publié sa « Vision 2030 » pour le pays : un plan ambitieux jugé réalisable à condition que l'État devienne « capable, développementaliste, professionnel et réactif » d'ici là. Là est le véritable défi. ■