

Les défis de la question urbaine



Illustration: Tuca Vieira / Folhapress

Les problèmes bien connus et inquiétants de nos villes doivent être considérés comme des éléments fondamentaux de notre question nationale. Les mécanismes qui soumettent la question nationale à la logique de la croissance marchande sont responsables selon Celso Furtado du maintien du Brésil à l'état de nation inachevée.

Par Luiz César Queiroz Ribeiro et Orlando Alves Santos Junior - Le Monde diplomatique Brasil - 01/04/2011

<http://diplomatie.uol.com.br/artigo.php?id=906&PHPSESSID=96f226d46dbd6a2fc238a23026bc0e8c>

Luiz César Queiroz Ribeiro est professeur à l'Institut de Recherche et de Planification Urbaine et Régionale (Ippur) de l'Université Fédérale de Rio de Janeiro (UFRJ), chercheur auprès de l'IA et du CNPq et coordinateur de l'Observatoire des Métropoles/ Institut du Millénaire-CNPq (www.observatoriodasmotropoles.net).

Orlando Alves Santos Junior est professeur adjoint à l'IPPUR/UFRJ et membre de la coordination du INCT Observatoire des Métropoles.

Traduction : Fouez Balit pour Autres Brésils

La ville brésilienne contemporaine résulte de la combinaison de deux mécanismes complémentaires : la libre marchandisation et une politique perverse de tolérance à toute forme d'appropriation du sol. La libre marchandisation a permis une alliance entre les forces à l'origine du développement capitaliste, les intérêts des multinationales et les factions locales de la bourgeoisie marchande intégrées dans le complexe formé par le trio production immobilière - travaux publics – privatisation des services publics. Le Brésil urbain est le fruit de l'action de cette coalition mercantiliste de la ville, l'Etat lui servant de condottiere, que ce soit en protégeant les intérêts de l'accumulation urbaine contre toute concurrence, en commandant la construction de gigantesques travaux urbains ou encore en ignorant son rôle de planificateur de l'accroissement urbain. Une ignorance qui, en plus de servir la marchandisation de la ville, joue un rôle fondamental dans la transformation de ces territoires



en une espèce de frontière intérieure de l'expansion du capitalisme, ouvert à une occupation libre par les masses issues du monde rural.

Entre 1950 et 1970, près de 39 millions de personnes ont quitté le monde rural et se sont transformées en travailleurs urbains vulnérables en raison du processus inachevé de la salarisation et de la propriété précaire de l'habitat informel. Dans ce contexte, l'habitat et le travail informels se sont révélés de puissants instruments d'amortissement des conflits sociaux, propriétés du modèle d'expansion capitaliste basé sur le maintien d'une concentration élevée des richesses et des revenus.

C'est pour cela que l'on peut parler d'une question urbaine au Brésil. La dynamique de formation, de croissance et de transformation de nos villes rejoint deux autres problèmes cruciaux à l'échelle nationale: la question démocratique et la question de la redistribution.

La question démocratique peut se traduire par la capacité des citoyens actifs à substituer à la coalition des intérêts, qui a soutenu le processus récent d'accumulation urbaine, un régime républicain capable d'assurer à tous un accès à la ville, c'est-à-dire le droit de participer aux délibérations relatives à la ville, à la communauté urbaine et à leurs destins.

La question de la redistribution renvoie à la rupture du contrôle exclusif des richesses, revenus et opportunités économiques résultant de l'occupation du territoire urbain, afin d'assurer à tous un accès à la ville, entendu comme un patrimoine social par opposition à sa marchandisation.

Ce sont ces revendications que portait le mouvement social dans ses propositions de réforme urbaine, revendications qui ont finalement été intégrées dans le cadre de l'Estatuto da Cidade (Statut de la Ville).

Ces problèmes bien connus et inquiétants de nos villes doivent être considérés comme des éléments fondamentaux de notre question nationale. Les mécanismes qui soumettent la question nationale à la logique de la croissance marchande sont responsables selon Celso Furtado du maintien du Brésil à l'état de nation inachevée. Dans ce contexte, nous pouvons également affirmer que nos villes sont inachevées, puisqu'elles sont incapables de résoudre les conflits et d'intégrer, même partiellement, les différents groupes sociaux.

De nouveaux défis

Nous vivons actuellement un moment crucial de mutation qui rend nécessaire la reformulation de la question urbaine brésilienne et sa traduction en nouveaux modèles de planification et de gestion de nos villes. L'accumulation urbaine est en cours de reconfiguration dans le cadre classique de la modernisation conservatrice qui préside depuis toujours à notre inclusion dans l'économie-monde. Nos villes poursuivent leur intégration dans les circuits mondiaux qui sont à la recherche de nouveaux territoires d'expansion de l'accumulation, face aux crises récurrentes du capitalisme financiarisé. Le Brésil apparaît ainsi comme un territoire attrayant en raison du cycle de prospérité et de stabilité que nous traversons, à quoi s'ajoute l'existence



d'actifs urbains susceptibles d'être spoliés et intégrés aux circuits de valorisation financière internationaux.

Nous voyons s'ouvrir un nouveau cycle de marchandisation qui combine les pratiques connues d'accumulation urbaine basée sur l'action du capital marchand local à des nouvelles pratiques mises en oeuvre par une nouvelle alliance d'intérêts urbains qui visent à transformer la ville en *commodity*. La popularisation, à l'échelle mondiale, d'une vision du Brésil, qui ne serait qu'un grand marché va à l'encontre d'une autre vision du Brésil en tant que société urbaine, démocratique, juste et durable.

L'insertion de l'accumulation urbaine dans les circuits financiers globalisés nécessite la mise sur pied de nouveaux standards de gestion du territoire. Cependant, l'analyse de la situation d'un nombre important de nos villes révèle le maintien partiel d'une logique de modernisation conservatrice de laquelle résulte une gouvernance entrepreneuriale particulière si on la compare aux pays qui vivent des processus similaires.

La compréhension de cette gouvernance est plus aisée si l'on identifie schématiquement les quatre logiques politiques particulières qui prévalent dans l'organisation et l'administration des villes. Il est également nécessaire de prendre en compte l'état de fragilité des institutions de gestion démocratique qui freine l'adoption des instruments nécessaires de planification et de gestion publique résultant de l'affirmation du droit d'accès à la ville et à l'universalité des procédures.

Ces logiques particulières divisent la machine publique en plusieurs centres de décisions qui agissent en fonction des intérêts que commande chacune d'elles. Ce sont les suivantes :

a) le clientélisme urbain qui a transféré vers les villes modernes le cadre rural de privatisation du pouvoir local, décrit parfaitement par Vitor Nunes Leal dans l'expression *coronelismo, enxada e voto* (colonelisme, houe et vote), qui, rapporté aux conditions urbaines, se transforme en *assistencialismo, carência e voto* (assistencialisme, carence et vote). Il s'agit de la logique qui est à la base de la représentation politique au sein du pouvoir législatif municipal, contrôlant une partie de la machine administrative pour permettre l'accès de la population au pouvoir public. Le clientélisme urbain est alimenté par des politiques perverses qui consistent à couvrir une série d'illégalités qui servent les intérêts des circuits de l'économie souterraine de nos villes (commerces ambulants, transports par vans, etc.) et permettent de créer des conditions d'accès à la ville, donnant ainsi naissance aux favelas et à des entités philanthropiques, souvent déguisées en ONG, pour fournir de manière sélective et individuelle, des services collectifs qui devraient être assurés par la Mairie. Actuellement, cette logique est reconfigurée par la présence, au sein des assemblées municipales, de représentants du crime organisé, comme c'est le cas à Rio de Janeiro avec le phénomène des milices.

b) le patrimonialisme urbain, fondé par la coalition marchande de l'accumulation urbaine représentée par les entreprises de travaux publics, les prestataires de services publics qui se partagent, entre autres, le puissant secteur des transports publics et le marché immobilier.



c) le corporatisme urbain se traduit de manière particulière par les segments organisés de la société civile agissant dans les espaces de participation ouverts par la Constitution de 1988. La promesse que contenaient ces canaux de participation était la création d'un cadre républicain de gestion de la ville, qui en s'implantant, créerait les conditions favorables à l'établissement d'une gestion urbaine fondée sur l'universalité des procédures. Dans les municipalités où les élections ont propulsé au pouvoir des coalitions engagées à constituer une véritable sphère publique locale, on a pu vérifier, dans de nombreux cas, l'échec de ce projet. Cela s'explique par deux facteurs : d'une part, le faible taux de participation associative dans la société –d'après les données de l'IBGE, seuls 27% de la population adulte intègre les organisations civiles telles que les syndicats, les associations professionnelles, les partis politiques, les associations de quartiers, etc.- et d'autre part, la division des mouvements sociaux dans les villes au lieu d'agir en tant que sujet collectif articulé autour d'un projet. Ces deux tendances viennent entraver la constitution d'une alliance entre le monde minoritaire des organisations civiles et une proportion importante de la population urbaine qui se mobilise politiquement mais seulement de manière ponctuelle ou temporaire. Le résultat de ces expériences participatives est que, très souvent, ce sont les intérêts des segments de la population les plus organisés qui sont satisfaits et cela ne débouche pas sur l'adoption d'une universalité des procédures, prérequis à la constitution d'une sphère démocratique et d'une bureaucratie prévoyante.

d) enfin, l'entrepreneuriat urbain, une logique récente impulsée par le surgissement du circuit d'accumulation international et des agents économiques et politiques organisés autour de la transformation des villes en projets spéculatifs fondés sur des partenariats publics-privés, ainsi que l'a décrit Davida Harvey.

Ce circuit intègre une myriade d'intérêts représentés par les entreprises de consulting en projets, les cabinets d'études, d'architecture, les entreprises de services en tourisme, les entreprises bancaires et financières spécialisées dans le crédit immobilier ou encore les entreprises spécialisées dans l'événementiel. De tels intérêts trouvent dans les nouvelles élites locales des partenaires porteurs des idéologies libérales recherchant des ressources et des fondements de légitimité qui puissent justifier la concurrence urbaine. Entre autres ressources, ces nouvelles élites font l'usage de techniques de marketing urbain, que reflètent les oeuvres exemplaires de "nouvelle ville", et qui est facilité par la situation de fragilité des partis politiques.

La politique urbaine tend à s'orienter vers la réalisation de méga-événements et d'importants investissements en faveur de la rénovation des zones urbaines dégradées, des priorités qui permettent de légitimer l'action des élites et la construction de nouvelles alliances avec les intérêts du complexe international entrepreneurial. Dans la majorité des cas, cette orientation se matérialise par la constitution de cellules de gestion technique, directement liés aux chefs de l'exécutif et composés de personnes recrutées en dehors du secteur public. La logique de l'entrepreneuriat urbain, prétendument plus efficace, implique l'abandon, voire la dévalorisation de l'organisation bureaucratique.



Cette logique d'entrepreneuriat urbain assoit l'hégémonie de la nouvelle coalition urbaine qui intègre également les logiques du clientélisme, du patrimonialisme et du corporatisme. Le résultat est un cadre de gouvernance assez particulier, où la planification, la régulation et les actions routinières sont remplacées par un cadre d'intervention fondé sur l'exception et fragilise du même coup les organes de l'administration publique et les canaux institutionnels de participation.

Une utopie en construction

En résumé, malgré les avancées du discours lié au droit à la ville, cela ne se traduit pas la définition d'objectifs et de stratégies effectives pour faire face à la problématique urbaine des villes étudiées.

Pour affronter ce nouveau contexte d'approfondissement de la marchandisation de la ville contemporaine, nous croyons qu'il est nécessaire, avant toute chose, d'actualiser la pensée du droit à la ville pour en faire la composante d'une nouvelle utopie dialectique en construction, émancipatrice et post-capitaliste, qui se matérialise dans un nouveau projet de villes et d'organisation de la vie sociale, qui doit également s'exprimer dans l'actualisation du programme et de l'agenda de la réforme urbaine et dans la promotion de pratiques et de politiques socio-territoriales d'affirmation du droit à la ville.

La reformulation de l'agenda de la réforme urbaine, qui exprime la pensée du droit à la ville, doit proposer des mécanismes de cohésion sociale d'un nouveau type basés sur l'élimination de la ségrégation sociale, la promotion des fonctions sociales de la ville et de la propriété, et la diffusion d'une nouvelle culture sociale, territoriale et environnementale qui promeut des cadres de sociabilité fondés sur la solidarité, la construction des identités et la représentation des intérêts collectifs.

Nous soulignons l'importance de sphères publiques de gestion des politiques publiques effectivement démocratiques qui dépassent les limites de la démocratie représentative libérale et rende possible la visibilité, l'interaction, l'opposition et la négociation entre les différents agents sociaux et entre ces derniers et les pouvoirs publics, de manière que la prise de décision soit le résultat de cette opposition et de cette négociation.

Le mouvement de la réforme urbaine ambitionne d'intervenir de manière programmatique dans la ville sous la forme d'une rébellion créative, cherchant à promouvoir des pratiques éducatives, des politiques publiques et des nouveaux langages culturels afin de susciter la démarchandisation de la ville et la promotion du droit à la ville, rompant, de cette manière, avec l'hégémonie du néolibéralisme entrepreneuriale.