

**LES ENTRAVES AU DÉVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE MÉTROPOLITAINE
DU LOGEMENT AU BRÉSIL***

*OS ENTRAVES AO DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA METROPOLITANA DE
MORADIA NO BRASIL*

*THE OBSTACLES TO THE DEVELOPMENT OF THE METROPOLITAN POLICY OF
HOUSING IN BRAZIL*

Eloísa Dias Gonçalves¹

Résumé: Dans les aires soumises à la métropolisation, la question du logement affecte l'ensemble du territoire métropolitain, devant être traitée telle qu'une politique publique d'intérêt commun. Les aires métropolitaines doivent alors concevoir et exécuter une politique métropolitaine du logement. Le Statut de la métropole, approuvé en 2015, s'avère une avancée dans ce sens, mais pas suffisante. Ainsi, pour développer cette politique, de nombreux entraves doivent être surmontés. Comme nous analysons dans cet article, ces obstacles découlent autant de la faiblesse des métropoles dans le cadre juridique brésilien, résultant de leur manque de légitimité politique et de moyens, que de la remise en cause de la planification urbaine et sectorielle par les instruments de l'urbanisme de projet, tels que les grands projets urbains, les opérations urbaines concertées, les partenariats publics-privés et les grands événements.

Mots-clés: droit au logement; aires métropolitaines; politique du logement; urbanisme de projet; planification urbaine.

Resumo: Nas áreas submetidas à metropolização, a questão da moradia afeta todo o território metropolitano, devendo ser tratada como uma política pública de interesse comum. As regiões metropolitanas devem assim conceber e executar uma política metropolitana de moradia. O Estatuto da metrópole, aprovado em 2015, representa um avanço nesse sentido, mas não o suficiente. Assim, para desenvolver essa política, diversos entraves devem ser superados. Como nós analisamos nesse artigo, esses obstáculos decorrem tanto da fraqueza das metrópoles no ordenamento jurídico brasileiro, resultante da sua falta de legitimidade política e de recursos, como da desconsideração do planejamento urbano e setorial pelos instrumentos do urbanismo de projeto, tais como os grandes eventos urbanos, as operações urbanas consorciadas, as parcerias público-privada e os megaeventos.

Palavras-chave: direito à moradia; regiões metropolitanas; política habitacional; urbanismo.

*Artigo submetido em 18/01/2021 e aprovado para publicação em 28/01/2021.

¹ Doutora em Direito pela Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (França), em cotutela com a Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professora da Faculdade Damas. Mestre e bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pesquisadora do grupo de pesquisa PRO POLIS, do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR. E-mail: dg.eloisa@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2844-6373>.

Abstract: On the areas submitted to metropolization, the issue of housing affects all the metropolitan territory and must be addressed as a public policy of common interests. The metropolitan areas should, therefore, conceive and execute a metropolitan policy of housing. The Metropolitan Statute, approved in 2015, represents an advance on the matter, but it is not enough. In order to develop this policy, several challenges must be overcome. As we analyze on this article, these obstacles are result both from the weakness of the metropolis with the order of the Brazilian legislation, created by its lack of political legitimacy, and the absence of considering urban and sectoral planning through the instruments of strategical planning, such as large urban events, consortium urban operations, partnerships public-private and mega-events.

Keywords: right to housing, metropolitan areas, housing policy, urban planning, strategical planning.

Introduction

La question du logement n'est pas nouvelle et elle a déjà été comprise de différentes façons. Ces dernières années, en raison de l'urbanisation exacerbée et de la mondialisation, elle a néanmoins atteint au Brésil une complexité et une étendue considérables, notamment dans les métropoles. Cette nouvelle échelle de défis pose des problèmes jusqu'alors inattendus et requiert des solutions innovantes de la part des pouvoirs publics afin d'assurer la mise en œuvre du droit au logement. Malgré ce fait, la politique du logement – qui joue un rôle déterminant dans la configuration de l'urbanisation et dans l'aménagement du territoire urbain – n'est pas encore traitée comme une « politique publique d'intérêt commun » : elle demeure mise en œuvre de façon fragmentée et peu efficace.

Au Brésil, la doctrine reconnaît que la politique du logement dans les aires marquées par la métropolisation ne peut se limiter au niveau communal : elle doit être conçue et planifiée à l'échelle métropolitaine. Des recherches dans différents domaines mettent l'accent sur le rapport existant entre le logement et le développement du territoire métropolitain, surtout à partir des analyses des cas particuliers². Selon Paulo Nascimento Neto (2015, p. 95),

² En ce sens, voir notamment : SOUZA, Barbara Cecilia Machado Fontes de. *Desenvolvimento regional e gestão metropolitana: reflexões a partir da política habitacional na região metropolitana de Aracaju*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais) – Universidade Federal de Sergipe, 2009. NASCIMENTO NETO, Paulo. *Políticas de habitação em espaços metropolitanos: obstáculos à articulação regional na área metropolitana de Curitiba*. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Escola de Arquitetura e Design, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2015. FRANÇA, Karla Christina Batista de. *Habitação de interesse social e governança urbana: desafios, resistências e potencialidades na área metropolitana de Brasília*. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015. SILVA, Paula Francisca Ferreira da. *As políticas públicas de habitação de interesse social na produção do espaço*

il fait consensus dans la littérature scientifique que la question du logement est essentiellement métropolitaine et exige des mécanismes d'action qui dépassent les limites communales. Cela est même reconnu par les documents de planification au niveau fédéral, comme le Plan national d'habitation et la Politique nationale du logement.

En 2015, l'approbation de la loi fédérale n° 13.069, dite Statut de la métropole, a ravivé le débat sur la gouvernance métropolitaine. Elle établit un modèle de structure de gouvernance, ainsi que des directives qui doivent guider la gestion partagée des politiques publiques d'intérêt commun et met en avant le rôle de la planification pour l'intégration et la coordination des actions locales. La création des aires métropolitaines constitue une potentielle réponse aux problèmes engendrés par l'étalement urbain et par la concentration de flux dans une aire urbaine soumise à la métropolisation. En théorie, elle devrait permettre la coordination des actions, de la planification et de la gestion des affaires métropolitaines. Néanmoins, la simple création d'un établissement ou de toute une structure chargée de l'intérêt commun ne suffit pas pour assurer l'efficacité des politiques métropolitaines, telles que la politique du logement.

Il est alors possible de parler de gouvernance métropolitaine au Brésil, bien qu'elle fasse seulement ses premiers pas, d'où l'utilité d'analyser les obstacles à son déploiement. En partant de la prémisse que le logement soit une « politique publique d'intérêt commun »³, nous irons analyser les obstacles à son plein développement, du fait des particularités du régime juridico-politique des aires métropolitaines brésiliennes.

Comme nous le verrons, la faiblesse des aires métropolitaines brésiliennes, résulte de leur manque de légitimité politique, ainsi que de la limitation de leurs moyens. Cette situation est encore aggravée par la soumission de la planification urbaine à l'urbanisme de projet, facilitée par la portée juridique limitée des plans d'urbanisme et par l'autorisation de grands projets, qui mettent en danger le développement d'une politique du logement solide et planifiée dans les métropoles. L'analyse de tous ces facteurs nous permettra de mieux comprendre les obstacles à la mise en œuvre de la politique du logement à l'échelle métropolitaine.

urbano: o caso da Região Metropolitana de Campinas. Tese (Doutorado em Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

³ Sur ce sujet, voir notamment : GONÇALVES, Eloísa Dias. *La métropole* : un nouveau territoire du droit au logement au Brésil. Thèse (Doctorat en droit public) – Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Paris, 2020.

1. La faiblesse des aires métropolitaines brésiliennes

Malgré les avancées du Statut de la métropole, les aires métropolitaines demeurent toutefois assez fragiles. Une légitimité politique leur fait défaut pour qu'elles puissent faire prévaloir l'intérêt commun sur les intérêts locaux, contexte difficile qui est encore aggravé du fait qu'elles disposent de moyens d'action limités.

1.1. Le manque de légitimité politique des aires métropolitaines

D'après les directives du Statut de la métropole, la mise en œuvre d'une politique métropolitaine du logement passe par la planification – avec l'élaboration du PDUI et du plan métropolitain de logement – mais ne s'arrête pas là : il faut mettre en pratique les directives des plans et les décisions prises par la gouvernance interfédérative. Pour faire prévaloir l'intérêt commun sur les intérêts locaux et encourager la prise en compte de la question métropolitaine par les politiques locales de l'habitat, l'aire métropolitaine a besoin d'être politiquement légitime. Christian Lefèvre se montre catégorique à ce sujet : « Pour gouverner la métropole, il faut que celle-ci soit légitime » (LEFÈVRE, 2009, p. 80).

La légitimité est encore plus nécessaire quand les entités qui la composent sont dotées d'une autonomie, comme c'est le cas des communes brésiliennes. Renforcer l'autorité métropolitaine est ainsi essentiel pour qu'elle puisse mettre en œuvre les politiques publiques d'intérêt commun. En dépit de cela, même après l'instauration de la réglementation portant sur le Statut de la métropole, les aires métropolitaines demeurent politiquement faibles. Plusieurs facteurs contribuent à ce défaut de légitimité : les membres des instances de la gouvernance interfédérative ne sont pas élus ; la définition des compétences des aires métropolitaines fait l'objet de querelles politiques et juridiques qui entravent leur gestion ; l'absence de critères objectifs pour la création des aires métropolitaines découle d'un manque d'identité fonctionnelle dans plusieurs métropoles.

Dans l'ouvrage où elle s'interroge sur les raisons pour lesquelles les aires métropolitaines ne coopèrent pas, Sol Garson insiste sur les obstacles à la construction de la gouvernance métropolitaine que l'on rencontre dans divers pays et réalités, tels que l'imposition par le gouvernement central d'un modèle de gouvernance qui ne prend pas en compte les spécificités locales ; le fait que les structures de gouvernance soient en général fondées sur la légitimité fonctionnelle, mais manquent de légitimité politique en raison de

leur absence d'autonomie ; la résistance des gouvernements à transférer les compétences aux structures métropolitaines (GARSON, 2009, p. 90-91).

Au Brésil, la création des aires métropolitaines est prévue par la Constitution fédérale, mais même après les débats constitutifs, elles ne sont toujours pas devenues des entités fédérées. Une réglementation détaillée des aires métropolitaines a, en effet, été suggérée dans l'avant-projet de la Constitution, élaboré par la Commission provisoire d'études constitutionnelles instituée par le Décret n° 91.450 du 18 juillet 1985 (FOLHA DE SÃO PAULO, 1986, p. 2). L'avant-projet prévoyait que les États disposeraient sur « l'autonomie, l'organisation et la compétence de l'aire métropolitaine en tant qu'entité publique et territoriale du gouvernement métropolitain », pouvant lui déléguer le prélèvement de taxes, contributions d'amélioration et tarifs – ce qui doterait les aires métropolitaines de leur propre fiscalité – ainsi que sur la compétence pour régler les questions d'intérêt de l'aire métropolitaine (article 130 de l'avant-projet constitutionnel). La Commission provisoire a également suggéré l'obligation, pour l'Union, les États et les communes intégrés dans l'aire métropolitaine, de destiner, dans leurs budgets, de ressources financières compatibles avec la planification, l'exécution et la continuité des services métropolitains (article 129 de l'avant-projet constitutionnel). En outre, un fonds de participation des aires métropolitaines – similaire à celui des États et des communes – était prévu, une partie des ressources prélevées par l'Union lui étant destinée (article 143 de l'avant-projet constitutionnel). Selon Miguel Reale (1986), qui faisait aussi partie de ladite Commission, ces propositions impliqueraient que les aires métropolitaines en viennent à intégrer le cadre fédératif, établissant « une nouvelle fédération ».

Cet avant-projet prévoyait également que la création des aires métropolitaines serait soumise à un référendum populaire, son approbation dépendant de l'avis favorable de la majorité des électeurs de la plupart des communes directement concernées (article 132 de l'avant-projet constitutionnel). Ce dispositif « révèle le but louable – et qui doit être maintenu – de démocratiser la décision » (FOLHA DE SÃO PAULO, 1986, p. 2). Malgré ces efforts de démocratisation, l'avant-projet a été fortement critiqué par les communes et par les maires, notamment ceux du Front municipaliste national, qui considéraient qu'il présentait « des restrictions sérieuses à l'autonomie des communes » (RODRIGUES, 1987). Finalement, ces suggestions n'ont pas été retenues et la Constitution fédérale s'est contentée d'attribuer aux États la compétence pour la création d'unités territoriales, sans préciser leur nature juridique, ni prévoir des mécanismes propres à leur assurer une plus grande légitimité politique. Et

même si la participation des communes dans les aires métropolitaines est obligatoire et si formellement les communes ne peuvent pas s’opposer à cette participation, tel l’a statué le Tribunal fédéral suprême lors du jugement de l’ADI n° 1842, comme la législation n’a pas bien délimité les activités des instances métropolitaines, laissant une grande marge de manœuvre aux acteurs locaux, ceux-ci peuvent restreindre considérablement le champ de l’action métropolitaine, voire la bloquer.

En comparant les institutions régionales obligatoires et volontaires, Gustavo Machado souligne que ces dernières jouissent d’une plus grande légitimité face aux pouvoirs locaux, ce qui favorise leur efficacité (MACHADO, 2009, p. 139). Autrement dit, si la participation obligatoire des communes dans les unités territoriales peut faciliter l’institution des aires métropolitaines, elle peut néanmoins nuire à la légitimité de ces institutions et porter atteinte à l’engagement des pouvoirs locaux. Sol Garson associe, en effet, le manque de légitimité politique des métropoles à leur absence d’autonomie face aux gouvernements locaux et au gouvernement central. Selon elle, cette situation peut être aggravée par le déséquilibre des structures décisionnelles résultant du poids de la principale commune de l’agglomération (GARSON, 2009, p. 90). Comme les aires métropolitaines ne sont pas un nouvel échelon de la structure politico-administrative, elles rencontrent des difficultés pour imposer leurs décisions. Malheureusement, il n’est pas rare que l’une des entités concernées ne soit pas d’accord avec une politique métropolitaine et la remette en cause, y compris devant le pouvoir judiciaire⁴. L’enchevêtrement des compétences et la difficulté de limiter le rôle de chaque entité fédérée en raison du système établi par la Constitution de 1988 génèrent des doutes et des questionnements sur l’activité métropolitaine.

Dans une démocratie, l’élection du gouvernement s’avère fondamentale pour sa légitimité politique. En raison du statut juridique particulier des aires métropolitaines – elles ne sont ni une entité fédérée, ni un simple organe administratif – les instances chargées de la gouvernance interfédérative ne sont pas soumises aux élections. En général, les membres de ces instances sont déterminés par la loi qui institue l’aire métropolitaine, choisis en tant que représentants des entités qui composent la métropole. Par conséquent, ce mode de composition de la gouvernance interfédérative renforce les conflits politiques entre les élus locaux, puisque les membres des conseils sont là pour défendre l’intérêt de leur entité et pas

⁴ L’ADI n° 5155 remet en question la constitutionnalité des articles de la loi complémentaire n° 41/2014 de l’État de la Bahia qui a créé « l’entité métropolitaine de l’aire métropolitaine de Salvador ». Le maire de Salvador s’oppose fortement à l’entité métropolitaine et entrave le développement de la gouvernance interfédérative. Concernant ce cas, voir notamment : RODRIGUES, 2018, p. 323-346.

forcément pour chercher l'intérêt commun, ce qui ne favorise pas le développement de la légitimité politique et de l'identité métropolitaines.

La question de l'élection des membres des conseils métropolitains fait également débat en France. B. Faure met en avant que « la métropole ne possède pas la consécration démocratique qu'elle mérite. ». En adoptant l'élection par fléchage dans le cadre communal, les élections métropolitaines « demeurent l'accessoire des élections municipales, comme si la métropole n'était pas représentative par elle-même - avec des élections permettant un débat public sur les enjeux métropolitains -, mais seulement à travers ses communes. » (FAURE, 2019, p. 2430).

Sans doute, l'instauration d'élections au suffrage universel pour les instances métropolitaines pourrait-elle contribuer à renforcer leur légitimité politique, ainsi qu'à relancer le débat métropolitain au sein de la communauté politique. En outre, cela favoriserait le développement d'une citoyenneté métropolitaine et de la prise en compte du fait métropolitain par les acteurs locaux. Selon Malo, Carvalho et Ribeiro, la sous-représentation des aires métropolitaines au Congrès national et dans les assemblées législatives des États contribue à « l'atrophie politique des métropoles ». Un autre facteur souligné par ces auteurs est la difficulté même de construire une identité politique des métropoles : « Les villes sont en effet des territoires marqués par des dynamiques de fragmentation sociale, culturelle et territoriale qui bloquent l'émergence des institutions nécessaires à leur transformation en communautés politiques » (MALO ; CARVALHO ; RIBEIRO, 2013, p. 293–319).

D'ailleurs, le manque de légitimité politique est lié au fait que les aires métropolitaines ne sont pas de territoires de référence pour la société (GARSON, 2009, p. 91). Elles ne sont en effet pas perçues par les citoyens comme un espace politique, mais plutôt comme une donnée technique. Cette conception découle, semble-t-il, de la façon dont la question métropolitaine a été historiquement abordée au Brésil, ainsi que du mode de composition des instances métropolitaines. C. Lefèvre met en relief le rôle de l'identité métropolitaine, « dans la mesure où nous pensons que sans elle les politiques publiques et les décisions collectives sont moins légitimes sur le plan démocratique » (LEFÈVRE, 2009, p. 81). Pourtant, le Statut de la métropole a raté l'occasion de changer la donne quand il n'a pas imposé de critères objectifs pour la reconnaissance des aires métropolitaines déjà instituées.

D'après les études de l'IBGE et de l'Observatoire de la métropole sur le niveau d'intégration des communes, le nombre d'aires métropolitaines instituées dépasse largement celui des agglomérations effectivement soumises à la métropolisation (RIBEIRO, 2014).

Cette inadéquation remet en cause la légitimité des aires métropolitaines, qui parfois n'existent que sur le papier. C'est pourquoi ce processus de création des aires métropolitaines ne traduit pas une valorisation de la question métropolitaine au Brésil (BALBIM *et al*, 2012, p. 136), mais plutôt une banalisation de ce statut métropolitain, tout comme en France (FAURE, 2017, p. 637).

Jusqu'alors, l'échelle métropolitaine a été rarement prise en considération par les politiques sectorielles nationales brésiliennes, ce qui a renforcé le manque de légitimité des métropoles. La politique urbaine, par exemple, qui s'est beaucoup développée sous les gouvernements du Parti des travailleurs (2003-2016), n'avait pas de directives concernant les aires métropolitaines, ce qui explique le fait que les plans directeurs des communes ne tiennent pas compte des affaires métropolitaines. En ce qui concerne la politique du logement, malgré la priorité des investissements dans les aires métropolitaines, ces dernières années, le modèle de politique mis en œuvre n'a encouragé ni le renforcement de la gouvernance interfédérative ni le déploiement d'une politique à l'échelle métropolitaine. Ainsi, les politiques sectorielles – y compris celles du logement – ne prennent pas en compte les besoins particuliers des métropoles, ce qui, dans le cas contraire, aurait pu contribuer à renforcer la légitimité de ces unités territoriales.

Tout compte fait, il semble évident que l'efficacité des politiques publiques d'intérêt commun dépend d'un regain de légitimité des aires métropolitaines, à partir de la construction de leur identité, du renforcement de leurs instances et de leur autonomie. Ce sont là des conditions pour qu'un nouveau régime métropolitain soit vraiment mis en place, assurant aux métropoles la capacité à mettre en œuvre, entre autres, une politique métropolitaine du logement fondée sur l'intérêt commun.

1.2. Les moyens d'action limités des métropoles

La planification et la mise en œuvre des politiques publiques d'intérêt commun exigent que les aires métropolitaines bénéficient d'un financement stable et à long terme et aient un personnel spécialisé pour les promouvoir et pour gérer de façon intégrée ces politiques. Hoshino et Moura soulignent que les coûts relatifs à l'élaboration du PDUI, au montage et à la maintenance des systèmes d'information, le financement de la structure technique de l'établissement métropolitain, la mise en œuvre des directives des FPICs, entre

autres actions, « requièrent des ressources qui n'existent pas actuellement. » (HOSHINO ; MOURA, 2019, p. 371-392).

La difficulté de financer l'élaboration du PDUI a été l'une des raisons qui ont motivé la mesure provisoire n° 818/2018, qui a déclenché la réforme du Statut de la métropole, culminant dans l'abrogation du délai pour l'élaborer. Les rapports de la mise en œuvre du nouveau régime métropolitain dans la métropole de Vitória et de São Paulo, élaborés par l'équipe du IPEA, confirment l'écueil de ce financement. Afin de financer les activités de planification, l'aire métropolitaine de Vitória a demandé l'aide du Ministère des villes et de la Banque mondiale, mais elle n'a pas obtenu de réponses (VENERANO, 2015, p. 22). Par conséquent, il a fallu limiter les démarches initialement prévues pour l'élaboration du plan. À São Paulo, un fonds de développement a été créé pour soutenir la planification, mais le financement demeure toujours un sujet fondamental, étant donné le fait que les fonds publics ne sont pas suffisants pour financer la mise en œuvre des politiques publiques d'intérêt commun (FONTES, 2017, p. 24).

Le problème du *funding* métropolitain n'est pas nouveau, étant donné qu'il existe souvent un décalage entre le flux des capitaux destinés aux aires métropolitaines et la planification de ces territoires, l'adoption du Statut de la métropole marque donc une nouvelle période de planification sans moyens (KLINK ; STROHER, 2018, p. 235). Henrique Frota (2019) considère que le modèle de financement fondé sur les transferts volontaires ne contraint pas les entités et n'assure pas qu'elles vont effectivement contribuer au fonds métropolitain. Il est donc incapable d'assurer la continuité des services métropolitains qui ne peuvent pas être seulement soutenus par les tarifs, comme c'est le cas de la politique du logement.

En somme, le financement public des aires métropolitaines n'a pas été assuré par le Statut de la métropole, comme le révèle de nombreuses études. En revanche, l'investissement privé des actions métropolitaines a pour sa part été encouragé par la loi, à partir du moment où elle a prévu la possibilité, pour l'aire métropolitaine, de faire des « opérations urbaines interfédératives », ainsi que des « partenariats public-privés interfédératifs » (article 9, IV et X de la loi n° 13.089/2015). Ces instruments sont devenus fréquemment utilisés après l'ajustement fiscal des années 1990 (KLINK ; STROHER, 2018, p. 238), les opérations urbaines concertées (OUC) étant jusqu'alors prévues comme un instrument communal, selon l'article 32 du Statut de la ville. Cependant, ces outils font polémique, notamment en raison de la difficulté d'assurer l'intérêt public dans les zones où ils sont mis en place. Divers cas

étudiés révèlent qu'ils contribuent à la gentrification, à la flexibilisation des normes de contrôle foncier et à la marchandisation de l'espace urbain (HOSHINO ; MOURA, 2019), comme nous l'analyseront par la suite. De toute façon, il convient de signaler, tout d'abord, le danger que ces mécanismes de financement liés à l'initiative privée représentent pour l'intérêt commun ainsi que pour la mise en œuvre du droit au logement.

Tous ces moyens de financement ont des limites significatives, soit parce qu'ils n'assurent par la continuité des ressources, soit du fait qu'ils renvoient la solution des problèmes au secteur privé, qui ne s'engage pas forcément en vue de l'intérêt public. Comme l'a bien indiqué H. Frota (2019), il reste à savoir comment la structure de la gouvernance métropolitaine sera rendue possible, avec autant d'attributions, mais sans garantie de ressources publiques. L'indétermination des moyens de financement de la politique métropolitaine contribue à la faiblesse des aires métropolitaines, ce qui peut compromettre la mise en œuvre des politiques d'intérêt commun, comme celle du logement, qui nécessite d'importants investissements. En général, pour être capables d'agir, les métropoles dépendent de la volonté politique des entités fédérées, ce qui restreint considérablement leur autonomie et, par conséquent, rend difficile la mise en place des directives métropolitaines.

Une autre entrave à laquelle les métropoles doivent faire face est le besoin de personnel qualifié pour assurer la gestion des politiques publiques d'intérêt commun. L'élaboration et la mise en œuvre d'une politique du logement à l'échelle métropolitaine requièrent la présence d'une équipe multidisciplinaire et hautement qualifiée, composée d'architectes, d'urbanistes, d'ingénieurs, d'assistants sociaux, d'avocats, ainsi que d'un personnel administratif. Cette équipe peut faire partie d'une structure propre et autonome de l'aire métropolitaine, s'occupant spécifiquement de la politique du logement, ou elle peut composer la structure de base de la gouvernance interfédérative. En tout cas, une telle équipe s'avère indispensable pour réaliser une politique métropolitaine du logement.

Les aires métropolitaines créées dans les années 1970 disposaient d'un établissement technique chargé des études, des diagnostics et de l'élaboration des plans métropolitains. Cependant, en raison des difficultés de financement et du manque de légitimité politique, dans certains cas, ces établissements ont eu du mal à développer leurs activités (ROSSBACH *et al*, 2018, p. 96). La période de 1988 à 2000 a été marquée par la diminution de l'importance des organes métropolitains, qui étaient considérés comme un vestige de la dictature militaire. La majeure partie des institutions métropolitaines ont été soit supprimées, soit affaiblies. Par exemple, la Coordination de l'aire métropolitaine de Curitiba

(COMEC) était un organe de soutien du pouvoir exécutif de l'État du Paraná chargé de résoudre les problèmes métropolitains. Depuis lors, la COMEC est passée par une réduction graduelle de son cadre technique et n'est devenue qu'un organe qui exécute les programmes financés par l'État et l'Union (VACCARI, 2018, p. 70).

En ce qui concerne les nouvelles aires métropolitaines, créées après 1988, la situation est encore pire. Le Statut de la métropole a prévu la création d'un « établissement public avec des fonctions technico-consultatives » comme l'un des éléments de la structure de base de la gouvernance interfédérative (BRÉSIL, 2015). Néanmoins, la composition de cet établissement, son financement et ses fonctions ne sont pas précisés par la loi. Les métropoles doivent donc faire face à des défis similaires à ceux qu'ont connus les communes après le mouvement de *municipalisation* des politiques sociales par la Constitution de 1988, à partir du moment où de nombreuses compétences ont été attribuées au pouvoir communal, sans que la plupart des communes disposent d'une capacité administrative suffisante pour les assurer elles-mêmes. T. Farias souligne le décalage existant entre les compétences administratives et fiscales de la plupart des communes et la dépendance de celles-ci par rapport aux transferts des États ou de l'Union pour assurer leurs attributions constitutionnelles. Il conclut que : « l'entité locale est une espèce d'enfant sans assistance du fédéralisme brésilien, une fois qu'elle a la moindre partie des recettes tributaires, en dépit du grand nombre d'attributions constitutionnelles, sans parler des carences d'infrastructure et de main-d'œuvre qualifiée. » (FARIAS, 2017, p. 249).

Le Ministère des villes a financé une recherche développée par le Centre d'études de la métropole sur la capacité administrative des communes en ce qui concerne la politique du logement. Cette étude a fourni des éléments sur les différentes réalités locales et contribué à l'élaboration de la Politique nationale du logement. Cette recherche s'est conclue par la publication de deux livres, coordonnés par Marta Arretche, respectivement en 2007 et 2012 : « Capacités administratives, déficit et efficacité dans la politique du logement » et « Capacités administratives des communes brésiliennes pour la politique du logement ».

Les principales données étudiées sont relatives à l'adhésion des communes au Système national d'habitation d'intérêt social (SNHIS), créé en 2005. Jusqu'au début de l'année 2012, plus de 95% des communes avaient adhéré au SNHIS ; environ 72% avaient constitué un fonds local d'habitation d'intérêt social et à peu près 68% des communes avaient créé un conseil municipal d'habitation d'intérêt social. La majorité des communes dispose d'un registre qui permet d'identifier les ménages rencontrant des problèmes de logement.

Toutefois, en ce qui concerne l'élaboration du plan local d'habitation d'intérêt social, le résultat est moins favorable : seules 633 communes en avaient présenté un, c'est-à-dire 11,4% de celles-ci. Une autre difficulté rencontrée est liée à l'organe administratif municipal chargé du logement, car bien que 70% des communes aient disposé d'une structure spécifique pour gérer les programmes de logement, celle-ci était, dans la plupart des cas, subordonnée à un autre organe ou service. Les services municipaux traitant exclusivement du logement sont assez rares (ARRETCHE, 2012, p. 8). L'étude a également révélé que le fait d'appartenir à une aire métropolitaine n'a qu'un effet marginal sur la réponse des communes aux incitations du gouvernement fédéral en matière de logement (ARRETCHE, 2012, p. 120).

La capacité administrative des communes brésiliennes à promouvoir la politique du logement est donc diverse, mais les données présentées permettent de conclure que, en général, elle est assez faible, ce qui peut expliquer la dépendance des programmes et des ressources du gouvernement des États et de l'Union. La coopération avec d'autres entités est habituelle, ce qui prouve l'importance de l'articulation entre les différents niveaux de gouvernement pour mettre en œuvre les politiques du logement (ARRETCHE, 2012, p. 136).

Ces données mettent en avant l'importance qu'il y a à doter les aires métropolitaines de moyens financiers et techniques et de capacité administrative pour concevoir et gérer une politique métropolitaine du logement, faute de quoi elles dépendront toujours des programmes nationaux, qui changent à chaque gouvernement. La faiblesse des métropoles est une conséquence de leurs moyens d'action limités, notamment de l'instabilité du financement des actions métropolitaines et de la difficulté de maintenir une structure technique appropriée pour mettre en œuvre des politiques d'intérêt commun. Évidemment, tout cela compromet l'efficacité de la politique métropolitaine du logement. Alors, étant donné que le Statut de la métropole n'a pas assuré les instruments permettant de surmonter ces obstacles, il faudra que chaque aire métropolitaine développe des moyens afin de mettre en place la gouvernance interfédérative et le développement urbain intégré. La mise en œuvre d'une politique cohérente et forte, capable de se confronter au grand déficit de logements et à la précarité à laquelle sont soumises de nombreuses familles dans les aires métropolitaines implique ainsi de surmonter ces entraves, en assurant des moyens adéquats aux métropoles pour qu'elles puissent remplir leurs missions et promouvoir l'intérêt commun.

2. La diffusion de l'urbanisme de projet

Ces dernières années ont été marquées par la montée de l'urbanisme de projet, qui privilégie les actions et les projets spécifiques, ciblés. Dans ce cadre, de grands projets urbains sont mis en place, ce qui remet en cause la planification urbaine traditionnelle, que l'on essaie de développer sur l'ensemble du territoire métropolitain. La diffusion de cet urbanisme de projet, susceptible de compromettre la planification métropolitaine, est possible en raison de nouveaux instruments juridiques et urbanistiques encouragés par le Statut de la métropole.

2.1. La planification remise en cause par les grands projets urbains

La planification urbaine doit définir les directives générales pour le territoire concerné, encadrant les activités qui peuvent être développées à moyen terme. Elle établit un projet de territoire afin d'orienter l'action des pouvoirs publics, ainsi que celle des particuliers. Néanmoins, il n'est pas rare qu'au cours de sa mise en œuvre, de nouveaux projets soient proposés, bouleversant ce qui était prévu par les plans d'urbanisme ou ceux sectoriels.

Cette situation est due à plusieurs facteurs : le changement des gouvernements, la création de nouveaux programmes par l'Union ou par l'État, la réalisation de grands événements sportifs ou culturels. En outre, depuis les années 1990, face à la crise fiscale, la mondialisation et l'idéologie néolibérale, l'idée selon laquelle les villes doivent se promouvoir pour attirer des investissements s'est propagée non seulement en France (LE GALES, 1995. p. 57-95), mais aussi au Brésil, notamment chez les élus locaux. Cette promotion passe par le *marketing*, mais aussi par la réalisation de grandes transformations urbaines à partir de projets spécifiques pour certains espaces de la ville, en dépit des plans d'urbanisme.

Les transformations du capitalisme durant les dernières décennies ont eu des répercussions dans les villes et sur la gestion urbaine : « L'actuel modèle de développement – sélectif et excluant – du capitalisme a imposé un modèle aussi sélectif et excluant de gestion et de production de l'espace urbain. » (SÁNCHEZ, 2004, p. 39-56). Dans ce contexte, la *planification par projet* est présentée comme une alternative au modèle normatif et rigide du zonage et du plan directeur, alternative qui permettrait d'encourager le développement et de

lancer la ville sur la scène mondiale. Les grands projets urbains et les partenariats public-privé sont donc diffusés comme des références de l'urbanisme contemporain, qui favoriseraient le *développement stratégique* des villes, notamment des métropoles.

D'après Elena Brandenburg, les grands projets urbains sont des chantiers emblématiques d'infrastructure ou d'opérations urbaines, qui rassemblent diverses actions intégrées ayant un impact profond sur le développement urbain. Ils peuvent relever de différentes typologies, comme du renouvellement des aires industrielles, portuaires ou des centres historiques (BRANDENBURG, 2010). L'exemple de Barcelone, qui s'est transformée pour accueillir les Jeux olympiques en 1992, est toujours évoqué afin de justifier les grands projets urbains et leur capacité à attirer l'intérêt des investisseurs et à développer le tourisme (FOULQUIER, 2018, p. 397). Carlos Vainer insiste sur le rôle des organismes internationaux tels que le Bird et Habitat dans la diffusion de ce modèle d'urbanisme au Brésil et en Amérique latine (VAINER, 2000, p. 75). D'après ces organismes, dans un cadre de compétitivité mondiale entre les métropoles, le succès des villes pour attirer les investisseurs passe par la réalisation de grands projets de rénovation urbaine ou de grands événements : la ville est devenue non seulement une marchandise, mais aussi une marchandise de luxe (VAINER, 2000, p. 83).

Ces grands projets urbains remettent en cause, à diverses reprises, la planification urbaine ou les plans sectoriels, comme celui du logement social, en soumettant leur efficacité aux intérêts gouvernementaux ou privés qui voient le jour. La diffusion de ce modèle d'urbanisme, fondé sur les projets, a eu des conséquences considérables sur le droit de l'urbanisme, car il exige de nouveaux outils. Etant donné que jusqu'alors la politique urbaine était surtout une compétence communale, ce sont initialement les règles et les outils utilisés par les communes qui ont été affectés. Néanmoins, comme nous le verrons, le Statut de la métropole a suivi cette tendance, en encourageant les grands projets au détriment des documents d'urbanisme.

Depuis les années 1990, l'Amérique Latine et le Brésil ont connu un large processus de rénovation des centres historiques des villes. Le but était de développer l'économie locale à partir du tourisme et des espaces de loisir (PAES, 2017, p. 669). Ce renouvellement urbain affecte non seulement le paysage urbain ou l'économie des communes, mais surtout les habitants de ces espaces, qui, selon Smith, sont soumis à la « gentrification généralisée ». Selon lui, la « gentrification comme stratégie urbaine globale » oriente le nouvel urbanisme, qui revitalise les espaces qui étaient abandonnés (SMITH, 1979, p. 538-548). En analysant

les facteurs qui ont récemment contribué au processus de gentrification de Paris, la géographe Anne Clerval met en relief aussi bien le rôle ambigu des politiques publiques de rénovation urbaine et de mixité sociale menées dans la capitale française, que celui des nouveaux habitants qui se sont installés dans les quartiers populaires. Autrement dit, les initiatives individuelles et privées peuvent également contribuer à « l'embourgeoisement » des villes (CLERVAL, 2013, p. 100).

Au Brésil, la récupération des sites historiques, notamment des sites coloniaux portugais, a fait l'objet de programmes gouvernementaux, orientés par les exigences de l'Unesco. Du fait que le renouvellement de ces aires centrales ou portuaires s'est fondé sur la refonctionnalisation touristique, dissociée des politiques du logement, ces interventions ont favorisé la production d'espaces exclusifs destinés aux classes moyennes et aux élites, en renforçant le développement inégal préexistant (PAES, 2017, p. 674). En plus des projets de rénovation urbaine des centres historiques, des programmes nationaux de grande ampleur, qui par le passé ont déjà affecté la planification urbaine communale, sont susceptibles d'entraver l'efficacité de la politique métropolitaine. Comme nous l'avons déjà mentionné, le financement des actions métropolitaines est l'un des problèmes rencontrés par la gouvernance interfédérative. En raison de la limitation des moyens, il est compréhensible que les aires métropolitaines, ainsi que les communes, acceptent le soutien de l'Union, qui est l'entité qui détient la plupart des ressources au Brésil.

La question est que, traditionnellement, les programmes nationaux qui financent les « grands projets urbains » ne prennent pas en compte les plans et les documents d'urbanisme local. En fait, la démarche usuelle est que l'Union libère des ressources pour certains projets avec des directives prédéfinies est que ceux qui veulent en bénéficier doivent adapter ces règles d'urbanisme pour accueillir ces projets. L'importance économique, sociale et politique des métropoles fait qu'elles concentrent une large partie des ressources issues de ces programmes, ce qui implique la mise à l'écart de la planification, remettant en cause les plans élaborés démocratiquement, ainsi que les politiques développées à partir de la participation du public.

Les grands événements sportifs et culturels constituent un bon exemple de la modification urbaine soutenue par l'Union fédérale. Ces dernières années, le Brésil a reçu divers événements sportifs dont l'ampleur exige de grands travaux urbains – les Jeux panaméricains à Rio en 2007, la Coupe du monde de football en 2014 et les Jeux olympiques en 2016 à Rio – qui ont transformé plusieurs villes brésiliennes en de véritables chantiers de

construction. Évidemment, la ville de Rio de Janeiro a été fortement affectée, dans la mesure où elle a accueilli tous ces événements. Mais, la Coupe du monde a étendu ces travaux à 11 autres communes, intégrant toutes des aires métropolitaines, pour la plupart depuis les années 1970.

En général, les interventions urbaines promues pour accueillir ces événements n'avaient pas été prévues par les documents d'urbanisme locaux et la pertinence de certaines d'entre elles doit être fortement remise en question. Par exemple, la création de stades à Manaus, à Cuiabá, à Brasília et à Natal, où la tradition locale du football est assez faible, a transformé ces équipements en de véritables « éléphants blancs », qui ont changé le paysage local, et dont la maintenance nécessite nombre de ressources. En raison de cela, l'État de Mato Grosso, responsable de la gestion du stade de Cuiabá, l'a utilisé en guise de lycée, dans lequel étudient 300 personnes. A Brasília, le stade construit n'a accueilli que 60 événements en 2016, dont seuls 14 étaient des matchs de football (MENDONÇA, 2017). Ce modèle d'urbanisme, fondé sur les grands événements, privilégie les interventions ponctuelles, au détriment des plans pour l'ensemble du territoire, et génère des inégalités socio-spatiales (BRANDENBURG, 2010, p. 36).

En outre, les grands travaux mis en œuvre dans les villes hôtes de ces événements et dans leurs environs ont, à diverses reprises, porté atteinte ou mis en danger le droit au logement de certaines communautés, qui ont été menacées d'expulsion sans que les pouvoirs publics leur offrent toujours des solutions adéquates (BBC, 2013). Comme l'avait bien dénoncé Raquel Rolnik, ancienne rapporteur spécial des Nations unies sur le logement convenable, la violation du droit au logement dans le cadre des préparatifs pour ces mégaévénements n'est pas une nouveauté : l'exemple du Cap, en Afrique du Sud, le montre bien (ROLNIK, 2015, p. 248).

En raison de ces mauvais précédents, une fois définies les villes hôtes de la Coupe du monde de football de 2014 au Brésil, les mouvements sociaux et diverses organisations ont créé les « Comités populaires de la Coupe », afin d'organiser les communautés atteintes et de dénoncer les violations des droits humains et les expulsions forcées. Depuis 2011, ces comités se sont articulés nationalement, à partir de l'ANCOP : Articulation nationale des comités populaires de la Coupe (CAFRUNE, 2016, p. 220). Cette organisation a joué un rôle fondamental afin de dénoncer les cas de violation des droits, ainsi que pour soutenir la résistance des communautés affectées, dont nombre d'entre elles sont sorties victorieuses. Néanmoins, le droit au logement a été constamment menacé dans les douze villes hôtes de la

Coupe du monde. Le manque d'informations et l'absence de dialogue avec la population ont marqué ce processus de « nettoyage urbain » visant à bien recevoir les touristes, comme l'avait constaté le vaste dossier élaboré par l'ANCOP (2014).

Dans sa thèse portant sur le droit au logement et la Coupe du monde au Brésil, Marcelo Cafrune met en relief le fait que les travaux réalisés en raison de cet événement ont non seulement porté atteinte au droit au logement des populations les plus pauvres, mais ont aussi remis en cause les principes de la gestion démocratique de la ville et de la fonction sociale de la propriété (CAFRUNE, 2016, p. 199). En outre, il souligne que les logements construits avec le financement du programme *Ma maison, ma vie* ont servi, dans de nombreux cas, d'alternative aux expulsions, ce qui illustre le caractère ambigu de ce programme, qui a rendu viable le relogement vers la périphérie des familles qui habitaient dans les zones centrales (CAFRUNE, 2016, p. 201).

Entre 2007 et 2016, le programme *Ma maison, ma vie* et le Programme d'accélération de la croissance (PAC) ont apporté de nombreuses ressources aux communes, notamment pour le développement urbain, en finançant des travaux d'infrastructure, des projets de régularisation foncière, ainsi que la construction de logements. Mais encore une fois, ces projets n'ont pas pris en compte les directives de la planification communale, ni des politiques locales de logements d'intérêt social, dont l'élaboration était encouragée par la loi de 2005 qui établissait le SNHIS. Par conséquent, ces programmes ont soutenu la réalisation de travaux et l'étalement urbain, au détriment des besoins auparavant identifiés par les documents d'urbanisme. Le cas de l'aire métropolitaine de Curitiba en est un bon exemple : les communes qui ont reçu le plus de ressources pour la construction de logements sociaux ne sont pas celles où se concentrait le manque de logements (FIRKOWSKI ; MOURA, 2014).

En ce sens, B. Schasberg et A. Lopes mettent en relief deux grands projets d'échelle métropolitaine développés récemment dans l'État de Rio de Janeiro : la création de l'Arc métropolitain (une grande route qui passe par plusieurs communes) et l'installation du Comperj (Complexe pétrochimique de l'État de Rio). En dépit du développement de ces projets de façon concomitante à l'élaboration des plans directeurs des communes concernées, on n'a pas profité de l'occasion pour lancer le débat sur les stratégies métropolitaines intégrées. Il a donc fallu modifier le projet de plan directeur de la commune d'Itaporá, directement affecté par les travaux du Comperj, après qu'il a été envoyé à la Chambre communale pour approbation. En outre, le zonage de la commune de Duque de Caxias a été

modifié seulement un an après l'approbation de son plan directeur, en raison de la construction de l'Arc métropolitain.

Tous ces exemples montrent le retentissement considérable des grands projets urbains, modèle issu de la diffusion de l'urbanisme de projet, qui peut remettre en cause la planification urbaine, en favorisant les actions ponctuelles des pouvoirs publics, souvent associées à l'initiative privée, comme nous le verrons par la suite. Les demandes de logement sont alors mises de côté au nom du « développement urbain », de grands événements et de projets pharaoniques.

2.2. Les instruments de l'urbanisme de projet

La mise en œuvre de grands projets urbains s'effectue avec la participation de nouveaux acteurs et demande des instruments juridiques appropriés. La dérogation à la planification urbaine est encouragée par les investisseurs privés, réputés partenaires nécessaires pour « sauver » les pouvoirs publics, affaiblis depuis les années 1990 par la crise fiscale et économique. Le développement de partenariats public-privé est encore justifié par la possibilité de surmonter les bureaucraties qui entravent l'action publique (SÁNCHEZ, 2004).

Inspirées par des expériences étrangères, les communes brésiliennes commencent à développer des outils juridiques afin de permettre l'établissement des partenariats public-privés, au sens large du terme. La plus grande ville brésilienne, São Paulo, est au premier rang de ces innovations, avec la création des « opérations urbaines » en 1985 et de la « concession onéreuse du droit de construire » en 1995 (GUILHEN, 2014). Ces instruments ont été ajoutés à la législation nationale par le Statut de la ville en 2001.

La concession onéreuse du droit de construire, connue aussi au Brésil comme « sol créé », permet aux communes d'autoriser la construction au-dessus du coefficient d'occupation de base adopté ou le changement de l'usage du sol, à la condition que le bénéficiaire réalise une compensation. Selon A. Guilhen (2014, p. 147), le *plafond légal de densité* français et le *development right transfer* de Chicago ont servi d'inspiration pour la création de la concession onéreuse au Brésil. Cet outil est réglementé par les articles 28 à 31 du Statut de la ville, qui détermine la prévision préalable de cet instrument par le plan directeur pour qu'il soit utilisé. Rosangela Luft explique les fondements des contreparties exigées du bénéficiaire de la concession:

L'emploi de l'OOUC et de l'OOAU a aussi pour fondement le principe de la **juste distribution des charges et bénéfices du processus d'urbanisation**. Dans le cas de l'OODC, la logique est que celui qui construit plus que le Cab [coefficient d'occupation de base] doit fournir à la collectivité une compensation à cause de son bénéfice privé et de l'impact qu'il a produit sur la ville. Dans les hypothèses de l'OOAU [concession onéreuse du changement de l'usage], le particulier dédommage la ville à cause de l'utilisation la plus « impactante ». (LUFT, 2014, p. 104).

Il convient de souligner que ces contreparties ne sont pas forcément financières, les communes étant libres de les définir. Toutefois, cette liberté a favorisé des détournements, les concessions étant souvent utilisées comme « monnaie d'échange pour les gestions municipales » (LUFT, 2014, p. 98). Bien que la prévision de l'utilisation de cet outil par le plan directeur soit exigée, il remet en cause la planification urbaine, notamment quand il est associé à d'autres instruments, comme les opérations urbaines concertées (OUC), car il permet la dérogation aux règles au profit des intérêts privés.

Les OUC « sont une espèce de partenariat entre les entrepreneurs privés, les intéressés et l'administration publique, pour des finalités de promotion de transformations urbanistiques sur un espace donné. » (LUFT, 2014, p. 108). L'article 32, §1 du Statut de la ville définit l'opération urbaine concertée comme « l'ensemble d'interventions et de mesures coordonnées par le pouvoir public municipal, avec la participation des propriétaires, habitants, usagers permanents et investisseurs privés, avec l'objectif d'atteindre, dans une région, des transformations urbanistiques structurelles, des améliorations sociales et la valorisation environnementale » (BRÉSIL, 2001).

Les mesures qui peuvent être adoptées au sein d'une OUC, selon le Statut de la ville, sont les suivantes : la modification des critères et des caractéristiques du morcellement, de l'usage et de l'occupation du sol et du sous-sol et le changement des normes de construction ; la régularisation des constructions, réformes ou amplifications réalisées en dehors des règles de la législation en vigueur, et la concession d'incitations aux opérations urbaines qui utilisent des technologies qui réduisent des impacts environnementaux (BRÉSIL, 2001). Il faut remarquer que ce dispositif laisse encore une marge de manœuvre au pouvoir communal, puisqu'il précise que ces mesures peuvent être adoptées, « entre autres ». Autrement dit, ce n'est pas une liste exhaustive.

En somme, cet instrument permet non seulement une large dérogation aux règles d'urbanisme dans le périmètre où l'opération sera développée, mais elle est aussi conçue et

exécutée en partenariat avec les investisseurs privés. C'est pourquoi A. Guilhen considère que l'OUC est l'instrument qui correspond le mieux aux partenariats public-privé (GUILHEN, 2014, p. 136.). Rosangela Luft met en relief une particularité des OUC qui, sans doute, est une source de leur succès grandissant :

L'une des principales caractéristiques des opérations urbaines concertées est l'adoption d'une ingénierie financière particulière, dont la monnaie de capitalisation de la Municipalité dérive de l'émission anticipée des **certificats de potentiel additionnel de construction (CEPAC)**. Les CEPAC sont les valeurs mobilières lancées par les Municipalités et qui représentent le potentiel constructif qui sera accordé onéreusement dans le périmètre de l'opération urbaine. Ils peuvent être négociés sur le marché financier. (LUFT, 2014, p. 109).

En fait, la possibilité de l'« autofinancement » des travaux par l'OUC est toujours annoncée pour diffuser et justifier l'usage de cet outil, réputé efficace pour la mise en œuvre des grands projets urbains car suppléant au manque de ressources communales. En principe, les CEPAC permettraient aux communes de recevoir tout de suite des ressources qui seront investies dans le périmètre de la propre OUC, afin de valoriser l'aire et continuer à attirer les investisseurs. Néanmoins, ce mécanisme de financement suscite de nombreuses critiques, notamment en raison des conséquences sur le territoire urbain concerné.

J. Whitaker et M. Fix mettent en garde sur le risque de spéculation immobilière financiarisée, puisque n'importe qui peut acheter ce titre, qu'il possède ou non un terrain sur le périmètre de l'OUC (FERREIRA ; FIX, 2001). Ce faisant, on soumet le succès de la vente des CEPAC aux aires d'intérêt privé, ce qui renforce la ségrégation urbaine, concentrant toujours les ressources et les investissements dans certaines zones, en dépit des nécessités plus urgentes et de la planification. En outre, comme nous en avertit R. Luft : « la concentration de ressources publiques et privées sur une localité spécifique peut engendrer l'expulsion de ses habitants, plus particulièrement les familles à faibles revenus, en fonction de la valorisation immobilière des biens immeubles » (LUFT, 2014).

Le cas du *Porto Maravilha*, à Rio, est emblématique des limites du financement de la politique urbaine par les opérations urbaines concertées, comme le révèle les études menées par Mariana Werneck (2019). Le renouvellement de la zone portuaire du Rio de Janeiro et sa transformation en espace touristique et culturel ont été l'objet du plus grand partenariat public-privé brésilien, mis en œuvre par une OUC. Comme les gouvernements de l'État et de la commune n'avaient pas de ressources suffisantes pour le faire, le financement de ce grand projet devait être réalisé par la vente des CEPACs aux investisseurs privés.

Toutefois, la vente n'a pas eu le résultat prévu, seuls 10% des CEPACs ayant été vendus. Pour assurer la continuité des travaux – et l'intérêt des partenariats privés – le pouvoir public municipal a acheté ces titres, sous couvert d'une entreprise d'économie mixte dont il est le seul associé. C'est-à-dire que la commune a assumé les risques et les coûts de l'opération.

En plus des OUC et de la concession onéreuse du droit de construire, qui favorisent la dérogation de la planification urbaine encourageant la réalisation de projets en partenariat avec le secteur privé, la loi fédérale n° 11.079/2004 a réglementé les contrats établis par les pouvoirs publics dans le cadre des partenariats public-privé (PPP). C'est-à-dire que les PPP sont officiellement reconnus et règlementés par la législation brésilienne. On peut alors parler des partenariats au sens large du terme, englobant les diverses initiatives d'association du pouvoir public avec le secteur privé pour la réalisation d'un projet ou des travaux, mais on peut aussi parler des partenariats au sens strict du terme, qui désigne les contrats conclus selon les règles de la loi n° 11.079. Ceux-ci impliquent un appel d'offre, une mise en concurrence et, à la fin, la signature d'un contrat de prestation de services ou de travaux, où une partie des risques du contrat est assumée par le pouvoir public.

La loi prévoit deux modalités de PPP : la concession sponsorisée et la concession administrative. Selon Húngaro (2016), l'un des principaux attraits des PPP est qu'ils offrent aux pouvoirs publics la possibilité de financer l'infrastructure urbaine sans compromettre la capacité d'endettement public, fort limitée depuis la loi de responsabilité fiscale (loi complémentaire n° 101/2000). Le premier cas de PPP dont l'objet était le logement social a été développé dans le District fédéral, où se situe la capitale nationale, Brasília. Il s'agit du projet « Jardins Mangueiral » (RADAR PPP, 2014). Ce PPP vise à la construction d'un lotissement de 14 mille unités résidentielles, d'habitation d'intérêt social, ainsi qu'à l'exécution de l'infrastructure urbaine et à la prestation de services d'opération et de maintenance du projet. Le partenaire public a donné un terrain de 200 hectares pour la mise en œuvre du projet et a fourni la liste des bénéficiaires (enregistrés par la Compagnie d'habitation du District fédéral). En outre, une rémunération était prévue pendant l'exécution du contrat, en plus des recettes obtenues par le partenaire privé avec la vente des unités construites (HÚNGARO, 2016, p. 98).

En analysant ce partenariat dans la perspective de la fonction sociale de la ville, Húngaro conclut qu'il a présenté divers avantages, comme la réduction du coût financier pour le partenaire public et la fourniture d'une bonne solution de logement pour les familles, étant donné que le projet urbanistique a été élaboré en privilégiant la distance entre les bâtiments et

en prévoyant de grands espaces verts. Toutefois, il a relevé que ce type de projet ne peut pas assurer la mise en œuvre d'une politique publique de logement universel, une fois qu'il traite le logement de façon mercantile et socialement stratifiée (HÚNGARO, 2016).

En tout état de cause, l'importance de ces instruments de financement de l'action publique est à la une, étant donné les innovations apportées par le Statut de la métropole. L'article 9, IV et X de ce Statut prévoit comme instruments du développement urbain intégré les « opérations urbaines concertées interfédératives » et les « partenariats public-privé interfédératifs ». Pour préciser le régime applicable aux OUC interfédératives, cette loi a ajouté un nouvel article au Statut de la ville (article 34-A), qui éclaire la manière dont une OUC interfédérative doit être approuvée : par loi de l'État où se situe l'aire métropolitaine concernée. Néanmoins, il n'offre plus de détails sur la mise en œuvre de ces opérations, ce qui peut résulter dans nombreux débats entre les entités affectées. Par exemple, l'émission des CEPAC dans les aires métropolitaines semble une démarche assez complexe à mettre en œuvre, notamment en raison du rôle des communes sur le contrôle de l'usage du sol.

En ce qui concerne les partenariats public-privé interfédératifs (PPPI), le Statut de la métropole est encore plus imprécis, ne prévoyant que la possibilité de leur création. C. Coelho et J. Masseran (2018, p. 1997-2019) ont donné une contribution à l'analyse de ce sujet. Selon eux, le régime juridique des PPPI est similaire à celui établi par la loi fédérale n° 11.079/2004, la principale différence étant le responsable pour la célébration du contrat et pour la définition de son objet. En fait, considérant la finalité des unités territoriales, l'objet des PPPI doit être associé à la satisfaction d'un intérêt commun, qui transcende les limites d'une commune. Alors, c'est au sein de la structure de gouvernance interfédérative que l'établissement et l'étendue d'un PPPI sera défini. En outre, ils concluent que la seule modalité de PPP applicable aux partenariats interfédératifs est la concession administrative, la passation des concessions sponsorisées n'étant pas possible car la titularité des services concédés par la gouvernance interfédérative relèverait des entités fédérées (COELHO ; MASSERAN, 2018, p. 2014). Néanmoins, cela semble une conclusion hâtive, étant donné que les aires métropolitaines sont à la charge des politiques d'intérêt commun, lequel doit prévaloir sur l'intérêt local. Donc, si un service public est réputé d'intérêt commun, rien en principe n'empêche que sa prestation soit faite parmi d'un PPPI, si les organes qui composent la gouvernance interfédérative choisissent cette modalité de contrat pour l'assurer.

En tout cas, la réflexion présentée par Coelho et Masseran sur l'efficacité de cette innovation semble bien pertinente. Ils posent la question suivante : comment assurer la prise

de décision au nom de l'intérêt commun si la plupart des grands projets nationaux concentrés dans les métropoles brésiliennes reçoivent des ressources de l'Union ? En effet, le problème du financement et du rapport entre les entités est toujours présent, notamment quand il s'agit de grands investissements, nécessaires pour la réalisation des travaux ou la construction des infrastructures urbaines. En ce sens, il faut reprendre les critiques faites par Klink et Stroher sur la perpétuation du décalage entre les investissements nationaux promus par le PAC et le programme *Ma maison, ma vie* et le processus de planification urbaine-métropolitaine (KLINK ; STROHER, 2018, p. 245).

En somme, l'adaptation de ces instruments à l'échelle métropolitaine semble encourager le développement de l'urbanisme de projet et peut remettre en cause la planification métropolitaine, encore à un stade initial, sans que soit offerte une solution stable et à long terme de la question du logement, aggravée par la métropolisation. La logique de prévalence du projet sur les règles d'urbanisme peut ainsi avoir des implications sérieuses sur les aires métropolitaines brésiliennes, déjà marquées par la fragmentation territoriale, la ségrégation sociale et les disparités en termes d'infrastructure urbaine.

Conclusion

La métropolisation impose de nouveaux enjeux aux pouvoirs locaux. La coordination de leurs actions est de plus en plus nécessaire pour résoudre les problèmes issus de l'étalement urbain, de l'urbanisation accélérée, de la mise en concurrence des territoires et des inégalités socio-spatiales. La politique du logement ne peut plus être conçue ni exécutée en ignorant la réalité métropolitaine. La destination prioritaire des ressources publiques aux communes métropolitaines n'assure pas le développement d'une politique métropolitaine. Pour ce faire, il est indispensable qu'il existe des structures chargées de la gestion partagée de ce domaine sur tout le territoire métropolitain, assurant un espace de rencontre et de prise de décisions visant à assurer l'intérêt commun et garantir la cohésion territoriale. D'ailleurs, un modèle de financement stable et proportionnel aux enjeux de la grave crise urbaine métropolitaine est essentiel pour le fonctionnement indépendant et continu de cette politique. La mise en place d'une telle gouvernance serait alors capable de surmonter les défis de l'articulation des acteurs locaux vers l'intérêt commun.

Malheureusement, l'ordre juridique brésilien n'est pas encore parvenu à ce stade, la mise en œuvre d'une politique métropolitaine du logement devant ainsi faire face à nombreux

obstacles, qui sont même susceptibles de compromettre son développement. Dans ce scénario de sujétion des métropoles aux enjeux politiques, aggravé par la limitation des moyens dont elles disposent, la réussite d'un projet métropolitain n'est pas du tout évidente. Au contraire, cette fragilité des aires métropolitaines brésiliennes les rend plus dépendantes des intérêts politiques et économiques du moment, renforcées par le développement des outils inspirés par l'urbanisme du projet. L'effectivité de la gouvernance interfédérative est ainsi mise en péril. Etant donné que la planification métropolitaine et le déploiement de cette gouvernance sont essentiels pour le développement d'une politique métropolitaine du logement, nous pouvons nous inquiéter de son avenir. Au fond, il s'avère que les défis sont si nombreux et importants qu'il est urgent et essentiel d'affronter la question du logement au niveau territorial métropolitain.

Références bibliographiques

- ANCOP. **Dossiê Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Brasil - 2014**. Disponible sur : « <https://br.boell.org/pt-br/2014/11/14/dossie-megaeventos-e-violacoes-dos-direitos-humanos-no-brasil-2014> ». Accès le 06 juin 2020.
- ARRETCHE, Marta (coord). **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/ CEM, 2012.
- ARRETCHE, Marta; VAZQUEZ, Daniel; FUSARO, Edgard Rodrigues. **Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional**. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/CEM, 2007.
- BALBIM, Renato *et al.* Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. LINHARES; MENDES; LASSANCE (org.). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: Ipea, 2012.
- BBC. **Copa pode provocar despejo de 250 mil pessoas, afirmam ONGs**. Disponible sur : « https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/06/130614_futebol_despejos_cm_bg ». Accès le 15 juin 2020.
- BRANDENBURG, Elena Justen. **Produção e reprodução do espaço urbano: Curitiba – cidade sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014**. Monografia apresentada como requisito parcial para a conclusão do curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo, Setor de Tecnologia, da Universidade Federal do Paraná – UFPR. Curitiba, 2010.

- BRÉSIL. **L'avant-projet constitutionnel**. Publié au Journal officiel du 26 septembre 1986. Disponible sur : « <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/AfonsoArinos.pdf> ». Accès le 05 juil. 2020.
- BRÉSIL. Loi fédérale n° 10.257/2001. **Statut de la ville**. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm ». Accès le 14 août 2019.
- BRÉSIL. Loi fédérale n° 13.089/2015. **Statut de la métropole**. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.
- CAFRUNE, Marcelo Eibs. **Direito à moradia e a copa do mundo no Brasil: das mudanças legislativas às novas lutas urbanas**. 2016. 274 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.
- CLERVAL, Anne. **Paris sans le peuple: la gentrification de la capitale**. Paris: La Découverte, 2013.
- COÊLHO, Carolina; MASSERAN, Jorge. A parceria público-privada interfederativa como instrumento de gestão no estatuto da metrópole sob a ótica constitucionalista de repartição de competências. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 10, n. 3, p. 1997-2019, ago. 2018.
- FARIAS, Talden. Consórcios públicos, federalismo cooperativo e intermunicipalidade. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, out./dez. 2017.
- FAURE, Bertrand. **Droit des collectivités territoriales**. 5^e éd. Paris : Dalloz, 2018, p. 451.
- FAURE, Bertrand. La banalisation du statut de métropole. **RFDA**, 2017, p. 637.
- FAURE, Bertrand. Les métropoles « et le désert français » ? **AJDA**, 2019, p. 2430.
- FERREIRA, João Sette Whitaker; FIX, Mariana. A urbanização e o falso milagre do Cepac. *Folha de S. Paulo*, 17 de abril de 2001. Disponible sur: « <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1704200110.htm> ». Accès le 16 août 2019.
- FIRKOWSKI, Olga; MOURA, Rosa. **Curitiba: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrópoles, 2014.
- FOLHA DE SÃO PAULO. **Poder metropolitano**. São Paulo, p. 2, le 11 oct. 1986.
- FONTES, Mariana Levy Piza. **A Implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de São Paulo**. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.
- FOULQUIER, Norbert. Les JO et le droit domanial. **RDI**, 2018.

FRANZONI, Julia Avila. **O direito & o direito:** estórias da Izidora contadas por uma fabulação jurídico-espacial. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

FROTA, Henrique Botelho. **Estatuto da Metrôpole:** o gargalo do financiamento. Disponible sur : « <https://observasp.wordpress.com/2015/06/10/estatuto-da-metropole-o-gargalo-do-financiamento/> ». Accès le 03 août 2019.

GARSON, Sol. **Regiões metropolitanas:** por que não cooperam? Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

GUILHEN, Adriana Jesus. **A parceria público-privada como instrumento urbanístico:** O caso do município de São Paulo-SP. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2014.

HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; MOURA, Rosa. Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrôpole. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 21, n. 45, p. 371-392.

HÚNGARO, Luís Alberto. **Parceria público-privada municipal e a concretização de funções sociais da cidade:** habitação, saneamento básico e mobilidade urbana. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

KLINK, Jeroen; STROHER, Laisa Eleonora Marostica. O Funding do Estatuto da Metrôpole: dos Recursos sem Planejamento para Planejamento sem Recursos? In: CARNEIRO, José Mario Brasiliense; FREY, Klaus (org.). **Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável.** São Paulo: Oficina Municipal, 2018.

LE GALES, Patrick. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. **Revue française de science politique**, a. 45, n. 1, 1995.

LEFÈVRE, Christian. **Gouverner les métropoles.** Paris : LGDJ, 2009.

LUFT, Rosangela Marina. **Régularisation foncière urbaine d'intérêt social :** le rapport entre les politiques d'urbanisme et de logement social au Brésil à la lumière du droit français. Thèse en droit public. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2014.

MACHADO, Gustavo Gomes. **Gestão metropolitana e autonomia municipal:** dilemas das transações federativas. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2009.

MALO, Isabelle; CARVALHO, Nelson; RIBEIRO, Luiz. Représentation et atrophie politiques des métropoles : le cas du Brésil. **Sociologie et sociétés**, v. 45, n. 2, Automne 2013, p. 293–319.

- MENDONÇA, Renata. **Três anos após início da Copa, ‘elefantes brancos’ servem até de escola para reduzir prejuízo.** 2017. Disponível sur: « <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-40226673> ». Accès le 9 août 2019.
- PAES, Maria Tereza Duarte. Gentrificação, preservação patrimonial e turismo: os novos sentidos da paisagem urbana na renovação das cidades. **Geosp – Espaço e Tempo** (Online), v. 21, n. 3, p. 667-684, dez. 2017.
- RADAR PPP. **Casos práticos formação em parcerias público-privadas (PPPs).** 2014. Disponível sur : « <https://www.radarppp.com/wp-content/uploads/201411-casos-praticos-formacao-em-ppps-conjunto-habitacional-jardins-mangueiral-distrito-federal.pdf> ». Accès le 14 août 2019.
- REALE, Miguel. Uma nova Federação. **Folha de S. Paulo**, le 7 août 1986.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz et al. **Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.
- RODRIGUES, José. Os municípios agora presentes em Brasília. **O Estado de S. Paulo**, le 20 fév. 1987.
- RODRIGUES, Maria Angélica dos Santos *et al.* Os caminhos do planejamento e da governança da Região Metropolitana de Salvador: entre o ser e o dever ser – afirmação jurídica e controvérsia política. *In*: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (org.). **Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole.** Brasília: Ipea, 2018.
- ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** São Paulo: Boitempo, 2015.
- ROSSBACH et al. O Desafio do Planejamento Metropolitano no Pacto Federativo Brasileiro. CARNEIRO, José Mario Brasiliense; FREY, Klaus (org.). **Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável.** São Paulo: Oficina Municipal, 2018.
- SÁNCHEZ, Fernanda *et al.* Produção de sentido e produção do espaço: convergências discursivas nos grandes projetos urbanos. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 107, p. 39-56, jul./dez. 2004. Disponível sur : « www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/107/fernanda_outros.pdf ». Accès le 9 août 2019.
- SMITH, Neil. Toward a theory of gentrification: a back to the city movement by capital, not people. **Journal of the American Planning Association**, v. 45, n. 4, p. 538-548, 1979.

VACCARI, Lorreine Santos. **Moradia como função pública de interesse comum na metrópole de Curitiba**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

VENERANO, Adauto Beato. **Relatório de Pesquisa**. Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1). Região Metropolitana da Grande Vitória. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

WERNECK, Mariana. **A falácia do Porto Maravilha: PPPs, CEPACs e o ônus para o poder público**. Disponible sur: « <http://observatoriodasmetropoles.net.br/wp/falacia-do-porto-maravilha-ppps-cepacs-e-o-onus-para-o-poder-publico/> ». Accès le 16 août 2019