

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*

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



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.



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. 