



Consortiums publics au Brésil

La nouvelle loi encourage la coopération au sein de la fédération

PAR GILBERTO MARCOS ANTONIO RODRIGUES

Tout a commencé par de simples expériences de coopération entre des villes du Brésil qui permettaient de mettre en commun des ressources afin de construire un hôpital, de fournir de l'eau potable ou de prévenir les inondations dans des municipalités situées le long de la même rivière. Mais en 2005, quand ces organes appelés *consórcios públicos*, ou consortiums publics, ont fait l'objet d'une loi fédérale, on ne parlait plus que d'eux à travers tout le pays. Certains ont même remporté des prix d'administration publique et de citoyenneté décernés par l'influente fondation Getulio Vargas de São Paulo.

La nouvelle loi brésilienne sur les *consórcios públicos* a élargi le concept bien au-delà de la coopération entre quelques villes. Cette loi a été présentée comme un important instrument pour les relations intergouvernementales entre l'Union (ou gouvernement central), les États, les municipalités et le district fédéral en matière d'élaboration et d'exécution des politiques publiques au Brésil.

De fait, on attend de la loi sur les consortiums publics, adoptée le 6 avril 2005, qu'elle permette de réaliser des économies substantielles, améliore l'état du fédéralisme coopératif et contribue à mieux gouverner le pays. Cette loi s'apparente à un accord intergouvernemental qui entend promouvoir les intérêts communs des diverses juridictions du Brésil.

D'aucuns prétendent que les expériences les plus concluantes en ce qui a trait aux *consórcios* ont été entreprises par des municipalités dans le domaine de la santé publique :

- 12 municipalités (regroupant 150 000 habitants) de l'État de Goiás se sont associées en 1998 pour former des gestionnaires de la santé
- 11 municipalités (regroupant 163 000 habitants) de l'État du Mato Grosso ont commencé à offrir un service conjoint de laboratoire d'analyses en 1996
- 29 municipalités (regroupant 254 000 habitants) de l'État du Paraná se sont mises à proposer des analyses de laboratoire, une assistance en cas d'urgence et des soins médicaux de base en 1993
- 7 municipalités (regroupant 82 000 habitants) de l'État de São Paulo ont commencé à offrir une assistance en matière de santé mentale et de médicaments sur ordonnance en 1986

Depuis l'adoption de la loi, de nombreuses propositions novatrices ont été avancées pour la création d'autres consortiums publics intermunicipaux. En juin 2005, par

Gilberto Marcos Antonio Rodrigues est avocat et titulaire d'un doctorat en relations internationales, ainsi que professeur au sein du programme de maîtrise en droit et coordinateur d'un projet de recherche sur le fédéralisme, le pouvoir local et la paradiplomatie à l'Université de Santos, dans l'État de São Paulo, au Brésil.

exemple, Niteroi et d'autres villes de la région de Fluminense, près de Rio de Janeiro, ont signé une déclaration d'intention visant la formation d'un consortium public pour la gestion de l'environnement.

Un autre exemple de consortium intermunicipal prometteur réunit les villes de Cubatao, Guarujá et Santos, situés dans la zone côtière de São Paulo. Elles ont signé, en août 2005, une déclaration d'intention relative au développement économique et environnemental du port de Santos — le plus important port d'Amérique du Sud et le principal point d'accès pour le commerce extérieur du Brésil.

La première Constitution fédérale de la République, adoptée en 1891, contenait déjà des dispositions relatives à des consortiums entre municipalités et entre États, mais ceux-ci étaient alors considérés comme des contrats privés. Ces dispositions ont été maintenues telles quelles dans les constitutions subséquentes. Toutefois, depuis l'adoption de la Constitution fédérale de 1988, un statut fédéral particulier a été conféré aux municipalités et au district fédéral, inaugurant ainsi un fédéralisme à trois paliers au Brésil.

Le cadre de cette nouvelle loi a été établi en 1990 avec la création du Système universel de santé. Ce système autorisait les municipalités à créer des consortiums afin de mettre en œuvre des mesures conjointes et de fournir des services de santé. Et de fait, à la suite de l'adoption de cette loi, le nombre de consortiums publics entre les municipalités dans le domaine des soins de santé a augmenté, contribuant à intensifier la culture de coopération dans le pays.

Au cours de cette période, un groupe de sept municipalités de la région de São Paulo (au sud-est), l'une des plus urbanisées et densément peuplées du pays, s'est transformé en véritable laboratoire de consortiums liés aux politiques publiques.

L'usage de consortiums s'est accru dans les années 1990, alors même qu'une vague de décentralisation frappait le pays. Par conséquent, un amendement à la Constitution de 1988 a ouvert la porte à des consortiums publics regroupant toutes les entités de la fédération et les pouvoirs publics responsables des services publics entre ces entités.

Dans un rapport publié en 2003 portant sur le profil des municipalités brésiliennes, l'Institut brésilien de géographie et de statistique a révélé qu'il existait 1 969 consortiums publics consacrés à la santé, 669 à l'acquisition et à l'utilisation d'équipements, 241 à l'éducation, 64 au logement, 161 aux



M. Luis Ignacio Lula da Silva, président du Brésil, et sa chef de Cabinet, Mme Dilma Rousseff, à Brasília

eaux usées, 87 au traitement de l'eau potable, 216 à l'élimination des déchets solides et 88 au traitement des données.

Selon la loi sur les consortiums publics l'Union, les 26 États, le district fédéral et les 5 561 municipalités peuvent s'engager dans un consortium de coopération horizontale ou verticale présentant les combinaisons les plus variées : municipalités avec municipalités ; États avec États ; États avec district fédéral ; municipalités avec district fédéral ; États avec municipalités ; États avec district fédéral avec municipalités ; Union avec États ; Union avec district fédéral ; Union avec États et municipalité(s) ; et finalement Union avec États et avec district fédéral et avec municipalités.

Toutefois, seules les municipalités d'un même État peuvent participer à un même consortium. En d'autres termes, des consortiums regroupant les municipalités de différents États ne sont pas autorisés, sauf si ces municipalités sont situées à la frontière des États en question. Le président Lula a précisé que cela permettait d'éviter une rupture de la « paix fédérale » en empêchant l'ingérence d'un État dans les affaires municipales d'un autre État. Les consortiums publics ont donc été conçus comme des instruments de coopération de proximité, mais non de coopération transterritoriale, et ce, dans le but d'éviter les conflits et les divisions internes.

Le processus de négociation conduisant à la formation d'un consortium public comporte en règle générale la signature d'une déclaration d'intention qui prend acte de la volonté politique des parties de constituer le consortium. Cela revient à

créer une synergie entre les entités fédérales de différentes sphères gouvernementales de manière à rationaliser et à économiser les ressources.

Le gouvernement du président Lula a affirmé que les consortiums publics représentaient un instrument essentiel du « réaménagement fédéral », un ensemble d'initiatives visant à développer de nouveaux concepts d'utilisation et de développement du territoire au Brésil.

Cependant, bien que les consortiums publics puissent se révéler des instruments utiles et efficaces quand il s'agit de résoudre des problèmes spécifiques, il convient de prendre garde à ce qu'ils ne deviennent pas un quatrième palier de gouvernement. Peter Spink, professeur titulaire à la fondation Getulio Vargas de São Paulo, les a qualifiés « d'aménagements politiques et techniques interorganisationnels très efficaces pour la coordination », mais il a ajouté que les consortiums publics « apportaient très peu en termes de démocratie délibérative. » Certes, tous les consortiums ne souffrent pas de carences en matière d'engagement des citoyens et de la société civile, mais il reste que ces acteurs n'y ont aucun rôle explicite ou implicite.

Il est encore trop tôt pour estimer le véritable impact de ces consortiums publics, mais on attend d'eux des résultats significatifs en matière d'administration publique, d'économie, d'environnement et de services de santé. Ils pourraient au surplus engendrer des pratiques pleines d'intérêt aux yeux de la communauté internationale. (6)

Suite de la page 8 (Sri Lanka)

Les discussions de Genève s'enlisent

Les pourparlers de Genève, les 22 et 23 février, ont mis en lumière le fossé séparant les deux parties, même sur la simple question de l'accord de cessez-le-feu. Le gouvernement voulait modifier l'accord, tandis que les LTTE s'y opposaient.

L'une des questions épineuses ayant surgi durant les discussions était liée au colonel Karuna (nom de guerre de M. Vinayagamoorthi Muralitharan), un renégat des LTTE qui, avec ses fidèles, s'est opposé aux LTTE, particulièrement dans l'est, affaiblissant par là même la puissance militaire des LTTE dans la région. M. Karuna est un ancien membre de l'équipe de négociation des LTTE et l'un de ses chefs militaires les plus connus. Le gouvernement a soutenu que l'accord de cessez-le-feu se proposait de désarmer les groupes paramilitaires existant à l'époque de son adoption et que, dès lors, il ne s'appliquait pas au groupe rebelle de M. Karuna. Les LTTE ont toutefois prétendu que l'accord s'appliquait également à ce groupe. Selon la déclaration des facilitateurs norvégiens à la fin des pourparlers de Genève, seuls les membres des forces de sécurité gouvernementales seraient autorisés à porter des armes et à se livrer à des opérations de sécurité dans les zones sous contrôle gouvernemental. Cela ne résout cependant pas la question du groupe de M. Karuna, dont les membres sont armés.

Le caractère ambigu de la déclaration de Genève a déjà fait naître des divergences entre les parties quant au désarmement des rebelles de Karuna. La seconde ronde de négociation, d'abord prévue pour le mois d'avril, a été reportée à une date indéterminée. L'augmentation du nombre d'incidents violents impliquant tant les LTTE que les forces gouvernementales devient préoccupant — le 25 avril, la BBC a signalé que plus de 100 personnes avaient perdu la vie lors d'affrontements et de violations du cessez-le-feu au pays depuis le 1^{er} du mois. Le Sri Lanka est en proie à tant d'agitation que la simple prolongation du cessez-le-feu, même imparfait, vaut mieux que des hostilités ouvertes entraînant de lourdes pertes pour la population civile. (6)

Faites-nous connaître votre opinion!

Nous vous invitons à prendre 5 minutes pour répondre au tout premier sondage destiné aux lecteurs de *Fédérations*, à la page 32. Envoyez-nous vos réponses par voie postale ou par télécopieur. Vous pouvez aussi y répondre en ligne : www.forumfed.org.