



CAHIER SPÉCIAL : LES VILLES ET LEURS PLANS D'ACTION

Les réticences d'Ottawa à financer les villes canadiennes

PAR ROBERT YOUNG

Les municipalités canadiennes ne cessent d'exercer des pressions sur le gouvernement d'Ottawa pour obtenir une revalorisation de leur financement, et cela, en dépit du fait qu'elles dépendent presque exclusivement des provinces. Mais les derniers développements économiques semblent accentuer l'importance des grandes villes, dont la croissance est exponentielle, alors même que les municipalités périphériques enregistrent un déclin de leur population. Cette pression financière n'épargne aucune municipalité du Canada. Et bien que les villes et les collectivités rurales revendiquent également des changements dans leurs relations avec les provinces, c'est le gouvernement fédéral qui a fait l'objet de toute leur attention parce que la part actuelle du fédéral dans

Sous-financement chronique dans les collectivités locales

Dans ce cahier thématique sur les collectivités locales et les régions métropolitaines dans les pays fédéraux, nos experts se penchent sur les différentes approches adoptées par les municipalités du Brésil, du Canada, de l'Inde, de l'Afrique du Sud et de l'Espagne afin d'assurer à leur population en pleine croissance, et qui les réclament à cor et à cri, des services de première ligne.

Ces cinq pays ont en commun le fait que leurs collectivités locales éprouvent des difficultés à s'acquitter de leurs tâches. De fait, on leur impose d'assurer des services qu'elles n'ont pas les moyens d'offrir et pour lesquels elles doivent compter sur des fonds transférés par les autres ordres de gouvernement.

Au Brésil, le journaliste économique Brian Nicholson dépeint de fascinants contrastes entre Altamira, une municipalité qui s'étend sur 159 700 kilomètres carrés, et Diadema, une ville située dans la poussiéreuse banlieue industrielle de São Paulo. Les municipalités brésiliennes reçoivent des fonds soit du gouvernement fédéral sous la forme de transferts, ou des États sous la forme d'une taxe sur la valeur ajoutée, en fonction de la taille de leur population dans les deux cas.

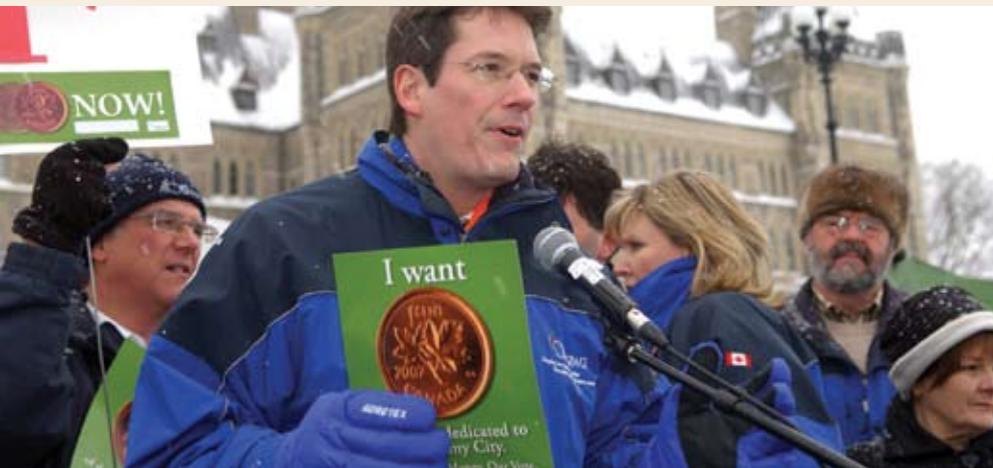
Les villes canadiennes, elles, relèvent des gouvernements provinciaux. Le tableau brossé par Robert Young, Ph. D., de l'université de Western Ontario, révèle des municipalités qui

manquent sérieusement de fonds. Le gouvernement fédéral mené par Stephen Harper refuse toutefois qu'Ottawa contribue au financement des villes sous prétexte qu'il devrait pour cela contourner la Constitution. L'approche de M. Harper va à l'encontre de la politique prônée par son prédécesseur.

L'Inde compte 60 villes de plus d'un million d'habitants. La journaliste Rashme Sehgal souligne que la mairesse de Delhi, la capitale du pays, est furieuse car elle considère que les gouvernements régionaux du pays empiètent sur ses pouvoirs. Les revenus perçus par les villes indiennes proviennent pour la plupart des taxes foncières, mais les municipalités reçoivent également des transferts du centre et des États pour l'éducation, la santé et les programmes sociaux.

Dans les villes sud-africaines, la construction bat son plein en vue de la Coupe du monde de football de 2010. Pourtant, les manifestations dénonçant le manque de services offerts par les municipalités s'y sont multipliées, explique Annette Christmas de l'université du Western Cape.

En Espagne aussi, la prestation des services pose problème aux municipalités. Selon Carlos Alba et Carmen Navarro, de l'université autonome de Madrid, les Espagnols ne souhaitent rien de moins que l'élection en mars prochain d'un gouvernement qui poursuivra la réforme visant à renforcer l'autonomie des collectivités locales.



VILLE D'OTTAWA/ROGER LALONDE

Les conseillers municipaux d'Ottawa manifestent devant le Parlement en décembre 2007. Le conseiller Michel Bellemare, entouré de ses collègues, exhorte de nouveau Ottawa à octroyer aux villes canadiennes l'équivalent d'un cent de la taxe fédérale sur les produits et services.

les finances municipales est si minime qu'elle offre le plus grand potentiel de croissance.

À Ottawa, le monde des affaires, les syndicats et les alliés des municipalités dans le monde académique ont exercé des pressions en faveur de ce qu'ils appellent « le plan d'action urbain ». Et le gouvernement fédéral s'y est montré sensible, surtout durant le mandat de l'ancien premier ministre libéral Paul Martin (décembre 2003 - janvier 2006). Plus récemment cependant, on a pu observer un retour de tendance, dans la mesure où le gouvernement conservateur de Stephen Harper, élu en 2006, a fait marche arrière sur bon nombre d'initiatives novatrices touchant les dossiers municipaux. Voilà qui illustre l'une des caractéristiques fondamentales du fédéralisme : dès qu'un problème urgent ne relève pas des compétences d'un niveau spécifique de gouvernement, la Constitution fournit à ce dernier une excellente excuse pour ne pas s'en préoccuper.

Au Canada, les municipalités sont considérées comme éma-

nant des provinces. Dans la mesure où les villes, les villages et autres municipalités rurales relèvent de la compétence de ces dernières, il existe d'une province à l'autre des différences considérables, mais également un certain nombre de points communs. Premièrement, toutes les municipalités sont soumises à la législation provinciale pour ce qui concerne l'environnement, le logement, l'aménagement du territoire, la police et de nombreux autres domaines. Deuxièmement, les collectivités locales sont plutôt dépendantes des transferts financiers provenant des provinces, qui représentent environ 16 pour cent des ressources municipales. De leur côté, les subventions de la fédération n'en représentent que deux pour cent. Enfin, les municipalités canadiennes dépendent fortement du produit de l'impôt foncier, qui ne se revalorise pas automatiquement en période de croissance économique. Les impôts fonciers sont en plus difficiles à dissimuler et il est politiquement délicat de les augmenter.

À Ottawa, les municipalités se donnent de l'importance

Les municipalités réaffirment leur poids politique quand elles sont unies et déterminées. Cette constatation se vérifie tout particulièrement dans les provinces dominées par des villes. Les habitants de

Robert Young est professeur de sciences politiques à l'université de Western Ontario, où il occupe la chaire de recherche du Canada en gouvernance multi-paliers. Il a également été président de l'Association canadienne de science politique.

la campagne peuvent bien déplorer cette prédominance, il n'en demeure pas moins que la population de Winnipeg représente 60 pour cent de la population totale du Manitoba, alors que les trois principales villes du Canada - Toronto, Montréal et Vancouver - sont des poids lourds en Ontario, au Québec et en Colombie-Britannique, où elles abritent respectivement 41 pour cent, 47 pour cent et 51 pour cent de la population.

Le gouvernement fédéral se doit également de répondre aux attentes des électeurs urbains. Les trois plus grandes villes du pays élisent à elles seules 85 des 308 membres du Parlement, et l'essentiel des dépenses et des programmes fédéraux est destiné aux villes. Cependant, les contacts directs d'Ottawa avec les municipalités se sont relâchés au fil du temps, l'apogée de son engagement auprès des municipalités ayant été atteint pendant les années 1970, époque de l'éphémère ministère fédéral des Affaires urbaines. Mais lorsque Paul Martin a pris le pouvoir à Ottawa, la tendance est clairement repartie vers un renforcement de l'engagement fédéral.

Le plan d'action urbain

Les pressions exercées sur le gouvernement fédéral pour qu'il modifie sa position n'ont cessé de se renforcer à partir du milieu des années 1990. En effet, l'urbanisation galopante a créé des problèmes de croissance dans les principaux centres, les immigrants en provenance de l'étranger étant surtout attirés par les grandes villes. L'Ouest canadien a également assisté à l'exode des peuples autochtones abandonnant leurs réserves pour la ville. Pendant ce temps, les municipalités périphériques devaient lutter pour continuer à offrir des services publics à des résidents dont le nombre stagnait quand il ne déclinait pas.

Dans certaines provinces, les transferts aux municipalités ont été réduits en raison des réductions des subventions fédérales aux provinces après 1995. Mais la question des infrastructures municipales - les routes, les égouts, les ponts et les systèmes d'approvisionnement en eau potable - est demeurée centrale tant dans les villes en pleine croissance que dans les municipalités plus modestes et les villages. La Fédération canadienne des municipalités (FCM), un lobby de plus en plus pointu et efficace à Ottawa, a estimé le « déficit d'infrastructures » à quelque 60 milliards CAD, une somme dépassant largement les capacités des seules collectivités locales. En conséquence, la pression s'est accentuée sur le gouvernement fédéral pour qu'il s'engage plus fermement dans la recherche de solutions aux problèmes municipaux.

Engagement fédéral en 2004

Lorsque Paul Martin a formé son gouvernement, la fédération a repris l'initiative. Il avait promis une « nouvelle approche » pour les villes, même s'il fallait pour cela surmonter « le mur des habitudes et des attitudes ancrées ». Sans perdre un instant, il a mis sur pied le Secrétariat des villes au sein du Bureau du Conseil privé, le ministère d'élite du gouvernement canadien responsable de la recherche et du Cabinet. Est venu s'y greffer, dès juillet 2004, un ministre d'État responsable des infrastructures et des collectivités. Dans son premier budget, il a octroyé aux municipalités une exonération totale de leurs paiements de la taxe sur les ventes, soit un bénéfice estimé à sept milliards CAD sur 10 ans, alors que 4 milliards CAD ont été alloués à l'assainissement des sites contaminés. Le budget suivant a prévu le versement aux municipalités de 5 milliards CAD en cinq ans, somme prélevée sur la quote-part fédérale de l'impôt sur l'essence, alors que 300 millions CAD supplémentaires ont été ajoutés aux Fonds municipaux verts administrés par la FCM.

Par ailleurs, tandis que le gouvernement attendait qu'un comité consultatif indépendant ait terminé la rédaction de son rapport, Ottawa prorogait les accords de développement urbain avec les villes de Vancouver et de Winnipeg. Il s'agissait de conventions tripartites signées par la ville, la province et le gouvernement fédéral, et qui impliquaient des programmes et

des dépenses étroitement coordonnés. De nouveaux accords avaient été conclus en 2005 entre les villes de Regina et de Saskatoon et la province de la Saskatchewan, et des négociations avaient été entamées avec d'autres villes, notamment Toronto, au moment où, victime d'un vote de confiance, le gouvernement Martin a dû céder sa place aux conservateurs de Stephen Harper.

« Plan d'action urbain » et « fédéralisme d'ouverture »

Pour expliquer l'approche du gouvernement actuel vis-à-vis des municipalités - ou plus précisément son désengagement des innovations lancées par son prédécesseur - il est indispensable de comprendre le cadre global dans lequel s'inscrit la conception du fédéralisme de M. Harper, ce qu'il appelle le « fédéralisme d'ouverture ». En voici les principes fondamentaux :

- Les relations entre la fédération et les provinces doivent être marquées par l'ordre et la rigueur, avec des accords de principe plutôt que des transactions *ad hoc* et des compromis de dernière minute.
- Les provinces sont des acteurs légitimes qui s'occupent de domaines importants dont elles sont responsables.
- La répartition des compétences prévue par la Constitution doit être respectée, la fédération se concentrant sur ses fonctions de base comme la défense, les affaires étrangères et le marché intérieur (bien qu'Ottawa doive poursuivre ses engagements en matière de santé, d'éducation supérieure et d'infrastructures, d'une manière respectueuse et coopérative).
- Le Québec représente une province dotée de compétences spéciales pour sa culture et ses institutions, et il est très important que les Québécois comprennent que le fédéralisme est aussi à leur service.

Les conséquences pour le dossier municipal sont évidentes. Les municipalités, rappelons-le, relèvent de la compétence des provinces. La détermination à maintenir le contrôle provincial s'est révélée particulièrement forte au Québec. Les municipalités peuvent bien revendiquer des revenus plus sûrs et plus stables, il n'en demeure pas moins que les provinces doivent demeurer leurs interlocuteurs privilégiés. Ottawa peut certes concevoir des politiques destinées à résoudre certains problèmes propres aux zones urbaines, comme la criminalité ou l'établissement des immigrants, mais la persistance de relations tripartites n'est pas conforme à la doctrine du fédéralisme d'ouverture.

Reculer pour mieux sauter ?

Le gouvernement de M. Harper a très rapidement incorporé le ministère des Infrastructures et des Collectivités dans celui des Transports, plus vaste et plus ancien. Officiellement, cette fusion a donné naissance au nouveau « ministère des Transports, des Infrastructures et des Collectivités », mais peu après, le poste de sous-ministre aux Infrastructures et aux Collectivités n'était plus et la Direction générale des collectivités avait pratiquement disparu des sites Internet officiels.

Le gouvernement conservateur a prorogé jusqu'en 2014 le transfert aux municipalités de la taxe sur l'essence, et il reste engagé dans les programmes d'infrastructures, pour lesquelles les subventions n'ont cessé d'augmenter. Certains indices trahissent même une nouvelle politique nationale en matière de transport urbain. Mais un signal particulièrement manifeste de la marche arrière opérée par le gouvernement de M. Harper par rapport à l'ambitieux programme de son prédécesseur a été donné lors du discours prononcé en 2006 par le premier ministre devant la FCM. Il a certes fait l'éloge des collectivités locales, mais s'est référé plusieurs fois aux « niveaux de gouvernement » du Canada, plutôt qu'au terme plus égalitaire « ordres de gouvernement » préféré depuis longtemps par la FCM. Il a réaffirmé que « pendant des décennies - et particulièrement au cours des dernières

[SUITE À LA PAGE 22]



Deux municipalités brésiliennes sous le microscope

La Constitution nationale accorde le même statut à tous les maires, mais il existe un monde de différences entre les défis que ceux-ci doivent relever

Un îlot insalubre devant l'hôtel Hilton à São Paulo. Les villes brésiliennes engendrent beaucoup de revenus, sans pour autant disposer de suffisamment de recettes fiscales pour répondre aux besoins de leurs citoyens.



REUTERS/CAETANO BARRERA

PAR BRIAN NICHOLSON

PERDUE AU FOND DE LA FORÊT AMAZONIENNE, ALTAMIRA, UNE municipalité peu peuplée couverte de forêts pluviales et de réserves indiennes, est plus vaste que la plupart des États américains. Diadema, une autre municipalité, un autre décor à quelque 2000 km de là. La banlieue surpeuplée remplie de logements HLM coincés dans la ceinture poussiéreuse de São Paulo représente la plus vaste région métropolitaine de l'hémisphère sud. Toutes les deux doivent cependant relever le même défi que les autres collectivités locales du Brésil : améliorer le niveau de vie d'une population vivant dans un système fédéral décentralisé à trois paliers, où l'équilibre entre ressources et responsabilités paraît souvent précaire.

La municipalité d'Altamira, qui couvre une superficie de 159 700 km², s'enfonce dans le sud-est de l'Amazonie (État de Pará). Il s'agit, et de loin, de la plus vaste des 5560 municipalités du Brésil – du monde même selon les autorités locales – quoique sa population de 100 000 habitants paraisse minuscule à côté des 14 municipalités du pays qui abritent plus d'un million d'habitants. Bien qu'Altamira soit essentiellement rurale, sa population se concentre dans le chef-lieu, où les emplois sont rares.

« Notre plus grand problème tient au manque de travail », explique le maire adjoint Silveiro Albano Fernandes au cours d'une entrevue. La rareté des emplois résulte d'une économie encore rudimentaire et sous-développée. De plus, la modestie de l'assiette fiscale génère peu de revenus pouvant être utilisés pour l'amélioration des infrastructures et de l'éducation, ce qui permettrait d'attirer des investissements et de créer des emplois. « Nous faisons ce que nous pouvons, mais nous n'avons tout simplement pas les moyens de faire face à tous nos besoins; si nous construisons une école, alors nous ne pouvons en réparer une autre », se désole le maire.

Brian Nicholson est un journaliste économique britannique qui vit au Brésil depuis 30 ans.

forumfed.org

Quand l'avion fait office de transport en commun

L'immensité quelque peu décourageante de la municipalité ne fait qu'aggraver le problème. Le maire, Odileida Sampaio, est parti visiter une zone périphérique, et son absence durera plusieurs jours, a indiqué Silveiro Albano Fernandes au cours de l'entrevue. Certaines parties du territoire municipal sont situées à trois heures de monomoteur, l'avion survolant presque continuellement la forêt vierge. Il existe une alternative : un circuit indirect de 1400 km sur des pistes de terre battue traversant huit municipalités voisines.

« Il est plus facile et plus économique d'administrer une municipalité de taille réduite avec une densité de population élevée, qu'une municipalité abritant plusieurs communautés rurales reculées, ajoute Silveiro Albano Fernandes. Si nous construisons un centre de soins de santé, par exemple, nous devons le mettre à disposition d'une communauté de quelque 1000 âmes, voire moins, alors qu'il pourrait être utilisé par 5000 personnes. »

La Constitution fédérale prévoit que les collectivités locales perçoivent des impôts de manière autonome, pour l'essentiel sur la propriété et les services, et qu'elles reçoivent également des quotes-parts sur de nombreuses autres ressources en provenance de la fédération et des États. Dans un ouvrage publié en 2006 par la Banque mondiale, *Local Governance in Developing Countries*, les économistes José Roberto Afonso et Erika Amorim Araujo ont rapporté que les municipalités brésiliennes percevaient 5,5 pour cent de l'ensemble des impôts, mais qu'en fin de compte elles dépensaient 17,1 pour cent des revenus grâce aux transferts qui leur étaient versés. En 2005, les collectivités locales ont ainsi perçu 17,1 milliards USD et elles en ont dépensé 52,8 milliards, soit une moyenne de 9,5 millions USD par maire. À l'heure actuelle, ces sommes calculées en dollars sont probablement 40 à 50 pour cent plus élevées en raison de la croissance économique, de l'augmentation des recettes fiscales et, surtout, de l'appréciation de la devise nationale.

Avec un budget de quelque 32 millions USD cette année, dont plus de 90 pour cent proviennent de subventions fédérales et

régionales, Altamira figure dans le peloton de tête en termes d'assistance. En effet, pour la grande majorité de ces transferts, le critère déterminant tient au nombre d'habitants, et Altamira en compte trois fois plus que la moyenne nationale. Mais l'énormité des distances crée des problèmes qui ne sont que partiellement compensés par les modestes ajustements apportés à certaines subventions de manière à tenir compte de son immensité. « Tout bien considéré, déplore le maire Silveiro Albano Fernandes, c'est une mauvaise affaire que d'être aussi vaste. »

L'interdiction de diviser les grandes municipalités

À l'évidence, il conviendrait de diviser Altamira en plusieurs municipalités plus petites, probablement trois ou quatre pour commencer. Les autorités locales ont à plusieurs reprises envisagé un tel scénario. Mais en 1997, le Congrès fédéral a imposé un moratoire de dix ans sur tout nouveau découpage des municipalités.

Jusqu'en 1988 en effet, les municipalités étaient créées par les États, actuellement au nombre de 26 sans compter le district fédéral, et à de nombreux points de vue elles leur étaient subordonnées. En 1988, après la chute de la dictature militaire, une nouvelle constitution accorda aux municipalités un statut d'autonomie locale et fit de leur création l'objet de plébiscites locaux. Leur nombre se mit à croître, augmentant de 24 pour cent depuis 1990. Mais dans bien des cas les nouvelles entités administratives ne disposaient pas d'une masse critique assurant leur viabilité, et elles reflétaient plutôt le désir de nombreux dirigeants politiques d'élargir la base de leur pouvoir. En conséquence, selon le rapport de la Banque mondiale, des fonds publics ont été détournés vers des structures législatives et administratives « aux dépens de financements plus productifs, comme les programmes sociaux et les infrastructures urbaines ». Le moratoire a empêché Altamira de résoudre une partie de ses problèmes, mais le maire adjoint a expliqué que ses dirigeants espéraient entreprendre ce découpage en 2009.

Une autre source de mécontentement récurrent tient à l'utilisation des terres. M. Fernandes estime qu'environ deux tiers de la municipalité est constitué de zones protégées, parmi lesquelles des réserves autochtones, des forêts d'importance nationale et des réserves naturelles. La plupart d'entre elles relèvent du droit fédéral, tandis que les autres dépendent du droit régional. Quoi qu'il en soit, la collectivité locale ne dispose d'aucun contrôle sur ces territoires municipaux.

« Il y a deux ou trois ans, le gouvernement de l'État a élaboré

pour l'ensemble de son territoire un plan de zonage portant tant sur les aspects économiques qu'écologiques, qui expliquait ce qui pourrait convenir à chaque zone; par exemple l'agriculture de labour, l'élevage, la préservation des terres, etc. Mais nous avons à peine été consultés. De telles prescriptions nous sont généralement imposées d'en haut sous leur forme définitive », a précisé Silveiro Albano Fernandes.

Pour compliquer encore le problème, les zones rurales comptent de nombreuses résidences dont les titres de propriété restent peu fiables. « Certaines personnes ont occupé un terrain pendant 15 ou 20 ans, et elles ne peuvent toujours pas obtenir d'actes en bonne et due forme », ajoute-t-il. La solution dépend souvent de la fédération ou de l'État, selon l'endroit où se situe le territoire en litige. Mais, aussi longtemps que ces questions ne sont pas résolues, c'est la municipalité qui écope, parce que sans titre de propriété valide le propriétaire foncier ne peut obtenir d'autorisation pour des projets de développement. L'exploitation durable du bois d'œuvre, par exemple, pourrait créer des emplois et stimuler l'économie locale.

De la forêt à l'usine

Deux mille kilomètres plus au sud un autre maire, José de Filippi Jr., dispose en principe des mêmes instruments constitutionnels et juridiques, mais il doit gérer une situation à de nombreux égards fort différente. Il y a 50 ans à peine, Diadema était une modeste bourgade de 8000 habitants située à quelque 16 km au sud-ouest de la ville de São Paulo. Elle n'a malheureusement pas pu bénéficier des sommes considérables investies après la guerre par General Motors, Ford et Volkswagen non loin de là, mais dans des zones mieux situées, et n'a en conséquence pas connu l'émergence d'une classe moyenne prospère. À l'heure actuelle, ses 390 000 habitants, pauvres pour la plupart, s'entassent sur 30,7 km² faisant partie de ces grandes zones industrielles qui entourent le grand São Paulo à perte de vue.

L'ouverture du Brésil à l'économie de marché en 1990 a entraîné une délocalisation de l'industrie traditionnelle, qui a quitté la région métropolitaine de São Paulo pour des sites moins chers dans l'État ou même en dehors de celui-ci. Diadema, le « vilain petit canard » de la zone industrielle du sud, avait peut-être moins à perdre que les autres, mais elle avait également moins d'avantages à faire valoir. Vers la même époque, au milieu des

[SUITE À LA PAGE 21]

Les deux villes considérées sous un autre angle

PAR FERNANDO REZENDE

Lorsqu'on la compare avec la municipalité urbaine de Diadema, la municipalité d'Altamira, située dans le bassin de l'Amazone, semble avoir bien peu d'atouts dans son jeu. La réalité n'est toutefois pas si simple.

Les problèmes économiques auxquels Altamira se trouve confrontée – obstacles environnementaux l'empêchant d'exploiter ses ressources naturelles et pénurie d'emplois – échappent au contrôle des administrateurs locaux. Il ne suffit donc pas de lever l'interdiction de diviser les grandes municipalités rurales pour résoudre les problèmes d'Altamira.

Diadema, de son côté, a bien profité de la dispersion des industries manufacturières à travers les différentes banlieues

de la région métropolitaine de São Paulo. Les industries qui se sont installées dans la municipalité ont donné un fier coup de main au budget local, ce qui a permis d'y améliorer les conditions de vie.

Les budgets des grandes municipalités rurales et des petites municipalités métropolitaines sont mus par des facteurs bien différents. Les municipalités rurales dépendent largement des transferts fédéraux alors que les petites villes comptent plutôt sur leur part de la taxe régionale sur la valeur ajoutée.

Altamira se trouverait-elle en situation plus avantageuse si son centre urbain se séparait de ses vastes régions reculées ? Je ne le crois pas.

Les administrateurs d'Altamira avancent que « la solution est bien évidemment que la municipalité se divise en plusieurs municipalités plus petites ». Cette solution ne ferait toutefois qu'exporter le problème de la zone urbaine de la municipalité vers les zones rurales, lesquels se retrouveraient alors dans une situation encore plus problématique.

Altamira a surtout besoin que l'on coordonne plus efficacement les politiques fédérales, régionales et locales visant à accroître ses perspectives de développement.

Fernando Rezende est professeur à l'école brésilienne d'administration publique de la Fondation Getulio Vargas.

Les collectivités locales revendiquent une place au sein du système espagnol

En Espagne, les municipalités forment le dernier ordre de gouvernement à se moderniser



AP PHOTO/MANU FERNANDEZ

La réparation et la reconstruction des voies ferrées de Barcelone ont forcé des navetteurs à s'entasser dans des autobus pendant deux longs mois en octobre et novembre 2007. En Catalogne, le gouvernement investit dans le renouvellement des infrastructures urbaines, mais ce n'est pas le cas de toutes les communautés espagnoles.

PAR CARLOS ALBA ET CARMEN NAVARRO

EN ESPAGNE, LES VILLES ET LES MUNICIPALITÉS POURRAIENT devenir le dernier niveau institutionnel à retrouver l'intégralité de ses compétences après la mort de Francisco Franco en 1976. Les 8100 villes et villages du pays ne cessent en effet de revendiquer ce qu'ils appellent un partage équitable des ressources fiscales et la possibilité d'assumer pleinement leurs responsabilités.

Au cours des trois dernières décennies, l'Espagne a été le théâtre de dévolution territoriale, de l'instauration d'un État social digne de ce nom, de l'intégration dans l'Union européenne et d'un certain essor économique et social. Les collectivités locales sont cependant restées à la traîne, dépassées en termes de revenu et de développement urbain tout à la fois par le gouvernement central de Madrid et par les 17 communautés autonomes qui forment l'Espagne.

Contrairement aux communautés autonomes, le niveau local est à peine mentionné dans la Constitution. Celle-ci évoque tout au plus la reconnaissance formelle de l'autonomie locale et le principe d'autosuffisance financière, deux éléments qui, plus de 20 ans après l'entrée en vigueur de la Charte fondamentale, sont encore loin d'être devenus réalité dans les municipalités espagnoles. Celles-ci occupent un espace politique toujours aussi mal défini.

Compétences refusées

Les communautés autonomes, qui auraient pu améliorer la situation, n'ont pas souhaité offrir aux municipalités des compétences et des ressources qu'elles-mêmes n'avaient acquises que très tardivement. Elles ont en quelque sorte reproduit les anciens schémas centralisateurs, si ce n'est que dans ce cas les tensions entre le centre et les régions ont été transposées aux niveaux régional et local.

Carlos Alba est professeur de sciences politiques à l'université autonome de Madrid. **Carmen Navarro** est professeure associée de sciences politiques dans cette même université.

Lorsqu'en 1985 le Parlement national a voté la Loi sur les collectivités locales, les compétences et les responsabilités du niveau local s'en sont trouvées clarifiées. La loi a fourni une base juridique aux politiques et aux initiatives élaborées par les municipalités – dans un certain vide juridique – pendant les deux premières législatures du nouveau gouvernement démocratique. À la fin des années 1990, de nouvelles réformes ont été adoptées et les collectivités locales ont commencé à bénéficier de la levée de certaines des restrictions qui les frappaient encore. À l'heure actuelle, ce processus approche de son terme. Pour préparer l'émergence d'un pouvoir local digne de ce nom, tous les partis politiques ont conjugué leurs efforts afin de proposer la dernière d'une série de réformes, soit un projet de refonte de la loi de 1985 dont le texte vient d'être soumis à l'approbation du Parlement. Si ce dernier l'avalise, les municipalités disposeront enfin de compétences et de responsabilités définies sans ambiguïté, de même que des ressources nécessaires à leur mise en œuvre. Elles bénéficieront notamment d'une énumération claire et précise de leurs diverses attributions.

Ratification reportée

Jusqu'à maintenant, la liste des compétences municipales est demeurée relativement vague, ce qui a permis aux autres ordres de gouvernement de s'immiscer dans nombre de questions locales. Les conseils municipaux ne recevaient en outre pas les ressources nécessaires pour développer leurs propres politiques dans ces domaines. En vertu de la nouvelle loi, les autres ordres de gouvernement devront transférer des fonds aux municipalités afin que celles-ci puissent gérer leurs nouvelles attributions. Mais le projet a été déposé au Parlement en toute fin de législature – quelques mois à peine avant les élections générales de mars 2008. De la sorte, le processus a été interrompu par la campagne électorale, et la ratification devra attendre l'entrée en fonction du prochain gouvernement.

À l'heure actuelle, les collectivités locales ne comptent que pour 15 pour cent de toutes les dépenses inscrites au budget, et elles souhaitent que cette proportion passe à 25 pour cent. Un représentant des maires espagnols a déclaré au cours d'une récente entrevue : « Nous devons aspirer à une autonomie com-

plète [...] qui nous empêchera de devenir des administrations de seconde zone. Pour y parvenir, nous devons travailler sur la base d'un système financier nous permettant de satisfaire aux demandes de nos citoyens, qui se tournent vers nous (pour obtenir des prestations) parce que nous représentons l'administration qui est la plus près d'eux.»

Le défi que les collectivités locales doivent relever tient en un mot : améliorer leurs performances, ce qui implique davantage d'autonomie et d'autosuffisance financière. De surcroît, elles doivent se comporter en catalyseurs de la démocratie en offrant des prestations qui répondent aux besoins locaux. Elles doivent également renforcer la légitimité de leurs initiatives en atteignant leurs buts sans gaspiller les ressources disponibles. Dans ce contexte, l'efficacité et l'efficience de leurs appareils administratifs représentent des facteurs déterminants.

L'Espagne connaît un taux de participation électorale similaire à ceux d'autres pays développés. La participation aux scrutins locaux est traditionnellement plus basse qu'aux élections nationales mais elle demeure proche du niveau national, oscillant entre 61 pour cent et 70 pour cent. Par ailleurs, les résultats locaux préfigurent habituellement ceux des élections nationales.

Les défis à relever dans les collectivités

En plus d'élections libres et équitables, c'est la transparence et la participation au processus gouvernemental qui vont permettre de renforcer la légitimité locale. En effet, grâce à la démocratie participative, les citoyens sont en mesure d'exprimer leurs préférences en ce qui concerne la définition et l'application de politiques spécifiques. L'information qui filtre des slogans électoraux et des plateformes peu débattues des partis sont à sens unique. Les gouvernements doivent cependant aussi être renseignés sur les attentes réelles de leurs citoyens. Il est donc indispensable de renforcer l'engagement citoyen; à cette fin, des instruments comme les conseils de quartier, les consultations publiques et les conseils de districts commencent à être instaurés dans les municipalités. En Espagne, les autorités locales n'ont mis en place de telles politiques qu'au cours de la dernière décennie, mais plus fréquemment au

cours des quatre dernières années. Certaines municipalités, comme Alcobendas, en banlieue de Madrid, proposent des conseils de quartier, des audiences publiques et d'autres instruments encore, un meilleur accès aux conseillers municipaux par exemple, permettant un meilleur engagement de la population. Malgré tout cela, un examen approfondi du paysage politique local de l'Espagne révèle que l'implication des citoyens dans la vie publique connaît un succès mitigé.

Si elles entendent conforter leur légitimité politique grâce à leurs performances, les municipalités doivent alors faire preuve d'efficacité et d'efficience dans leur offre de services publics. La tâche n'est pas simple, et cela, pour plusieurs raisons. Premièrement, les 8100 collectivités locales espagnoles, disposant toutes de structures administratives et de compétences propres, dessinent une véritable mosaïque. De plus, 85 pour cent d'entre elles abritent moins de 5000 habitants. Exiger l'efficacité d'entités aussi morcelées n'est tout simplement pas réaliste. La seule manière pour elles d'améliorer la qualité de leurs prestations consiste à se regrouper pour offrir leurs services publics, du moins une partie de ceux-ci, et c'est particulièrement vrai pour les collectivités les plus modestes. Deuxièmement, les municipalités doivent améliorer leur efficience. Les nouvelles techniques de gestion publique comme l'impartition, la privatisation, les techniques de budgétisation et les partenariats public-privé ont été employés dans le monde entier pour moderniser les fonctions publiques. Ils ont toutefois été adoptés avec beaucoup moins d'enthousiasme dans les municipalités espagnoles que dans les autres pays d'Europe ou les mairies américaines. Les collectivités locales doivent améliorer la qualité de leur organisation et leur capacité à apporter des réponses rapides et efficaces aux problèmes concrets qui leur sont posés.

Après quelque 30 ans de démocratie locale, les progrès accomplis par l'Espagne sont aussi nombreux que les problèmes devant encore être résolus. Le pays enregistre certes la plus longue période de paix et de stabilité politique de son histoire, mais l'instauration d'une démocratie locale digne de ce nom est loin d'être achevée. 

Le retour de l'Espagne dans le giron des démocraties

C'est en 1979 que des élections libres se sont tenues pour la première fois en Espagne et que les collectivités locales, désormais démocratiques, ont commencé à introduire des réformes et des politiques novatrices destinées à transformer en profondeur le paysage urbain sous-développé des années 1970. À cette époque, la mission des maires était claire : améliorer les infrastructures et mettre en place des services publics de base. À l'heure actuelle, ces besoins fondamentaux sont satisfaits, mais les défis qui doivent encore être relevés sont un peu moins clairs. D'un côté, les collectivités locales doivent renforcer leur influence vis-à-vis des autres ordres de gouvernement et s'assurer une position au sein du système politique espagnol. De l'autre, elles ont la tâche délicate d'améliorer leurs performances dans un monde où les problèmes sont devenus complexes et les ressources rares, et donc où les solutions ne peuvent découler que d'une conjonction d'efforts entre acteurs publics et privés.

L'Espagne contemporaine est l'héritière du régime politique extrêmement centralisé mis en place par le général Francisco Franco. La Constitution de 1979 n'a pas qualifié les communautés autonomes de « États », pas plus qu'elle n'a considéré le système comme « fédéral », et cela, pour diverses raisons. Premièrement, le mot « fédéralisme » a été soigneusement évité durant toute la période de transition en raison de sa possible association avec le séparatisme, l'instabilité politique et les anciens mouvements indépendantistes. Deuxièmement, le système n'est pas purement fédéral, puisque le modèle espagnol ne repose pas sur un accord entre les représentants

politiques des diverses unités constituantes. Il est par ailleurs encore loin d'accorder à toutes les unités fédérées un ensemble uniforme de fonctions gouvernementales. Dans la pratique, le système espagnol se rapproche des systèmes en place en Belgique, au Mexique et en Afrique du Sud – trois pays centralisés qui ont dévolu leurs pouvoirs à un point tel que plusieurs politologues les décrivent à présent comme des pays fédéraux.

Finalement, il faut noter que le système espagnol distingue entre les communautés autonomes qui sont de simples « régions » et celles qui forment des « nationalités », comme le Pays Basque, la Catalogne et la Galice, capables de se reposer tout à la fois sur leur autonomie et sur l'existence d'une langue et d'une culture distinctes. Entités politiques fortes, ces communautés disposent de leurs assemblées législatives, de leurs exécutifs et de leurs systèmes judiciaires propres. Elles peuvent adopter des lois faisant jeu égal avec celles de l'État espagnol, et leurs administrations ne sont pas soumises au contrôle de ce dernier. Leurs compétences dans des domaines fondamentaux comme l'éducation ou la santé les rendent aussi influentes, si ce n'est même plus, que tous les autres gouvernements infranationaux d'Europe. Or, depuis 1996, les développements politiques et constitutionnels ont conduit à la transformation de toutes les régions d'Espagne en communautés autonomes disposant des mêmes niveaux d'autonomie et de compétences. Cette uniformisation reste critiquée par les régions qui se considèrent comme des nations et aspirent de ce fait à un traitement différencié.

De nouveaux défis pour les villes sud-africaines

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



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

PAR ANNETTE CHRISTMAS

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

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

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

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

Le paysage local de l'Afrique du Sud

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

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

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

tables moteurs de l'économie sud-africaine.

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

Garanties constitutionnelles

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

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

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

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

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

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

Pierres d'achoppement

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

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

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



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

REUTERS/AMKE HUTCHINGS

[SUITE À LA PAGE 22]

Un groupe d'entraide médicale, inspiré par la récente élection d'un important nombre de femmes au conseil de village, se réunit dans le village de Kanaipur.



REUTERS/PARTH SANVAL

L'idéal de la démocratie villageoise est une chose; sa mise en œuvre en est une autre.

En Inde, villes et villages réclament plus de pouvoirs

PAR RASHME SEHGAL

L E 16 JUILLET 2005, AU CŒUR DE LA SAISON DES PLUIES, LA VILLE de Mumbai, qui abrite 14 millions d'habitants et représente le plus grand centre urbain et financier de l'Inde, s'est trouvée paralysée. Des inondations d'une violence inouïe ont envahi certains des quartiers les plus peuplés de cette ville auparavant appelée Bombay. Même l'aéroport international a été contraint de cesser ses activités pendant deux jours.

Ce genre de problèmes n'affecte pas que la ville de Mumbai. Les villes indiennes ont connu une croissance exponentielle, et aujourd'hui on n'en dénombre pas moins de 60 comptant plus d'un million d'habitants. Une expansion aussi fulgurante s'est accompagnée de la prolifération de banlieues improvisées où se concentre la précarité. Trouver un toit demeure le principal problème des citoyens déshérités, et la plupart des municipalités tentent d'améliorer la situation, d'autant plus que la majorité de leurs administrés sont âgés de moins de 18 ans. Hélas, dans de nombreuses villes les membres du conseil municipal déplorent le manque de moyens financiers et la corruption de la fonction publique. Dans certains domaines, les initiatives lancées par les conseillers se heurtent aux initiatives du centre ou des États, auxquels la Constitution indienne octroie certaines compétences partagées dans des domaines municipaux.

Les eaux qui ont envahi les rues de Mumbai et causé la mort de 600 personnes ainsi que des dégâts matériels se chiffrent en millions de roupies venant de la rivière Mithi, laquelle se jette dans la mer d'Oman. Les inondations ont été provoquées par les immenses complexes immobiliers construits sur les deux rives du cours d'eau qui assèchent la plaine inondable et forcent les eaux de pluie à s'engouffrer dans les rues de la ville.

Selon le système fédéral de l'Inde, si la ville de Mumbai entend réduire ou même prévenir les dommages causés par de futures inondations, elle doit préalablement obtenir l'assentiment de

Rashme Sehgal, une journaliste vivant à New Delhi, se spécialise dans le journalisme d'enquête. Elle a écrit, au cours de vingt dernières années, pour les quotidiens *Times of India* et *The Independent*

forumfed.org

l'État de Maharashtra. À noter que dans de nombreux cas, le gouvernement central de New Delhi est appelé à intervenir dans les affaires municipales. Les municipalités reçoivent des fonds directement et indirectement tant du centre que des États. Pour mettre en œuvre un plan visant à réduire les risques d'inondations, Mumbai doit entreprendre des projets d'infrastructure bien au-delà de ses moyens. Pour financer le plan, Mumbai a demandé l'appui de deux ministères fédéraux : le ministère des Ressources hydriques et le ministère du Développement urbain.

Les crues de la rivière ayant continué à déferler sur la ville en 2006 et 2007, M^{me} Shubha Raul, maire de Mumbai, a dû convaincre tous les membres du conseil municipal de se mettre d'accord sur plusieurs mesures destinées à endiguer les caprices des eaux sur le long terme.

En premier lieu, selon Shubha Raul, il convient de supprimer les obstacles bloquant le cours naturel de la rivière. Pour y parvenir, a-t-elle précisé, il faut dissuader les habitants des taudis bordant les deux rives du cours d'eau d'y déverser leurs immondices et leurs eaux usées. Une première mesure aisément mise en œuvre consiste à éliminer le plastique.

« J'ai lancé une vaste campagne destinée à faire en sorte que les sacs en plastique ne soient plus utilisés dans la ville », a annoncé Shubha Raul. « La rivière Mithi est remplie de déchet plastique. Je souhaite également relancer le programme de restauration des bidonvilles, de telle sorte que Mumbai soit définitivement débarrassée de ses quartiers insalubres d'ici 2020. »

Certes, admet-elle, tout cela est plus facile à dire qu'à faire, surtout si l'on considère que plus de six millions des habitants de Mumbai vivent dans des masures. « Nous cherchons à atteindre cet objectif... et nous pourrions certainement y arriver si nous faisons preuve d'une détermination politique suffisante », ajoute Shubha Raul.

Le gouvernement de l'État de Maharashtra a lancé à Mumbai un programme de restauration des bidonvilles qui vise à offrir une nouvelle habitation à chaque occupant des taudis de la ville. Le plan donne à des entreprises privées le droit d'aménager une partie des terrains tant qu'elles construisent également de nouvelles unités d'habitation pour les résidents des bidonvilles.

Un soutien politique difficile à obtenir

Le soutien politique n'est cependant pas facile à obtenir. Dans le cas qui nous occupe, ce sont des partis politiques ou des coalitions différentes qui se répartissent le pouvoir aux échelons municipal, régional et central. De surcroît, les municipalités agissent sous la supervision directe des États, qui peuvent revoir leurs décisions. Mumbai et Delhi, avec chacune 14 millions d'habitants, doivent traiter avec des gouvernements régionaux dont les compositions politiques diffèrent de leurs propres conseils municipaux. De plus, le Territoire de la capitale nationale de Delhi comprend 19 villes ainsi que des banlieues qui s'étendent jusque dans les États de Haryana et d'Uttar Pradesh. Les conseils de ces municipalités sont en outre souvent contrôlés par différents partis politiques.

Les maires de ces deux mégalo-poles sont des femmes. Les 73^e et 74^e modifications de la Constitution indienne exigent que, dans les conseils municipaux et dans les villages, un tiers des sièges soit réservé aux femmes – une mesure révolutionnaire. Par ailleurs, ces deux modifications ont également dévolus plus de pouvoirs aux collecti-vités locales.

À Delhi pourtant, la maire Aarti Mehra accuse l'État d'avoir constamment empiété sur les compétences de sa municipalité. « Ils veulent faire de nous un organe fantoche. La 74^e modification garantit bel et bien aux corporations municipales des compétences exclusives, mais ce n'est pas ce qui se produit (en réalité) », explique-t-elle.

« Le gouvernement de l'État de Delhi nous a retiré certains de nos domaines de compétences clé, et ce, de manière bien détournée », a-t-elle ajouté, décrivant comment l'entretien des routes principales avait été placé sous la compétence du ministère fédéral du Développement urbain.

Diriger la municipalité de Delhi équivaut à gérer une petite nation qui s'étend sur 1453 km², emploie 150 000 fonctionnaires et dispose d'un budget annuel de 35 milliards de roupies (soit quelque 880 millions USD). La municipalité est responsable entre autres de l'entretien des routes, de l'approvisionnement en eau, du traitement des ordures et des

eaux usées, ainsi que de la région rurale périphérique. Le conseil municipal de Delhi est le plus grand des trois conseils du Territoire de la capitale nationale, les deux autres étant le conseil municipal de New Delhi et le conseil du cantonnement de Delhi.

La fonction de maire devrait donc donner à M^{me} Mehra un pouvoir considérable, mais celle-ci éprouve pourtant certaines difficultés. Les autres municipalités relèvent en effet du gouvernement fédéral et sont administrées soit par des fonctionnaires fédéraux (la corporation municipale de New Delhi) ou par des officiers de l'armée (le conseil du cantonnement de Delhi).

La construction de routes et d'autoroutes est cruciale pour Delhi, un centre industriel et commercial entouré de villes satellites telles que Gurgaon et Faridabad, toutes deux situées dans l'État voisin, ainsi que de Noida et de Ghaziabad, dans l'État de l'Uttar Pradesh. Les gens font quotidiennement la navette entre Delhi et ces villes satellites, qui leur fournissent emplois et logements. La gestion de la circulation est devenue une question primordiale, les routes devenant fréquemment bloquées aux heures de pointe. Dans la région du Grand Delhi, les maires ont souvent l'impression de se tenir en équilibre sur une corde raide qui relie leur municipalité au gouvernement fédéral.

De courts mandats

La pratique qui veut que le poste de maire soit rotatif sur une base annuelle a cours dans plusieurs conseils municipaux, ce qui laisse peu de temps à chacun des maires pour mettre en œuvre de nouveaux programmes.

Toute ville de plus de 200 000 habitants peut former une municipalité autonome. Dans la plupart des villes indiennes, les conseillers municipaux nomment un des leurs au poste de maire lors de leur première réunion suivant les élections. Chacune d'elles dispose de conseillers élus pour un mandat de cinq ans, mais la charge de maire est attribuée à une différente personne chaque année. À Delhi par exemple, on a décidé de porter à cette fonction une femme pour la première année, un candidat provenant de la caste des « intouchables » l'année suivante, et pour les trois dernières années deux candidats différents, hommes ou femmes, toutes catégories confondues.

« Une année, c'est tout bonnement trop court pour lancer n'importe quelle réforme d'envergure. Durant les huit premiers mois de mon mandat, j'ai fait adopter le paiement en ligne des taxes d'habitation dans le but de limiter la paperasse inutile. J'ai aussi pris des mesures pour rendre la ville plus verte. Mais en mars prochain, je devrai céder ma place », explique M^{me} Mehra.

En Inde, les municipalités sont responsables de l'entretien des routes, de la perception des taxes foncières locales, de l'entretien des parcs, de la collecte des ordures, de l'approvisionnement en eau et de l'élimination des eaux usées. Dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'assistance sociale, les responsabilités sont partagées.

La plus grande partie des ressources municipales provient des taxes foncières. Comme cela ne suffit pas pour payer tous les fonctionnaires et tous les services publics, les villes reçoivent également des subventions du gouvernement central et des États. Ces deux ordres de gouvernement contribuent tous deux au



REUTERS/PUNIT PANJABI

En juin 2005 à Mumbai, les pluies de mousson ont inondé des résidences, submergé des voies ferrées et jeté à la rue des centaines de milliers de personnes.



financement de l'éducation, des soins de santé et de l'assistance sociale dans les municipalités. Ainsi, avec des fonds provenant pour moitié des États, le gouvernement de Delhi a récemment lancé le « Programme Nehru pour le renouveau urbain » de manière à soutenir le développement des infrastructures dans les villes.

Des difficultés également dans les villages

La situation n'est pas simple non plus pour les municipalités villageoises. Quand il a été décidé il y a dix ans, qu'un tiers de tous les sièges des conseils villageois devront être réservés à des femmes, plus d'un million de candidates ont été élues dans ces conseils villageois appelés *panchayats*. Simultanément, des quotas distincts ont été prévus pour les groupes socialement marginalisés, au nombre desquels les castes et les tribus bénéficiant d'un statut particulier aux termes de la Constitution indienne.

L'existence des *panchayats* est séculaire, voire millénaire. La culture politique de ces entités se révèle fort différente de celle des grandes villes. À New Delhi, le gouvernement central dispose même d'un « ministère des Panchayati Raj, » uniquement chargé des affaires villageoises.

Une initiative communautaire couronnée de succès

Dans un village appelé Chuttumail Doks, à la frontière entre l'Inde et le Pakistan, l'école primaire gérée par le gouvernement ne donnait pas satisfaction, et le nombre d'écoliers ayant abandonné avant la 7^e année avait tellement augmenté que le nombre d'enfants en âge d'être scolarisé était tombé à 17. Un « comité villageois d'éducation » composé de 40 membres des *panchayats* et parents d'élèves, décida de prendre les choses en main. On demanda à chaque villageois de verser dix roupies par mois, de manière à constituer un modeste pécule permettant d'engager des enseignants supplémentaires et d'acheter des ordinateurs pour l'école. Une augmentation spectaculaire de la fréquentation de l'établissement scolaire qui compte aujourd'hui 85 élèves en résulta. Les districts voisins veulent désormais des comités d'éducation identiques dans leurs villages.

Les partis dominent les élections dans les *panchayats* de villages comme dans les municipalités. C'est en effet en fonction de leur appartenance politique que les candidats sont sélectionnés, et d'importantes sommes d'argent sont consacrées à ces élections. En dépit de cela, beaucoup d'initiatives non partisans, souvent menées par des femmes, ont été lancées. Des femmes ont en effet transformé leurs villages en creusant des puits dotés de pompes manuelles, en bâtissant des routes et en aménageant des latrines, mais aussi en participant à la construction d'écoles et de centres communautaires.

Les maires et les membres des conseils municipaux réclament plus d'autonomie. À l'heure actuelle, ils se plaignent d'être en proie à des critiques toujours plus virulentes leur reprochant d'être incapables de faire aboutir le moindre projet de renouveau urbain. Les experts en matière de *panchayats* estiment qu'à l'exception du Kerala la plupart des États n'ont pas procédé à des transferts substantiels de compétences en faveur des *panchayats*, la majorité de ceux-ci travaillant à des programmes de lutte contre la pauvreté plutôt qu'à d'autres projets plus importants, qui auraient pourtant dû leur être confiés après l'adoption de la modification sur les Panchayati Raj.

Les expériences menées en Inde en matière de démocratie locale et d'autonomie locale ont atteint leur maturité. Lentement mais sûrement, les citoyens des grandes villes comme des petits villages du pays font l'apprentissage du pouvoir politique, et l'utilisent d'une manière efficace et responsable pour améliorer leurs propres existences et celles des membres de leur communauté. 

BRÉSIL [SUITE DE LA PAGE 14]

années 1990, les maires ont en plus dû affronter des restrictions budgétaires draconiennes, conséquence d'une sévère compression du secteur public imposée par le gouvernement fédéral pour mettre fin à l'hyperinflation qui frappait le Brésil depuis le milieu des années 1980. « Les villes ont été confrontées à des défis encore inédits, en partie à cause de la nouvelle réalité de l'économie brésilienne, mais également en raison du nouvel ordre économique mondial », explique M. de Filippi. « Nous avons dû commencer à nous battre pour notre développement économique dans le contexte de la mondialisation, c'est-à-dire dans un environnement de plus en plus hostile et compétitif. » Cela signifiait travailler de façon plus efficiente, réduire les coûts et créer des conditions propices à attirer de nouveaux investissements.

Échapper à la déchéance urbaine

Faisant appel à une équipe spéciale de conseillers politiques, M. de Filippi – maire de 1993 à 1996 puis à nouveau de 2001 à 2008 – a réussi à éviter de tomber dans le cercle vicieux qui veut que des revenus modestes entraînent des investissements modestes et vice-versa. Il a fait croître les recettes fiscales et utilisé les sommes ainsi récoltées pour stimuler les investissements. Après avoir connu huit années consécutives de recul, la production industrielle a augmenté de sept pour cent en 2006 et de quatre pour cent supplémentaires en 2007. En termes réels, le budget municipal a augmenté de 70 pour cent depuis 2001, pour atteindre un niveau estimé à 270 millions USD en 2008. Voici le catalogue des principales mesures entreprises par la mairie :

- Violence urbaine : en 1999, la municipalité enregistrait le taux d'homicides le plus élevé de toute la région métropolitaine de São Paulo, avec 109 meurtres pour 100 000 habitants. Ce taux est tombé à 59 pour 100 000 grâce à un décret promulgué en 2002 qui obligeait tous les bars à fermer à 23 h – une mesure qui a suscité un grand intérêt de la part des autres villes.
- Développement urbain : Diadema a construit trois grands réservoirs destinés à la prévention des inondations lors de pluies diluviennes. Ils ont permis l'assainissement de zones basses, l'une d'elle ayant ainsi attiré un grand investisseur industriel qui est devenu le premier contribuable de la ville.
- Réaménagement urbain : de nouveaux trottoirs, un nouvel éclairage public, des rues mieux entretenues, des poubelles, des bancs publics et des plates-bandes fleuries ont permis de créer un environnement plus agréable, qui est à son tour devenu plus sûr, y compris pour les investisseurs. « Nous avons accompli une petite révolution : il y a trois ans, un quartier comptait 40 petits magasins, il en dénombre aujourd'hui 250. Beaucoup d'investissements sont réalisés dans le petit commerce, les boutiques et les services, ce qui augmente notre assiette fiscale. Il s'agit là d'une conséquence directe de la politique de réaménagement urbain », précise le maire.
- Des mesures incitatives novatrices : Diadema a renoncé aux simples exemptions fiscales, mais elle a offert des réductions de taxe foncière aux investisseurs qui déboursaient davantage pour d'autres impôts.
- Dépenses sociales : la mortalité infantile est passée de 85 décès pour 1000 naissances en 1983 à 12,9 pour 1000 naissances en 2006 – autrement dit du double de la moyenne de l'État à un taux légèrement inférieur à celle-ci.

« Les programmes sociaux représentent le meilleur des investissements pour un maire », explique M. de Filippi. À Diadema, les dirigeants locaux ont fait preuve d'un sens de l'innovation qui s'est traduit par de véritables progrès. Des succès comparables pourraient être enregistrés par les municipalités rurales comme Altamira, mais il faudrait pour cela que le fédéral et les États laissent plus de place aux municipalités dans le processus de planification conjointe. Des innovations locales semblables pourraient ainsi y prendre également forme. 

AFRIQUE DU SUD [SUITE DE LA PAGE 18]

communautés confrontées à des retards dans la prestation des services.

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

Le regard tourné vers l'avenir

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

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

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

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

CANADA [SUITE DE LA PAGE 12]

années - Ottawa s'est immiscé dans les affaires provinciales et locales », et il a insisté sur le fait que la capitale entendait désormais se confiner à de nouveaux programmes dont les dépenses seraient orientées « sur des domaines relevant clairement de la fédération ». De manière révélatrice, il a cité le Québec, qui à ses yeux « défend jalousement ses prérogatives constitutionnelles, y compris pour ce qui concerne les affaires municipales », soulignant le fait que la province avait substantiellement augmenté ses propres transferts aux collectivités locales.

Retour de balancier

Pour expliquer le revirement d'Ottawa, il est difficile d'invoquer le droit constitutionnel en tant que tel, puisque le gouvernement fédéral s'est montré actif pendant longtemps dans des domaines relevant de la responsabilité des provinces en vertu de son « pouvoir fédéral de dépenser », compétence qu'il invoque au moment de procéder à des transferts directs en faveur de certains peuples ou lorsqu'il offre des subventions aux provinces, conditionnelles à la mise en œuvre de programmes fédéraux.

Le désengagement d'Ottawa tient peut-être tout simplement au fait que l'occasion s'est présentée. La répartition des compétences dans le fédéralisme canadien, comme dans les autres fédérations, offre à Ottawa une excellente raison de ne pas s'immiscer dans certains domaines publics. Dans une nation unitaire, au contraire, un gouvernement



CP PHOTO/PAUL CHASSON

Des ressources physiques comme monétaires devront être mis à contribution pour reconstruire le pont qui s'est effondré à Laval, au Québec, en 2006. Faute de fonds, les villes canadiennes ne sont pas en mesure de remplacer d'importantes sections de leurs infrastructures vieillissantes.

est responsable de la politique publique dans son intégralité, et les revendications populaires touchant certains problèmes urgents finissent immanquablement par remonter jusqu'au gouvernement central. Par contraste, une des caractéristiques essentielles d'une fédération tient au fait que les divers ordres de gouvernement n'ont aucune responsabilité pour certains domaines, et qu'elles peuvent donc se dispenser d'agir.

Il est cependant vrai que si l'engagement du centre est devenu important, comme dans le système canadien des soins de santé, un retrait devient politiquement impensable. Mais en ce qui concerne le programme consacré aux villes et aux communautés, le gouvernement de M. Harper peut invoquer la Constitution pour ne pas prendre de nouvelles initiatives. Et il a de bonnes raisons pour cela : de grands engagements comme celui-ci suscitent à travers tout le pays des attentes qu'il devient difficile de ne pas décevoir. Au Canada, les besoins des collectivités sont immenses, et il est à craindre que les municipalités ne deviennent des puits sans fond. Un gouvernement fédéral qui ambitionne de se repositionner dans ses propres domaines de compétences, la défense par exemple, et qui au surplus est impatient de procéder à des baisses d'impôts, doit trouver une bonne excuse pour ne pas agir dans d'autres domaines. En ce qui concerne les municipalités, c'est la Constitution elle-même qui sert d'excuse. Voilà l'explication de ce retour de balancier... 