

LA CONCENTRATION RÉGULÉE DES ENTREPRISES BRÉSILIENNES D'AUTOBUS URBAINS

par Étienne HENRY
INRETS-IRD

Ce texte, fondé sur une recherche au Brésil, présente certaines des spécificités du secteur du transport urbain. L'article expose les liens entre la forte concentration capitaliste du secteur et les modes successifs de régulation. Le double jeu de l'initiative privée et de la régulation publique a fait émerger des entreprises d'autobus capitalistes, tendant vers le monopole. Il y a cinquante ans, des petits transporteurs commençaient leur carrière comme exploitants artisanaux : les plus chanceux sont devenus aujourd'hui les capitaines de groupes d'envergure nationale.

« Dans la vie, tout est passager... sauf le machiniste et le receveur », selon un dicton remontant à l'époque où la São Paulo Tramway Light & Power Company Ltd. dominait la vie quotidienne des citoyens. Ses tramways ont été remplacés par des autobus, les passagers sont devenus des ayants « droit au transport, qui est un devoir de l'État » selon la consigne écrite sur les bus paulistains... Le transport serait-il pour autant plus « durable » et la vie quotidienne moins « passagère » ?

Dans les pays industriels, les transports en commun ont longtemps été majoritairement exploités par le secteur public ; des groupes multi-services tendent à les intégrer dans des dispositifs alliant environnement urbain, travaux publics, télécommunications, etc. Dans les pays de la périphérie,

le transport urbain échappe partiellement à cette généralisation. Des sociétés d'ingénierie, des équipementiers et d'autres métiers du transport liés à des groupes étrangers ou nationaux sont fortement présents dans l'exploitation et dans les projets de systèmes de transports de masse. Les constructeurs automobiles explorent activement ces marchés porteurs. Les transports par autobus ou minibus y gardent une grande importance. Les modes collectifs constituent la scène principale de la régulation des transports, même si les financements et les interventions urbanistiques sont plutôt tournés vers l'automobile et ses infrastructures. Dans la gestion des systèmes de transports routiers urbains, l'organisation institutionnelle des prestataires du service public, par le jeu des acteurs publics et privés, est essentielle.

À mi-chemin entre ces deux modes génériques de gestion des transports urbains, le cas brésilien paraît aussi exemplaire qu'atypique. Le double jeu de l'initiative privée et de la régulation publique y a fait émerger des entreprises d'autobus capitalistes et tendant vers le monopole. Au milieu du siècle dernier, des petits transporteurs commençaient leur carrière comme exploitants artisanaux : les plus chanceux sont aujourd'hui devenus les capitaines de groupes d'envergure nationale⁽¹⁾. Reprenant les acquis de nos recherches, on revient ici sur la forte concentration capitaliste brésilienne du secteur dans ses relations avec les modes successifs de régulation. De même, on voit récemment réapparaître au Brésil un transport urbain semi-collectif « à la latino-américaine » qui semble s'opposer frontalement à la concentration du secteur d'autobus. Lequel aura raison de l'autre ? Question d'efficacité autant que de régulation.

1. LA MUTATION DES TRANSPORTEURS EN ENTREPRENEURS

Dès la fin du XIX^e siècle, le transport a acquis une place importante grâce à des investissements étrangers dans la constitution d'un réseau ferroviaire tourné vers l'exportation des matières premières⁽²⁾. Puis d'autres capitaux étrangers ont façonné les systèmes urbains par l'installation, au début du XX^e siècle, d'une quarantaine de réseaux de tramways dans les villes-comptoirs de l'exportation. Pour ces investisseurs, le monopole des transports était l'occasion de

prendre le contrôle des services d'électricité et, selon les opportunités, de téléphonie, d'eau ou d'assainissement (ainsi la Light paulistaine entreprenait-elle ni plus ni moins que l'inversion du fleuve Tietê). Ils devenaient de puissants vecteurs d'urbanisation, souvent liés à la promotion foncière et immobilière (la City, filiale de la Light, a dans les années 1920 été responsable de 35 % de l'espace urbanisé de São Paulo). Le pouvoir de régulation par la puissance publique était alors minimal, les concessions laissant un champ d'intervention très libre à ces capitaux, qui ont définitivement façonné les structures urbaines (en sera-t-il ainsi après le rachat de la Light de Rio par EDF, devenue avec les privatisations le premier marchand national d'énergie ?).

Quand à partir de 1930 les élites locales modernistes ont décidé de reprendre en mains les affaires urbaines, des conflits avec les compagnies, d'origine anglo-saxonne notamment, ont conduit à la nationalisation des réseaux de tramways. Le retrait des investisseurs étrangers est aussi dû à leur intérêt majeur pour les réseaux électriques et autres activités de services plus rentables que le transport. Mais sans ressources pour procéder au renouvellement et à l'extension des réseaux, les nouvelles régies municipales ont alors opté pour l'autobus, technologie nord-américaine s'imposant mondialement. Après 1950, lorsque tous les réseaux de tramways étaient démantelés, une place primordiale a été accordée aux transports routiers. La stratégie ferroviaire urbaine s'est réduite à l'exploitation des trains de banlieue hérités d'un réseau ferroviaire national en déclin et à l'implantation de deux métros dans les années 1970, à São

(1) Ce texte procède intégralement de notre recherche sur les *Trajectoires et perspectives d'une professionnalité urbaine : les transporteurs brésiliens* (accord de coopération CNPq-IRD) dont les travaux de terrain ont été principalement menés entre 1991 et 1993 (projet FGV-EAESP/INRETS/IRD). Il reprend certaines données et interprétations publiées dans A. Brasileiro, E. Henry & TURMA (dir.), *Viação Ilimitada. Ônibus das cidades brasileiras*, Sao Paulo, Culura ed., 1999, 640 p.

(2) A. Brasileiro et E. Henry, « Secretaria de Viação, fabricação e promoção do sistema ônibus brasileiro », in *Viação Ilimitada...*, op. cit., p. 47-118.

Paulo (aujourd'hui 48 kilomètres de réseau) et à Rio de Janeiro (une ligne et demie en service). Puis trois systèmes de trains urbains à Belo Horizonte, Recife et Porto Alegre ont été précipitamment commencés à l'époque de l'endettement international. Même avec la récente inauguration du métro de Brasília et la mise en chantier de systèmes à Fortaleza, Belém et Curitiba, de l'ère des tramways on ne garde qu'une nostalgique *saudade*.

De sorte que la formation du secteur privé d'entreprises d'autobus urbains s'inscrit dans ce contexte routier public-privé et dans celui de la croissance des grandes agglomérations brésiliennes, marqué par l'arrivée de populations étrangères, puis des périodes d'urbanisation massive partant des importants courants migratoires intérieurs vers les régions et villes les plus dynamiques. Dès le début du XX^e siècle, de nombreux petits transporteurs sont apparus en marge des systèmes conventionnels. Dans cette histoire brésilienne, les exploitants artisanaux ont très tôt cédé le pas à des entreprises, se constituant ensuite en groupes tendant à concentrer leurs activités de façon verticale, puis à les diversifier horizontalement.

1.1. Le développement des entreprises

La petite entreprise débute par la possession de plusieurs véhicules. Dépassant l'artisanat, ces entités de production du service se capitalisent et intègrent des activités de maintenance et d'investissement. La forte croissance de la demande, la promulgation de réglementations municipales et l'accumulation interne caractérisent la phase suivante

de développement du secteur. Les exploitants d'autobus configurent alors un nouvel acteur des systèmes de transport urbain.

Dès les années 1930, la taille de ces entreprises croissait par rachat des permis d'exploitation, des parcs de véhicules et par l'extension des réseaux urbains. La concentration dans le secteur s'est ensuite traduite par la formation d'entreprises atteignant la centaine d'autobus. Il a fallu innover dans des modes de gestion interne qui permettent d'accroître l'efficacité dans la prestation du service ainsi que la rentabilité financière : stabilisation des relations salariales, équipement des ateliers, contrôle d'exploitation et comptabilité. Dès lors, l'autobus, remplaçant les tramways, supplantait définitivement les taxis collectifs, minibus et autres sortes de véhicules routiers organisés en *lotações*⁽³⁾ : il devenait le mode principal des systèmes de transport.

À partir des années 1950, la concentration du capital se poursuit, certaines entreprises atteignant jusqu'à 800 autobus⁽⁴⁾. Ainsi voit-on la taille moyenne des entreprises passer de 40 autobus dans les années 1960 à 85 en 1984 et à 120 en 1992. Des petits propriétaires devenus de moyens et grands entrepreneurs ont accéléré leur regroupement, pour éviter les risques financiers, liés au rendement différentiel selon les lignes et les zones d'exploitation. Les logiques patrimoniales ont guidé la constitution de grandes sociétés, soumises aux aléas de la propriété familiale. Les législations municipales en vigueur, exigeant des tailles minimales de parc et imposant des critères techniques pour l'octroi des permis d'exploitation, ont accéléré cette mutation. Renouvellement des parcs, installation d'ateliers de maintenance, modernisation des méthodes de gestion, introduction de

(3) Le *lotação*, littéralement, est un petit véhicule de dix à 15 places qui ne part que quand il est rempli et se surcharge ensuite.

(4) E. Henry, « OnibusCad, cadastramento tipológico e dinâmica de escala da viação », in *Viação ilimitada...*, op. cit., p. 233-282 (version partielle en français : « Échelle d'exploitation des entreprises de transport par autobus », *Actes de la Codatu VII*, New Delhi 12-16 février 1996, 12 p.).

l'informatique, diversification des types de services (transports municipaux, métropolitains, ramassage de personnels) ont successivement marqué la transformation des entreprises privées en acteur principal des systèmes de transport urbain. On a ainsi pu voir s'exercer des tendances oligopolistiques sur le marché, certaines métropoles étant exploitées essentiellement par deux ou trois sociétés, ou certaines familles d'entrepreneurs se présentant dans de nombreuses villes.

Les modes de régulation publique ont conforté la concentration capitaliste du secteur. Dans les grandes métropoles, l'accès au marché, conditionné par une taille minimale des parcs variant entre 50 et 120 véhicules, éliminait les transporteurs traditionnels et induisait la fusion des capitaux individuels. Les parts de marché antérieurement distribuées par la logique prébendaire des permissions d'exploitation devenaient, par le jeu des concessions, des parts de capital dans des entreprises de caractère familial, se formalisant ensuite en sociétés anonymes. De même, les cahiers des charges imposaient la modernisation des concessionnaires (taille et âge des véhicules, méthodes de gestion) et un processus de sélection entre les entreprises, selon leurs niveaux respectifs d'efficacité. La création de couloirs réservés, de sites propres protégés pour les autobus, l'appui à la recherche technologique, le soutien financier pour l'achat de véhicules, divers modes de rémunération impliquant une couverture partielle des déficits d'exploitation et autres mesures prises par la puissance publique ont sûrement favorisé la capitalisation et la modernisation des entités exploitantes.

L'importance du secteur privé s'est révélée dans sa capacité d'investissement, face à la croissance exponentielle des marchés qu'induisait l'urbanisation massive. Stimulées par les constructeurs d'autobus et

bénéficiant de crédits bonifiés par l'État, les entreprises ont continué à se concentrer. La concurrence interne au secteur ainsi que les exigences réglementaires des pouvoirs publics les ont poussées à moderniser leur gestion au fur et à mesure que leurs parcs s'accroissaient. Puis elles se sont diversifiées afin de cumuler les parts de marché qu'offraient les systèmes de concession. L'inflation permanente, devenue galopante jusqu'au Plan Real de 1993, a largement favorisé le secteur par les avances sur recettes concédées par les pouvoirs publics, au point qu'au moment du gel des comptes bancaires du Plan Collor de 1991, le transport était devenu le principal fournisseur de liquidités pour l'économie urbaine. On peut opposer deux logiques d'entreprises : celle qui fonctionne à l'investissement, qui a pu bénéficier de l'inflation, et celle qui se modernise par accroissement de la productivité interne, se développant de manière plus classiquement capitaliste.

Pour diagnostiquer le secteur, on partira d'une enquête directe⁽⁵⁾ qui nous permet de dégager huit types d'entreprises, dont les grands traits sont présentés dans le tableau ci-joint. Les entités « individuelles » (H) correspondent au niveau le plus bas d'exploitation d'un véhicule avec son chauffeur, normalement le propriétaire ; elles ont un parc hétéroclite et dégradé, insignifiant sur l'ensemble ; c'est ce qu'il reste des anciens *lotações*. Les « artisanales » (G), gérées par un seul propriétaire, se stabilisent sur les marchés des villes secondaires et élèvent leur niveau de production. Les petites entreprises « familiales » (F) interviennent sur un marché local, sont majoritaires en nombre mais non en parc : la propriété s'y organise au niveau patrimonial. Les entreprises « traditionnelles » (E), de taille moyenne, se sont développées à partir de l'octroi de permis précaires d'exploitation. Les entreprises « évolutives » (D) ont fait un bond de croissance lors

(5) *OnibuCad*, enquête par correspondance menée en 1992-1993 auprès d'un échantillon de 10 % des entreprises brésiliennes d'autobus urbains.

du passage de l'essence au diesel, imposant l'installation d'ateliers de maintenance ; le saut quantitatif s'exprime dans leur importance dans notre typologie. « Modernisantes » (C) sont celles qui se lancent dans l'introduction de nouveaux modes de gestion, plutôt que d'en rester à une logique basée sur la propriété et la rénovation des parcs. Les grosses entreprises « hégémonisantes » (B) se développent surtout dans les grandes métropoles et sont les plus significatives en termes de

parc ; elles sont exploitées en sociétés anonymes, la plupart du temps reliées à des groupes d'assise régionale ou nationale. Enfin, les grandes sociétés « monopolisantes » (A) sont les têtes de pont de ces groupes, basées principalement dans les très grandes métropoles ; relativement, ce sont celles qui emploient le plus de main-d'œuvre.

Concentration et modernisation apparaissent clairement de haut en bas de ce tableau

Tableau 1 : Typologie des entreprises brésiliennes d'autobus urbains

Types d'entreprises	Localisation dominante sur marché	Échelle spatiale des entreprises ou groupes	Patrimoine en nombre d'autobus	Taille moyenne entreprises	Entreprises : distribution (% Brésil)	Parcs : distribution (% Brésil)	Parcs : âge moyen (années)	Effectifs par véhicule
(H) Individuelles	Périphéries	Micro-locale	< 11	5	2,4 %	0,1 %	10,5	0,98
(G) Artisanales	Villes secondaires	Locale	11 - 19	14	6,5 %	0,8 %	6,6	3,05
(F) Familiales	Villes moyennes	Locale	20 - 45	34	26,9 %	7,5 %	5	3,62
(E) Traditionnelles	Villes moyennes	Locale/ Régionale	46 - 75	61	9,8 %	5,0 %	4,7	3,95
(D) Évolutives	Capitales	Régionale/ Locale	76 - 134	93	22,8 %	17,8 %	4,6	4,11
(C) Modernisantes	Métropoles	Régionale	135 - 199	162	13,8 %	18,8 %	6,2	4,80
(B) Hégémonisantes	Métropoles	Nationale/ Régionale	200 - 349	268	14,6 %	33,0 %	6,7	5,19
(A) Monopolisantes	Mégapoles	Nationale	> 350	498	4,1 %	17,0 %	5,6	5,27

Source : *OnibuCad* (E. Henry, 1999, p. 233 sq.).

repreuant quelques indicateurs issus de notre enquête. Les quatre premiers types, allant jusqu'à 75 autobus par entreprise, représentent 45 % de quelque trois mille entreprises, mais seulement 13 % du parc. Les deux types suivants, en transition vers de nouvelles formes d'organisation et de productivité, correspondent à un tiers des entreprises et du parc, allant jusqu'à 200 autobus par entreprise. Au-delà de ce seuil, un cinquième des entreprises absorbe la moitié du parc. Les groupes se constituent à partir des entreprises hégémonisantes et monopolisantes, mais ils sont aussi présents dans les échelons inférieurs. L'origine des groupes dirigeants repose sur

3 % des entreprises concentrant un cinquième du parc ; ceux-ci se développent par prise d'actions, par investissement en matériel roulant et, dans d'autres entreprises, par modernisation de la gestion.

1.2. La formation des groupes

En 1998, quelque 2 800 entreprises se partageaient le parc brésilien de transport, majoritairement municipal, mais aussi intercommunal et de ramassage, globalement estimé à 143 000 véhicules⁽⁶⁾. Or moins de 300 entreprises contrôlaient les trois quarts de ce parc, concentré pour moi-

(6) En l'absence de statistique nationale consolidée, selon nos relevés et estimations à partir d'enquêtes auprès des mairies, des syndicats et d'un listage, *OnibuLis*.

tié dans la douzaine de métropoles dépassant le million d'habitants, puis dans les capitales provinciales et enfin dans les grandes villes secondaires.

Les groupes naissent et se redéfinissent à partir d'un jeu complexe de relations plus ou moins formelles entre des entrepreneurs individuels (ou des associés) et des administrations et acteurs politiques locaux. Ils sont d'abord de nature familiale et répondent aux logiques du partage patrimonial et des successions ; d'où leur instabilité, à l'instar des fortunes qui se font et se défont dans le capitalisme brésilien au rythme des faillites (*concordatas*) familiales. Ils ont aussi une première base locale, se définissant d'abord sur un marché métropolitain. Ainsi a-t-on pu observer trois groupes dominer le marché de São Paulo, deux celui de Rio de Janeiro, un celui de Curitiba, voire deux entreprises se partager l'essentiel du marché de Brasília. D'autres villes, comme Belo Horizonte⁽⁷⁾ et Salvador, ont gardé une offre plus diversifiée. De même, les conditions de rentabilité variant dans le temps et d'une ville à l'autre, des opérations d'achat et de revente d'entreprises se produisent régulièrement. Une même entreprise ne pouvant légalement intervenir dans plusieurs villes ou types de service (municipal, intercommunal ou de ramassage), les entrepreneurs les plus puissants ont diversifié leurs sociétés sur un même espace local. La plupart des groupes de transport urbain gardent ainsi un caractère officieux, étant plus constitués de relations techniques et financières entre les entreprises qui s'y rattachent que fondés sur une cotation en bourse⁽⁸⁾.

Le principal groupe de São Paulo refuse d'être reconnu comme tel : Ruas est pourtant un ensemble d'une dizaine d'entreprises, constitué autour du patriarche d'ori-

gine portugaise qui a d'abord exploité la demande des zones, qualifiées de rurales, de la périphérie ouvrière de l'Est et du Sud de cette capitale industrielle (un million d'ouvriers) et tertiaire (45 % du PIB) lors de l'urbanisation d'origine migratoire (ce pourquoi l'agglomération est passée de 90 000 habitants en 1890 à 16,5 millions en l'an 2000 !). L'émigrant José Ruas Vaz appliquait un schéma d'insertion typique : achat ou création de boulangeries, produisant sur la base d'un travail continu des fonds de caisse quotidiens permettant l'investissement dans un, puis dans plusieurs véhicules de transport en commun, « vendre du pain ou du transport nécessitant la même habileté à faire fructifier au jour le jour le petit capital apporté du Portugal ». Cet artisan besogneux⁽⁹⁾ devenu transporteur a constitué de véritables entreprises, réparti leur propriété entre les membres de sa famille et pris des actions dans les autres entreprises desservant les mêmes zones. Ses associés et ses successeurs familiaux ont instauré un mode de gestion qui combine la modernisation des entreprises et les relations techniques et financières entre elles.

Les groupes ont un caractère fortement lié aux vagues migratoires : familles d'origine portugaise (notamment à São Paulo et Rio de Janeiro), espagnole (à Salvador) ou italienne (à Curitiba), venant remplacer d'anciens transporteurs d'origine polonaise, japonaise, allemande ou juive. Aujourd'hui, ce sont des entrepreneurs nationaux, de l'État du Minas Gerais, qui dominent le plus grand nombre d'entreprises ; ainsi de ce personnage emblématique, Nenê Constantino, qui commença sa vie en vendant dans la rue des salades dans une petite ville de l'inté-

(7) V. Cançado, M.-V. Cruz, M. Siqueira & F. Watanabe, « Capacidade gerencial das empresas de ônibus frente ao órgão gestor em Belo Horizonte », in *Viação ilimitada...*, op. cit., p. 283-314.

(8) Les informations concernant les groupes procèdent d'une série d'entretiens que j'ai pu mener auprès des grands dirigeants du transport urbain brésilien, ainsi que de la presse.

(9) Trait de caractère attribué aux Portugais émigrant vers le Brésil, la plupart des récents immigrés se lançant dans la boulangerie ou de petits commerces urbains comme celui des fleurs.

rieur et qui, à force de calculs et de sagacité, s'est lancé d'abord dans le transport de marchandises, puis de personnel⁽¹⁰⁾. Seul Nenê règne sans conteste, avec ses sept enfants et les associés qui émergent de ses entreprises⁽¹¹⁾, sur le transport urbain de nombreuses villes brésiliennes, qu'il soit de caractère municipal, intercommunal ou de ramassage du personnel. Notre provincial⁽¹²⁾ formé sur le tas, sillonnant quotidiennement le Brésil en quête d'entreprises à racheter ou monter, devenu le principal client de la Mercedes Benz do Brasil, explique l'avantage qu'il a très tôt vu au transport urbain par rapport à celui de marchandises, resté au Brésil très fragmenté : « d'abord, l'usager paie d'avance ; ensuite, il se charge et se décharge seul ; enfin, il donne un coup de main quand le véhicule tombe dans une ornière ! ».

Quelques groupes ont alors déployé une discrète stratégie d'implantation nationale, jouant justement sur la différence entre la notion d'entreprise, formellement reconnue dans chaque ville, et celle de groupe, pouvant intervenir sur plusieurs marchés et villes de par son existence peu formalisée et non réglementée. Dans les agglomérations brésiliennes, on voit ainsi opérer cinq groupes majeurs, dont la configuration évolutive est plus ou moins officiellement reconnue (Constantino, Barata, Ruas, Canhedo et Souza). Quelque 150 entreprises leur sont directement rattachées et au moins autant leur sont subordonnées. À titre d'exemple, le plus important de ces groupes, Constantino, a pu rassembler directement 45 entreprises et un parc de 15 000 autobus, avant de s'éclipser maintenant vers la compagnie aérienne qu'il a demandé à son fils

de constituer... au lieu de rester dans la Formule 1 ! Selon un schéma différent, le sergipain Jacó Barata a rassemblé sous son égide la kyrielle de petits transporteurs portugais dominant la scène du transport de Rio de Janeiro, sans jamais devenir actionnaire majoritaire des entreprises qu'il les incitait à constituer et où, avec ses deux enfants formés dans les meilleures universités, il a développé un modèle de gestion basé sur une rapide rotation des véhicules pour réduire les coûts de maintenance. Car Jacó père devenait aussi le principal concessionnaire local de Mercedes Benz, contrôlait le crédit, le puissant syndicat local Fetranpor et créait même une banque pour l'activité... Il lui devenait ainsi possible d'aller guerroyer avec les transporteurs traditionnels ou avec ses concurrents sur les marchés du Nordeste et même de São Paulo, jusqu'à l'assassinat de Jacó fils, qui a bloqué sa stratégie d'expansion.

La géométrie des groupes est variable, suivant les conditions locales de la régulation, les conditions de rentabilité différentielle des marchés mais aussi selon les histoires familiales de transmission patrimoniale et d'association avec d'autres exploitants. Une dizaine d'autres groupes sont de portée régionale, notamment dans le Nordeste et le Minas Gerais, où les capitaux s'investissent dans diverses entreprises de transport municipal et interurbain. Enfin, une cinquantaine de groupes locaux sont de moindre taille. Les ententes et conflits entre ces groupes, aux architectures et activités différenciées, se jouent sur le terrain des relations politiques et marchandes avec les tutelles et agents économiques liés au secteur.

(10) Les camions étaient dotés d'une barre où s'accrochaient comme des perroquets les migrants nordestins vers les capitales du sud : les fameux *pau-de-arara*, devenant les vecteurs migratoires des années 1950.

(11) Ainsi, Baltazar de Souza commence sa vie professionnelle dans la vulcanisation, puis devient le principal associé de Seu Nenê, avant de prendre son essor et de tenter de monter son propre groupe qui a dominé l'offre de transport dans le bastion industriel de l'ABC de São Paulo.

(12) Originaire de l'intérieur du Minas Gerais, ayant la mentalité des *mineiros* légendairement réputée de réservée et calculatrice, comme en France celle des Normands, dont fait partie un modeste grossiste devenu, à travers Promodès, puis Mammouth, Continent et Carrefour, un des géants de la distribution mondiale.

1.3. Concentration verticale et diversification horizontale

Une première voie de concentration qui fait passer de très grandes entreprises au statut de groupe est celle de l'intégration verticale. Ces groupes acquièrent des concessions auprès des constructeurs d'autobus, occupant ainsi une position d'intermédiaires pour l'achat des véhicules (stratégie particulièrement bien illustrée dans le cas du groupe Barata, qui exerce un contrôle jaloux sur l'offre de transport de la ville de Rio de Janeiro). Ils organisent la revente des véhicules d'occasion, frappés par la limite d'âge réglementaire ou devenus d'entretien relativement onéreux, irriguant les marchés des villes secondaires avec la revente de leurs autobus. Ils obtiennent des licences exclusives d'entretien et prennent des actions dans les entreprises de carrosserie ou de production de pièces détachées. Ils achètent des postes d'approvisionnement en carburants. Ils entrent en relation directe avec les organismes publics et privés de crédit et constituent des banques tournées vers le secteur. Ils développent des modèles d'exploitation pour les entreprises qui sont directement ou indirectement rattachées au groupe. Ainsi, par le recours obligé aux activités d'amont qu'ils dirigent, l'influence des groupes dépasse largement le cadre des entreprises entre les mains des grands patrons. La concentration verticale des activités liées à l'exploitation des autobus leur permet par ces voies de contrôler des entreprises dont ils restent actionnaires minoritaires.

L'autre modalité de développement des groupes est la diversification. On la voit à l'œuvre d'abord dans le secteur des transports. Certains investissent le transport aérien,

par rachat ou constitution de compagnies nationales. Ainsi, en 1990, le groupe Canhedo, majoritaire dans l'exploitation du transport urbain de Brasília, racheta à l'État de São Paulo ce qui était alors la seconde compagnie aérienne, la Vasp. Cette dernière, opérant avec des avions en leasing (liée avec des capitaux étrangers, surtout canadiens) et retirant à la Varig le monopole des vols internationaux, allait connaître des déboires financiers que l'exploitation parallèle d'autobus urbains lui permit d'éponger. Plus heureux, le groupe Constantino constituait en 2000 sa propre compagnie aérienne, la Gol, qui, aux côtés d'autres compagnies de charters, exerce une concurrence sérieuse sur le marché des vols intérieurs, avec maintenant un parc neuf d'une vingtaine d'avions. Les plus modestes, comme le groupe Meier de Belo Horizonte, se lancent dans le taxi aérien. D'autres intègrent des consortiums pour répondre aux appels d'offres lors de la privatisation des réseaux de transports ferroviaires, urbains ou régionaux (comme le groupe commandé par Clésio Andrade, président du Syndicat national des transporteurs récemment élu vice-gouverneur du Minas Gerais), des transports fluviaux ou dans les projets de transports intermédiaires (ainsi du projet d'autobus bi-articulés guidés en site propre de São Paulo, le *fura-fila* mis en chantier dans la gestion de Celso Pitta, 1996-2000).

Certains groupes se constituent par association d'entreprises urbaines et régionales de transport routier de passagers et de marchandises (notamment dans l'État d'Espirito Santo, d'où est issue Itapemirim, la plus grosse entreprise d'autobus d'échelle nationale⁽¹³⁾ : 3 500 autobus produits par le groupe lui-même, un parc de fret aérien de marchandises, etc.). D'autres encore sortent des frontières nationales et investissent dans des sys-

(13) Le fondateur de l'entreprise d'autobus régionaux Itapemirim, Camilo Cola, d'ascendance italienne, explique dans son autobiographie (*A estrada da vida*, Rio de Janeiro, Olympio, 1999) l'origine de sa fortune : engagé volontaire dans la Seconde Guerre mondiale, comme tous les membres du bataillon brésilien, il recevait chaque mois son lot de cigarettes qu'il revendait aux Italiens en manque, ce qui lui fournit un pécule qu'il investit dès son retour à sa Vitória natale dans un camion qui proliféra, au point de le mettre à la tête de « la plus grosse entreprise privée d'autobus au monde ».

tèmes de transport étrangers encore marqués par l'artisanat (par exemple, le groupe Souza a racheté l'ensemble du système de transport de Kingstown). Ces incursions étrangères peuvent être liées aux stratégies des constructeurs brésiliens d'autobus ou à des sociétés d'ingénierie (voir notamment leur présence en Colombie, derrière le projet Transmilênio de Bogotá dont les véhicules et la conception d'exploitation sont brésiliens).

Certains groupes diversifient horizontalement leurs activités, dans l'hôtellerie, l'agroalimentaire, l'élevage, la propriété foncière ou les télécommunications (plusieurs groupes du Minas Gerais ou de l'État de Rio de Janeiro). Cette diversification a surtout pour objet de les protéger contre les risques commerciaux encourus dans l'exploitation des entreprises d'autobus. Inversement, on peut voir des groupes du bâtiment, du marketing ou de la propriété urbaine entrer dans le secteur des transports urbains, dont le taux de rendement de l'investissement est rapide. Malgré tout, les groupes de transport urbain restent modestes en comparaison avec les grands groupes industriels (Votorantim) ou commerciaux (Pão de Açúcar), ou avec les grandes entreprises de travaux publics (Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Mendes Junior et Odebrecht). Ceci leur permet de rester à l'abri des restructurations en cours et des stratégies de rachat par des sociétés étrangères.

L'influence des groupes est particulièrement grande dans le syndicalisme patronal, légalement constitué par la Confédération nationale du transport (CNT). Regroupées en fédérations locales et régionales, les entreprises privées de transport urbain se sont dotées, en 1988, d'une association nationale (NTU), affiliée à la CNT. Aux côtés des autres lobbies du transport, le syndicat et l'association exercent une pression sur les pouvoirs publics fédéraux en vue d'influencer les paramètres politiques et économiques qui déterminent l'activité du transport urbain. Par leur intermédiaire, les groupes participent activement à cette défi-

nition politique, selon une logique corporative encore prégnante, maintenant doublée de tendances au monopole et à la capture.

Les « gros bonnets » du transport urbain sont régulièrement dénoncés dans la presse comme les « requins du tourniquet », différents du respectable patronat industriel du fait de leur extraction sociale autant que par leur mentalité qui serait plus financière (jouant sur la demande populaire et l'inflation galopante) qu'entrepreneuriale. Notre recherche montre un autre profil d'acteurs qui ont su se constituer en agents économiques sur la base d'une brèche évidente du développement urbain brésilien. On ne peut pourtant écarter de cette vision médiatique les arrangements dont certains ont pu bénéficier avec des gouvernements locaux et nationaux (notamment sous le régime militaire), parfois à la limite de la légalité (ainsi du rachat de la Vasp sous la présidence de Fernando Collor, évincé en 1993 pour corruption). Certes, l'accumulation dans le secteur est propice à la constitution de caisses noires, à la faveur du faible pouvoir de contrôle financier par les autorités de tutelle. Mais cela reste secondaire et c'est une pratique courante de la dynamique économique brésilienne. C'est en particulier le cas de services urbains et notamment du ramassage d'ordures ménagères où se constituent de véritables cartels ; par exemple à São Paulo, la structure de l'offre de ces deux activités de transport génériquement différentes présente la même opposition entre formes entrepreneuriales et artisanales de production d'un service concédé sous tutelle municipale.

L'entreprise brésilienne d'autobus s'est donc historiquement développée sur la base d'une triple articulation entre les exploitants, les constructeurs et les tutelles. Les capitaux investis dans le secteur ont dans la plupart des cas eu raison des compagnies étrangères, des régies publiques et des transporteurs artisanaux. La régulation des transports reposait sur la consolidation des entreprises privées d'autobus, leur modernisation

et leur concentration, débouchant donc sur des situations de monopole et d'hégémonie de groupes locaux, régionaux et nationaux. Cette option était cohérente avec l'industrialisation rapide et l'urbanisation massive qui ont été les traits saillants du capitalisme brésilien industrialisant ses importations. Quand ce n'est plus le cas, quoi d'étonnant à ce que la régulation du transport change, effet secondaire de la mondialisation et des reconversions économiques et spatiales ? Il est une deuxième lecture, complémentaire, de cette histoire des entreprises à partir des politiques publiques. Elle articule ce qui se passe du côté des firmes aux grandes politiques nationales et aux régulations municipales du secteur des transports urbains.

2. LES TRANSPORTEURS DANS LES POLITIQUES NATIONALES ET LOCALES

2.1. Intervention et désengagement de l'État central

Depuis un demi-siècle, la stratégie de développement brésilien mettait en exergue l'importance de la construction d'infrastructures routières nationales et la promotion d'une nouvelle industrie automobile à base de constructeurs étrangers. La priorité était alors donnée aux solutions routières du transport urbain. L'impact de ce choix s'exprime dans les investissements en infrastructure nationale, dans les programmes d'aménagement des villes basés sur les axes routiers et dans le déclin progressif des infrastructures ferroviaires. Mais il s'est aussi traduit par le soutien au développement des entreprises d'autobus. Les constructeurs automobiles implantés au Brésil dans les années 1960, selon les

normes qu'imposait le modèle de réinvestissement national (Ford, General Motors, Volkswagen, Mercedes-Benz puis Fiat), ont alors choisi ce pays pour y constituer une base de production nationale, rayonnant sur l'ensemble de l'Amérique latine, voire au-delà (des États-Unis à l'Afrique du Sud).

Si le modèle routier visait principalement le marché de l'automobile en expansion, il concernait aussi celui des transports en commun (longtemps monopole de l'allemand Mercedes Benz do Brasil qui a produit 87 % des autobus jusqu'en 1990, puis se diversifiant avec Volvo do Brasil et Volkswagen do Brasil). L'importance indéniable d'une industrie brésilienne de production d'autobus (avec notamment les deux principaux carrossiers traditionnels, Caio et Marcopolo) explique en partie pourquoi les exploitants ont pu développer l'organisation des transports urbains par autobus. Les petits entrepreneurs ont été poussés par cette logique industrielle. Ils devaient croître et moderniser leurs parcs. De cette manière, l'entreprise brésilienne d'autobus s'est consolidée en sous-produit de l'industrie automobile, qui incluait aussi l'exportation de véhicules brésiliens vers d'autres continents.

La volonté d'industrialisation nationale amenait à constituer les capitales des États de la fédération en agglomérations propres à constituer les bases du développement. Le rééquilibrage du territoire impliqua le déplacement de la capitale nationale, de Rio de Janeiro vers Brasília. Son plan prévoyait de grands axes autour desquels s'organisait la division fonctionnelle de l'espace⁽¹⁴⁾. Le déplacement était conçu exclusivement autour de l'automobile dans la zone centrale (le Plan pilote) avec larges avenues, échangeurs et voies de rabattement. Reléguées à des distances considérables, les villes satellites non planifiées qui entouraient rapidement la capitale ont été reliées au centre par

(14) N. Affonso, M. Muniz & E. Henry, « Cidade modernista e duopólio privado no transporte coletivo em Brasília », in *Viação ilimitada...*, *op. cit.*, p. 491-534.

des routes sur lesquelles s'est déployée une importante offre d'autobus (et maintenant en partie par une ligne de métro... de tracé doux). Poussé à l'extrême, ce schéma de transport est représentatif du dualisme qui s'est imposé dans les grandes villes brésiliennes : la voiture dans les aires centrales pour les classes moyennes et supérieures et l'autobus pour les habitants des zones périphériques où affluaient les intenses courants migratoires. Ainsi, après le passage de l'artisanat à l'entreprise commencé à São Paulo, l'influence de Brasília sur l'organisation brésilienne du transport urbain s'est révélée essentielle pour le passage de l'entreprise au groupe. La construction de la capitale en terrain vierge a été un puissant vecteur de concentration du capital dans deux entreprises, d'abord liées au transport de matériaux de construction, qui ont ensuite pris le relais des transporteurs locaux assurant l'acheminement vers le chantier de la main-d'œuvre des campements ouvriers rejetés à la périphérie. Comme les migrations pendulaires requéraient une puissante force d'intervention à l'heure de pointe, elles ont suscité une concentration de véhicules dans ce qui est devenu la plus grosse entreprise de transport urbain brésilien, la Viplan, à partir de laquelle s'est constitué le groupe Canhedo. La Pioneira, concurrente et d'importance similaire (ces deux entreprises agissant en duopole qui contrôle aujourd'hui 75 % du marché de Brasília), a développé le même modèle de grosse entreprise intensive en capital, qui a essaimé dans le reste du Brésil (groupe Constantino).

Cette politique globale a été contrariée par l'échec du modèle de développement économique brésilien, le poids considérable de l'endettement extérieur, la chute des investissements nationaux et étrangers, une très forte poussée inflationniste et une stagnation de la croissance économique. Dès lors, les quelques ressources octroyées par l'État fédéral aux transports urbains ont diminué drastiquement. Il ne restait que l'initiative privée et les municipalités au contact des besoins pour répondre à une

demande pressante. Service public et pression sociale ont alors mis le transport collectif sur le devant de la scène politique.

2.2. La régulation municipale des transports

C'est dans un tel contexte que le retour de la démocratie (1985) et la nouvelle Constitution (1988) ont consacré la souveraineté récupérée des mairies sur les transports et les services urbains. Les nouvelles autorités ont pu exercer des opérations de contrôle sur les entreprises, d'expropriation temporaire ou définitive de certaines, voire de création de régies municipales. Dans l'expectative, les transporteurs se gardaient bien d'investir dans de nouveaux véhicules, malgré la poussée de la demande induite par la croissance démographique. Après une période d'affrontement entre municipalités et transporteurs, on est revenu à une conception commune du service public en tant que monopole vers lequel pouvaient converger les municipalités et les exploitants. Plusieurs mesures ont permis d'avancer vers ce consensus, appelé « municipalisation du transport », selon des formules variant d'une ville à l'autre.

Une loi fédérale a établi en 1986 un mécanisme de financement par la prise en charge directe par les employeurs des déplacements des travailleurs : le bon de transport (*vale transporte*, ou VT). On introduisait ainsi un tiers acteur dans le partenariat entre autorités organisatrices et exploitants : les employeurs, prenant en charge le transport de leurs salariés. L'établissement de « caisses de compensation », ou subventions croisées entre les entreprises, selon qu'elles exploitent des lignes plus ou moins rentables, permettait aussi de retrouver un équilibre financier local d'ensemble. Les municipalités se dotaient d'organes de gestion des transports et prenaient progressivement leurs distances vis-à-vis de l'exploitation directe ou en régie, la compagnie publique d'autobus tendant à disparaître

presque complètement du panorama brésilien.

La grande taille des municipalités (le Brésil ne compte que 5 900 *municípios*, gouvernés par autant de *prefeituras* dotées d'un certain pouvoir législatif et relativement autonomes des instances nationales et de celles des 27 États fédérés) a facilité l'organisation de marchés locaux de transport par autobus, dont l'exploitation privée était octroyée par les pouvoirs locaux sur la base de « permis précaires » constamment renouvelés. Quant aux États, ils se sont aussi consacrés à la construction de grandes voies intercommunales dans les agglomérations et de routes régionales entre pôles d'activités économiques. De telle sorte qu'environ 700 municipalités, aux périmètres très étendus, disposent d'au moins une entreprise de transport urbain, desservant aussi le milieu rural dans le cas des municipes les moins urbanisés. Les autres noyaux urbains sont desservis par des entreprises intercommunales, sous tutelle des États fédérés, ou par des services peu réglementés de ramassage du personnel. Dans la plupart des cas, ces municipalités se consacrent essentiellement à la construction, la rénovation et l'aménagement de la voirie, à partir des recettes communales ou de subventions des États. Près de 150 municipalités dépassent les 300 000 habitants et concentrent l'essentiel du marché des transports en commun. Il ne reste plus d'entreprises publiques, directement exploitées par la mairie ou en régie (mais jamais avec monopole d'exploitation), que dans quelques villes. Parmi ces dernières, la cent-cinquantenaire Carris de Porto Alegre fait figure d'exception, continuant d'exploiter une partie du réseau muni-

cipal, réorganisé de manière à accroître la concentration des entreprises privées⁽¹⁵⁾.

Une des tutelles les plus fortes, pérennes et heureuses est fréquemment citée, celle de Curitiba où, depuis les années 1960, le gouvernement municipal a patiemment construit un réseau de transport intégré en site propre, en cohérence avec les options prises pour le développement économique et urbain de cette riche capitale de l'État du Paraná (on peut alors évoluer vers un métro léger « à la nantaise »). Sur une chaussée publique techniquement conçue en axes soit centraux, soit de rabattement, soit circulaires et de desserte, ont été successivement implantés des systèmes de transport par autobus classiques (le châssis de camion habillé en autobus, dit *padrão*, de construction nationale), ou articulés ou bi-articulés (commandés à la succursale locale du constructeur Volvo). La spécificité de Curitiba est aussi marquée par ses plates-formes d'échange, puis ses abribus tubulaires surélevés, vers un système de transport de masse. Priorité absolue a été accordée au développement des transports en commun, ainsi qu'aux déplacements piétonniers en centre ville. La planification des transports accompagne la densification de l'habitat et la structuration d'espaces industriels et de services. La mécanique de ce réseau ne se limite pas à ses infrastructures et véhicules ; elle est aussi institutionnelle par les différentes formules inventées pour organiser un service entièrement délégué à l'initiative privée (qu'on a concentrée en neuf entreprises exploitantes). C'est aussi une dynamique politique, alimentée par les consultations locales et les procédures de marketing dans les quartiers.

(15) B. Costa, L.-A. Lindau, C. Nodari, L. Senna & I. Veiga, « Ônibus e lotação, uma experiência de convívio regulamentado em Porto Alegre », in *Viação ilimitada...*, op. cit., p. 337-370.

L'unique expérience durable de supra-communalité est celle de Recife⁽¹⁶⁾ où neuf municipalités ont, depuis plus de vingt ans, délégué leurs attributions en matière de transports à une seule instance planifiant et réglant un système urbain et interurbain concédé à 19 entreprises. L'accent a alors été mis sur le réseau métropolitain, réorganisé en grands axes pénétrants et de contournement du centre : deux groupes locaux d'entreprises privées (Borborema et Nápoles) se sont constitués sur ce marché et ont étendu leur dimension régionale dans d'autres villes du Nordeste. Dans le schéma de Recife, l'autorité supra-communale planifie, réglemente et gère depuis plus de vingt ans tout un réseau métropolitain ; elle préserve cependant les prérogatives de certaines municipalités pour la desserte interne de leur territoire. Mais certaines d'entre elles tolèrent le développement des transports semi-collectifs ou *kombis* qui ne tardent pas à dépasser leur rayon local et à entrer en concurrence avec l'offre conventionnelle. Une expérience métropolitaine a aussi eu lieu à Belo Horizonte, avec la création de la Metrobel, qui a permis de reconstituer un réseau radioconcentrique. Des divergences politiques ont cependant conduit à la dissolution de l'entité métropolitaine lors de la municipalisation, aboutissant à la création de l'agence municipale BHTrans. Le relativement faible niveau de concentration des entreprises privées (plus de cinquante) explique aussi cette évolution.

Cet ensemble d'initiatives a permis de résorber partiellement la crise et de relancer l'investissement public dans l'aménagement de voirie et dans la gestion du trafic. En même temps, l'accumulation privée améliorerait substantiellement l'exploitation des transports par autobus. Paradoxalement, la

municipalisation a conduit à un renforcement du pouvoir des exploitants privés, bénéficiaires indirects du « bon de transport » qui fidélise leur clientèle. Elle accentue leur concentration lors de la négociation des nouvelles concessions d'exploitation du service. Elle incite les entrepreneurs à pallier les déficits par une modernisation des méthodes de gestion. Et elle leur permet de récupérer les parts de marché antérieurement exploitées par les compagnies municipales.

La forte concentration du secteur coïncide donc avec la volonté centralisatrice des autorités de tutelle, les deux partenaires convergeant vers le monopole. Les groupes ayant une grande capacité d'investissement modulent leurs interventions dans les entreprises suivant les tarifs et les conditions d'exploitation qui leur sont offertes par les directions municipales successives. Ils apportent un savoir-faire gestionnaire et technique et un personnel qualifié mobile d'une entreprise ou d'une ville à l'autre. Des ententes entre eux et, à l'occasion, avec les pouvoirs publics peuvent limiter la concurrence, au-delà des appels d'offres et concessions réglementaires.

3. DES RÉGULATIONS URBAINES EN QUESTION

Les régulations urbaines présentent d'abord un fond technique. Les déséconomies, qu'entraîne l'hyper-croissance d'agglomérations saturées, induisent à leur tour une dangereuse baisse du rendement et du profit des activités marchandes. C'est le cas du transport où, toujours sans subvention directe, on atteint des seuils critiques de productivité, microéconomique et commerciale. On tombe alors dans le cycle infernal

(16) A. Brasileiro, « Sucesso metropolitano no Recife e influências estatal e empresarial no Nordeste », in *Viação ilimitada...*, op. cit., p. 187-230. Version en français, antérieure et plus développée, A. Brasileiro, *Curitiba et Recife dans l'expérience brésilienne d'organisation des transports*, TTD INRETS/CODATU n° 9, INRETS, 1994. A. Brasileiro & E. Henry, « Pratiques émergentes de gestion des transports face aux défis de l'urbanisation : Curitiba dans l'expérience brésilienne », Carrefour du PREDIT, Ministère de l'Équipement, Lille, 23-25 mars 1999.

des hausses de tarifs qui ne compensent pas la diminution des recettes, avec évasion de la clientèle se reportant sur d'autres modes de déplacement, individuels ou semi-collectifs, ce qui ne fait qu'aggraver la faible rentabilité de l'activité, etc. Les problèmes sectoriels de la demande solvable autant que de l'offre jugulée acquièrent alors une importante dimension politique. En reconnaissant certains transporteurs clandestins, tout comme sont obligés de le faire la plupart de ses collègues brésiliens, un précédent maire paulistain, Paulo Maluf (1992-1996), a affronté leur grogne contre les gros transporteurs en leur « assurant qu'un jour ils atteindraient à leur tour la taille de leurs ennemis ». Il a ensuite dû mettre un frein à la dérégulation dont il voulait faire sa politique, après avoir désactivé une entreprise publique cinquantenaire : héritière des tramways de la Light, la CMTC avait exploité jusqu'à 3 500 véhicules et exercé la tutelle des 7 000 autobus privés sous l'administration précédente de Luisa Erundina (1988-1992).

Avec la réapparition du *lotação* et la forte concurrence qu'exerce ce mode semi-collectif sur les entreprises d'autobus réglementées, on pourrait être tenté d'interpréter la « grandeur et décadence » des grosses entreprises et des grands groupes du transport urbain brésilien dans les termes somme toute banaux d'un retour aux origines. On retournerait vers une situation qui marque encore de nombreux systèmes de transports latino-américains, où la multi-propriété corporative et morcelée l'emporte encore. Mais l'opposition entre petits transporteurs et grosses entreprises va de pair avec celle de la réglementation contre la dérégulation. Une libéralisation à outrance du marché des transports urbains serait lourde de consé-

quences sur la gestion des villes, qui deviendrait carrément impossible, par-delà le chaos qui règne dans les grandes métropoles brésiliennes. Or réguler les transports, dans des conditions où manquent cruellement des équipements ferroviaires structurants, c'est en bonne partie réguler la ville, et l'on voit mal qui jetterait l'éponge. Même si, comme l'actuelle mairesse Marta Suplicy, on doit essuyer les colériques manifestations de transporteurs clandestins déguisés en *drag queens* pour tenter une entrée dans l'Hôtel de ville. Réguler les transports, c'est aussi intervenir dans un milieu dont les franges ne sont pas toujours très éloignées d'un autre fléau de la société brésilienne, celui de la violence, de la drogue et du « crime organisé ». L'histoire dira si ce n'est pas là le motif qui a conduit au crapuleux assassinat d'un maire né dans les luttes du transport des années 1970, Celso Daniel, récemment tombé de l'exemplaire municipalité de Santo André. L'histoire a reconnu l'importance essentielle des transporteurs dans la chute du Chilien Salvador Allende, le 11 septembre 1973. Et l'on n'est pas sans frissonner en entendant le candidat de la majorité sortante mettre le tarif du transport au cœur de la joute électorale avec son rival pour écarter son éventuelle victoire dès le premier tour de la présente élection présidentielle brésilienne.

La situation est un peu différente en ce qui concerne d'autres services, comme l'électricité, les télécommunications, l'eau ou l'assainissement, où la privatisation de grandes entreprises et le maintien de prérogatives publiques par le biais des agences régulatrices sont possibles, bien que porteuses d'importantes conséquences sociales et territoriales⁽¹⁷⁾. Dans les mutations en cours des modes de gestion, on observe que

(17) Voir l'excellente analyse que fait Ricardo Toledo Silva de l'impact des infrastructures et services sur le développement de São Paulo dans « The Connectivity of the Infrastructure Networks and the Urban Space of São Paulo in the 90s », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2000, Vol. 24/1, p. 139-164. Plus récemment, voir aussi son chapitre « Público e privado na oferta de infra-estrutura urbana no Brasil », in E. Henry & V.S. Telles (dir.), *Cidade, serviços e cidadania*, III^o Anuário do GEDIM – Most/Unesco, Rio de Janeiro, UCM (sous presse).

l'emprise exercée par de grandes sociétés de services, sous forte tutelle de l'État ou d'entités para-étatiques pendant les périodes interventionnistes, revient difficilement entre les mains des autorités locales lors des processus de décentralisation et de privatisation. À la différence des pays industrialisés, où de telles sociétés entrent dans des schémas de nouvelle « gouvernance urbaine », on est dans les pays du Sud face à une alternative, pas si nouvelle que cela comme on a pu le voir ici avec l'expérience de la Light. Sa nationalisation et la constitution de grosses entreprises exploitantes et de groupes nationaux avaient alors en toile de fond le débat entre firmes étrangères et capitaux nationaux. La privatisation des services se joue sur une autre scène, où se confrontent directement les logiques des macro-régulations économiques et celles de l'exclusion économique et sociale. Que deviennent alors les pouvoirs locaux et quelles nouvelles régulations urbaines se produisent, dans un choix comme dans l'autre ou dans leur difficile combinaison ?

On ne trouve pas de réponse à cette question sans recourir à l'histoire, de ces entreprises et de ces villes, comme dans le cas du transport. D'un point de vue comparatif, originellement la situation brésilienne n'était pas si différente de celle de la plupart des pays latino-américains, pas plus qu'elle ne l'était de la situation française d'avant-guerre. Avec les premiers, l'entreprise brésilienne garde des traits corporatifs qui empê-

chent les groupes d'atteindre une autonomie de vol proprement capitaliste. De même que les pouvoirs publics ont du mal à exercer leur tutelle sur un secteur qui échappe partiellement à notre notion d'autorités organisatrices. Avec la situation française, l'expérience brésilienne partage un point d'aboutissement similaire, celui de la constitution de grands groupes. Des différences notoires se présentent cependant, outre l'importance quantitative des parcs d'autobus de ces deux pays (25 000 et 143 000 respectivement). Ces deux expériences nationales diffèrent autour de la notion de réseau, centralisée en Europe quand elle reste morcelée dans les métropoles du Sud.

Les mêmes recettes, de libéralisation des marchés, peuvent alors produire des effets différents, de même que l'exclusion et la violence, qui frappent les villes à l'heure de la « globalisation », sont de nature différente dans un contexte et dans un autre. Gérer la ville, c'est aussi réguler ces deux facettes apparemment différentes, mais qui se recourent clairement dans le cas brésilien. Et ne pas la gérer, c'est laisser place à des régulations privées qui peuvent conduire à des extrêmes incontrôlables. Ainsi le Brésil urbain atteint-il aujourd'hui des records mondiaux de mortalité violente, tant dans les accidents de la route que dans une criminalité devenant ordinaire. Derrière la régulation urbaine, ces enjeux actuels sont-ils... aussi passagers que les usagers des transports ?