

AUBERTIN, Catherine
(ORSTOM, Paris, France)
VIDAL, Laurent
(GRESAL et INTERURBA, Paris, France)

LES AXES DE L'UTOPIE ORGANISATION DES TRANSPORTS A BRASILIA

Brasília est sans doute la seule capitale du monde à avoir été conçue à partir de ses axes de communication. Pourtant, trente ans après son inauguration, Brasília est une ville éclatée où le transport est devenu un insurmontable casse-tête. Notre propos est de montrer ici comment le traitement du problème des transports attaque les fondements de l'utopie qui a présidé à la création de Brasília.

1. UNE VILLE SYMBOLE

L'appel d'offre pour le Plan pilote de la nouvelle capitale est lancé en 1956 sous la présidence de Juscelino Kubitscheck. C'est l'époque de la marche vers l'industrialisation et de la conquête du territoire. Le Brésil marque sa volonté d'apparaître sur la scène internationale.

Depuis près de deux siècles, les brésiliens songent à transférer le siège de la capitale vers l'intérieur du territoire. Cet idéal historique d'indépendance, mobilisant l'ensemble de la société et structurant l'imaginaire national, trouve en Kubitscheck l'homme providentiel, capable de lui donner forme. Cet engouement est fortement empreint de mysticisme : certains voient dans le fondateur de Brasilia la réincarnation d'Akhénaton, Pharaon qui édifia une nouvelle capitale à la gloire du Dieu Soleil; les adeptes du spiritisme le reconnaissent comme Néron, qui ayant brûlé une ville, se doit d'en édifier une autre.

Brasília, dernière expression du mythe de la frontière, mythe fondateur du Brésil, est l'objet de désirs et de fantasmes bien avant sa construction. Aussi le projet urbanistique du Plan pilote devait-il nécessairement transcrire les ambitions d'indépendance politique et culturelle.

Le projet retenu, imaginé par Lucio Costa, est présenté en 24 paragraphes. L'idée directrice est simple : "elle est née du geste premier de celui qui désigne un site ou se l'approprie : deux axes se croisant à angle droit, soit le signe de la croix lui-même" (Arquivo publico, 1991 : §1, traduction des auteurs). Puis, "pour s'adapter à la topographie (...) les deux axes se recourbent jusqu'à tenir dans un triangle équilatéral qui délimite la surface urbanisée" (§2). "Et désirant appliquer les principes de la technique moderne de la construction des autoroutes, dont l'élimination des croisements, à la technique urbanistique, on attribue à l'axe recourbé, qui correspond aux voies d'accès naturelles, la fonction de structurer la circulation avec, en son centre, des pistes à grande vitesse et, sur ses côtés, des pistes pour la desserte locale. Tout au long de cet axe, on disposera la majeure partie des secteurs résidentiels" (§3).

L'importance donnée à la circulation se mesure au nombre de paragraphes et aux graphiques qui lui sont consacrés. La base théorique de ce plan répond aux quatre fonctions de la Charte d'Athènes : circuler, travailler, se distraire, habiter. Le souci de séparation des fonctions et de fluidité est une expression urbanistique du Taylorisme et de la modernité, mais aussi une illustration de la devise du Brésil : "Ordre et progrès". C'est

l'âge d'or de l'automobile, et le niveau de revenu supposé des habitants de Brasília les crédite d'une voiture particulière. Dans le paragraphe 8, Lucio Costa insiste : "... on ne doit en effet pas oublier que l'automobile, aujourd'hui, a cessé d'être l'ennemie inconciliable de l'homme, elle s'est apprivoisée et fait déjà, pour ainsi dire, partie de la famille. Elle se "déshumanise" seulement lorsqu'elle reprend vis-à-vis du piéton un aspect menaçant et hostile en se fondant dans la masse anonyme du trafic. Il faut alors les séparer, mais sans perdre de vue que dans certaines conditions et pour la commodité, la coexistence s'impose" (§8).

Au point de croisement des axes se trouve la *rodoviaria*, la gare routière, accessible seulement par l'axe monumental par un système de sens unique, "ce qui permet au voyageur d'avoir une dernière vue de l'axe monumental de la ville avant d'entrer dans l'axe routier-résidentiel, *séparation* psychologiquement désirable" (§10). C'est le lieu-clé où toutes les fonctions et les hommes se rencontrent : au dessous, la voie rapide de l'axe résidentiel, au dessus, le centre de loisirs (en fait deux énormes centres commerciaux).

Toute la ville s'organise donc autour de ces axes, Nord-Sud et Est-Ouest, au point que les adresses des résidents sont construites à partir de leur situation vis-à-vis des axes en lettre et en chiffres comme dans une grande bataille navale.

Elitiste et riche, Brasília est la seule ville du Brésil où les transports s'effectuent à part égale entre la voiture particulière et les transports collectifs, essentiellement le bus. Dans les autres villes, une part écrasante des déplacements se font en moyen de transport collectifs.

Il n'y a guère d'embouteillages à Brasília, si ce n'est lors des quelques minutes de pointe à la sortie des Ministères ou près du secteur des écoles. C'est une ville où l'on peut se déplacer en voiture en estimant à la minute près la durée du trajet. Pour les piétons, la vie est moins facile : comment passer de l'Est à l'Ouest en traversant d'un bond la tranchée de quatorze voies qui forment l'eixão et les eixinhos. Brasília ne se traverse pas. Les voitures empruntent les bretelles de dégagement et les piétons, les passages souterrains. En théorie seulement: ces derniers sont en fait systématiquement "squattés"... par des migrants venus s'installer dans la "capitale de l'espoir". Une chanson très populaire (Liga Tripa, 1987) résume bien la situation : *"Notre Dame du Cerrado! Protectrice des piétons! Qui traversent l'eixão! A six heures du soir! Faites que j'arrive! Sain et sauf! Dans la maison de Noélia..."*

Quand on parle des problèmes de transport à Brasília, on sort bien vite du plan de Lucio Costa et du statut de capitale-vitrine pour trouver l'autre face du symbole : les villes satellites et les problèmes de pauvreté. Car Brasília n'est pas une ville de 450.000 habitants rigoureusement circonscrite aux limites du Plan pilote, c'est un ensemble éclaté d'une dizaine de villes satellites, de nombreux lotissements et de multiples invasions qui rassemblent, parfois au delà du District Fédéral, une population de plus de 1.800.000 personnes.

2. L'ECLATEMENT DE L'UTOPIE

La question des transports est toujours formulée comme un problème social, extérieur à Brasília. Pourtant, Brasília ne s'est pas étendue par extension progressive de son centre, ses limites ayant été fixées une fois pour toutes dans le triangle équilatéral. Elle se compose d'emblée de plusieurs centres urbains qui en font partie intégrante, ont grandi avec elle et ont toujours concentré la majorité de la population. Huit villes satellites, légales et illégales, sont déjà en formation avant l'inauguration de la capitale du Brésil en avril 1961. Par la suite, le gouvernement du District Fédéral n'en

planifiera que trois autres. C'est dans ces villes satellites, évoquées dans le Plan mais non prévues, que l'on va rejeter, au-delà d'un véritable vide sanitaire, la population jugée indésirable dans une ville consacrée à l'administration, à la diplomatie, et au savoir. Les premiers à pâtir de cette politique sont les constructeurs de Brasília et les travailleurs des secteurs du bâtiment et des services domestiques, dont la présence aux abords du Plan pilote sera déclarée illégale. Ces travailleurs ont pour la plupart un emploi dans le Plan pilote et l'offre d'emploi accompagne alors le développement de la ville. Aujourd'hui, bien que l'offre d'emploi dans le Plan pilote ait tendance proportionnellement à se réduire au profit des villes satellites, la concentration de l'emploi formel y dépasse encore 70%. Le problème des transports à Brasília résulte de cette politique d'exclusion où la ségrégation sociale recouvre exactement la ségrégation spatiale. Les emplois sont concentrés dans un centre peu peuplé entourés de noyaux-dortoirs éloignés et isolés. Il en résulte que les transports de Brasília sont d'abord des transports semi-urbains effectuant des dessertes pendulaires et concernant une population économiquement faible.

Les villes satellites se trouvent de 7 à 60 km du cœur de la ville, la *rodoviaria*, reliées par de véritables autoroutes à vitesse rapide sans points d'arrêt. Malgré ces grandes distances, le réseau actuel de transports en commun atteint la majorité des usagers dans un système de porte à porte reliant directement une ville satellite au Plan pilote sans arrêts sur le trajet (*Instituto Mauá*, p.86). Quand il y a plusieurs points d'arrêt dans une ville satellite, du fait du manque de places, les voyageurs ont intérêt à prendre le bus en tête de ligne : la plupart des réclamations portent sur la non observation des arrêts par les conducteurs, les bus étant déjà pleins. La demande d'autobus par ville, illustre la prépondérance des villes situées sur l'axe Ceilândia-Plan Pilote : 86% des demandes. Ceilândia concentre 28,5% des demandes, Taguatinga, 19,2%, Gama, 8,9%, Guarã, 5,9% et le Plan pilote, 23,3%. Les relations à l'intérieur et entre les villes satellites sont négligeables.

Le déséquilibre d'attraction et de production de voyages entre villes satellites et Plan pilote est total. Entre 4 et 8 heures du matin on observe une forte attraction du Plan pilote, la demande de voyages étant très forte dans les villes satellites (notamment Ceilândia et Taguatinga). On assiste, le soir (17-20 heures) à une inversion de ces tendances : la demande de voyages est concentrée dans le Plan pilote, les villes satellites étant les pôles d'attraction. Les voyages pendulaires, de type résidence-travail-résidence, le long de l'axe Ceilândia-Taguatinga/Plan pilote, constituent la caractéristique majeure des transports en commun de Brasília et de leurs modalités d'utilisation (*Instituto Mauá*, 1986, p.53).

On imagine les difficultés de gestion de ces trajets pendulaires et non circulaires : la plupart des autobus sont immobilisés la journée entière sur l'axe monumental, à côté du stade. De la *rodoviaria*, le travailleur doit prendre un autre bus pour se rendre à l'endroit désiré du Plan pilote.

Aujourd'hui, le système de transport en commun "conventionnel" est responsable du déplacement de 730.000 voyageurs payants par jour. 1.400 autobus parcourent ainsi quotidiennement 315.000 kilomètres. Le système "conventionnel" répond à 90% des demandes. Les 10% restantes sont traitées essentiellement par des minibus pour des trajets dits de "voisinage" au sein du Plan pilote ou par des bus privés mis à la disposition des employés de certains ministères. Il convient de rappeler que les transports informels ou clandestins ne rentrent pas dans ces données : ils sont vivement et efficacement réprimés, le transport étant monopole d'Etat au Brésil.

Les données du transport à Brasilia
(Population estimée par la Codeplan pour 1989)

| LOCALITES | POPULATION | VOYAGES/JOUR PAYANTS | REVENU PAR TETE (SALAIRE MINIMUM) | DISTANCE DU PLAN PILOTE (KM) |
|---------------------------|------------------|-------------------------|--|------------------------------------|
| BRASILIA - PLAN PILOTE | 469.911 | 170.700 | 7,0 | - |
| CEILANDIA | 513.859 | 208.040 | 1,1 | 36 |
| TAGUATINGA | 279.017 | 140.360 | 2,3 | 30 |
| GAMA | 196.817 | 74.790 | 1,4 | 46 |
| GUARA | 147.091 | 35.370 | 3,3 | 19 |
| SOBRADINHO | 96.209 | 27.630 | 1,6 | 27 |
| PLANALTINA | 67.906 | 22.210 | 1,1 | 49 |
| BRAZLANDIA | 31.158 | 13.570 | 1,0 | 60 |
| NUCLEO | 28.212 | 22.330 | 2,1 | 16 |
| BANDEIRANTE | | | | |
| SAMAMBAIA | 70.000 | 25.000 | 1,0 | 32 |
| TOTAL | 1.832.180 | 730.000 | Moyenne 3,0 | Moyenne 49 |

CODEPLAN, 1990, p.182

Par ailleurs, l'éclatement de la ville se retrouve dans la gestion des transports du District Fédéral qui se heurte à de nombreux problèmes administratifs. Il n'y a pas moins de cinq Secrétariats du Gouvernement du District Fédéral qui sont concernés et il faudrait compter avec les responsables des *municipios* périphériques et les priorités du gouvernement fédéral. Le système était d'autant plus fragmenté qu'il s'organisait selon un système de concession exclusive de lignes à des entreprises privées ou publiques, ce qui empêchait toute planification globale. Les entreprises étaient rémunérées par la rentabilité réelle de l'activité sans subvention. On imagine le peu d'empressement des entreprises de transports à prendre en charge des lignes non rentables et à moderniser leurs équipements lorsqu'elles ne peuvent augmenter leurs tarifs comme elles le voudraient. On imagine aussi les difficultés de la population économiquement faible à suivre les augmentations de tarif et à endurer des conditions de transport très dégradées. Ce système a changé en 1987. Il n'y a plus attribution de lignes mais location de flottes par les pouvoirs publics. La part de chaque entreprise ne peut excéder 30% de la flotte total et le gouvernement décide comme bon lui semble de la destination des autobus, pouvant ainsi prendre en considération la demande sociale et renforcer ses projets d'aménagement urbains. La rémunération des entreprises prestataires est scrupuleusement faite au coût moyen du kilomètre roulé, grâce à un système de péréquation, la "caisse unique", et de subvention qui permet de modérer l'augmentation des tarifs. Une politique d'ensemble est désormais théoriquement possible, selon les ressources disponibles.

3. PERSPECTIVES FUTURES ET PERCEPTION DE L'ESPACE URBAIN

Bien que les planificateurs et les politiques n'hésitent pas à tirer un bilan critique du choix de préserver le Plan pilote, ses limites ne sont jamais remises en question. Pour conforter ce blocage, la loi qui a présidé à la fondation de Brasilia interdit toute modification du Plan pilote sans recours à une loi fédérale et le classement de la ville, "patrimoine de l'humanité", par l'UNESCO interdit également la modification du plan d'urbanisme. Pourtant, le mythe de Brasilia fonctionne toujours, et l'afflux de migrants, bien que

désormais mineur au regard de l'accroissement naturel, constitue une donnée non négligeable de la démographie du District Fédéral. La politique d'exclusion dans les villes satellites continue également : le dernier programme d'installation des populations pauvres des invasions et des locations de fond de cour a rassemblé 200.000 personnes dans une extension de la ville satellite de Samambaia.

Il a fallu tout de même apporter des modifications au Plan, installer quelques feux rouges et désengorger la *rodoviaria* par la création d'un autre centre de communication : la *ferrorodoviaria* (gare routière et ferroviaire) à l'extrême ouest du Plan pilote. La *rodoviaria* ne pouvait plus déverser directement au cœur de la ville un nombre croissant de travailleurs et de migrants provenant des autres Etats du Brésil. La *ferrorodoviaria* reçoit ainsi désormais toutes les liaisons interurbaines. Le centre de tri des migrants, situé à proximité, tente de renvoyer les migrants vers leur lieu d'origine ou les dirige vers les villes satellites. Ce n'est donc plus le centre de la ville, mais la "queue de l'oiseau" qui reçoit les voyageurs venus contempler ou habiter cette capitale dont on a tant vanté les mérites.

Depuis le PEOT (plan structurel d'organisation territoriale, 1977) la question de la rationalisation des transports du District Fédéral a fait l'objet de nombreuses études. Et sans cesse la même conclusion apparaît : pour rationaliser les transports, il faut toucher à l'organisation de l'espace et donc aux limites et aux fonctions du Plan pilote. Or les blocages institutionnels et culturels (modifier la physionomie du Plan pilote reviendrait à remettre en cause l'existence même du mythe de Brasília, fondement de la légitimité historique de Brasília) ne permettent pas une telle action.

Sur le papier, les projets vont dans le sens d'une densification de la zone sud-ouest où se concentrent la majorité de la population hors du Plan pilote : Ceilandia, Samambaia, Taguatinga, Nucleo Bandeirante, Gama, Guara, et former un ensemble urbain continu mais tout de même distinct du Brasília initial. La priorité est donnée à l'urbanisation de part et d'autre des voies de transport reliant le Plan pilote aux villes satellites. Le transport sera réorganisé à partir d'un axe Ceilândia-Taguatinga-Plan pilote. La tendance qui semble se dessiner actuellement, serait la mise en place d'un système ferroviaire de moyenne capacité (VLT -véhicule léger sur voies ferrées- ou métro) assurant les liaisons principales en site propre avec des lignes de rabattement assurées par des autobus classiques.

L'étude du tracé proposé met en évidence la volonté de désengorgement de l'axe monumental du Plan pilote aux heures de pointe, et son contournement par l'axe résidentiel. Quel effet ce projet peut-il avoir sur la perception de l'espace urbain par les usagers ?

Tout d'abord, ne comportant aucun plan de décentralisation des activités du District Fédéral, il ne modifie pas la forte attraction du Plan pilote. Il introduit en revanche un biais dans le plan originel de Brasília, conçu pour que l'usager des transports en commun ait une vision globale de la ville. L'actuel système d'autobus, le long de la ligne Ceilândia-Taguatinga-Plan pilote, permet cette vision globale en remontant l'axe monumental en direction de la *rodoviaria*. Le VLT ou le métro, avec une ligne accédant au Plan pilote par l'axe résidentiel (sens sud-nord), ne remplirait plus cette fonction. L'accès au centre de la ville ne permettrait plus cette lente introduction au cœur de la capitale, lieu symbolique de la vie politique brésilienne. La volonté des fondateurs, d'une socialisation politique sans cesse renouvelée par une longue procession solennelle vers le c(h)oeur de la *res publica*, renforçant par là-même le sentiment de citoyenneté, est ainsi remise en cause. De façon anodine, en utilisant des "tangentes" pour contourner l'axe monumental, ce projet attaque les fondements de l'unité urbanistique de Brasília.

Le tracé originel du Plan pilote devait intégrer deux contraintes : tout d'abord, celle des transports, préoccupation prioritaire, et ensuite, celle du mythe de Brasília, de la légitimité historique de la nouvelle capitale. La forme du Plan pilote (oiseau ou avion, symbolisant le "décollage" du Brésil) et l'organisation des échanges humains autour des axes de communication, répondait à ces deux exigences.

La dynamique des mouvements de population, l'affluence d'une population pauvre ont rapidement heurté la conception de l'urbanisme du Plan pilote. L'unité urbaine de la capitale a vite volé en éclats devant les processus de ségrégation sociale. L'échec des différents modèles de planification des transports en commun, illustre cette difficile conciliation entre la préservation de l'utopie et la gestion de la quotidienneté.

BIBLIOGRAPHIE

Arquivo Público do Distrito Federal, *Brasília cidade que inventei - Relatório do Plano Piloto de Brasília*, Brasília, GDF, 1991, 112 p., il.

CODEPLAN, *Anais seminários públicos III - Seção solene de abertura, A questão econômica e social, Cenários de ordenamento territorial e a Questão dos transportes*, Brasília, Codeplan, 1990, 314 p.

Garino, Jean-Pierre, Le secteur des transports urbains au Brésil, Décembre 1990, DAEI/MELTE, 22 p.

Instituto Mauà de Tecnologia, *Relatório conclusivo da primeira fase do projeto : "Realização de uma pesquisa de origem e destino, diagnóstico do transporte funcional e montagem de redes analíticas para o sistema de transportes coletivos do Distrito Federal"*, Brasília, 1986, 231 p.

Liga Tripa, *"Travessia do eixão", Liga tripa informal*, Brasília, Gráfica Valci Editora Limitada, 1987.

Ramos, Wilton Maciel, "Nouveau modèle d'exploitation des transports en commun mis en oeuvre à Brasília", 12 p.