

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.

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.



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. 