



HAL
open science

Quel Nouvel Agenda urbain pour les quartiers précaires ? La fabrique des accords internationaux sur l'urbanisation pour la conférence Habitat III

Valérie Clerc, Agnès Deboulet

► **To cite this version:**

Valérie Clerc, Agnès Deboulet. Quel Nouvel Agenda urbain pour les quartiers précaires ? La fabrique des accords internationaux sur l'urbanisation pour la conférence Habitat III. Métropoles, 2018. halshs-02008530

HAL Id: halshs-02008530

<https://shs.hal.science/halshs-02008530>

Submitted on 5 Feb 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License



Métropoles

Hors-série 2018 | 2018
10 ans : Numéro anniversaire

Quel *Nouvel Agenda urbain* pour les quartiers précaires ? La fabrique des accords internationaux sur l'urbanisation pour la conférence Habitat III

A New Urban Agenda for precarious neighborhoods ? The making of international agreements on urbanization for the Habitat III Conference

Valérie Clerc et Agnès Deboulet



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/6189>
ISSN : 1957-7788

Éditeur

ENS Éditions

Ce document vous est offert par Institut de recherche pour le développement (IRD)



Référence électronique

Valérie Clerc et Agnès Deboulet, « Quel *Nouvel Agenda urbain* pour les quartiers précaires ? La fabrique des accords internationaux sur l'urbanisation pour la conférence Habitat III », *Métropoles* [En ligne], Hors-série 2018 | 2018, mis en ligne le 17 octobre 2018, consulté le 05 février 2019. URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/6189>

Ce document a été généré automatiquement le 5 février 2019.



Métropoles est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Quel *Nouvel Agenda urbain* pour les quartiers précaires ? La fabrique des accords internationaux sur l'urbanisation pour la conférence Habitat III

A New Urban Agenda for precarious neighborhoods ? The making of international agreements on urbanization for the Habitat III Conference

Valérie Clerc et Agnès Deboulet

Introduction

- 1 Jamais la thématique urbaine n'aura été si présente dans les discussions internationales, reflétant la croissance de la population mondiale vivant dans les villes (1,58 % par an, Banque mondiale, 2016) et le poids aujourd'hui dominant de la population urbaine (près de 55 % en 2017). La conviction partagée dans les instances internationales et les métropoles que l'urbain est un moteur de croissance et d'innovation sociale est cependant tempérée par le fait que près de la moitié de cette croissance urbaine se déroule malgré tout dans les « bidonvilles »¹. C'est dans ce cadre que s'est déroulée la conférence des Nations unies sur le logement et le développement urbain durable qui s'est tenue à Quito, en octobre 2016, sous la houlette principale d'ONU-Habitat.
- 2 Quels enseignements tirer de cet événement appelé Habitat III ? Le gigantisme de la conférence et de ses événements préparatoires astreint à une analyse à la fois partielle et critique. Partielle, car notre participation à un nombre restreint de conférences et d'événements, au regard des milliers organisés à cette occasion, contraint à observer l'événement à travers quelques focales ; critique, car nous relirons cette conférence à l'aune de travaux de recherche et d'une littérature grise abondante sur les événements

précurseurs d'Habitat III, en particulier Habitat II à Istanbul, où nous étions présentes en 1996², et Habitat I à Vancouver, en 1976³.

- 3 Parmi les divers thèmes traités à Habitat III, les quartiers précaires ont fait l'objet de l'une des nombreuses conférences préparatoires et constitueront le prisme de notre analyse⁴. Bien qu'au cœur des agendas internationaux depuis plus de quarante ans, et en dépit de quelques politiques de grande ampleur, la croissance nette de ces quartiers continue à être plus rapide que leur amélioration. Ils sont estimés représenter aujourd'hui près du quart des habitants des villes de la planète, soit près d'un milliard de personnes⁵.
- 4 Espace central de la fabrique des recommandations internationales sur l'habitat et les villes, Habitat III fait apparaître la complexité de la production d'un discours officiel. Le contexte est marqué, entre autres, par la convergence institutionnelle des discours et politiques publiques sur les questions environnementales et urbaines, et ce, depuis l'adoption des Objectifs du développement durable en 2015, et par un nouvel « optimisme urbain » (Barnett, Parnell, 2016). Cette vision consensuelle est toutefois critiquée par des acteurs non étatiques. Est également apparue une diversité grandissante des idées et des acteurs qui se sont mobilisés depuis près d'un demi-siècle pour contribuer au débat international conduit par l'ONU sur la question urbaine. Cette diversité est analysée en lien en particulier avec la montée en force des gouvernements locaux, du secteur privé et des mouvements sociaux, dans une première partie. Pourquoi ces multiples acteurs se mobilisent-ils pour ces conférences et comment participent-ils à la production des recommandations internationales ? La conférence est l'aboutissement d'un processus délibératif long et lourd, où sont rendues visibles des théories et pratiques multiples, et dont une deuxième partie tente de décrypter certaines logiques, influences et concurrences. Le document final, le *New Urban Agenda (NUA)*, traduit en français par *Nouveau Programme pour les villes*, est issu d'un consensus stabilisé *in fine* par les gouvernements. D'après négociations entre les États ont fait disparaître de nombreux termes polémiques, vidant parfois le texte de sa substance initiale. Il reste un discours composite, engageant peu les parties, dont la troisième partie montre les silences, les contradictions et les espaces de compromis, sur les thèmes de la financiarisation, du foncier, de l'habitat, de la « ville informelle » et du droit à la ville. Ces thèmes seront abordés de façon diachronique dans une comparaison avec Habitat I et II. On s'interrogera enfin sur la portée des recommandations et leur capacité à être claires et pertinentes, voire prioritaires à la fois pour les citoyens et les décideurs. En effet, des objectifs centraux tels que la fourniture universelle en eau potable et en assainissement, mais aussi l'amélioration des quartiers précaires et une gestion foncière publique, sont présents dans les déclarations des trois conférences et plus que jamais d'actualité. *In fine*, c'est bien de la portée opérationnelle de ces recommandations qu'il s'agit.

1. De nouveaux acteurs dans un monde majoritairement urbain

- 5 Habitat III est la troisième d'une série de conférences onusiennes sur les établissements humains, à la suite de Habitat (aujourd'hui appelée Habitat I) à Vancouver, en 1976, et Habitat II à Istanbul, en 1996. Les contextes urbains et mondiaux dans lesquels prennent place ces conférences sont suffisamment dissemblables pour s'interroger sur les continuités entre les trois conférences.

1.1. Le fait urbain et l'habitat précaire mis à l'agenda de l'ONU depuis Habitat I

- 6 L'habitat dans les pays en développement émerge comme problème international dans les années 1960, quand la population mondiale a dépassé le milliard, dont un tiers d'urbains. En 1965, les Nations unies pointent le problème urgent du « logement inadéquat » et recommandent un usage plus équitable des ressources en logement et des réformes foncières pour – déjà – éliminer la spéculation⁶. À partir de 1970, elles utilisent les termes « urbanisation non planifiée », « bidonvilles » et « établissements non contrôlés »⁷ et recommandent la mise en place des politiques nationales, ainsi que des programmes d'amélioration de ces quartiers (voir tableau 1).
- 7 La conférence Habitat est organisée en 1976 à Vancouver dans un contexte d'explosion urbaine et de croissance accélérée de l'« urbanisation incontrôlée » (Déclaration de Vancouver) dans les pays alors dits en voie de développement. Elle est acquise, de même que la Banque mondiale, aux idées de l'architecte anglais John F. C. Turner (1976), qui invitait à soutenir l'autoproduction et le « secteur informel » en mettant l'accent sur la diversité des besoins et non sur le logement de masse. On prôna dès lors la régularisation et l'équipement universel de ces quartiers en eau et assainissement ainsi que la prévention de leur développement par la mise à disposition de terrains équipés. Le Centre des Nations unies pour les établissements humains (Cnueh), aussi dénommé Habitat, est créé en 1978 pour coordonner ces activités et mettre en œuvre le Plan d'action de Vancouver. Ce Centre sera promu Programme des Nations unies pour les établissements humains, ou ONU-Habitat, en 2002. L'Assemblée générale des Nations unies déclare 1987 Année internationale du logement des sans-abri, enclenchant des études et un programme d'action visant un logement pour tous avant l'an 2000.
- 8 En 1996, Habitat II se tient à Istanbul. L'urbanisation a désormais atteint 42,5 % de la population mondiale selon les données de l'ONU. De nombreuses expériences d'intégration des quartiers précaires prennent place sur tous les continents. Mis à part quelques pays (Mexique, Indonésie...), elles restent cependant minoritaires. L'augmentation de la population vivant dans ces quartiers n'a pourtant pas cessé. Parmi les 2,3 milliards d'urbains, entre 15 % et 70 % selon les pays vivent désormais dans des quartiers irréguliers (Durand-Lasserve, Clerc, 1996), soit environ 750 millions⁸. La Déclaration d'Istanbul réitère l'injonction à leur amélioration et, comme le fait également le *Rapport mondial sur le développement humain* publié par le Pnud dès 1990⁹, engage à la décentralisation, la création de revenus municipaux et aux stratégies « habilitantes » (*enabling*) pour le logement et l'infrastructure, en s'appuyant sur les « meilleures pratiques » comme les expériences ponctuelles du partage de terrain de Bangkok (*land-sharing*) ou les systèmes d'assainissement communautaires de Karachi.
- 9 La fin des années 1990 voit le retour d'un intérêt des institutions internationales pour les quartiers précaires avec la promulgation par l'ONU en 2000 des Objectifs du Millénaire, pour le développement qui prévoient de réduire la grande pauvreté et pour ce faire d'« améliorer sensiblement, d'ici à 2020, les conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants des *slums* ». Prolongeant la conférence Istanbul +5 en 2001 (session spéciale de l'Assemblée générale des Nations unies organisée pour évaluer la mise en œuvre du *Programme pour l'habitat* dans le monde cinq ans après Istanbul), un Forum urbain mondial (World Urban Forum – WUF) est organisé à Nairobi en 2002, puis renouvelé tous les deux

ans jusqu'à aujourd'hui (voir tableau 2). Ces forums visent une large sensibilisation à l'idée d'urbanisation durable, l'amélioration des connaissances collectives, l'échange de pratiques et de politiques et l'accroissement de la coordination et de la coopération des acteurs pour sa mise en œuvre. De 1990 à 2012, la part des habitants vivant dans des *slums* dans le monde diminue, passant de 46 % en 1990 à un tiers des urbains en 2012, notamment en raison d'un changement de définition par l'ONU. Mais, dans le même temps, leur population atteindrait 860 millions¹⁰.

Tableau 1 : historique des résolutions, institutions et principales conférences des Nations unies sur les villes et les établissements humains concernant les quartiers précaires

Date	Résolutions, institutions et principales conférences des Nations unies sur les villes et les établissements humains Déclarations, rapports, résultats.
1965	Résolution de l'Assemblée générale 2036 (XX) – <i>Housing, Building and Planning in the United Nations Development Decade</i> . « Le logement inadéquat est un des problèmes les plus urgents nécessitant une solution immédiate. »
1966	Séminaire interrégional des Nations unies sur la planification et les politiques de développement liées à l'urbanisation ^a – Pittsburgh <i>Rapport sur les établissements non contrôlés : « Uncontrolled Urban Settlements : Problems and Policies »</i>
1969	Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies 2718 (XXV) – <i>Housing, Building and Planning</i> . Considérer « l'inadéquation des logements et installations communautaires », urbains et ruraux.
1970 24/10	Résolution de l'Assemblée générale 2626 (XXV) – <i>International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade</i> . Première mention officielle des maux de l'urbanisation non planifiée (« unplanned urbanization »)
1970 15/12	Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies 2718 (XXV) – <i>Housing, Building and Planning</i> . Première mention officielle des bidonvilles et établissements non contrôlés (« slums and uncontrolled settlements »).
1975	L'Assemblée générale crée la Fondation des Nations unies pour l'habitat et les établissements humains (UNHHSF), <i>Premier organe des Nations unies dédié à l'urbanisation, sous l'égide du Pnue</i>
1976	Conférence des Nations unies sur les établissements humains – Vancouver – Habitat (I) Déclaration de Vancouver sur les établissements humains + Plan d'action de Vancouver

1978	Création du Cnueh : Centre des Nations unies pour les établissements humains, dit Cnueh/Habitat
1996	Conférence des Nations unies sur l'habitat et le développement urbain durable – Sommet de la ville – Istanbul – Habitat II <i>Déclaration d'Istanbul sur les établissements humains + Programme pour l'habitat (Habitat Agenda)</i>
2000	Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). <i>ODM 7 Cible D</i> <i>« Améliorer sensiblement, d'ici à 2020, les conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants des taudis »</i>
2001	Session spéciale de l'Assemblée générale des Nations unies Istanbul + 5 Déclaration sur les villes et les autres établissements humains dans le nouveau millénaire
2002	La Cnueh devient le Pnueh : Programme des Nations unies pour les établissements humains dit ONU-Habitat
2015	Objectifs de développement durable – Agenda 2030 – ODD Objectif 11 <i>« Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables »</i>
2016	Conférence des Nations unies sur le logement et le développement urbain durable – Quito – Habitat III <i>Nouveau Programme pour les villes : Déclaration de Quito sur les villes et les établissements humains viables pour tous + Plan de Quito relatif à la mise en œuvre du Nouveau Programme pour les villes</i>
2018	WUF 9 Kuala Lumpur <i>Premier rapport sur la mise en œuvre du Nouveau Programme pour les villes</i>
2020	WUF 10 Abu Dhabi
2022	WUF 11 <i>Second rapport sur la mise en œuvre du Nouveau Programme pour les villes</i>
2024	WUF 12
2026	Quito +10. <i>Troisième rapport sur la mise en œuvre du Nouveau Programme pour les villes</i>
<p>a. United Nations Interregional Seminar on Development Policies and Planning in Relation to Urbanization, organisé par l'United Nations Center for Housing and Building and Planning (UNCHBP) New York, ancêtre d'ONU-Habitat.</p>	

Source : Pavillon d'ONU-Habitat au WUF 9, 2018 et sites Internet des Nations unies.

- 10 Au-delà des facteurs politiques voire géopolitiques, de nouveaux éléments structurels expliquent le changement d'importance et de nature accordé au fait urbain et à la question des quartiers précaires en quarante ans. Tout d'abord, l'injonction au

développement durable et le cycle de conférences faisant suite au Sommet de la Terre de Rio en 1992 (introduisant l'Agenda 21), puis aux différentes COP¹¹, ont innervé tout le système onusien. Ensuite, la question des villes et des métropoles fait aussi une entrée en force avec l'établissement par les Nations unies en 2015 d'un groupe d'experts chargé de veiller à la convergence entre questions de durabilité et dimension urbaine (groupe thématique sur les villes durables) (Barnett, Parnell, 2016). La conférence Habitat III s'inscrit enfin dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, adopté par 193 États membres de l'ONU en septembre 2015, et des Objectifs du développement durable (ODD). Elle acte une « refonte des priorités de l'ONU autour de l'accord de Paris (COP 21) et des Objectifs du développement durable (ODD) adoptés en 2015 » (Fricaudet, 2017). Parmi ces ODD, la Cible 11, « Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables », qui prévoit l'amélioration des bidonvilles et quartiers informels, est pensée comme un thème fort de convergence avec les questions urbaines. Ces résolutions se heurtent toutefois à la montée des inégalités et à la privatisation croissante des services publics et de la ville, qui contredisent la volonté affichée de favoriser l'inclusion sociale et l'accès universel aux services surtout dans les quartiers défavorisés (Satterthwaite, 2016).

1.2. L'internationalisation des gouvernements locaux, professionnels de l'urbain et mouvements sociaux

- 11 L'internationalisation du débat est indéniable, mais également son ouverture à une diversité d'acteurs non étatiques publics et privés qui incarnent la nouvelle force des villes.
- 12 Cette transformation commence à être visible à Habitat II, où une première Assemblée mondiale des villes et des autorités locales s'est tenue en marge de la conférence. Vingt ans plus tard, la reconnaissance officielle par les Nations unies de la seconde édition de cette Assemblée mondiale, à l'occasion d'Habitat III, acte l'importance internationale de la voix des réseaux et associations de villes. Ainsi de l'Iclei (Conseil international pour les initiatives écologiques locales), créé en 1990 sous le parrainage du Programme des Nations unies pour l'environnement ; de CGLU (Cités et gouvernements locaux unis), devenu, depuis 2004, le Réseau mondial des villes et gouvernements locaux et régionaux, comptant notamment l'Association mondiale des grandes métropoles Metropolis, déjà présente à Habitat II ; du C40, le réseau mondial des grandes villes qui vise à lutter contre le dérèglement climatique, créé en 2005 et présidé depuis 2016 par la maire de Paris ; enfin de la Global TaskForce, un mécanisme de coordination et de consultation créé en 2013 qui rassemble les principaux réseaux internationaux de gouvernements locaux (dont ICLEI, CGLU et C40), pour un travail conjoint de plaidoyer relatif aux processus politiques mondiaux (ODM, COP21, NUA). Ces réseaux de villes montrent la force des collectivités locales, mais aussi leur ambition de peser dans les échanges mondiaux sur le devenir urbain.
- 13 Par ailleurs, des associations de professionnels consacrent la place de l'expertise urbaine, mais aussi du rôle de la recherche, parfois en partenariat. Ainsi, l'Inta (Association internationale du développement urbain) regroupe aujourd'hui plus de 2 000 membres de 60 pays qui partagent connaissances, expériences et savoir-faire pour un développement urbain intégré : décideurs et praticiens du champ urbain, entreprises publiques et privées, associations professionnelles et universités. Cette expertise urbaine et les

recherches sur le changement climatique, impulsées notamment par l'ONU, et l'importance accordée à la nouvelle géographie économique (Barnett, Parnell, 2016) ont influencé la réorientation des politiques transnationales.

- 14 Le secrétariat d'Habitat II avait largement favorisé l'interaction entre gouvernements et acteurs non gouvernementaux, au sein des comités nationaux, de comités préparatoires et dans la conférence elle-même (Ortiz Flores, 2016). Depuis Istanbul et son Programme pour l'habitat enjoignant à la privatisation et la réduction du rôle de l'État, la présence du secteur privé s'est affirmée, notamment les entreprises globales de services (eau, transports...), la Fiabci (Fédération internationale de l'immobilier, présente dans 60 pays) ou des *think tanks* et universités privées. Ce secteur propose des événements, occupe ou sponsorise des stands et pavillons, entretenant parfois des confusions avec les acteurs publics.
- 15 Les mouvements sociaux sont également très présents depuis Habitat II, en particulier par le truchement de plateformes ou de collectifs consolidés et souvent sous l'ombrelle d'ONG ou de fondations qui leur permettent d'accéder à des ressources. Quelques-uns se distinguent par le nombre et la visibilité de leurs représentants : des habitants des quartiers précaires membres de Shack/Slum Dwellers International (SDI) étaient présents dans 60 événements officiels à Habitat III, l'ONG Habitat for Humanity International (HFHI) était présente dans 18 événements du WUF 9. Ces collectifs ont fait avancer la réflexion collective sur les droits humains en les déployant dans la sphère du travail informel et de l'habitat précaire. Ainsi de Wiego, un réseau mondial voué à la défense des droits des travailleurs de l'informel ; de SDI un réseau mondial de fédérations d'habitants de « bidonvilles » et « baraques » de 488 villes et 33 pays qui compte 14 millions de membres. Ce dernier a à son actif la création de milliers de groupes d'épargne communautaire et la réalisation de plus de 10 000 « profils » de quartiers précaires (auto-enquêtes et comptages)¹². Un autre important réseau d'organisations communautaires de base, d'ONG et de professionnels, la plateforme ACHR (Asian Coalition for Housing Rights), très présente dans les conférences onusiennes asiatiques, promeut depuis 1988 des échanges internationaux entre quartiers précaires et favorise leur amélioration sur une échelle urbaine et non plus strictement locale. Leurs initiatives s'orientent autour de la conception participative, avec le réseau de professionnels CAN (Community Architects Network). De même, l'ONG Habitat for Humanity International milite en faveur de la fonction sociale de la propriété, pour la réhabilitation des quartiers précaires et pour la sécurité de la tenure, en sus de la construction d'un million de logements. Enfin, la Plateforme globale pour le droit à la ville (en anglais, GPR2C), réseau international d'organisations de la société civile et de gouvernements locaux créé en 2014, l'ONG ActionAid et le réseau Habitat International Coalition (HIC), qui avait émergé en marge d'Habitat en 1976, sont apparus comme des acteurs de premier plan pour exercer des actions de plaidoyer et formuler des recommandations pour Habitat III, notamment sur le droit à la ville. Seule l'Alliance internationale des habitants (AIH), issue d'une scission avec HIC, a boycotté la conférence officielle en raison des positions jugées néolibérales d'ONU-Habitat.
- 16 Comme dans d'autres sphères internationales, la présence de la société civile et des groupes de plaidoyer s'est renforcée, sans doute pour contrer la dérive technocratique (Ollion, Siméant, 2015). Mais l'exemple de l'AIH montre aussi que l'ensemble des mouvements sociaux et leurs expressions sont loin de trouver leur place dans ces dispositifs et encore moins de rencontrer une audience, d'autant qu'ils sont traversés par

des rapports parfois difficiles avec les mouvements de base qui revendiquent plus de marges d'expression et moins de délégation (entretien avec Y. Cabannes, Deboulet, 2013). En effet, comme dans les forums sociaux mondiaux (Pommerolle, Siméant, 2010), les grandes ONG, les fondations et les mouvements sociaux globaux supplantent en large partie les mouvements sociaux locaux, même si ces derniers, on l'a vu, sont nettement plus représentés depuis une dizaine d'années.

- 17 L'ensemble de ces acteurs non étatiques se fait également entendre à travers la Campagne urbaine mondiale (World Urban Campaign – WUC), créée en 2009 par ONU-Habitat pour les réunir. L'objectif est de favoriser leur partenariat avec les gouvernements, notamment via l'Assemblée générale des partenaires (GAP), autre plateforme de partenariat multiacteurs mise en place en 2014 par la WUC. Ainsi la présidente de SDI est-elle aussi présidente du comité directeur de la WUC et coprésidente du groupe des organisations de base du GAP. La Fiabci exerce une forte influence notamment au GAP, où elle préside le groupe Business et Industrie. Permettant à ONU-Habitat de structurer le dialogue dans des groupes organisés, ces espaces, plus ou moins proches de sa direction, sont aussi des scènes de négociation et d'influence sur le texte à produire. Tous ces acteurs ont organisé de nombreuses sessions préparatoires à Habitat III et furent rassemblés, en France, sous la bannière du Partenariat français pour la ville et les territoires (PFVT), piloté par le ministère des Affaires étrangères et du Développement international (Maedi), tandis que la coopération internationale de nombreux pays développés prenait la forme de partenariats multiacteurs permettant d'assurer un pilotage coordonné.

2. Construire un discours commun et parvenir à des recommandations internationales

- 18 Cette très large palette d'acteurs a été mobilisée par ONU-Habitat, entre 2014 et 2016, pour alimenter le *Nouveau Programme pour les villes*. Ce texte est constitué d'un manifeste (*Déclaration de Quito sur les villes et les établissements humains viables pour tous*) et d'un document de mise en œuvre (*Plan de Quito relatif à la mise en œuvre du Nouveau Programme pour les villes*). Il est construit sur le même format que les documents produits pour les conférences Habitat I (*Déclaration de Vancouver et Plan d'action*) et Habitat II (*Déclaration d'Istanbul et Programme pour l'habitat*). Ce *Nouveau Programme pour les villes* (NPV) reflète les divergences des acteurs qui s'y expriment, voire leurs concurrences, mais constitue également, à travers son élaboration, un espace de débats à analyser.

2.1. Un processus participatif long et complexe piloté par ONU-Habitat

- 19 Les acteurs ont été sollicités entre 2014 et 2016 pour produire des documents amont en support des débats. En premier lieu, les États ont été enjoins d'envoyer des rapports nationaux tandis que les Nations unies ont produit des documents de problématiques (*Issue Papers*) sur 22 thématiques (habitat, économie, écologie, informel, foncier, etc.). Puis, des Policy Units, constitués de vingt experts chacune, ont préparé des *Policy Papers* sur 10 thèmes. Enfin, des versions provisoires du *Nouveau Programme pour les villes* ont circulé. Dans ce processus, les ONG ont été également actives : le *Policy Paper* sur le *Droit à la ville et la ville pour tous* était copiloté par Action Aid et la Development Bank of Latin America et

celui sur les *Politiques de logement* par Habitat for Humanity International et la Banque interaméricaine de développement.

- 20 Sur la même période, de nombreuses conférences préparatoires ont constitué des espaces d'expression et de débats autour de ces documents : 4 conférences régionales sur 5 continents, 7 conférences de consultations thématiques (celle sur les « quartiers informels » à Pretoria en 2016, celle sur les métropoles à Montréal en 2016) et 3 conférences préparatoires (*Preparatory Committee* ou PrepCom) pour ouvrir la préparation de la conférence aux États membres et aux agences spécialisées. Enfin, des réunions intergouvernementales informelles, des auditions des groupes d'acteurs et des *Urban Dialogues* en ligne complétaient les espaces dédiés aux commentaires sur le projet du *Nouveau programme pour les villes*. La Campagne urbaine mondiale, organisée par groupes professionnels (investisseurs, ONG...), a également organisé 25 conférences préparatoires, sur tous les continents (Urban Thinkers Campus).
- 21 Présents à toutes les étapes du processus, les États ont été invités à réagir officiellement sur les *Issue Papers* et les *Policy Papers*, puis à discuter le texte du *Nouveau Programme pour les villes*. La version finale a été négociée mot à mot jusqu'à la PrepCom3 de Surabaya, en juillet 2016, puis adoptée à Quito.

2.2. Des divergences, reflet de pratiques irréconciliables ?

- 22 Au-delà de l'ample processus participatif, un comité d'organisation dédié, au sein du secrétariat d'ONU-Habitat, a préparé et sélectionné les *events*, piloté les traductions, choisi les intervenants des sessions spéciales, des *Urban Talks*, etc. dans une conférence où le projecteur a été orienté notamment par Juan Clos, son directeur exécutif, sur la ville durable (planification, financement et cadre législatif) et les politiques urbaines nationales, plutôt que sur l'habitat et les quartiers informels. La réorientation la plus notable par rapport à Vancouver ou Istanbul coïncide avec un retour à la planification urbaine, désormais envisagée comme intégrée, participative et de long terme, et à la coordination des actions entre les instances et échelles de gouvernement, bien loin de la doxa de la gouvernance et de la décentralisation omniprésente jusqu'aux années 2000. Relevons le paradoxe d'un retour à la planification urbaine, alors que les espaces normés qu'elle définit deviennent inaccessibles aux plus démunis, ou bien l'absence de mention de la financiarisation de la ville.
- 23 Il n'en reste pas moins une grande diversité de points de vue présentés au sein de la conférence et lors de sa préparation, et des contradictions dans le texte du NPV. En 1976, la déclaration de Vancouver convergait, tant sur le diagnostic que sur les propositions, avec le texte proposé par Habitat Forum, la conférence parallèle de la société civile. En 1996, les réseaux et ONG ont dû faire un important lobbying pour conserver l'inscription du droit au logement, déjà acquis à Habitat, dans une *Déclaration d'Istanbul* marquée par le « Consensus de Washington » et faisant déjà apparaître des contradictions liées à l'intégration combinée des agendas privé, social et des gouvernements (Ortiz Flores, 2016). En 2016, avec la financiarisation de la ville, l'extension des politiques urbaines néolibérales, l'internationalisation croissante et la multiplication des mouvements sociaux et environnementaux, la *Déclaration de Quito* fait apparaître des antagonismes accrus et diversifiés reflétant en particulier la multiplicité des acteurs qui y ont contribué, y compris au sein d'ONU-Habitat.

- 24 Sur quels sujets se cristallisent ces divergences ? Pour les quartiers précaires, l'enjeu premier tourne autour de leur acceptation comme des espaces urbains légitimes (Deboulet, 2016) et autour du clivage entre des politiques urbaines qui favorisent selon les cas leur amélioration sur place ou leur déplacement (éviction, relogement) (Clerc, 2016). ONU-Habitat promeut l'amélioration participative des bidonvilles à l'échelle de villes entières, à l'image du Participatory Slum Upgrading Programme (PSUP) mis en œuvre dans une trentaine de pays depuis 2008. De même, les représentants SDI des habitants des bidonvilles africains présentent la campagne Know Your City, soutenue par CGLU Afrique et Cities Alliance, basée sur la planification collaborative entre les communautés et les autorités locales qui recourent aux données collectées par les habitants¹³. Mais des présentations officielles plus discordantes véhiculent une vision davantage éradicatrice que réhabilitative : celle du Maroc à Pretoria en 2016 ou celle de l'Afrique du Sud à Quito, ou encore la voix du Korea Research Institute for Human Settlements (KRIHS), qui entend faire modèle d'une planification imposant « une substitution drastique du logement informel par de nouvelles unités de densité plus élevée¹⁴ ».
- 25 Ces divergences ne sont ni isolées ni anecdotiques. Car les acteurs mentionnés sont également membres rédacteurs à l'origine du NPV. KRIHS était coleader du *Policy Paper Urban Economic Development Strategies*, et plusieurs membres de SDI étaient orateurs officiels dans les sessions spéciales et étaient impliqués, de même que les membres du PSUP, dans la rédaction de l'*Issue Paper* sur les quartiers informels. Les divergences perceptibles dans le texte final ne seraient donc pas uniquement issues de compromis politiques entre les gouvernements, mais également le fait de divergences de vues, et de concurrences entre experts et spécialistes issus de cultures politiques et techniques différentes, voire également de positions variées au sein d'ONU-Habitat.

2.2. Des interactions multiples pour des politiques incitatives

- 26 La particularité de ces grandes conférences internationales sur des sujets de société résiderait moins dans les réponses qu'elles donnent ou dans les idées qu'elles prônent que dans les milliers d'interactions entre les acteurs qui s'en saisissent. Elles délimitent en effet un espace de débat autorisé où s'exposent des recherches en cours, des expériences innovantes, des discours alternatifs, en même temps que les principaux courants de pensée et d'action sur la ville.
- 27 À l'opposé des recommandations finales, résultats parmi d'autres, leur préparation est construite pour entendre toutes les parties. Les centaines d'événements proposés ont fonctionné comme un méga-forum d'idées dans lequel on peut, si on le souhaite, n'interagir qu'avec des acteurs qui partagent les mêmes centres d'intérêt et convictions. Car, matériellement parlant, ces événements sont au-delà de ce qu'il est possible d'appréhender. À Quito, aucun des 30 000 participants ne pouvait assister à plus de 2 % à 5 % des événements proposés. Quelque mille événements officiels avaient lieu en quelques jours, sans compter les événements organisés en parallèle dans les stands et pavillons d'exposition, dans le « Village », et, hors site, dans les universités, notamment au sein de forums alternatifs, voire dans les rues de la ville. Par exemple, le Foro H3 Alternativo, conférence alternative organisée à la Flacso (Faculté latino-américaine des sciences sociales, antenne Équateur¹⁵) a organisé une centaine d'événements et produit sa propre déclaration¹⁶, ainsi que l'a fait le Forum social de résistance populaire à Habitat III¹⁷. Cette configuration se reproduit dans les Forums urbains mondiaux : les deux derniers

à Medellin et Kuala Lumpur ayant réuni chacun 22 000 participants et plus (voir tableau 2).

Tableau 2 : croissance du nombre des participants aux conférences World Urban Forum d'ONU-Habitat

	Date	Lieu	Titre	Partic.
WUF 1	2002	Nairobi	<i>Sustainable Urbanization</i>	1 200
WUF 2	2004	Barcelona	<i>Cities, Crossroads of Cultures, Inclusiveness and Integration ?</i>	4 300
WUF 3	2006	Vancouver	<i>Sustainable Cities Turning Ideas into Action</i>	10 400
WUF 4	2008	Nanjin	<i>Harmonious Urbanization, the Challenge of Balanced Territorial Development</i>	8 000
WUF 5	2010	Rio de Janeiro	<i>The Right to the City : Bridging the Urban Divide</i>	13 800
WUF 6	2012	Naples	<i>The Urban Future</i>	8 200
WUF 7	2014	Medellin	<i>Urban Equity in Development, Cities for Life</i>	22 000
Habitat III	2016	Quito	<i>The United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development</i>	30 000
WUF 9	2018	Kuala Lumpur	<i>Cities for All : Implementing the New Urban Agenda</i>	22 800

Source : Pavillon d'ONU-Habitat au WUF 9, 2018.

2.3. Une pluralité de scènes et d'intérêts pour un consensus fragmentaire

- 28 Ces conférences sont alors autant des lieux intenses d'échanges, de découvertes, de diffusion et de mise en réseau entre acteurs issus des mêmes champs de recherche ou d'action que de confrontation avec des acteurs ancrés dans d'autres sphères. La participation à ces conférences est au point de rencontre d'intérêts divers. Si les négociations mobilisent les délégations nationales autour du texte à produire, de nombreuses autres raisons motivent la participation des acteurs aux conférences et à leur préparation : être présents et visibles sur la scène internationale (entreprises, institutions académiques, ONG, professionnels, villes...), y faire peser dans le débat ses points de vues et plaidoyers (SDI, par exemple), montrer et/ou étendre son réseau, développer des coopérations, gagner des parts de marché dans des pays émergents (majors des services, *think tanks*...), être au fait des politiques et travaux en cours, diffuser et faire connaître les publications (éditeurs). Ces raisons ne sont pas exclusives les unes des autres, et les motivations économiques voire marchandes et diplomatiques sont bien présentes. La croissance du nombre des participants aux conférences au fil des ans renforce toujours plus l'ensemble de ces intérêts à agir en augmentant les opportunités d'interactions.
- 29 Dans la perspective de recherches sur les quartiers précaires, nous avons plusieurs motifs combinés de nous rendre à Habitat III, à certaines de ses conférences préparatoires et à des Forums urbains mondiaux. D'abord, ces conférences permettent d'assister de

l'intérieur à la production d'une pensée globale en fabrication ; d'identifier les nouvelles pratiques et politiques urbaines et la façon dont elles sont présentées ou justifiées par leurs protagonistes ; d'observer les relations entre les recommandations d'ONU-Habitat et les actions dans les pays ; de considérer cet espace particulier d'une construction de la connaissance et d'un déploiement des lignes de force de la pensée scientifique et opérationnelle sur l'urbain, en s'ouvrant à des systèmes de pensée moins hégémoniques et, concernant certaines délégations asiatiques et africaines, à des revendications alterglobales et/ou postoccidentales (Choplin, 2012). Ensuite, ces conférences sont des espaces privilégiés de rencontres, d'identification de partenaires, d'échanges et de débats. Enfin, ce sont des espaces de diffusion et de valorisation de la recherche à l'international, au-delà des publications académiques et séminaires de recherche, vers les professionnels et les décideurs, voire des espaces d'une recherche engagée. C'est ainsi que le réseau N-Aerus – association de chercheurs européens sur l'urbanisation au Sud – a organisé, avec le soutien de Cities Alliance, des rencontres préparatoires pour une contribution commune au *Nouveau Programme pour les villes* et la présentation de la voix des chercheurs européens au cours d'événements très suivis lors des conférences.

- 30 Au demeurant, l'accessibilité financière de la conférence et la dimension régionale restent des critères discriminants. Si les pays latino-américains étaient fortement représentés, les ressortissants de pays asiatiques se sont bien davantage déplacés au WUF de Kuala Lumpur et ont été presque totalement absents de la conférence préparatoire à Pretoria (Afrique du Sud), où par contre les pays africains étaient majoritaires. Les instances transnationales et agences de coopération (des pays riches) ont pris en charge le déplacement d'une partie de ressortissants de pays moins bien dotés ou peu représentés (pays ouest-africains, certains pays asiatiques parmi les moins internationalisés). La présence de pays peu représentés et de femmes dans les *events* a fait l'objet d'une politique volontariste malgré tout, devenant un des critères de sélection. Mais ces pays restent au final, nous semble-t-il, bien moins présents que les délégués ou ressortissants des pays riches et émergents, renforçant la vision d'un monde clivé dont les grands absents, hormis une maigre délégation à Quito, ont été la cinquantaine de pays en guerre et la plupart de ceux de la zone du monde arabe et du Moyen-Orient.
- 31 Il est difficile de faire abstraction de ces inégalités géographiques et d'opportunités de déplacement entre acteurs non étatiques, acteurs étatiques et institutions globales, qui relèvent notamment d'une « sociologie du billet d'avion » (Pommerolle, Siméant, 2010), pour qualifier également les effets socialisateurs de ces conférences. Ceux-ci sont cependant perceptibles en particulier pour les personnes encore peu insérées dans des réseaux internationaux, comme les étudiants, les jeunes professionnels ou les ressortissants de pays qui hésitent ou peinent à financer d'importantes délégations. Les réseaux se nourrissent également de ces conférences, qui les renforcent. En réalité, ces effets socialisateurs sont partout présents. Ainsi, un *networking event* a été organisé durant la conférence Habitat III de façon à associer des acteurs de pays qui ne peuvent guère se rencontrer en dehors des conférences internationales. Cofinancés par l'IRD, le Gret (une ONG de coopération internationale solidaire) et l'AFD (Agence française de développement), et porté avec les laboratoires Lavue et Cessma et le Centre SUD, mais aussi avec Takween et Cities Alliance, ces acteurs ont pu échanger autour de leurs travaux et expériences : un professionnel porteur de visions alternatives du bureau d'études égyptien Takween, un doctorant également urbaniste bukinabé (agence Perspectives), un directeur des services de l'urbanisme de la municipalité de Yangon, en Birmanie, et un

responsable de comité de quartier haïtien, des chercheuses françaises. Ces conférences sont enfin des espaces permettant de réunir des acteurs autour de la production d'une réflexion collective sur des sujets inédits ou novateurs. Ainsi, le Center for Policy Research, *think tank* et institution majeure de recherche à Delhi, a monté plusieurs *events* en coopération avec l'IRD et d'autres partenaires indiens, français, indonésiens et bangladais, au PrepCom de Surabaya, à Habitat III et au WUF 9 de Kuala Lumpur, sur les enseignements croisés des petites villes et des quartiers précaires.

- 32 Quelles sont en définitive les finalités de conférences qui expriment une telle diversité d'orientations et se terminent par une déclaration officielle nécessairement réductrice ? C'est assurément pour ONU-Habitat le moyen d'entendre un nombre maximal de discours susceptibles d'être intégrés dans les recommandations. Peut-être faut-il lire également dans le gigantisme de ces conférences la recherche d'un consensus pour un texte non contraignant. Par ailleurs, le rassemblement de multiples organisations de la société civile organisée (250 au sein de la Plateforme globale pour le droit à la ville), des universités et de certains gouvernements locaux permet de construire des alliances porteuses de renouvellement politique, ne serait-ce que sur le plan local (Fricaudet, 2017). Donner l'opportunité de telles synergies pourrait également faire partie de l'agenda d'ONU-Habitat dans ces conférences. Car la diffusion et l'échange d'expériences, d'outils et d'idées à l'échelle internationale restent considérés comme les principaux leviers de changement afin que le plus grand nombre d'acteurs des villes se saisissent des enjeux colossaux d'un développement urbain « équitable et durable ».

3. Le *Nouveau Programme pour les villes*, un discours composite

- 33 Les recommandations du *NPV*, résultat du compromis politique négocié par les gouvernements, présente au final des points aveugles, des visions opposées, des compromis.

3.1. Point aveugle : la financiarisation de la ville

- 34 Des idées novatrices présentes dans les conférences sont absentes des documents finaux. Ainsi de la critique de la financiarisation des villes et de l'immobilier. La généralisation de la prise en compte de l'immobilier comme bien marchand par les banques, les fonds de pension, les fonds spéculatifs, les sociétés de capital-investissement et autres intermédiaires financiers produit une forte spéculation foncière et immobilière, des logements haut de gamme inadaptés à la demande, une vacance élevée et des expulsions par centaines de milliers, voire par millions (États-Unis). Les réponses des États ont favorisé jusqu'ici majoritairement les intérêts des institutions financières, entraînant une envolée planétaire des prix des logements dans les métropoles (surtout les « métropoles émergentes » [Halbert, David, 2010], mais ce phénomène touche l'ensemble des zones urbaines « en tension »). Les prix des logements ne sont plus proportionnels aux niveaux de revenu des ménages, mais désormais déterminés par la demande d'actifs immobiliers des investisseurs mondiaux, sans considération pour les ménages qui ont perdu ou vont perdre leur foyer.

- 35 Or cette financiarisation de la ville exacerbe les inégalités et l'exclusion sociale, ainsi que l'a montré le rapport piloté par Leilani Farha, paru après Habitat III. La rapporteuse spéciale sur le logement convenable à l'ONU y montre les effets dévastateurs de cette dérégulation assumée par la plupart des gouvernements (ONU, 2017).
- 36 Malgré cette forte dimension excluante, le sujet a été écarté des discussions dès le début du processus de préparation à la conférence (Unger, 2016). Portée par des acteurs majoritairement français¹⁸ et latino-américains, et presque totalement passée sous silence par ceux anglo-saxons et sud-africains, la financiarisation a fait l'objet de rares événements à Quito, sur le pavillon France, et à Kuala Lumpur dans le programme officiel¹⁹. Le terme n'apparaît pas dans le NPV, dans lequel on ne trouve aucune remise en cause ou volonté de régulation des transactions et marchés financiers et des principes de délégation des mécanismes de production de la ville aux investisseurs fonciers et immobiliers. Au demeurant, la faiblesse des capacités publiques de financement de l'urbanisation ouvre la porte à un recours accru aux institutions financières privées par les collectivités locales.
- 37 Le recours à l'opposition entre ville néolibérale et ville inclusive est difficile à mobiliser tant cette dernière fait dorénavant partie des éléments de langage repris par les grandes villes, y compris les plus favorables à la compétition internationale. Les lignes de partage entre villes et métropoles se situent davantage dans leur prise en compte effective des inégalités socio-spatiales et économiques et des effets de la compétitivité (Deboulet *et al.*, 2018 ; Le Blanc, Piermay, Gervais-Lambony *et al.*, 2014) et entre ceux qui sont favorables à la financiarisation de l'immobilier et ceux qui la contestent, comme lors de plusieurs événements « off » à Habitat 3 Alternativo à la Flacso.

3.2. Les visions antagoniques des quartiers précaires et du logement

- 38 Un consensus s'est imposé autour d'un principe de réalité : il faut faire avec ces quartiers précaires ou non réglementaires, les accepter, les améliorer et leur conférer une sécurité foncière (art. 77, 97, 109 et 110 du NPV).
- 39 Cependant, malgré une importante présence des quartiers précaires dans les conférences et documents préparatoires, cette catégorie urbaine a peu de place comme telle dans le document final. Certes, la conférence préparatoire de Pretoria a incontestablement trouvé un accord sur la sécurité de la tenure et la régularisation (repris dans l'article 109), mais la focale s'est ensuite élargie à la ville et aux politiques urbaines : vers la réduction des risques, la sécurité urbaine ou l'énergie et les transports, « y compris » pour les habitants des quartiers informels (art. 54, 77 et 103) ; vers l'amélioration, la résilience, les politiques et le financement de la ville dans son ensemble, « y compris » l'amélioration des taudis et quartiers informels (art. 77, 97, 107 et 109). On observe un glissement : d'une catégorisation spatiale, urbaine des quartiers précaires, on passe à une catégorisation par le social. Si le biais spatialiste doit certes être contourné, en ciblant les habitants subissant des discriminations²⁰, le texte suggère des actions d'aide à la personne en leur direction plutôt que des politiques territorialisées d'amélioration assises sur la reconnaissance de leur capacité à faire la ville. Cette vision se retrouve dans le slogan « *No one should be left behind* » (Personne ne doit être oublié), que les citoyens vivent dans un quartier formel ou informel (art. 27). Ces approches pèchent en conséquence aussi par l'absence de prise en compte de l'urbanisation des futurs quartiers précaires qui vont

pourtant accueillir des citadins en grand nombre pendant encore des décennies. L'idée selon laquelle il faudrait anticiper leur développement en « planifiant l'informel » à venir (*training event* à Medellin) et refonder le soutien à la production d'un habitat progressif (art. 107) en passant à la coproduction d'une ville autonome (Clerc, Criqui, Josse, 2017) a en effet été fort peu développée à Quito.

- 40 Par ailleurs, le rôle dévolu à la production de logement marque la prépondérance d'une vision libérale. S'il est fait mention du « droit au logement convenable » (art. 105) dans des « stratégies ciblées d'inclusion active » (art. 107) – sous la pression des ONG et réseaux d'habitants –, des engagements à accompagner ces processus de production de la ville par le secteur public et encore plus par une production populaire sont limités (art. 106). En ce sens, comme sur les quartiers précaires, ce nouveau texte est loin de combler les lacunes des ODD en omettant de cibler des réponses opérationnelles et de désigner des acteurs incluant les membres de la société civile (Satterthwaite, 2016). Également, peu de pays à urbanisation rapide produisent des logements locatifs pour le plus grand nombre. Durant la dernière décennie, les logements dits abordables sont majoritairement les logements en accession de faible qualité et standardisés produits par le secteur privé. À Quito, la ministre du Logement sud-africaine faisait un constat d'impuissance : les politiques de construction d'habitat bon marché, même volontaristes, s'avèrent difficilement capables de répondre correctement à des besoins immenses.
- 41 La question foncière, au cœur de ces enjeux, est cependant en cours de renouvellement. Alors qu'Habitat I recommandait une mobilisation du foncier géré par la puissance publique, Habitat II a coïncidé avec l'émergence de politiques de marchandisation foncière basées sur la vision libérale de l'économiste péruvien Hernando de Soto, prônant la légalisation mais aussi la propriété pour tous les habitants des quartiers informels comme solution miracle à la pauvreté (Gilbert, 2012). Alors que la monétarisation capitaliste et populaire du sol bat son plein (Denis, 2016), Habitat III ne formule guère de critiques robustes sur cette dilapidation de ressources publiques et cette spirale inégalitaire, mais concède la promotion de formules de propriété collective, comme les organismes fonciers solidaires (*community land trusts*) (art. 107) ou permet d'annoncer l'utilisation du foncier public pour le logement des populations démunies sans en attribuer la propriété privée. Dans une intervention remarquée au WUF 9, le ministre indien du Logement et des Affaires urbaines propose ainsi que le foncier mis à disposition des investisseurs pour la production abordable en accession soit conservé par la puissance publique. La promotion de la valeur sociale des terres (un foncier détaché de sa valeur d'échange), concept opératoire véhiculé notamment par Habitat International Coalition (HIC), est présente dans la session spéciale « quartiers informels » de Quito. Enfin, la question des communs apparaît également à Quito puis à Kuala Lumpur en 2018, où l'espace urbain est désigné comme « nouveau commun » dans une table ronde à laquelle participait la nouvelle directrice d'ONU-Habitat, la Malaisienne Dato' Maimunah Mohd Sharif²¹.

3.3. Le droit à la ville : compromis ou compromissions ?

- 42 Le droit à la ville, un des points les plus durs de la négociation (avec celui de l'avenir d'ONU-Habitat), est emblématique du *Nouveau Programme pour les villes* comme texte de compromis reflétant les oppositions entre les parties. Les promoteurs du concept se félicitent de sa mention dans le chapitre « Notre vision commune », mais ses opposants

ont obtenu qu'il n'y figure que comme une des désignations banalisées de « Ville pour tous » : « Nous prenons note des initiatives qu'ont prises certains gouvernements et certaines administrations locales en vue d'inscrire cette vision, connue sous le nom de "droit à la ville", dans leur législation, leurs déclarations politiques et leurs chartes » (*Déclaration de Quito*, 2016, art. 11).

- 43 Le droit à la ville figure donc dans le texte en dépit de l'opposition de plusieurs pays, tels les États-Unis, ceux de l'Union européenne, le Japon, qui redoutaient un principe d'opposabilité potentiel et ont essayé d'introduire l'expression plus consensuelle de « ville inclusive » (Morange, Spire, 2017). Mais cette reconnaissance représente une « victoire en demi-teinte » et un compromis, selon les partisans de la diffusion du droit à la ville (Fricaudet, 2017). Cette victoire est également tempérée par la mention de la protection contre les « évictions forcées et arbitraires », ce dernier terme ayant été calculé pour minimiser l'impact de la lutte contre les évictions.
- 44 Portée minimale ou victoire selon les positions, cette mention du droit à la ville reste un horizon sans contenu de droit positif, mais dont il convient de mesurer la portée à la suite d'une très forte mobilisation depuis les années 2000. Après que le droit à la ville eut été repris comme bannière par nombre de mouvements sociaux, de nombreux forums proches de l'altermondialisme l'ont travaillé comme une vraie alternative sociale globale, et notamment le Forum social mondial de Bélem. Il a été repris par des institutions et notamment plusieurs gouvernements latino-américains, dont le Mexique, et a fait l'objet d'une campagne pilotée par l'Unesco et ONU-Habitat entre 2007 et 2010, en particulier à travers un e-débat intitulé « Taking forward the Right to the City » (Brown, 2013). Parmi les réseaux moteurs de l'engagement sur le droit à la ville en vue d'Habitat III, on compte la Plateforme mondiale pour le droit à la ville (CISDP) – créée en 2014 suite au Forum urbain mondial de Medellin (2014) –, ainsi que la Commission inclusion sociale, démocratie participative et droits humains, de CGLU (CISDPDH), Cities Alliance et une coalition d'ONG et de mouvements sociaux : HIC, Action Aid, l'Alliance internationale des habitants (AIH), Wiego, Habitat for Humanity International ainsi que la Fondation Ford. Les pays latino-américains se sont particulièrement impliqués dans cette bataille sémantique, soulignant ainsi la dimension pionnière des Constitutions du Brésil (1988) – le statut de la ville au Brésil met en avant la « fonction sociale de la propriété » et la gestion démocratique des villes –, de l'Équateur (2008) ou de la ville de Mexico (2017), premières à y avoir intégré le concept, fortement relayée par la déclaration de la Plateforme mondiale pour le droit à la ville (2015)²² suivie par un guide de mise en pratique (2016). Cette institutionnalisation a toutefois fait l'objet d'analyses de la façon dont les mouvements sociaux de base se sont heurtés à une vision descendante du droit à la ville, initiée par l'institution municipale et contrôlée par elle (par exemple, à Salvador de Bahia, le cas du Mouvement des sans-terre de Bahia, Belda-Miquel, Peris Blanes, Frediani, 2016).
- 45 Poursuivant dans cette veine réaliste, les *Quito Papers*, rédigés par S. Sassen, R. Sennett et, R. Burdett (2016) et présentés à Habitat III et à Habitat 3 Alternativo, ont l'ambition de remplacer une vision urbanistique dominée par la charte d'Athènes par des outils prenant exemple sur le fonctionnement complexe de la ville ouverte populaire et incrémentale (Castaros, 2017). La remise en cause de fondamentaux (propriété, planification) montre une prise de conscience de la nécessité de repenser la ville inclusive avec de nouveaux outils et surtout de nouvelles représentations.

- 46 La focalisation sur le logement à Habitat I et II a cédé la place à un intérêt pour les espaces urbains et métropolitains, mais aussi à une vision réformiste de la ville placée sous la bannière de l'« inclusion sociale ». Remis en question par plusieurs acteurs non étatiques proches des mouvements sociaux, l'inclusion sociale serait un concept fourre-tout qui ignorerait « les causes profondes des inégalités sociales et économiques. Et il est basé sur une dissymétrie : c'est le pouvoir qui décide d'inclure ou pas un groupe dominé » (Zarate, 2015). Ainsi, les habitants des quartiers précaires sont reconnus comme des citoyens ayant les mêmes droits que les autres (*Issue Paper* n° 22), mais la cohabitation de ce discours avec une pensée libérale qui minimise l'utilité de la redistribution des ressources sera-t-elle à même de redonner sens à une politique d'acceptation et de traitement égalitaire des quartiers précaires ?

Conclusion

- 47 La portée du *Nouveau Programme pour les villes* est difficile à décrypter. Au-delà de son caractère non contraignant, l'ensemble des pays s'est mis d'accord sur une vision, celle des « villes pour tous », reprise au Forum urbain mondial de Kuala Lumpur, dédié à la mise en œuvre du NPV en février 2018 : « WUF 9 Cities for All ». Le texte est suffisamment général et composite pour que tout gouvernement puisse l'utiliser et, à cette fin, les grandes institutions financières internationales se sont engagées dès 2016 à le mettre en œuvre²³ (engagement renouvelé en 2018 pour la Banque mondiale²⁴) et financer les politiques urbaines nationales.
- 48 Mais sur le terrain, de nombreux gouvernements nationaux ou locaux promeuvent encore des politiques publiques entérinant une vision compétitive et élitiste de la ville, qui contraste avec les prises de position internationales sur les quartiers précaires. Quels leviers d'action sont alors mobilisables pour la mise en œuvre du NPV ? Le processus intrinsèque de production des recommandations internationales joue un rôle davantage centré sur la volonté d'ancrer un changement de représentations que de prendre des mesures coercitives. Les canaux de la diffusion de ces recommandations internationales gagnent en efficacité avec le nombre croissant de membres d'ONG, de professionnels et d'élus qui ont eu l'opportunité de se rendre dans une des conférences qui se sont multipliées depuis 2002. Ces dernières deviennent des plateformes privilégiées de diffusion des discours, des expériences, de débats et c'est là une de leurs vertus cardinales (Massiah, 2017). La mise en place de réseaux d'échanges internationaux a un effet de pépinière en permettant à de nouvelles idées d'essaimer lors du retour des participants dans leur pays. Les bureaux locaux d'ONU-Habitat jouent également le rôle de chambre d'écho de ces grandes conférences et visent à assister les États membres dans leur travail vers la réalisation du droit à un logement convenable²⁵. Mais à ce jour on ignore encore l'échafaudage opérationnel : qui fait quoi, avec quel argent et en impliquant quels acteurs (Satterthwaite, 2016). Tous ces résultats sont incertains, fortement dépendants des personnes qui se sont déplacées dans ces conférences, et inégaux selon les pays et les contextes ; et si ces grandes conférences favorisent la diffusion des recommandations internationales, les idées véhiculées restent très souvent minoritaires dans les politiques urbaines des pays.
- 49 Résultat toutefois tangible, le processus Habitat III a enfin mis en évidence le rôle croissant des fédérations et réseaux d'habitants des quartiers précaires. Ils font poids par leur nombre d'adhérents, leur présence ritualisée (tee-shirts SDI, chants...), et surtout par

l'ampleur des données qu'ils produisent. Leur capacité à imposer un dialogue avec les autorités locales, notamment en Afrique, délivre à la communauté internationale un message sur la nécessité de reconnaître et améliorer cette ville autonome qui continue de se construire et dont il faut prévoir et anticiper la croissance à venir dans des contextes environnementaux dégradés.

BIBLIOGRAPHIE

- Banque mondiale (2016), <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS>
- Barnett C., Parnell S. (2016), « Ideas, Implementation and Indicators : Epistemologies of the post-2015 Urban Agenda », *Environment and Urbanization*, vol. 28, n° 1, pp. 87-98.
- Belda-Miquel S., Peris Blanes J., Frediani A. (2016), « Institutionalization and Depoliticization of the Right to the City : Changing Scenarios for Radical Social Movements », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 40, n° 2, pp. 321-339.
- Brown A. (2013), « The Right to the City : Road to Rio 2010 », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 37, n° 3, pp. 957-971.
- Choplin A. (2012), « Désoccidentaliser la pensée urbaine », *Métropolitiques* [en ligne], URL : <https://www.metropolitiques.eu/Desoccidentaliser-la-pensee.html>.
- Catsaros C. (2017), « “The Quito Papers”, l’anti-charte d’Athènes, élaborée par Theatrum Mundi et ONU-Habitat », *Le Temps*, URL : <https://blogs.letemps.ch/christophe-catsaros/2017/01/21/the-quito-papers-lanti-charte-dathenes-elaboree-par-theatrum-mundi-et-onu-habitat/>.
- Clerc V., Criqui L., Josse G. (2017), « Urbanisation autonome, pour une autre action urbaine sur les quartiers précaires », *Métropolitiques* [en ligne], URL : <https://www.metropolitiques.eu/Urbanisation-autonome-pour-une-autre-action-urbaine-sur-les-quartiers-precaires.html>.
- Clerc V. (2016), « Haro sur l’informel. Le foncier dans le traitement des quartiers précaires, espaces de compétition du politique : Cambodge, Liban, Syrie », in Deboulet A. (dir.), *Repenser les quartier précaires*, Paris, Agence française de développement, pp. 113-126.
- Deboulet A. (coord.), Butin C., Demoulin J. (2018), *Métropoles compétitives et horizons de justice spatiale : le rôle des aires métropolitaines dans l’agenda mondial des gouvernements locaux et régionaux pour le XXI^e siècle*, rapport CGLU-CISDP-Lavue.
- Deboulet A. (dir.). (2016), *Repenser les quartiers précaires*, Paris, Agence française de développement.
- Deboulet A. (2013), « Le droit à la ville, une perspective internationale. Entretien avec Yves Cabannes », *Mouvements*, vol. 74, n° 2, pp. 13-23.
- Denis E. (2016), « Désirs de ville et convoitises foncières. Marchandisation du sol dans les Suds », *Métropolitiques* [en ligne], URL : <http://www.metropolitiques.eu/Desirs-de-ville-et-convoitises-foncieres.html>.

- Durand-Lasserre A., Clerc V. (1997), *Régularisation et intégration des quartiers irréguliers : leçons tirées des expériences*, Nairobi, Programme de gestion urbaine, Pnud/UN-Habitat/ Banque mondiale, (version anglaise 1996 <http://ww2.unhabitat.org/programmes/ump/documents/wp6.pdf>).
- Fricaudet M. (2017), « Habitat III, ou quand l'ONU entérine le miracle urbain », in Dijkema C., Cohen M., *Droit à la ville, cahier des 2^{es} rencontres de géopolitique critique*, pp. 58-63.
- Gilbert A. (2012) « De Soto's *The Mystery of Capital* : Reflections on the Book's Public Impact », *International Development Planning Review*, vol. 34, n° 3, pp. V-XVIII.
- Global Platform for the Right to the City (2016), *The Right to the City. Building another possible world. Guidelines for Its Understanding and Operationalization*.
- Halbert L., David L. (2010), « Logiques financières globales et fabrique de la ville », in Jacquet P., Pachauri R. K., Tubiana L. (dir.), *Regards sur la terre. Villes : changer de territoire*, Paris, Presses de Science Po, pp. 90-108.
- Le Blanc A., Piermay J.-L., Gervais-Lambony P., Giroud M., Pierdet C., Rufat S. (dir.). (2014), *Métropoles en débat : (dé)constructions de la ville compétitive*, Nanterre, Presses universitaires de Paris Ouest.
- Massiah G. (2007), « Habitat III et l'évolution du débat international sur la ville », Pour mémoire, comité d'histoire. *Revue des ministères de la Transition écologique et solidaire et de la Cohésion des territoires*, Habitat III et la coopération urbaine, n° hors-série, pp. 20-23.
- Morange M., Spire A. (2017), « Mise en ordre, mise aux normes et droit à la ville : perspectives croisées depuis les villes du Sud », *Métropoles* [en ligne], n° 21, URL : <https://journals.openedition.org/metropoles/5574>.
- Ollion É., Siméant J. (2015), « Le plaidoyer : internationales et usages locaux », *Critique internationale*, n° 67, pp. 9-15.
- ONU (2017), *Rapport de la rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard*, Assemblée générale des Nations unies, Conseil des droits de l'homme.
- Ortiz Flores E. (2016), « Habitat I and Habitat II : A Critical Reflection from the Non-Governmental Perspective », *Dialog*, vol. 1-2, n° 124/125, pp. 4-19.
- Pommerolle M.-E., Siméant J. (2010), « African Voices and Activists at the WSF in Nairobi : The Uncertain Ways of Transnational African Activism », *Journal of World-Systems research*, vol. 16, n° 1, pp. 82-93.
- Satterthwaite D. (2016), « Editorial. A new urban agenda ? », *Environment and Urbanization*, vol. 28, n° 1, pp. 3-12.
- Turner J. F. C. (1976), *Housing by People. Towards Autonomy in Building Environments*, Londres, Marion Boyard Books.
- Unger K. (2016), « Habitat for People, Not for Profit », *Dialog*, vol. 1-2, n° 124/125, pp. 71-79.
- Zarate L. (2015), « De la lutte contre l'éviction au droit à la ville », entretien par I. Salenson, *Villes en développement*, n° 100-101, p. 5.

NOTES

1. http://www.lemonde.fr/planete/article/2015/01/22/pres-de-la-moitie-de-la-croissance-urbaine-se-fait-dans-les-bidonvilles_4561791_3244.html#fw32S8zEDpR14xFf.99
2. Grâce au soutien du laboratoire Urbama (Centre d'études et de recherches sur l'urbanisation du monde arabe) pour l'une et au titre du Programme solidarité habitat piloté par le Gret Professionnels du développement solidaire (une ONG internationale de développement) pour l'autre.
3. Mentionnons également la coorganisation de deux événements de débat : « Habitat III et après ? » (Centre/réseau SUD- Situations urbaines de développement, Lavue - laboratoire Architecture Urbanisme Ville Environnement, Aitec- Association internationale de techniciens, experts et chercheurs) le 17 septembre 2016 et « Habitat III, le retour et après ? » (Lavue, Cessma Centre d'études en sciences sociales sur les mondes africain, américains et asiatiques, Centre/réseau SUD, Aitec), le 6 décembre 2016, qui ont contribué à alimenter ces échanges.
4. Nous utilisons « quartiers précaires » pour exprimer « *slums and informal settlements* » (littéralement « bidonvilles et quartiers informels »), termes utilisés par la version officielle anglaise du *New Urban Agenda*, plutôt que la formule utilisée par la version officielle française « taudis et implantations sauvages ». Cette dernière traduction stigmatisante et instable (« *informal settlements* » est également traduit une fois par « établissements humains non structurés ») interroge sur la maîtrise de ces termes et sur la connaissance de la littérature francophone par les négociateurs et les traducteurs. L'appellation « informelle » sera donc maintenue entre guillemets.
5. <https://fr.unhabitat.org/urban-themes/logement-et-amelioration-des-bidonvilles/>. Leur nombre était estimé à 860 millions en 2013.
6. Résolution de l'Assemblée générale 2036 (XX) – *Housing, Building and Planning in the United Nations Development Decade* du 7 novembre 1965.
7. Résolution de l'Assemblée générale 2626 (XXV) – *International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade* du 24 octobre 1970 et Résolution de l'Assemblée générale 2626 (XXV) – *International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade*.
- Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies 2718 (XXV) – *Housing, Building and Planning* du 15 décembre 1970.
8. Pretoria Declaration for Habitat III, « Informal Settlements », 7-8 avril 2016.
9. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_fr_complet_nostats.pdf
10. https://www.inegalites.fr/Les-bidonvilles-dans-le-monde?id_theme=26
11. Les *Conferences of Parties*, ou conférences des États signataires, sont l'organe suprême d'application de certaines conventions internationales, dont les conférences de suivi de la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique.
12. <http://sdinet.org/>

13. SDI, *Know Your City: Creating a Joint Knowledge Base to Transform Cities and their Relationships with Informal Settlements*, Networking Event, Conference Habitat III, Quito, 19 octobre 2016.
14. KRIHS, *How Do We Tackle Urban Informality? Comparing Strategies in South Korea and in Latin America and the Caribbean (LAC)*. Side Event, Conference Habitat III, Quito, 19 octobre 2016.
15. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador
16. <https://www.flacso.edu.ec/habitat/>
17. Déclaration pour la défense de nos territoires https://fre.habitants.org/la_voie_urbaine/forum_social_contre_l_habitat_iii/des_nouvelles_de_quito/declaration_pour_la_defense_de_nos_territoires
18. Le seul événement sur la financiarisation à Quito, « Financialization and City Transformations ? Planning facing Financialization », a été organisé par Éric Huybrechts (IAU-IDF) et Robert Spizzichino, sous la bannière du PFVT, au pavillon France.
19. Networking Event « Coordination, Cooperation and Planning to Regulate the Financialization of the City », organisé par l'INnta, avec la CGLU et la Fiabci, au WUF9 à Kuala Lumpur, le 12 février 2018.
20. « Nous estimons qu'il importe d'accorder une attention aux différentes formes de discrimination auxquelles doivent faire face notamment les femmes, les filles, les enfants, les jeunes, les personnes handicapées, les personnes vivant avec le VIH/sida, les personnes âgées, les peuples autochtones, les communautés locales, les habitants des taudis et des implantations sauvages, les sans-abri, les travailleurs, les petits exploitants agricoles et les pêcheurs artisanaux, les réfugiés, les rapatriés, les personnes déplacées ainsi que les migrants, quel que soit leur statut migratoire » (art. 20).
21. High Level Round Table « Cities for All and Housing at the Center », WUF 9, Kuala Lumpur, le 9 février 2018.
22. A l'occasion de la journée mondiale de l'habitat, https://www.uclg.org/sites/default/files/declaration_a_loccasion_de_la_journee_mondiale_de_l_habitat.pdf
23. <http://pubdocs.worldbank.org/en/350371476751929311/HABITAT-III-Joint-Statement-by-MDBs.pdf>
24. <http://www.banquemoniale.org/fr/news/immersive-story/2018/01/31/3-big-ideas-to-achieve-sustainable-cities-and-communities>
25. <https://fr.unhabitat.org/urban-themes/logement-et-amelioration-des-bidonvilles/>

RÉSUMÉS

Depuis une quarantaine d'années, la communauté internationale s'est emparée de la question de l'urbanisation galopante du monde, tout en restant impuissante à endiguer la croissance massive du nombre de personnes vivant dans des quartiers précaires et sous-équipés. Cet article analyse les processus menant à la conférence internationale Habitat III à Quito en 2016. Il présente la

mise à l'agenda international de l'habitat précaire par l'ONU et les continuités et ruptures avec les conférences Habitat I (1976) et Habitat II (1996). Ce texte montre la diversité grandissante des acteurs et des idées mobilisées, l'internationalisation des gouvernements locaux, des professionnels de l'urbain et des mouvements sociaux, et les luttes d'influence pour la production des recommandations internationales de l'ONU, dans un contexte de désengagement des États du financement direct du logement et de l'avènement de la ville financiarisée. Ce faisant, les auteures analysent la complexité de la production d'un discours officiel négocié, compromis politique au final réducteur, composite et contradictoire. À mesure que les espaces métropolitains concentrent les convoitises, des institutions internationales et des gouvernements nationaux et locaux, dorénavant poussés par des réseaux professionnels et des mouvements sociaux globalisés, tentent de contrecarrer ce vent libéral en promouvant le « droit à la ville » ou, à défaut, l'inclusion sociale. Au-delà de leur opérationnalité problématique, ces conférences sont aussi des incubateurs de concepts et d'innovations sociales à l'échelle globale.

In the last four decades, the international community has embraced the issue of rapid urbanization but still remains disempowered when facing the necessity to contain the growing number of dwellers living in precarious or under-equipped neighborhoods. This article questions the processes leading to the international Habitat III conference in Quito in 2016. Precarious housing has gained prominence in the UN's international agenda, which allows the exploration of both continuities and ruptures with the previous Habitat I (1976) and Habitat II (1996) conferences. Drawing on the growing diversity of actors and ideas in use, this paper highlights the internationalization of local governments, urban professionals and social movements in line with the influence struggles for the production of international UN-Habitat recommendations. This is not to forget the general context of state cuts to the housing sector which goes recently along with the financiarization process of the city. Thus, both authors consider the complexity of an official negotiated discourse, the outcome of political compromise which is finally reductive, composite and contradictory. As metropolitan spaces are over time more and more coveted, international institutions and local and national governments – driven by professional networks and global social movements – are attempting to address this neo-liberal turn by promoting “the right to the city” or, failing that, social inclusion. Beyond their weak capacity of enforcement, these conferences also appear as incubators of both concepts and social innovations at the global scale.

INDEX

Keywords : Habitat III, new urban agenda, urbanization, precarious neighborhoods, informal settlements, housing, right to the city, land and urban planning, international governance

Mots-clés : Habitat III, nouveau programme pour les villes, urbanisation, quartiers précaires, quartiers informels, habitat, droit à la ville, planification urbaine et foncière, gouvernance internationale

AUTEURS

VALÉRIE CLERC

Chargée de recherche IRD – Cessma Sorbonne Paris Cité

AGNÈS DEBOULET

Professeure de sociologie Université Paris-VIII Lavue