



L'Afrique du Sud pourrait éliminer ses provinces

La question de leur efficacité suscite la controverse à l'heure où les neuf provinces peinent à remplir leurs obligations

PAR DONWALD PRESSLY

L'horizon des provinces sud-africaines n'a jamais été sans nuages, quand bien même la Constitution de 1996 les présente comme l'une des trois « sphères de gouvernement » aux côtés du gouvernement national et des collectivités locales.

De fait, en mai 2006, le Congrès national africain (ANC) actuellement au pouvoir, a laissé entendre à la presse qu'il envisageait d'abolir les provinces. Cette nouvelle a pris de court de nombreux citoyens. Raison évoquée par l'ANC : la nécessité de rationaliser la prestation des services publics.

Sur le plan politique, l'ANC contrôle les neuf provinces et dispose de majorités dans tous les parlements régionaux — bien qu'elles soient plus faibles au KwaZulu-Natal et au Cap-Occidental. Ses majorités au Gauteng, au Nord-Ouest, au Cap-Nord, au Limpopo, au Mpumalanga, dans l'État libre et au Cap-Oriental ne font d'ailleurs que refléter son écrasante domination du Parlement national.

Pourquoi donc le gouvernement central ne soutient-il pas le système des provinces, et pourquoi ces dernières semblent-elles en si mauvaises postures et peinent-elles tant à remplir leurs obligations ? L'une des explications tient au manque d'efficacité de la sphère provinciale. Le Cap-Oriental, bastion traditionnel de l'ANC, ainsi que base politique et résidence de l'ancien président Nelson Mandela comme de l'actuel président, Thabo Mbeki, passe d'une crise administrative à l'autre. En octobre 2006, le magazine Web *The Mail & Guardian online* a rapporté que le gouvernement du Cap-Oriental se trouvait dans l'impossibilité de justifier des dépenses de 30,2 milliards de rands (environ 4,2 milliards USD) sur les 34,1 milliards de rands (environ 4,7 milliards USD) qui représentent son budget total pour l'exercice financier 2005-2006. Il a cité l'organe de contrôle du service public (*Public Service Accountability Monitor*), lequel se serait dit préoccupé par le fait que le montant total des sommes remises en cause avait presque doublé par rapport à l'exercice précédent. Le vérificateur général avait alors contesté un total de 16,8 milliards de rands (environ 2,3 milliards USD) soit 54 pour cent du budget de la province — le vérificateur général indique qu'il lui est impossible d'exprimer une opinion

Donwald Pressly est correspondant politique pour I-Net Bridge, une agence de presse financière sud-africaine. Il travaille également pour News24 online et The Mail & Guardian.



Photo : REUTERS/SIPHWE SIBEKO

Le président de l'Afrique du Sud, M. Thabo Mbeki, le 13 janvier 2007, alors qu'il célébrait le 95^e anniversaire du Congrès national africain en compagnie de l'ancien vice-président, M. Jacob Zuma.

lorsqu'il n'arrive pas à confirmer que des fonds ont été dépensés aux fins assignées. Le rapport 2005-2006 a par ailleurs ajouté le ministère du Développement social à la liste d'autres ministères, notamment la Santé, l'Éducation et le Logement, sur lesquels le rapport de vérification émet de sérieuses réserves.

Manque de capacités

La plupart des problèmes rencontrés dans la gestion des finances provinciales ne semblent pas liés à des questions de corruption. Bien au contraire, les rapports financiers annuels font état de considérables fonds non utilisés, ce qui évoque un manque de capacités administratives plutôt que de la malhonnêteté. Les chiffres publiés en novembre 2006 par le Trésor national indiquent d'ailleurs que les provinces sont en train d'augmenter leurs dépenses. En ce qui concerne leurs dépenses dans le domaine de l'éducation, qui représentent plus de quarante pour cent des budgets provinciaux, elles ne se montrent cependant pas à la hauteur. Au terme des six premiers mois de l'exercice financier, les ministères provinciaux de l'Éducation n'avaient utilisé que 31,7 pour cent des fonds alloués.

Les carences affectant la gouvernance provinciale sont dues pour l'essentiel à un manque de savoir-faire. Cela tient pour partie au fait que les fonctionnaires de « l'ancien régime » — autrement dit ceux qui avaient été nommés durant la période de l'apartheid — quittent progressivement la fonction publique. En réalité, le départ de certains d'entre eux est forcé, dans la mesure où le gouvernement cherche à répondre au besoin que soit mis en place un service public reflétant la démographie du pays.



M. Ebrahim Rasool, premier ministre de la province du Cap-Occidental, échange quelques mots avec M. Trevor Manuel, ministre des Finances de l'Afrique du Sud.

D'autres départs peuvent toutefois être simplement attribués à l'érosion naturelle des effectifs. Cela signifie inmanquablement une perte de savoir institutionnel. Déjà que le service public ne s'était jamais montré très performant... La tâche de garantir un niveau uniforme de prestations à l'ensemble de la population d'Afrique du Sud exige beaucoup de compétences, plus que le gouvernement d'apartheid n'en a jamais eues — et bien plus que le nouveau gouvernement ne semble en mesure d'attirer dans ses rangs. Cette déficience se révèle encore plus aiguë dans les provinces qu'au niveau national.

Conséquence des critiques touchant à la médiocrité de leurs prestations de service, les provinces ont vécu une première réduction de leurs responsabilités financières, les prestations sociales ayant été transférées à l'Agence sud-africaine de sécurité sociale (*South African Social Security Agency*). Celle-ci a été créée en avril 2005 dans le but de rationaliser l'octroi des subsides et de lutter contre la corruption du système. Le gouvernement sud-africain perdait quelque 1,5 milliard de rands par an (environ 205 millions USD) en raison de fraudes commises en matière d'assistance sociale. Le ministère national du Développement social a fait valoir que le regroupement des capacités pour le paiement des prestations pourrait entraîner une économie annuelle de 500 millions de rands (environ 70 millions USD), et qu'une diminution des fraudes permettrait de réaliser une économie du même ordre. L'Agence a commencé à se charger du paiement des subsides dans le Gauteng, le Cap-Nord et le Cap-Occidental en avril 2006. En mars 2007, c'est elle qui se chargera de l'intégralité des versements destinés à plus de 10 millions de Sud-Africains défavorisés, versements dont le total avoisinera les 55 milliards de rands par an (environ 8 milliards USD) et qui seront octroyés, pour l'essentiel, sous forme d'allocations familiales et de pensions de vieillesse.

Une question fortement politisée

Il est encore trop tôt pour juger si ce transfert de compétences apportera les améliorations attendues par ses partisans. Ses détracteurs se plaisent à rappeler qu'en fait les prestations continuent à être payées par les mêmes fonctionnaires occupant les mêmes locaux. Le seul véritable changement tient au fait que les administrateurs dépendent désormais de la lointaine ville de Pretoria et non plus de leurs capitales provinciales. D'autres voix estiment en revanche que ce changement est bénéfique pour les provinces. Payer des prestations sociales dont les montants étaient fixés par le gouvernement national revenait à se voir reléguer au rang de simples exécutants. Les provinces ne disposaient d'aucun pouvoir discrétionnaire dans l'application du système de subsides. Cela imposait donc un fardeau aux provinces sans leur offrir en contrepartie le moindre avantage pratique. Dès lors, il n'est peut-être pas inopportun d'avoir centralisé cette compétence.

La mauvaise performance des provinces en ce qui a trait aux subsides ne représente toutefois qu'une des raisons incitant le gouvernement national à envisager la réforme du système des provinces. La question de leur existence est chargée d'arrière-pensées politiques, de nombreux politiciens de l'ANC n'ayant jamais pu supporter que les provinces aient été imposées au pays par le compromis qui a mené à l'abdication du gouvernement de l'apartheid en 1994. Récemment, les deux principaux alliés

de l'ANC au sein de sa coalition, le Congrès des syndicats sud-africains (COSATU) et le Parti communiste d'Afrique du Sud, ont réaffirmé leurs réticences face à l'existence même des provinces. Le secrétaire général du COSATU en personne, Zwelinzima Vavi, a plaidé pour un État unitaire et l'élimination des provinces. La question de savoir s'il convient de préserver ces dernières représente un thème récurrent des discours politiques, mais, jusqu'à très récemment, l'ANC s'est toujours montrée prudente quant à l'éventualité de leur suppression. Pourtant, en décembre 2005, il est clairement apparu qu'une reconsidération du système était devenue une option à envisager sérieusement : le ministre national des Affaires provinciales et locales a expliqué que la diminution potentielle du nombre des provinces était à l'étude et qu'il conviendrait de mener ce projet à terme avant les élections de 2009.

Les Parlements provinciaux pourraient être modifiés en profondeur ou encore disparaître

Un document interne de l'ANC intitulé « En vue d'une discussion portant sur la répartition des compétences et des fonctions entre les trois sphères de gouvernement » envisageait plusieurs autres scénarios allant de l'abolition des Parlements provinciaux, tout en préservant des exécutifs nommés ou élus, jusqu'à l'abolition totale des gouvernements provinciaux, perspective la plus radicale. Dans les faits, cela signifierait que le gouvernement central et, dans une certaine mesure, les collectivités locales, reprendraient les fonctions actuellement attribuées aux provinces.

Stephen Friedman, professeur invité de sciences politiques à l'Université de Rhodes, a fait valoir que l'Afrique du Sud était beaucoup trop vaste pour être administrée depuis la capitale nationale. Même si les provinces devaient être supprimées, a-t-il expliqué, les gouvernements régionaux, de même que leurs fonctionnaires, devraient probablement subsister sous une forme ou sous une autre. Seules la structure des rapports hiérarchiques et la responsabilité seraient réellement modifiées : selon toute vraisemblance, il leur faudrait rendre des comptes à un ministre à Pretoria. Nombre de fonctions nationales, comme la justice, sont présentement gérées exactement selon le modèle dépeint par M. Friedman. Elles le sont toutefois de façon médiocre, ce qui n'incite guère à retenir l'argument selon lequel la centralisation permettrait d'améliorer la performance. Et M. Friedman d'ajouter que le transfert de compétences vers le centre, par exemple des programmes de lutte contre la pauvreté, signifierait simplement que ceux-ci seraient dorénavant gérés de plus loin.

Deviner ce que le gouvernement national pense de cette problématique n'est pas chose aisée. En novembre 2006, le ministre national des Affaires provinciales et locales a répété qu'il entendait discuter très sérieusement d'une possible réforme des provinces, précisant que certaines d'entre elles pourraient être supprimées. Des discussions ont été engagées quant à une réduction de leur nombre. Le président Thabo Mbeki n'a pas dissipé les craintes entourant l'élimination des provinces. Au contraire, il les a ravivées en expliquant que les collectivités locales pourraient peut-être mieux s'acquitter de certaines des fonctions provinciales.

Le prochain leader de l'ANC jouera un rôle décisif dans le destin des provinces

À l'heure actuelle, tout débat politique en Afrique du Sud est occulté par les interrogations concernant celui qui sera le prochain leader de l'ANC et le prochain président du pays. Thabo Mbeki achèvera son second mandat en 2009 et, aux termes de la Constitution, ne pourra pas être réélu. Les allégations selon lesquelles l'ANC profiterait de sa majorité de 70 pour cent au Parlement pour modifier la Constitution et permettre à

Suite à la page 8

L'Afrique du Sud pourrait éliminer ses provinces

M. Mbeki de se présenter pour un troisième mandat demeurent de pures spéculations. Mais savoir qui sera le futur leader de l'ANC représente une question autrement plus importante. En effet, l'avenir des provinces en Afrique du Sud pourrait bien dépendre plus étroitement du prochain président de l'ANC que du prochain président du pays. M. Mbeki pourrait se présenter pour un troisième mandat à la présidence du parti lors des élections internes qui se tiendront en décembre 2007. Il y avait été élu sans opposition lors du Congrès national de l'ANC en 1997, avant d'être réélu cinq ans plus tard sans plus d'opposition. Jusqu'à maintenant, il n'a jamais dû rivaliser pour la présidence de l'ANC, et il a laissé entendre qu'il pourrait envisager un troisième mandat. Mais bien que l'importante section provinciale de l'ANC du Cap-Oriental ait adopté une résolution soutenant ce troisième mandat de M. Mbeki à la présidence du parti, l'appui dont dispose M. Jacob Zuma, son rival le plus probable, est loin d'être négligeable.

Une partie de l'héritage de Thabo Mbeki consiste en la centralisation du système politique. Par exemple, alors qu'il était à la tête de l'ANC, le parti lui a confié le pouvoir de sélectionner de potentiels premiers ministres pour les provinces. En conséquence, même si ces derniers demeurent formellement désignés par leurs Parlements provinciaux, en pratique, ils répondent davantage de l'élite du parti au pouvoir au niveau national que des assemblées législatives provinciales. Un nouveau leader à la tête du parti ne serait peut-être pas aussi préoccupé par la question de la modification du système des provinces. Par contre, si le président Mbeki demeure à la tête du parti après les élections de 2007, le processus de centralisation auquel il semble adhérer a toutes les chances de se poursuivre.

De la sorte, la bataille pour l'avenir des provinces sud-africaines est loin d'être jouée. Car même si le président Mbeki se maintient au pouvoir, il se heurtera à beaucoup d'opposition s'il entend effectuer des changements radicaux au système. Premièrement, des questions pratiques seront soulevées quant à la capacité du gouvernement national de se charger des fonctions relevant actuellement des provinces. Les performances de la nouvelle Agence sud-africaine de sécurité sociale pourraient bien jouer un rôle déterminant dans ce débat. Deuxièmement, apporter des changements au système des provinces, que ce soit en fusionnant certaines d'entre elles ou en supprimant les Parlements provinciaux et en modifiant leurs fonctions, risque immanquablement d'empiéter sur nombre de droits acquis — à la fois chez les politiciens et chez les fonctionnaires provinciaux. Troisièmement, au moment même où les provinces se voient dépouillées de leurs compétences et où des propositions sont avancées pour réduire leur nombre ou modifier leurs fonctions, au moins deux d'entre elles amorcent un élargissement de leur assiette fiscale, soit le Gauteng et le Cap-Occidental — les deux provinces qui s'en sortent le mieux. À l'heure actuelle, moins de quatre pour cent de leurs ressources peuvent être qualifiées de « revenu provincial propre » — autrement dit, de recettes générées par la province. Le reste provient des transferts financiers prévus par la Constitution. Aujourd'hui, le Cap-Occidental souhaite pour la première fois exercer son droit constitutionnel de prélever des impôts en introduisant une taxe sur les carburants, tandis que le Gauteng envisage de surtaxer l'impôt sur le revenu des particuliers.

À l'évidence, le fait que certaines provinces exercent une réelle autonomie risque de rendre les politiciens des autres provinces moins enclins à capituler sans offrir de résistance. (6)