

Conclusion

Brasília : un front pionnier urbain en renouvellement

L'ambitieux projet social socialiste de Ville-Capitale, expérience d'origine pour la création d'une société brésilienne moderne a été rattrapé par la dynamique sociale urbaine spontanée mais puissante de recherche, toutes classes sociales confondues, d'un accès à un espace résidentiel individuel et aux revenus générés par le développement urbain...

C'est l'utopie de front pionnier et d'*eldorado* urbains qui s'avère avoir été la mieux partagée par tous au sein de la société de Brasília. Une première partie de l'explication tient donc au croisement sur ce territoire de plusieurs projets politiques mobilisateurs très différents et dont l'application a manqué d'harmonisation. Utopie de front pionnier et de capitale nationale s'entremêlent avec l'utopie urbanistique dont elles déforment au final le dessin premier, tandis que le destin de pôle régional de Brasília est contrarié par le poids de ses fonctions de niveau national malgré toute la dynamique puissante des phénomènes spontanés d'occupation issus des flux de peuplement.

L'évolution tant économique que démographique durant les 40 ans d'existence de Brasília a abouti ainsi à la formation d'une agglomération urbaine. Cette agglomération est particulière car elle est marquée d'abord par la grande mise à distance des périphéries par rapport à la ville centrale ; ensuite, par la dispersion et l'éparpillement qui peuvent être interprétés comme des conséquences des tentatives de résistance des pouvoirs publics aux dynamiques d'expansion urbaine. Dans la faillite de cette résistance, il faut souligner l'effet inverse de celui escompté par la définition minutieuse des aires de protection environnementale dans le projet urbain premier de Brasília et dans la réglementation territoriale régionale. La protection de l'environnement « naturel » et préexistant, au même titre que celui planifié et urbain du patrimoine édifié du *Plano Piloto* et de son écrin vert, était pourtant une dimension incluse dans le premier plan régional d'occupation des sols, puis dans les règles foncières et juridiques de réglementation territoriale et d'encadrement du développement urbain... Mais la prédominance de la réalisation urbaine et le rôle peu à peu majeur des dynamiques de l'habitat

ont transformé ces espaces protégés en autant de réserves foncières. La libéralisation progressive de l'accès au sol urbain sous les coups de l'occupation spontanée est peu à peu légitimée par l'appareil institutionnel et l'alternance des pouvoirs politiques issue de la démocratisation locale. Le processus de transformation urbaine de cet environnement désormais ouvert est alors enclenché suivant des règles *a priori* très libérales. D'un projet de ville fermée et limitée on est passé à une réalité d'agglomération dynamique avec les problèmes d'une autre échelle (approvisionnement en eau, travail pour tous, transports), où les priorités de préservation de la ville centrale s'opposent à celles de réparation et de promotion de zones d'habitat périphériques trop longtemps délaissées. L'effet principal des efforts des pouvoirs publics pour essayer de contraindre l'étalement urbain a été de renforcer l'éloignement des plus démunis de la ville centrale et des lieux d'emplois, plus que ne l'aurait fait un marché foncier spéculatif totalement libre...

Au-delà du constat de la distance prise avec le projet de réalisation urbaine premier et au vu de l'échelle régionale définitive du phénomène urbain, ce qui préoccupe est avant tout l'ampleur des problèmes environnementaux et de qualité de vie urbaine qui en résultent pour une majorité. Aussi le débat local d'une nécessaire autre conception d'ensemble de l'encadrement de la transformation urbaine est-il aujourd'hui ouvert et actif. Les risques environnementaux urbains auxquels l'agglomération doit faire face sont en effet principalement issus de la dégradation de la qualité de l'eau et la multiplication des écoulements d'eaux usées non contrôlés, c'est-à-dire des phénomènes qui se construisent au niveau de l'ensemble du site, certes en fonction de l'implantation non supervisée des zones d'extension urbaine et de leur sous-équipement chronique, mais dont les effets négatifs se répercutent aussi sur les autres espaces, remettant en question la qualité de l'habitat ailleurs malgré les aménagements qui ont pu y être développés. Il faut aussi souligner combien l'attachement des pouvoirs publics à maintenir et prolonger le plan premier d'organisation de l'occupation des sols au sein du *Distrito Federal* est un facteur multiplicateur supplémentaire d'une conquête urbaine désordonnée. Il est donc urgent d'inventer une nouvelle planification et gestion territoriale, au-delà des modèles urbains d'hier et adaptée au développement de la capitale devenue agglomération. Reconstruire l'utopie collective, réorganiser le partage tant de l'emploi et du territoire que de l'accès à la ville, sont les clés proposées dans cet ouvrage pour éviter crise sociale et faillite économique. La question est ouverte : est-il possible de sortir du projet de capitale à la qualité de vie supérieure pour entrer dans une pratique d'aménagement

et de maintenance adaptée à l'environnement urbain réel, complexe et de qualité inégale ? Peut-on tenter de recentrer le développement de Brasília sur son agglomération et son espace local ?

Brasília : une articulation environnementale urbaine particulière

Du point de vue de la problématique environnementale urbaine, le cas de Brasília est particulièrement intéressant de par l'articulation temporelle très particulière qu'il présente entre les phénomènes de base couramment traités en lecture croisée par cette approche, c'est-à-dire la transformation urbaine, l'émergence des risques et la genèse du patrimoine. En effet, l'articulation la plus courante est la mise en place d'une transformation urbaine qui modifie l'organisation et l'occupation territoriale préexistante, génère la disparition ou le changement de ce qui préexiste et de ce fait crée la prise de conscience de risque de disparition et de perte, qui, à son tour, provoque l'émergence d'une volonté de sauvegarde et de préservation de ce qui est menacé. Dans le cas de Brasília, l'ordre est différent, en première phase vient la construction d'un patrimoine urbanistique et politique qui enclenche un phénomène d'urbanisation généralisée dont les effets sont perçus comme menaçants pour la conservation de ce patrimoine et c'est cette représentation qui génère, à son tour, mesures et politiques de préservation. S'ajoute à cela une définition « par le haut » de ce patrimoine puisqu'il est à la fois l'œuvre du pouvoir national puis reconnu par l'Unesco, entité de niveau international. C'est cette logique là qui construit principalement la politique urbaine locale avec une intégration par défaut des politiques de l'habitat. Ces dernières restent orientées par la gestion du risque de dégradation de la réalisation urbanistique première et la volonté des pouvoirs publics d'éviter le risque social que représente pour eux la concentration d'une population de trois millions de citoyens à proximité du siège des trois pouvoirs de l'État brésilien.

Brasília : une agglomération urbaine sans cité ?

Brasília est-elle vraiment une ville contre nature sociale, construite sur la distance tant géographique que sociale et où tout est fait pour éviter de faire société et cité ? Est-ce au final pertinent de la considérer uniquement comme une œuvre monumentale réalisée et contrôlée par le pouvoir politique national pour être son siège et sa matérialisation ?

Aujourd'hui, une autre organisation territoriale du développement urbain est en cours d'élaboration, elle vise à reconnaître enfin une identité à l'agglomération. Tel que ce nouveau projet se présente, il s'agirait

de créer une aire métropolitaine autonome comprenant l'ensemble des localités urbaines en dehors de la ville centrale de Brasília. Cela donnerait la potentialité d'un développement économique propre à cette aire métropolitaine et la possibilité de rééquilibrer ainsi l'hyperdépendance vis-à-vis de Brasília. Cependant, ce projet s'accompagne aussi d'une volonté de séparation entre la ville de Brasília et son agglomération. On retrouve donc ici et toujours la marque de cette volonté de distance entre le territoire de la capitale nationale et celui de la métropole urbaine régionale et cette orientation politique vers la conservation du *Plano Piloto* comme patrimoine intangible et intouchable.

La fin du modèle de faire la ville articulant projet de société et projet de ville ?

Difficile de conclure à la réussite du projet de faire société et plus difficile encore de suivre la piste d'une solution par une reconstruction de l'utopie collective passée. Cette nature collective reste en effet peu perceptible puisque visiblement l'utopie fut avant tout de nature duale : celle de capitale et ville symbolique d'un Brésil moderne et repensé propre au pouvoir d'un côté, celle de front pionnier et d'*eldorado* urbains propre aux populations de l'autre. Comment donc alors renouveler cette utopie sans craindre un nouveau quiproquo social ? Cette clé présentée comme indispensable à la conception du projet urbain est-elle vraiment un outil efficace pour faire société et développement urbains ?

La dernière évolution dans la position du pouvoir politique national semble signifier l'abandon définitif du projet social socialiste de ville capitale et pionnière d'une société moderne brésilienne intégratrice, perçu comme obsolète faute d'avoir été un succès. S'agit-il d'adopter pragmatiquement le modèle de cité inégalitaire et de distanciation socio-spatiale des classes qui s'impose comme résultat de l'expérimentation ? La future ville brésilienne devra-t-elle donc être celle d'une inégalité et une ségrégation acceptées au vu des caractéristiques de l'ensemble urbain issu de l'expérience de Brasília ? Le modèle d'une ville à deux vitesses est-il le seul disponible pour concevoir une nouvelle forme de gestion urbaine de l'agglomération ? L'interventionnisme des pouvoirs publics sur les dynamiques spontanées de l'extension urbaine, est-il un outil définitivement caduc ? Une démarche très innovante avait été tentée par le gouvernement national d'une époque dans le domaine de l'articulation d'un projet urbanistique à un projet de société. De nombreuses méthodes et modèles expérimentaux propres à une avancée des sciences de la ville brésilienne ont été ainsi élaborés, testés, confrontés à la mise en pratique. Doit-on abandonner ces acquis ou bien y a-t-il

quelques avantages à se saisir de ceux-ci pour concevoir une nouvelle façon actualisée de gérer la ville brésilienne ? Bref faut-il vraiment abandonner toute planification originale par le projet de société et rentrer définitivement dans le moule universel des méthodes de l'ordre de l'adaptation aux dynamiques spontanées et de « réparation » des dysfonctionnements de l'environnement urbanisé, s'appuyant sur une gestion déléguée et fonction des ressources locales, tel que cela est aujourd'hui préconisé par les instances internationales ?

Distanciation géographique des classes sociales mais partage d'un projet individuel commun

L'enquête menée dans cet ouvrage aboutit indubitablement au constat de la distanciation géographique de l'habitat des différentes classes sociales et d'une tendance plutôt à la séparation spatiale qu'au croisement dans leurs usages quotidiens respectifs dans l'environnement urbain. Cela tend donc *a priori* à conforter les hypothèses impressionnistes de captivité résidentielle et de centralité non partagée, issues de la confrontation avec le paysage de l'agglomération de Brasília.

Cependant, un autre élément important ressort aussi de l'ensemble des analyses, au-delà de la ségrégation socio-spatiale des zones résidentielles : le partage par tous les habitants, toutes classes sociales confondues, d'un même désir commun, celui d'accéder à une résidence individuelle, un lieu d'habitation autonome, conçue selon son goût et ses moyens. Il s'agit là d'une des matérialisations principales de l'utopie d'*eldorado* urbain motrice des migrations multiples vers Brasília, elles-mêmes facteurs essentiels de ce mouvement de fond de colonisation urbaine de l'environnement régional venu bousculer si profondément les plans premiers.

Alors s'il existe certes une forte distanciation de l'habitat des différentes classes sociales dans l'environnement urbain, la proximité de leurs désirs résidentiels et le partage d'une même utopie pilote laissent à penser à quelque chose comme un projet commun. À cela on pourrait ajouter qu'il s'agit d'un projet contrarié puisque le projet urbanistique de Brasília tel qu'il fut matérialisé, n'a jamais intégré ni vraiment répondu à ces aspirations, sauf peut-être de façon très partielle lors de l'intégration à la ville centrale des zones de villas et résidences de standing développées illégalement sur rives du lac Paranoá, au moment de la proposition de mise en patrimoine du *Plano Piloto* par l'Unesco et sur les conseils de Lúcio Costa. Cela dénote la reconnaissance d'une certaine légitimité du modèle d'habitat individuel et des aspirations sociales, au moins pour les classes supérieures.

On peut donc se poser la question du véritable potentiel que représente cette dynamique sociale partagée, et ce que pourrait apporter sa prise en compte dans le cadre d'un renouvellement du projet urbain, au-delà du *Plano Piloto* et pour tout le territoire de l'agglomération. Ne pourrait-elle pas être mobilisée autour par exemple d'une reprise du projet premier de qualité de vie et d'habitat supérieure ? Le plan initial de Lúcio Costa comprenait différents éléments pour l'aménagement des lisières des *quadras* et des espaces résidentiels des *ciudades satélites* qui n'ont pas été mis en place. Il s'agissait notamment d'une composition zonale entre des écoles et collèges, des commerces de proximité, des terrains de sports locaux, de lieux de loisirs et de cultes, de jardins ornementaux, des maraîchages et vergers, à placer en interstices et périphéries des blocs résidentiels. L'objectif n'était pas uniquement fonctionnel et cette composition visait aussi la création de nouveaux modes de sociabilité et d'échange. Ne serait-il pas possible d'adapter ces éléments laissés pour compte pour une réhabilitation de l'ensemble urbain régional actuel ? Cette démarche permettrait de valoriser l'habitat en créant le paysage de qualité et le tissu d'espaces publics manquants, une meilleure répartition et proximité des services, voire de nouveaux secteurs d'emplois. Elle offrirait aussi la possibilité de réhabiliter la dynamique pionnière spontanée des habitants de Brasília en impliquant cette énergie sociale individuelle dans une recomposition environnementale urbaine, certes de qualité, mais surtout commune et collective : bref, au-delà des personnages de bâtisseurs pirates ou d'usagers passifs, il faudrait faire émerger un nouveau type de citoyens, tenter de nouvelles formes de sociabilité citoyenne et renouer ainsi avec le projet social originel de Brasília...

Vers quel partage du projet de ville ? De l'invention d'un nouveau modèle...

On peut, en effet, se demander si ce qui est mis en valeur par les analyses rassemblées dans cet ouvrage est moins la distanciation des classes sociales que l'existence d'un vrai divorce entre l'ensemble de ces dernières et le pouvoir politique brésilien, divorce sensible dès les premiers moments de la réalisation du projet urbanistique. Les fonctions de siège des pouvoirs d'État et de capitale nationale, l'échelle monumentale, ont prévalu au détriment des autres aspects du modèle de ville moderne brésilienne, les échelles urbaine et grégaire (habitat), pourtant bien contenus dans les propositions de Lúcio Costa.

C'est la ressource sociale qui se dévoile ici peu à peu comme ayant été sous-utilisée et laissée pour compte, dans le projet d'hier comme dans sa forme d'aujourd'hui. La mobilisation intégrée de l'adhésion des populations au projet du pouvoir politique n'a pas été entreprise. Ainsi, les

apparentes orientations irrépessibles de l'évolution urbaine et des politiques de l'habitat vers la distanciation et la ségrégation socio-spatiale, issues de la raison économique et pragmatique du marché foncier et immobilier spéculatifs, cacheraient-elles ce déni d'acceptation par le pouvoir d'un partage social du projet de société ?

Aujourd'hui, les risques encourus dans l'environnement urbanisé de l'agglomération de Brasília apparaissent comme multiples. Certains sont d'ordre environnemental classique tels que la menace de dégradation de la ressource eau et les dangers des écoulements d'eaux usées incontrôlés. Ces risques font rationnellement craindre des répercussions des situations de sous-équipement des zones résidentielles périphériques sur la qualité de vie dans la ville aménagée. D'autres sont d'ordre social, issus de l'amplitude extrême entre les conditions de vie difficiles d'une majorité et la haute qualité de l'intégration urbaine d'une minorité. Ces risques-là font planer la menace de violences sociales portées par l'injustice du partage des ressources urbaines et la distanciation géographique trop forte entre les classes sociales. Dans tous les cas, l'organisation territoriale dans l'espace régional, bien que construite sur la distance, fait système et ne permet pas de détacher le devenir d'un espace particulier de celui du reste de l'agglomération. La cause environnementale oblige à la solution d'ensemble intégrée et partagée. Une vraie opportunité sociale existe pour cela : la dynamique d'investissement spontanée des uns et des autres. Si cette dynamique a longtemps été orientée vers l'accession à un habitat individuel selon son goût et ses moyens, elle peut être aujourd'hui orientée vers l'accession à une meilleure qualité de cet habitat par l'amélioration de l'environnement urbain commun.

Toute la question est donc peut-être maintenant de savoir si le pouvoir politique sera à même de faire le pas, d'accepter de sortir de son propre enfermement dans un plan de projet conçu uniquement par lui et centré sur sa propre utopie. Lui sera-t-il possible de devenir le moteur d'un projet différent intégrant les ressorts de la mobilisation des ressources sociales ? Il s'agit de revenir à l'esprit du projet premier de Brasília au-delà des murs construits et de la forme matérielle du *Plano Piloto* auquel le pouvoir politique national s'est tant attaché, reprendre le projet d'une nouvelle société brésilienne pour renouer les liens trop distendus entre les classes sociales.

Dominique COURET
Géographe