

URBANISTES DU MONDE

Gouvernance et pratiques urbaines à Rio de Janeiro

Un zoom sur quatre expériences urbaines cariocas

Avril à Juin 2008



Urbanistes du Monde

Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme

Master Stratégies territoriales et urbaines – Sciences Po Paris

Gouvernance urbaine à Rio de Janeiro – Avril à Juin 2008 – Audrey Séon

**Pé do meu samba
Chão do meu terreiro
Mão do meu carinho
Glória em meu Outeiro
Tudo para o coração
De um brasileiro.**
Caetano Veloso, Mart'nalia

AVERTISSEMENT AU LECTEUR :

Cette étude est le fruit d'un travail de recherche consciencieux, bien qu'influencé par des rencontres et trois mois et demi de vie à Rio. La vision des questions de gouvernance proposée dans les feuillets qui suivent est empreinte de cette expérience *in situ* et n'a pas de prétention à l'exhaustivité.

Auteur : Audrey Séon

Après deux ans passées sur les bancs du premier cycle ibéro-américain de Sciences Po Paris et une année de stage en ONG en Equateur, elle entre en master Stratégies Territoriales et Urbaines. Lors de son stage de fin d'études au sein de UN Habitat à Rio de Janeiro au Brésil, elle collabore avec l'association Urbanistes du Monde en partenariat avec la Fondation Charles Léopold Mayer pour mener à bien une étude sur les pratiques urbaines et la gouvernance dans les métropoles du Sud. Diplômée de Sciences Po Paris, elle travaille aujourd'hui pour un bureau d'études spécialisé en urbanisme et aménagement du territoire.

Date de rédaction : Octobre/Novembre 2008

Synthèse de l'ensemble des fiches

Ces différentes fiches ont pour vocation de mettre en lumière chacune un aspect de la gouvernance urbaine tout en abordant différents secteurs des politiques urbaines. En jonglant entre ces différents domaines et donc ces différents « systèmes », il s'agit d'éclairer un fonctionnement plus global, de mettre en avant des acteurs clés comme l'Institut Pereira Passos, des processus comme la mise en place du programme Favela Bairro, des réglementations comme celles qui régissent la protection du Parc Naturel de la Tijuca et enfin des résultats, ceux que constatent au jour le jour les usagers des navettes maritimes qui relient les différentes municipalités autour de la baie de la Guanabara. La gouvernance urbaine est donc ici un prétexte à une étude multi-faciale qui doit se lire comme un tableau à double entrée : une approche sectorielle et une autre conceptuelle autour de la gouvernance. La gouvernance est pour moi une notion abstraite, un idéal vers lequel tendre qu'on ne rencontre souvent que partiellement mais qui donne néanmoins des clés d'analyse pour éviter une lecture trop étroite de réalités urbaines souvent complexes où se mêlent acteurs, intérêts (politiques, économiques, sociaux, médiatiques...), et enjeux. Ce concept de gouvernance qui peut, parfois, renvoyer aux exigences des Institutions de Bretton Woods (Fonds Monétaire International et Banque Mondiale) n'évoque pas que de bons souvenirs dans un pays qui a connu les Politiques d'Ajustement Structurel. Mais soyons clair, il ne s'agit pas, dans notre cas, de partir à la chasse de la « bonne gouvernance ». Il s'agit de poser un regard sur une agglomération, sur un système urbain et ses complexités, et poser les questions qui peuvent permettre de faire avancer une réflexion plus globale sur la gestion urbaine. Il s'agit également de démythifier la ville sans l'embellir non plus, simplement écarter les légendes urbaines pour reconnaître les réussites et les leçons à tirer de telle ou telle innovation urbaine. La ville comme un laboratoire d'alchimie où l'on recherche de nouvelles formules possibles pour tendre vers une forme de gouvernance qui doit aujourd'hui être capable de prendre en compte tous les citoyens d'un territoire et leur donner la possibilité d'une vraie participation démocratique. Un défi qui reste à relever.

Introduction :

Rio de Janeiro. Derrière les cartes postales et sous le regard du « Cristo Redentor », une agglomération d'aujourd'hui environ 11 millions d'habitants¹, la deuxième du Brésil après São Paulo. Entre la montagne et la mer, entre la plage et la forêt, Rio s'étend sur la côte Est de la Baie de la Guanabara, morcelée et découpée par un relief qui lui donne cette allure enchanteuse, ce cachet indémodable et une attraction indéniable. Rio, ce sont aussi des vues panoramiques innombrables où la ville dévoile chaque fois une nouvelle facette, un nouveau décor. Rio, c'est surtout ce mouvement, cette rudesse, ces contrastes saisissants qui vous capturent une fois sorti de la contemplation. Rio, ce sont également des codes, souvent tacites, qui répondent à ces contrastes : des endroits « où aller » et d'autres non ou encore des heures et des jours « à connaître » pour déambuler dans le centre. Rio et toute sa diversité. Rio et l'attachement de ses 11 millions d'habitants à leur ville, mise en avant orgueilleusement chaque fois que cela est possible. Fierté donc et quelque part, dans les rues, derrière les immeubles délabrés, les mots, les monuments, les musées, un parfum nostalgique qui imprègne la ville qui passa jadis du statut de simple port colonial à celui de capitale de l'immense empire portugais avant de connaître les fastes de l'indépendance et de l'empire et ceux de la République. Capitale détrônée, déclassée par São Paulo en termes économiques, Rio semble toujours avoir du mal à accepter ce qu'elle est devenue. Cette impression serait-elle due aux nombreux événements liés à l'anniversaire de l'arrivée de la Cour Portugaise au Brésil ? Peut-être... ou tout simplement est-ce une sensation diffuse qui ne se perçoit que progressivement en pénétrant les coins et recoins de la ville.

Si Rio ne semble laisser personne indifférent, cela ne doit pas faire oublier la réalité d'une agglomération aujourd'hui devenue une réelle métropole (Kleiman), qui fait face à de nombreux défis urbains, comme l'ensemble des villes de sa taille. Il s'agit au cours des paragraphes qui vont suivre d'analyser ces défis sur un mode quelque peu original.

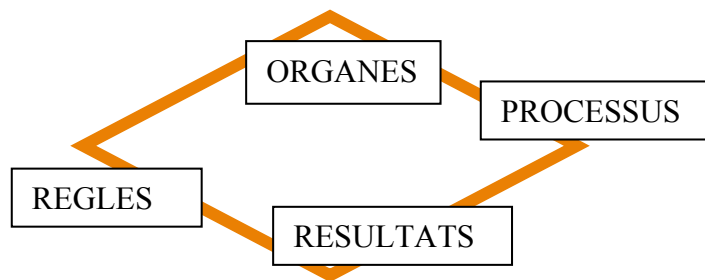
En effet, ce document est tout d'abord le fruit d'un partenariat entre l'Association Urbanistes du Monde, le master Stratégies Territoriales et Urbaines de Sciences Po et la Fondation Charles Leopold Mayer pour le Progrès de l'Homme. Ce partenariat a permis la mise en place de binômes pour mener à bien une étude sur quelques grandes villes situées dans les pays dits « du Sud » sur le thème des pratiques urbaines alternatives et de la « gouvernance ». Les définitions de la gouvernance sont nombreuses et on peut utiliser ce même mot dans des situations et avec des fins très différentes. Le fait est que dans la démarche d'Urbanistes du Monde, il s'agit de poser un autre regard sur les villes du « Sud », de laisser de côté les mots de « chaos urbain » et de « désorganisation » utilisés très souvent à tort et à travers pour mettre en avant des expériences urbaines intéressantes en matière de transports publics, d'habitat populaire, d'environnement, de vie de quartiers et d'accès aux services de base, expériences qui seraient le fruit d'une gouvernance originale, à valoriser. Le mot gouvernance² est donc pris dans un sens large et appliqué à des

¹ Pour ce qui est des données socio-économiques, se reporter aux actes du Conseil Stratégique d'Informations de la Ville intitulés « O Rio na virada do século : do censo 1991 à PNAD 2006 ». DIG/IPP – 28/05/2008

² La gouvernance peut être définie comme un **processus de coordination d'acteurs**, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts discutés et définis collectivement. La gouvernance renvoie alors à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux, d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, à la capacité de fournir des services et à assurer sa légitimité. Le Galès

expériences en particulier plus qu'au contexte global de gestion de la ville. La gouvernance dépasse largement le « gouvernement » dans le sens où elle ne suppose pas seulement un acteur qui mettrait en place une politique publique définie mais se base sur l'interaction et les synergies entre une pluralité d'acteurs, les règles qui leur sont imposées ou qu'eux-mêmes s'imposent, les institutions ou organes auxquels ils appartiennent et leur histoire, les processus qu'ils mettent en place et enfin les résultats qu'ils obtiennent.

Le losange de la gouvernance :



Cet ensemble de fiches sur Rio de Janeiro doit nous permettre de croiser les enjeux urbanistiques et le thème de la gouvernance en nous plongeant dans les différents secteurs qui font la ville. Nous serons également amenés à réfléchir sur les acteurs de la gouvernance à Rio, leur rôle et interaction dans la ville, ainsi que sur leurs pratiques originales et intéressantes dans la perspective d'une réponse apportée aux défis de la gouvernance urbaine. En filigrane, tout au long de ces fiches, nous essayerons de comprendre comment les héritages qu'a reçus Rio influencent la gouvernance d'une ville aujourd'hui devenue une véritable métropole.

C'est dans ce cadre-là qu'après avoir éclairci quelques spécificités du système local brésilien, nous nous intéresserons à quatre projets urbains *cariocas* qui nous permettront de mettre en valeur successivement **une des quatre composantes de la gouvernance urbaine, à savoir les règles, les organes, les processus et les résultats**. Les projets, programmes ou dispositifs étudiés sont les suivants :

- Au-delà des stéréotypes, les favelas aujourd'hui à Rio.
- La protection d'une des plus grandes forêts urbaines au monde : le massif de la Tijuca
- Fiche entretien de Luis Paulo Leal, Gestionnaire de Projets à l'Institut Pereira Passos
- Le système de navettes maritimes entre Rio et Niteroi, une histoire ancienne qui a de l'avenir



Figure 1: Façade du centre social São Martinho - Lapa - RJ

Enfin, en guise de hors-d'œuvre, et avant la lecture des fiches thématiques, il est conseillé de parcourir rapidement les quelques paragraphes qui suivent afin de posséder quelques références sur le système local brésilien et d'éviter ainsi de lourds contresens.

Ce qu'il faut savoir pour comprendre les enjeux de gouvernance à Rio:

La municipalité (município) comme chaînon premier de l'Etat fédéral

Quand on pense au modèle fédéral d'organisation de l'Etat qui est celui adopté par le Brésil, les exemples des Etats-Unis d'Amérique ou des Etats Fédérés d'Allemagne constituent des référents qui peuvent parfois faire oublier les spécificités du schéma fédéral brésilien. Cet immense pays et son histoire marquée successivement par l'héritage portugais, l'Empire et la conformation d'une République, l'ère Vargas et surtout la dictature militaire influencent largement l'écriture de la Constitution de 1988 qui marque le retour à la démocratie et régit toujours l'Union.

En effet, un élément important que se plaisait à me rappeler A. Paranhos (UN Habitat) lors de notre entretien est que le Pacte Fédéral Brésilien n'unit pas des Etats mais bien l'ensemble des Municípios qui sont à la base du système politique brésilien. Par conséquent, les municipalités ne dépendent d'aucune autre autorité et ne sont pas soumises aux Etats. Le couple Municipalités/Union maintient une « relation » directe. Le mouvement Municipaliste qui s'était affirmé dans les années 20 à retrouver un nouveau souffle avec le retour à la démocratie en 1988 et cette autonomie de nouveau concédée aux municipalités tient une place spéciale et symbolique dans la réaffirmation des libertés, droits et devoirs suite à la fin de la dictature. Le Brésil compte aujourd'hui 5 562 municipalités en plus du District Fédéral. Rio est aujourd'hui l'une d'elles mais il convient de prendre en compte sa situation particulière. En effet, la ville a changé de nombreuses fois de statut et reste une référence pour les autres municipalités brésiliennes. De capitale de l'Empire portugais, elle acquiert le statut de ville neutre en 1824 puis District fédéral en 1889 lors de la proclamation de la République, tout en restant pour longtemps capitale du pays avant d'être remplacée

par Brasilia en 1960. La même année, elle devient une « Cidade Estado » (Municipalité et Etat confondus) pendant 14 ans avant l'unification de l'Etat de Guanabara à celui de Rio de Janeiro dont la ville devient la capitale. Les impacts financiers seront importants pour la ville de Rio, amenée à partager les ressources du nouvel Etat de Rio de Janeiro avec les municipalités voisines.

Le ministère des villes et la question en suspens des aires métropolitaines

Fait intéressant, depuis quelques années le gouvernement brésilien a adopté un Estatuto da Cidade (juillet 2001) et créé un ministère des Villes (Ministerio das Cidades, 2003). Alors que la réflexion sur le thème de la politique et réforme urbaine a été lancée dès le début des années 90, cette loi donne la possibilité à l'Union et aux villes de mettre en place des instruments de réforme urbaine visant à l'inclusion sociale et territoriale des villes. Après les premières étapes de mise en place de ce nouvel instrument et du ministère chargé de son application, orientation et actualisation, il est intéressant de se pencher sur cet intermédiaire original entre l'Union et les villes brésiliennes. Aujourd'hui, le ministère des villes est devenu un acteur important sur la scène locale, toujours en recherche de reconnaissance certes, mais avec la volonté de se convertir entre un véritable trait d'union entre Brasilia et les villes de l'immense territoire brésilien.

Estatuto das cidades Loi N°10.257, du 10 juillet 2001.

<http://www.estatutodacidade.org.br/>

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm

<http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/estatuto/>

www.cidades.gov.br/

La singularité du système municipal brésilien à l'approche des élections municipales

Hérité du système local portugais, le pouvoir local brésilien est dual et se compose d'une Chambre (Câmara de Vereadores) et d'un exécutif. Cette singularité doit être absolument prise en compte dans l'étude de la gouvernance. La chambre législative est constituée de Vereadores, agents publics élus à la proportionnelle, en fonction du nombre d'habitants dans la municipalité (min. 9, max. 55). Elle a trois fonctions principales : législative avec l'approbation des lois en ce qui concerne les compétences exclusives de la municipalité, de surveillance et contrôle de l'Administration locale, notamment sur l'exécution du budget et la tenue des comptes, et enfin administrative, dans son organisation interne et celle de son personnel et de ses services. La chambre a un président qui est distinct du Prefeito (Maire) et constitue le chef du législatif municipal.

Le Prefeito et son binôme, le Vice-Prefeito, sont eux-aussi élus au Suffrage Universel, le même jour que les Vereadores (élus de la Chambre législative). Du fait de cette approbation populaire, le Prefeito est réellement la figure de proue du système municipal, de par ses attributions, ses responsabilités et sa visibilité. C'est sur lui et son équipe que repose la confiance populaire pour régler les problèmes auxquels fait face la municipalité. Il n'est soumis qu'à l'obéissance de la loi et est une figure forte face au Gouverneur d'Etat. Représentant légal de la municipalité, responsable politique, il remplit de nombreuses

fonctions : exécutives, administratives, de mobilisation des forces policières, de présentation des comptes. Après deux mandats consécutifs de 4 ans, le Prefeito n'est pas autorisé à se présenter à la prochaine élection.

Alors que je conduisais les entretiens à Rio au printemps 2008, les premières discussions et diagnostics sur les élections allaient bon train, malgré un paysage politique pour le moins confus à mes yeux. Les nombreuses alliances et les interactions entre les jeux politiques locaux et nationaux dans une ville de l'importance de Rio rendaient difficile une identification des candidats et de leurs réelles chances. De même, pour mes interlocuteurs. Morceaux choisis :

Ninguém sabe o que pode acontecer. O quadro é confuso, ha alianças de todo tipo e o mesmo governo da União (Lula) esta contratando alianças com partidos politicos diferentes em todo o pais. Kleiman

La politique prend trop le pas sur l'intérêt général. Et il existe une réelle préoccupation sur la gestion à venir. Bouvard

Hoje Maia vai sair, a substituição é obrigatória depois de ele exercer o poder durante três mandatos e Conde, seu aliado, uma vez, nos ultimos 16 anos. Ha muitas duvidas em cuanto a carreira eleitoral e seu resultado. Paranhos.

O governo local no Rio sempre esta em oposição ao governo federal, não ha combinação das frequências políticas. A novidade na paisagem politica do Rio é a entrada das igrejas evangelicas no jogo (Crivella). Até os anos 60, a Igreja Catolica mantinha sua influencia e seu poder e nos anos 80, as comunidades eclesiasiticas de base (inspiradas pela Teologia da Liberação) foram importantes no palco politico, como entes de resistencia. Costa

Les élections qui auront lieu au mois d'octobre seront décisives après un dernier mandat de Maia, en demi-teinte. D'autant plus, qu'il s'agit de prendre à bras le corps des questions centrales pour l'ensemble de la population : habitat, transports, violence, et de donner de la crédibilité à la ville si elle veut mener à bien les projets dans lesquels elle s'est engagée (Coupe du monde 2014, Jeux Olympiques 2016 notamment).

Pour une vision plus complète de ce « jeu municipal », se reporter aux articles de l'IBAM : "O municipio no Brasil":

<http://www.ibam.org.br/publicue/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>

Conclusion : la carte de la culture, un joker ?

Après avoir successivement évoqué projets urbanistiques et gouvernance, en faisant le choix délibéré d'entremêler et éclairer les concepts sous différents angles au fil des fiches, nous pouvons à présent prendre un peu de recul pour regarder les défis de cette métropole qu'est Rio. Il semble que suite à la période de retour à l'Etat de Droit (Nouvelle constitution en 1988), la gestion de la ville s'oriente vers la mise en application d'une approche qui fait place aux thèmes de la gouvernance dans différents domaines, parfois explicitement, parfois beaucoup moins. Ces « principes » de la gouvernance n'ayant en aucun cas intérêt à être dogmatiques, bien au contraire, il est simplement intéressant de noter les avancées qu'ils ont accompagnées en termes de gestion urbaine. Notre but a été de mettre en lumière les quatre grands axes de la gouvernance, en montrant comment ils influent sur la gestion de la ville, les uns par rapport aux autres, parfois certains plus que d'autres suivant les domaines d'action. Mais il est indéniable qu'une prise de conscience autour des thématiques de gouvernance a eu lieu dans les années 90. L'émergence du programme Favela Bairro ou l'Agenda 21 ne sont que deux exemples parmi d'autres. On est finalement arrivé à un mélange entre le *modèle fonctionnaliste* qui a été en vigueur pendant très longtemps à Rio sur lequel s'est superposé un *modèle stratégique* (gouvernance urbaine) (Kleiman). Ce qui explique que de nombreuses questions restent en suspens notamment quant à une consultation plus large des citoyens. Il semble donc que la gestion de la ville ait besoin d'une touche de fraîcheur et d'un renouvellement de la réflexion sur les thèmes de gouvernance, notamment à une échelle métropolitaine pour faire face aux défis qui sont plus que jamais d'actualité (questions sociales, violence/sécurité, environnement/transports).

Dans un cadre local où les compétences se chevauchent et les intérêts politiques ne sont pas en reste, les différentes fiches ont montré un jeu complexe où la Municipalité et l'Etat de Rio se partagent le devant de la scène mais où les interlocuteurs se multiplient, notamment les entreprises privées concessionnaires. D'où l'intérêt de renforcer le dialogue avec les citoyens-bénéficiaires des services basiques afin d'exercer un contrôle sur la bonne gestion de l'argent public.

Cet ensemble de considérations a son importance si on comprend que Rio doit « gérer » son héritage. Pendant longtemps ville phare et vitrine du Brésil, Rio a encore un rôle de *leadership* pour l'ensemble du pays et reste un modèle sur lequel on a toujours un coup d'œil. Rio tient à son image et ses habitants sont là pour vous rappeler combien elle est importante à leurs yeux. Surnommée « Cidade Maravilhosa » (Ville Merveilleuse), Rio bénéficie d'un cadre et d'un patrimoine qui la prédispose au tourisme, même si en retour celui-ci a ses exigences. Connue et renommée mondialement pour son Carnaval, elle est aujourd'hui talonnée de très près par Salvador de Bahia qui a joué ses atouts sur cette période de l'année et attire de plus en plus de touristes qui ne se rendent pas à Rio. Mais il existe cette prise de conscience des richesses culturelles et touristiques de la ville et une volonté de les mettre en valeur et de pouvoir accueillir de grands événements mondiaux. L'accueil des Jeux Panaméricains a été un bon test, réussi, en attendant la Coupe du Monde 2014 et peut-être les Jeux Olympiques. De plus, ils ont été l'occasion d'investissements intéressants en termes d'infrastructures (Linha Amarela, une avenue importante, requalification du quartier de l'Engenhão). Maia, le maire sortant, avait aussi fait le pari de la culture, un thème valorisé par les habitants de Rio, quelle que soit leur classe sociale

(importance de la musique, de la danse, Carnaval, petits festivals de théâtre et de cinéma). Rêvant d'un nouveau Bilbao, il a cependant vu les négociations avec Guggenheim échouer et s'est donc concentré sur la Cité de la Samba (Cidade do Samba) comme projet de requalification d'une partie de la zone portuaire et la Cité de la Musique, dans le quartier de la Barra da Tijuca. Rio sait qu'il est possible d'abattre sa carte culture mais celle-ci ne résoudra pas tout. C'est peut-être le principal apprentissage de la dernière mandature de Maia. Entre culture et tourisme, Rio a de vrais avantages compétitifs par rapport à São Paulo, aux villes minières, et à Salvador et Recife. Rio a de plus conservé les sièges des grandes entreprises que sont Petrobras et Varig, deux ports et une industrie de construction navale, ainsi que des activités tertiaires en nombre, qui sont là pour équilibrer son tissu économique.

Les *Cariocas* attendent beaucoup des changements liés aux élections pour redonner à la ville un certain dynamisme. Et leur principale préoccupation se porte sur la lutte contre la violence née du trafic de drogue. En effet, on ne peut comprendre les questions de gouvernance et les paradoxes de cette ville si on ne met pas en lumière le statut historique de la ville et en même temps, la guerre qui s'y joue.

Mots clés thématiques: Développement local, Efficience de l'action publique, Gestion des territoires, Gouvernance urbaine, Municipalité, Politique publique

Mots clés acteurs : Administration publique, Administration sectorielle, Institution publique locale, Service Public

Mots clés géographiques : Amérique du Sud, Brésil

Annexe 1 : CARTES



Figure 2 : Etats et découpage en grandes régions au Brésil

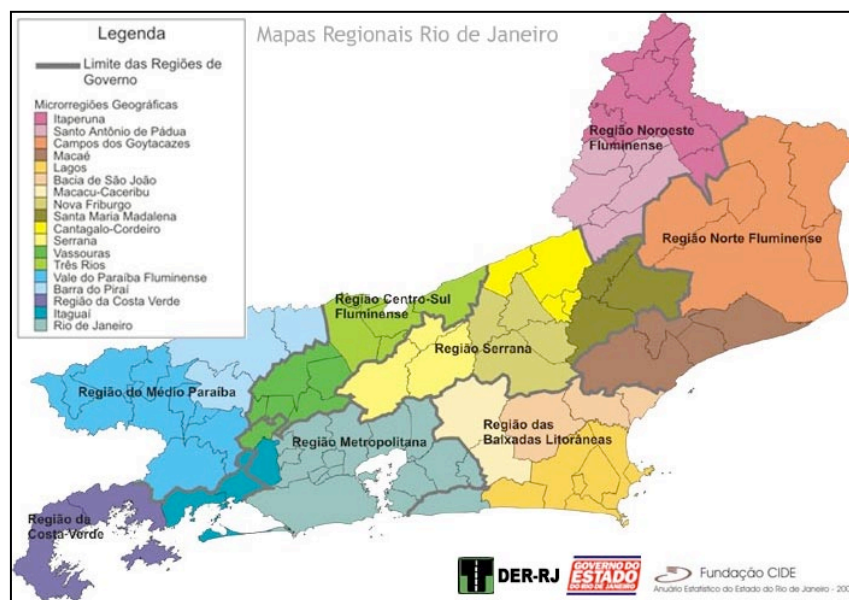


Figure 3 L'Etat de Rio de Janeiro, à l'intérieur duquel se trouve la Région métropolitaine de Rio

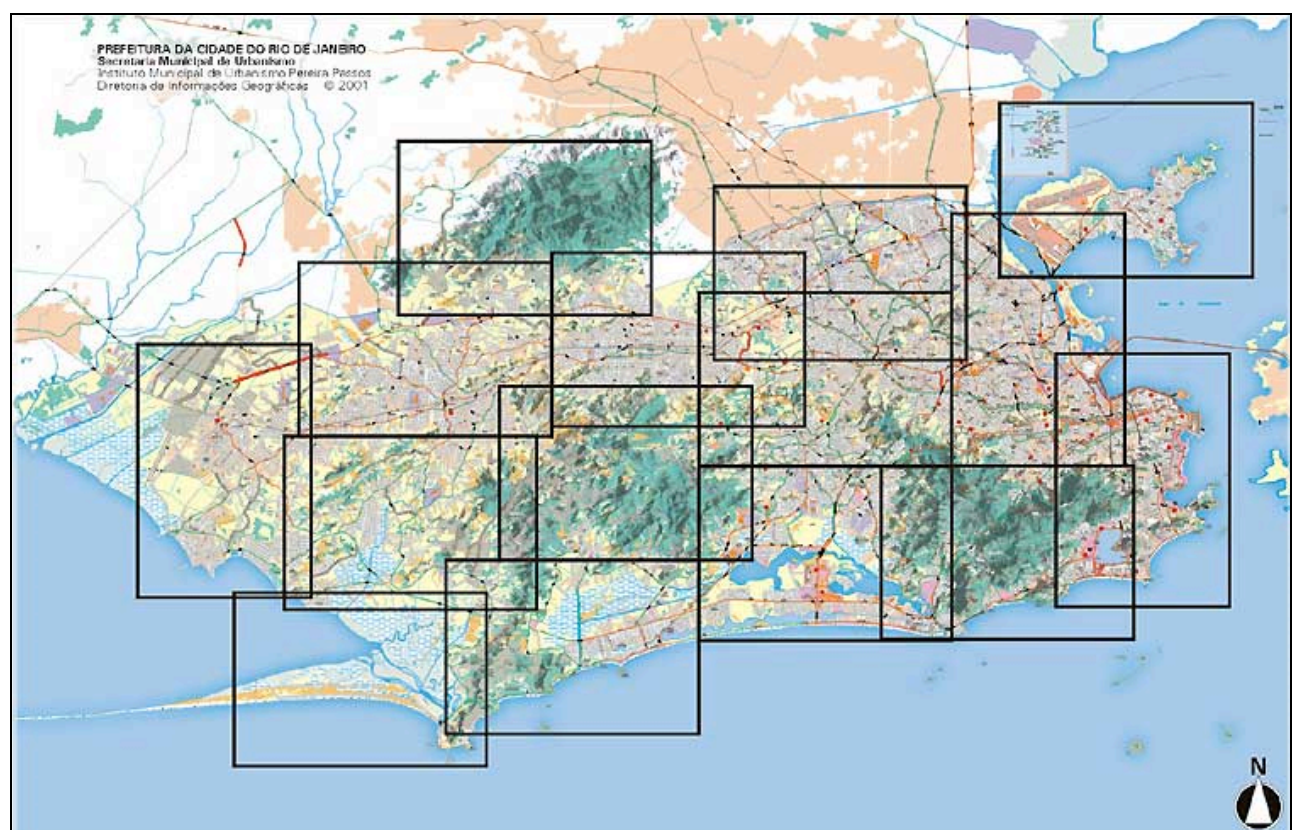


Figure 4: Carte de la ville de Rio