

L'irrésistible internationalisation des villes et des territoires

Enjeux, dynamiques et perspectives de l'internationalisation des collectivités territoriales

11 & 12 décembre 2017 - Lyon

La question urbaine au prisme des Nations unies¹

Retour sur la conférence « Habitat III »



Samuel RIPOLL²

*Ingénieur en urbanisme au Ministère de
l'environnement, Doctorant à l'Institut d'Études
Politiques de Lyon"*

Introduction

Sous des apparences de saga policière, la série *The Wire*, parue entre 2002 et 2008 (HBO), a ceci d'original qu'elle fait de la ville de Baltimore le personnage principal. Au fil des épisodes, le spectateur est invité à traverser et à mettre en résonance les mondes des quartiers pauvres et du trafic de drogue, des différents bureaux de police municipale et de leurs luttes intestines, des intrigues de la mairie autour des grands projets d'aménagement, des syndicats de dockers face à la crise économique... Son créateur David Simon, ancien journaliste local, affirme ainsi : « La série est vraiment centrée sur une ville américaine, et sur la façon dont nous y vivons ensemble. Elle est centrée sur la façon dont les institutions impactent les individus. » (Simon, 2005). Lors de la conception des épisodes, le réalisateur s'est à cet effet entouré d'anthropologues pour sonder les tréfonds des réalités urbaines et interroger en détail les relations de pouvoir, leurs dynamiques et leurs inerties. Le succès est au rendez-vous, avec un accueil plus que chaleureux de la critique, à tel point que David Simon récidivera en créant la série *Treme* (HBO, 2010-2013), qui, cette fois, explore les décombres de la ville de La Nouvelle-Orléans après l'ouragan Katrina et les méandres de son impossible reconstruction.

¹ Article paru dans le numéro 232, nov. 2017 de la /Revue Internationale d'Etudes de Développement/ /Stratégies internationales des collectivités territoriales

² Les vues exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les positions du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la cohésion des territoires

La ville semble donc susciter l'intérêt non seulement comme espace mais aussi comme « personnage » à part entière, avec ses univers sociaux et ses institutions, ses temporalités propres, ses récits enchevêtrés. On la voit d'ailleurs s'inviter de plus en plus dans les analyses des grands phénomènes internationaux (parfois de manière abusive). Ainsi, la révolution tunisienne est parfois interprétée au prisme des inégalités grandissantes entre des zones côtières urbanisées concentrant l'essentiel de la croissance, face à des régions intérieures rurales et au développement atone. De même, le secrétaire exécutif d'ONU-Habitat Joan Clos rappelle que la crise économique et financière de 2008, une des plus violentes des dernières décennies, a trouvé son origine dans la crise des subprimes, des pratiques spéculatives de financement du logement pour les bas revenus (Laporte, 2016).

Comment dès lors interpréter le faible écho médiatique et politique provoqué par la troisième conférence des Nations unies sur le logement et le développement urbain – plus couramment appelée « Habitat III » –, qui s'est tenue à Quito en octobre 2016 ? Ce cycle de sommets onusiens, qui ont lieu tous les vingt ans depuis 1976, les « COP des villes », constitue en effet le principal rendez-vous international consacré à l'urbain dans toute sa diversité (eau, déchets, transports, construction, gouvernance et institutions, financement, coopérations internationales, etc.). La dernière édition a rassemblé plus de 30 000 participants pour des échanges d'une intensité et d'une vitalité incontestables. Et pourtant, force est d'admettre que les grands médias et les chefs d'États (deux seulement étaient à Quito) ont boudé la conférence.

Mais la question urbaine est-elle bien une problématique internationale, à traiter comme telle par la communauté des Nations unies ? Contrairement au changement climatique, par exemple, pour lequel la nécessité d'une approche internationale est désormais évidente (les émissions de CO2 ont le même impact quel que soit leur lieu d'émission et les conséquences du changement climatique se font sentir à une échelle planétaire), la ville pose question. Un ancien directeur adjoint d'ONU-Habitat souligne ainsi :

« Malheureusement, la question urbaine est à la fois trop vaste (la ville est un espace complexe où se mêlent tous les secteurs d'activité et où convergent toutes les problématiques) et trop local (chaque ville est spécifique) pour constituer une priorité internationale » (Biau, 2016). Dès lors, comment parle-t-on de ville aux Nations unies ? Et surtout, où faut-il chercher les résultats, les impacts des conférences internationales sur le sujet ? L'économiste et urbaniste Gustave Massiah invite à une analyse au-delà des seules thématiques urbaines, en rappelant que ces sommets mêlent en réalité trois dimensions, à savoir « l'évolution de la situation urbaine et sa compréhension, le débat sur les modèles de développement ou de transformation sociale, et l'évolution du système international et des stratégies des institutions internationales » (Massiah, à paraître).

Nous proposons dans cet article, après un bref éclairage historique, d'analyser le processus Habitat III à l'aune de ces trois axes pour mieux comprendre comment et avec quels acteurs le débat a été organisé et structuré, quels ont été les modèles de développement mis sur la table, et comment la question du rôle des institutions internationales, en particulier du système des Nations unies, a été abordée.

1. De Vancouver à Quito : rappel de quarante ans de villes aux Nations unies

1.1. Habitat I : entre préoccupations environnementales et militantisme social

Stockholm, juin 1972. Les États rassemblés à la première conférence des Nations unies sur l'environnement tirent la sonnette d'alarme sur la dégradation de l'environnement mondial et sur la nécessité d'une approche internationale du problème. En particulier, le principe 15 affirme : « En

planifiant les établissements humains et l'urbanisation, il faut veiller à éviter les atteintes à l'environnement et à obtenir le maximum d'avantages sociaux, économiques et écologiques pour tous. À cet égard, les projets conçus pour maintenir la domination du colonialisme et du racisme doivent être abandonnés » (Nations unies, 1973). Ce qui aurait pu apparaître comme un principe parmi d'autres retient alors suffisamment l'attention des diplomates pour faire l'objet, en décembre 1972, d'une nouvelle résolution de l'Assemblée générale des Nations unies demandant la tenue d'une première conférence internationale sur les établissements humains (« Habitat I »). Le terme « établissements humains », qui renvoie aux espaces tant urbains que ruraux, masque en réalité un sentiment « anti-urbain » alors dominant qui s'exprime dans les milieux du développement par l'idée, résumée par Michael Lipton (1977), selon laquelle seuls les investissements ruraux permettent de lutter contre la pauvreté, l'urbanisation étant la conséquence de la pauvreté des campagnes.

Habitat I a donc lieu en 1976 à Vancouver. La déclaration finale, négociée puis adoptée par l'ensemble des États membres, s'ouvre sur un constat d'inquiétude relative aux conditions de vie dans les établissements humains, en particulier dans les pays en développement. Elle reconnaît d'emblée que « les problèmes des établissements humains ne sont pas isolés du développement social et économique des pays et qu'ils ne peuvent pas être séparés de l'existence de relations économiques internationales inéquitables » (Nations unies, 1976). Dans un monde encore marqué par la décolonisation, la communauté internationale fait ainsi des établissements humains des enjeux de développement traversés par les déséquilibres économiques mondiaux. Sans entrer dans les détails, il est utile de rappeler deux des avancées marquantes de la conférence, à savoir l'affirmation dans la déclaration d'un droit au logement (« bénéficier d'un logement adéquat et de services [de base (eau, sanitaire, déchets...)] est un droit fondamental de l'homme » – Nations unies, 1976), et la création en 1977 du Centre des Nations unies pour les établissements humains (CNUEH), qui deviendra par la suite le programme ONU-Habitat.

Parallèlement à ces débats interétatiques, la conférence Habitat I est peut-être tout autant marquée par une forte présence « en off » du tissu associatif (des activistes du droit au logement et de la lutte contre les évictions forcées), qui contribue à structurer les mouvements internationaux de la société civile sur les questions urbaines (Deboulet, 2013). C'est en effet à cette occasion qu'est lancée l'alliance Habitat International Coalition (HIC) – que l'on retrouvera à Habitat III –, qui regroupe des organisations non gouvernementales (ONG) et des militants, mais aussi des associations de collectivités locales et des acteurs du secteur privé autour des questions de logement et d'habitat

1.2. La ville comme enjeu et acteur du développement

Vingt ans plus tard, en 1996, se tient à Istanbul la conférence Habitat II. Cette temporalité pose question à bien des égards. En effet, comment établir des liens et des comparaisons avec Habitat I ? Le contexte international, ne serait-ce qu'avec la fin de la guerre froide, des décolonisations, et l'arrivée sur la scène mondiale de pays émergents, se trouve radicalement transformé. D'autre part, la conférence de Vancouver n'a pas développé de mécanismes de suivi des engagements pris, rendant quasi impossible l'évaluation des progrès accomplis. Aussi, pour resituer la conférence d'Istanbul convient-il à minima de revenir un peu en arrière, en 1992, à Rio. Le premier « sommet de la Terre » y jetait les bases de l'engagement international pour le développement durable (notion apparue dans les arènes onusiennes quelques années plus tôt), avec ses enjeux de conciliation des problématiques économiques, sociales et environnementales sur le long terme³. Il ouvrait ainsi, comme l'avait fait Stockholm, un cycle de conférences visant à décliner et approfondir ces principes, notamment sur les droits de l'homme (Vienne, 1993), la population et le développement

³ Le sommet de Rio s'était d'ailleurs déjà intéressé aux questions locales en lançant la démarche des Agendas 21.

(Le Caire, 1994), le développement social (Copenhague, 1995), les femmes (Pékin, 1995), et enfin la ville (Istanbul, 1996).

La déclaration finale d'Habitat II (associée à un plan d'action plus opérationnel intitulé « Programme pour l'habitat »), adoptée par l'ensemble des États membres, constate à l'époque que « la situation du logement et des établissements humains continue de se détériorer. Or, les villes et les villages sont des centres de civilisation, facteurs de développement économique et de progrès social, culturel, spirituel et scientifique » (Nations unies, 1996). Le texte reprend ensuite une rhétorique proche de celle de Vancouver sur les liens entre villes et dynamiques mondiales en affirmant que « les enjeux concernant les établissements humains ont une dimension mondiale, mais [que] les divers pays et régions se heurtent aussi à des problèmes particuliers qui appellent des solutions sur mesure. Nous sommes conscients de la nécessité d'intensifier notre action et notre coopération en vue d'améliorer les conditions de vie dans les villes et villages de tous les pays du monde, en particulier les pays en développement, où la situation est particulièrement grave, ainsi que les pays en transition sur le plan économique. À cet égard, nous savons que la mondialisation de l'économie internationale présente pour le processus de développement des avantages et des inconvénients, ainsi que des risques et des incertitudes, et que l'adoption de mesures positives dans les domaines du financement du développement, de la dette extérieure, du commerce international et du transfert de technologie permettrait d'atteindre plus facilement les objectifs du Programme pour l'habitat » (Nations unies, 1996).

Par rapport à Habitat I, les thématiques abordées, les modalités d'action et de négociations internationales ont connu en revanche de réelles évolutions. Tout d'abord, si la conférence porte officiellement encore sur les « établissements humains » (urbains et ruraux), elle est appelée officieusement « Sommet des villes ». La planète est alors en pleine urbanisation (en 1996, 45 % de la population mondiale vivait en ville, contre 38 % en 1976) et les projections annoncent un renforcement de cette tendance. Un consensus s'impose depuis les années 1980 parmi les acteurs du développement, Banque mondiale en tête, pour considérer les concentrations urbaines comme des vecteurs de croissance économique et pour faire de la ville une échelle territoriale et institutionnelle pertinente pour porter des projets de développement (Osmont, 1995). Les pays du Sud – notamment l'Afrique, dont la transition urbaine n'est aujourd'hui pas encore achevée – obtiennent néanmoins de maintenir ouvert le périmètre de la conférence aux espaces ruraux, face à des pays du Nord qui militent pour ne s'intéresser explicitement qu'aux villes (ces débats se sont d'ailleurs reproduits vingt ans plus tard, avec les mêmes conclusions). La thématique de la « bonne gouvernance » et en particulier la « gouvernance urbaine », s'est également hissée au rang de condition sine qua non d'un développement efficace et se traduit dans un intérêt pour le renforcement institutionnel des acteurs publics locaux, qui s'inscrit dans l'impératif nouveau de la « gestion urbaine » (De Ponte, 2002). Cette volonté de certains acteurs du développement de travailler dans une relation directe avec les autorités locales bénéficiaires, sans nécessairement passer par les États, fait encore aujourd'hui l'objet de recherches et d'expérimentations.

D'autre part, les collectivités locales (en particulier les villes), déjà organisées depuis longtemps au sein de réseaux transnationaux (Payre, 2007 ; Saunier et Ewen, 2008), donnent lors d'Habitat II un véritable élan à la structuration de leur représentation sur la scène mondiale, avec la tenue de la première Assemblée mondiale des villes et des autorités locales. C'est à cette occasion qu'est entreprise une unification des différents réseaux qui aboutit en 2004 à la création de Cités et gouvernements locaux unis (CGLU), le représentant désormais principal des autorités locales auprès des Nations unies. Les États, dans le paragraphe 12 de la déclaration d'Istanbul, saluent d'ailleurs cette première assemblée, soulignant ainsi la reconnaissance par le système international du rôle fondamental des autorités locales dans le développement des villes et des territoires. Ils vont même jusqu'à promouvoir « la décentralisation au profit d'autorités locales démocratiques et [le fait de]

chercher à renforcer leurs capacités financières et institutionnelles » (Nations unies, 1996). Ces questions ont fait l'objet d'un chapitre – non prévu au départ – dans le Programme pour l'Habitat intitulé « Renforcement des capacités et développement des institutions ».

Ainsi, la conférence Habitat II poursuit les réflexions initiées à Vancouver sur les principales thématiques urbaines et territoriales et leur rôle dans le développement, mais elle effectue un véritable tournant en interrogeant en premier lieu les transformations des politiques de développement (autour des notions de « bonne gouvernance » et de renforcement institutionnel) et leurs traductions dans les interventions urbaines. Contrairement à 1976, les États ne détiennent plus le monopole du développement et de l'action publique : il apparaît donc nécessaire à cette période de repenser le système international pour prendre la mesure des transformations structurelles qui le traversent, en particulier pour y intégrer l'univers des autorités locales.

1.3. Le contexte d'Habitat III

Depuis Habitat I et II, la ville semble s'être progressivement installée dans le paysage de la coopération internationale. La Banque mondiale intitule ainsi son rapport annuel de 2009 « Repenser la géographie économique », dans lequel elle érige les questions urbaines au cœur des enjeux de développement. En même temps, d'autres acteurs internationaux commencent à structurer des cadres d'interventions en ce sens. Le cas de la coopération française est intéressant à cet égard. Alors qu'en 1996, feu le ministère de la Coopération, marqué pendant longtemps par un biais anti-urbain, hésitait encore quant à la posture à adopter, l'Agence française de développement, désormais opérateur pivot du dispositif de coopération, se dote en 2014 de son premier cadre d'intervention stratégique sur la « ville durable ». Qui plus est, elle fait partie des rares bailleurs à développer des prêts directs aux municipalités étrangères. Le ministère des Affaires étrangères, en partenariat avec les ministères de l'Environnement et du Logement, a par ailleurs lancé en 2011 le Partenariat français pour la ville et les territoires, plateforme rassemblant les acteurs publics et privés de la ville dans le champ international afin de construire les positions françaises.

La ville est également depuis quelques années clairement reconnue comme un enjeu économique, en particulier de diplomatie économique. En effet, la croissance urbaine s'accompagne d'une augmentation considérable de la demande en études, en infrastructures, en construction, en services, et fait ainsi l'objet pour les entreprises d'une concurrence internationale accrue. Des pays comme la Suède, avec Symbiocity, ou la France, avec Vivapolis, ont développé ces dernières années des politiques publiques visant à structurer et à accompagner leurs firmes urbaines sur les marchés mondiaux. L'ISO (International Standard Organization) s'est également emparée du sujet et développe des projets de normes sur le management des villes ou encore sur les infrastructures intelligentes.

Il faut enfin souligner la montée en puissance des réseaux mondiaux de collectivités locales, avec la structuration d'organisations puissantes comme le réseau C40 (Cities Climate Leadership Group) en 2005 ou CGLU en 2004, lesquelles se sont imposées comme des interlocuteurs incontournables des institutions internationales. La deuxième édition de l'Assemblée mondiale des gouvernements locaux, qui s'est déroulée la veille de l'ouverture officielle d'Habitat III, a d'ailleurs confirmé la capacité de mobilisation des maires du monde entier autour de visions politiques de l'avenir des villes et sur le rôle qu'ils souhaitent jouer, notamment sur des sujets comme les migrations ou le changement climatique.

Ce simple rappel historique, sans visée théorique, nous permet de poser quelques bases pour mieux

comprendre la conférence Habitat III⁴.

2. Habitat III et la rédaction du Nouveau Programme pour les villes

Dans sa résolution 66/207, l'Assemblée générale des Nations unies décide de la tenue en 2016 de la « IIIe conférence des Nations unies pour le logement et le développement urbain durable pour redynamiser l'engagement mondial en faveur de l'urbanisation durable qui devrait se concentrer sur un Nouveau Programme pour les Villes (NPV) ». L'objectif premier d'Habitat III est ainsi d'aboutir à un document non contraignant, le NPV, adopté par l'ensemble des États membres et visant à définir les priorités internationales en matière de développement urbain, les moyens d'action, les acteurs à mobiliser...

2.1. La préparation « technique » du NPV

L'organisation formelle de la conférence est alors placée sous la responsabilité politique d'un Comité préparatoire rassemblant les États membres de l'Assemblée générale des Nations unies. Celui-ci désigne un Bureau chargé de mener les activités préparatoires et de répondre à deux objectifs, à savoir la supervision de l'organisation de la conférence (et toutes les étapes intermédiaires de la préparation) et la préparation de l'avant-projet de document final (zero draft), à soumettre à l'ensemble des pays membres pour commencer les négociations. Le Bureau, co-présidé par l'Équateur et la France, est composé de représentants de dix pays représentatifs des régions du monde définies à l'ONU : l'Équateur et le Chili (groupe Amérique latine et Caraïbes), le Sénégal et le Tchad (groupe Afrique), l'Indonésie et les Émirats arabes unis (groupe Asie), la Slovaquie et la République tchèque (groupe Europe de l'Est), et enfin la France et l'Allemagne (groupe Europe de l'Ouest et autres pays). Les représentants sont issus de ministères techniques ou des affaires internationales ou parfois, en particulier pour certains pays du Sud, de la représentation permanente de leur État auprès de l'ONU. Joan Clos⁵, le directeur exécutif d'ONU-Habitat, est nommé secrétaire général de la conférence.

Avant les négociations formelles, qui n'ont commencé qu'en mai 2016, a lieu une phase technique de discussions et d'analyses de problématiques urbaines, en vue d'alimenter la rédaction du NPV. Les différentes agences et partenaires des Nations unies (Programme des Nations unies pour l'environnement – PNUE –, Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés – HCR –, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture – FAO –, Banque mondiale...) rédigent tout d'abord vingt-deux « issue papers » proposant une synthèse des problématiques actuelles sur des sujets comme les migrants en ville, la sécurité, les villes intelligentes ou encore le changement climatique. Des groupes de travail constitués d'experts internationaux (issus des Nations unies, du secteur privé, des collectivités locales, des universités) sont ensuite constitués pour produire des policy notes sur un nombre réduit de grandes thématiques proposant des analyses plus approfondies et des recommandations politiques. En parallèle, onze conférences thématiques et régionales, ouvertes à tous les acteurs (élus, universitaires, associations, collectivités locales...), permettent de débattre publiquement des grands enjeux et des priorités à faire figurer dans le NPV. Ces conférences sont organisées par les acteurs locaux (par exemple la Ville de Barcelone pour la

⁴ L'émergence de la ville comme problème public mondial est un sujet encore peu traité par la recherche, notamment par l'histoire, et mériterait probablement une plus grande attention. Les historiens, en particulier des historiens des sciences, ont développé des travaux féconds sur l'émergence et la structuration des questions d'environnement et de changement climatique comme problèmes publics internationaux, et les dynamiques d'interactions entre logiques scientifiques et logiques géopolitiques (voir par exemple Mahrane *et al.*, 2012, sur l'émergence de la notion d'environnement global, ou Aykut et Dahan, 2015, sur l'histoire des négociations climatiques). Il serait très certainement utile de pouvoir bénéficier d'un dynamisme scientifique semblable sur les enjeux urbains.

⁵ Maire de Barcelone de 1997 à 2006, ministre de l'Industrie du gouvernement espagnol de 2006 à 2008, il sera ensuite ambassadeur d'Espagne en Turquie et en Azerbaïdjan avant de devenir directeur exécutif d'ONU-Habitat en 2010.

conférence thématique sur les espaces publics, le ministère du Développement régional tchèque pour la conférence régionale européenne de Prague, etc.), avec le soutien du secrétariat d'Habitat III. Ce rôle est loin d'être anodin, car il confère aux acteurs hôtes la responsabilité de proposer les thèmes et de coordonner l'écriture de la déclaration finale de la conférence dont ils ont la charge, qui devient ensuite un input officiel pour la rédaction du NPV.

Le Bureau d'Habitat III, seul organe légitime dans la préparation du zero draft, n'a bien entendu pas l'obligation d'intégrer tels quels les éléments issus des conférences et des travaux d'experts. En effet, il n'est peut-être pas inutile de rappeler encore une fois qu'aux Nations unies, assez logiquement, ce sont les États qui négocient et endossent in fine les accords et les engagements qui en émanent. Cependant, Habitat III a aussi donné à plusieurs reprises aux acteurs non étatiques l'occasion d'exprimer au siège de l'ONU, face aux États, leurs positions relatives au projet de NPV.

La première version du NPV, rédigée par le Bureau, paraît en mai 2016 et est négociée par les diplomates jusqu'à l'aboutissement en septembre d'un document consensuel, adopté ensuite par les États membres à Quito quelques semaines plus tard. Long de plus de trente pages, ce document définit la stratégie de la communauté internationale pour les villes pour les vingt années à venir. Il se compose d'une déclaration politique et d'un plan d'action proposant une stratégie pour faire de l'urbanisation un facteur d'inclusion sociale, de développement économique et de préservation de l'environnement. Il propose également des moyens de mise en œuvre en particulier autour de la planification urbaine, du financement et de la gouvernance. Le document se termine par une section concernant le suivi et l'évaluation des actions et des engagements, sur laquelle nous reviendrons plus en détail par la suite.

La lecture des déclarations des conférences Habitat depuis 1976 laisse transparaître une certaine continuité des thématiques urbaines abordées (amélioration de la ville informelle, problèmes environnementaux, étalement urbain, logement, etc.) (Biau, 2016). Il est clair que nombre de ces défis ne peuvent se traiter que sur des temps longs et ne sauraient être résolus en vingt, voire quarante ans. Mais est-ce à dire qu'ils couvrent l'ensemble des enjeux ? Comment expliquer que des sujets émergents fondamentaux, comme la financiarisation de la ville ou encore la diffusion massive des technologies numériques, n'aient pas été intégrés au NPV ? Comment discerner au sein de ces nombreux sujets les enjeux réellement prioritaires ? Certains experts ne cachent pas leurs regrets (Huybrechts, 2016 ; Michelon, 2016). Le document contient en revanche des prescriptions opérationnelles plus précises et plus nombreuses que les déclarations de Vancouver et d'Istanbul sur les mécanismes de financement ou encore la planification. Une des principales nouveautés, par rapport à Habitat I et II, réside dans la définition de mécanismes de suivi et d'évaluation du NPV, sur lesquels nous reviendrons.

2.2. Les négociations diplomatiques

Il est particulièrement intéressant de relever que les questions « urbaines » à proprement parler – par exemple les recommandations en matière de politiques de logement, de mobilité, de planification, etc. – ont rapidement fait l'objet d'un certain consensus parmi les États membres, sans susciter de longs débats houleux. Le processus technique en amont des négociations a probablement aidé à construire ce consensus international ; nombre de paragraphes du NPV ne sont pas sans rappeler les déclarations des conférences thématiques et régionales et les policy notes. Les principales pierres d'achoppement des négociations se sont révélées directement liées à des enjeux propres au système international et au dispositif onusien en particulier : la question du droit international au travers du « droit à la ville », et les enjeux de gouvernance du système des Nations unies sur les questions urbaines.

2.2.1. Le droit à la ville

La notion de droit à la ville – dont les promoteurs se réfèrent aux travaux d'Henri Lefebvre (Lefebvre, 1968) – est énergiquement défendue dans le cadre d'Habitat III par certains États latino-américains (Équateur, Brésil, Mexique, etc.) ainsi que par des organisations de la société civile comme le HIC et par Cités et gouvernements locaux unis (CGLU)⁶. Le policy note 1, consacré à ce thème, propose comme définition : « Le droit de tous les habitants, présents et futurs, d'occuper, d'utiliser et de créer des villes justes, inclusives et durables, qui soient un bien commun essentiel à la qualité de vie. Le droit à la ville engage, en outre, les responsabilités des gouvernements et des personnes à revendiquer, défendre et promouvoir ce droit » (Nations unies, 2016a). Et le document de préciser que cela recouvre entre autres le droit à jouir de villes sans discrimination, avec un égal accès pour tous aux espaces publics et à la participation politique, avec d'équales opportunités d'accès à l'emploi... Il s'agit également d'appliquer les avancées internationales sur les droits de l'homme aux questions urbaines, en particulier en s'appuyant sur la notion de droit au logement, développée entre autres à Vancouver et à Istanbul.

Le droit à la ville avait déjà fait l'objet d'expérimentations politiques lancées en Amérique latine. Le Brésil l'a ainsi inscrit dans sa Constitution dès 1988, tout comme l'Équateur, qui y fait référence en 2008 en le définissant comme « le droit des individus à bénéficier d'un habitat sain, et d'un logement décent et adéquat indépendamment de leur statut économique », cela devant être « basé sur la gestion démocratique de la ville » (art. 30 et 31). La Ville de Mexico développe en 2010 sa propre charte du droit à la ville en le formulant comme étant « l'usufruit équitable de la ville selon les principes de durabilité, de démocratie, d'équité et de justice sociale. C'est un droit collectif des habitants des villes » (Mexico City, 2010). Cette notion recouvre ainsi, selon ses promoteurs, un modèle de développement permettant de lutter contre des politiques urbaines qualifiées de néolibérales, produisant des villes inégalitaires selon des logiques autoritaires souvent guidées par des intérêts économiques.

Si les défenseurs du droit à la ville avancent l'idée qu'il ne s'agit pas d'un nouveau droit juridiquement contraignant, c'est pourtant bien sur ce point que les frictions se concentrent. Comme souvent aux Nations unies, il est hors de question pour les États-Unis (mais aussi pour le Canada) de voir apparaître à l'échelle internationale un nouveau droit qui devrait un jour se traduire dans leur législation ou pourrait faire l'objet de revendications et de recours en justice de la part de la société civile, s'appuyant sur les accords internationaux⁷. Mais on ne saurait résumer la situation à une opposition manichéenne et par trop caricaturale entre des Américains toujours réticents au système multilatéral et des activistes de mouvements associatifs progressistes. De nombreux pays, ainsi que l'Union européenne, tout en adhérant aux principes recouverts par le droit à la ville, affichent une certaine inquiétude devant le flou qui entoure leurs traductions juridiques internationales et nationales concrètes. L'inquiétude porte alors sur la difficulté à qualifier ce droit et donc à envisager son appropriation par les différents systèmes législatifs et judiciaires, mais aussi sur un risque de frustration des habitants et acteurs de la société civile face à un droit « mou » et difficilement applicable.

Les négociateurs trouvent finalement un compromis lors des dernières sessions en évoquant le droit à la ville comme une déclinaison du concept plus flexible de « ville pour tous ». Le paragraphe 11 du NPV précise en effet : « Nous partageons la vision de villes pour tous, c'est-à-dire de villes et d'établissements humains qu'utilisent leurs résidents sur un pied d'égalité, les objectifs poursuivis

⁶ Pour une étude plus détaillée de l'utilisation du droit à la ville dans les arènes inter-nationales, voir par exemple Brown, 2013.

⁷ Les États-Unis avaient déjà marqué en 1996 leur réticence face à la réaffirmation du droit au logement

consistant à promouvoir l'intégration et à faire en sorte que tous les habitants, qu'ils appartiennent aux générations actuelles ou futures, puissent, sans discrimination aucune, vivre dans des villes et des établissements humains équitables, sûrs, salubres, accessibles, d'un coût abordable, résilients et durables, et créer de tels lieux, de manière à promouvoir la prospérité et la qualité de la vie 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 » (Nations unies, 2016b). Ce compromis semble par ailleurs convenir, au moins en partie, à certains militants de la société civile qui voient dans la première mention de ce droit dans un document international une brique sur laquelle continuer à structurer leur mobilisation (Zarate, 2016).

2.2.2. La gouvernance des questions urbaines aux Nations unies

Le deuxième grand pôle de débats qui secoue alors les diplomates a trait à l'architecture globale du système institutionnel onusien sur les questions urbaines : quelle place donner aux questions urbaines au sein des Nations unies ? Quelle importance par rapport aux autres thématiques ? Quels moyens d'action ? Et, surtout, selon quelle gouvernance ?

La conférence Habitat III n'est évidemment pas arrivée sur un terrain vierge. Parmi les grandes initiatives récentes des Nations unies, il faut rappeler en premier lieu l'adoption par l'ensemble des États membres en 2015 de l'Agenda 2030 pour le développement durable. Il s'agit d'un cadre universel qui définit et structure l'engagement de la communauté internationale autour de dix-sept objectifs de développement durable (ODD), parmi lesquels on compte par exemple: « Éliminer l'extrême pauvreté et la faim » (no 1), « Garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau » (no 6), ou encore – et cela nous intéresse tout particulièrement – « Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables » (no 11). Habitat III doit-elle dès lors se résumer à un approfondissement de l'objectif 11 ? Ou bien doit-elle proposer une déclinaison territoriale transversale à l'ensemble des ODD ? Il faut également tenir compte d'autres dynamiques internationales lancées en 2015 et qui concernent les questions urbaines, comme l'accord de Sendai sur la réduction des risques de catastrophes, l'accord d'Addis Abeba sur le financement du développement, ou encore la COP21. Le choix fut fait de considérer la ville comme un thème transversal à l'ensemble de ces accords et problématiques.

Cependant, de vifs débats se cristallisent à l'époque autour du suivi et de l'évaluation du NPV. En effet, l'une des principales critiques de Habitat I et II porte sur l'absence de cadres de suivis et de dispositifs d'évaluation. Alors que les Nations unies veulent faire d'Habitat III une conférence « tournée vers l'action », la question est d'importance. Faut-il créer un cadre spécifique à Habitat III, avec ses groupes de travail, ses indicateurs, ses réunions périodiques, etc. ? Ou bien va-t-on « brancher » le suivi du NPV sur des systèmes d'évaluation existants, par exemple celui des ODD ? C'est finalement cette dernière hypothèse qui est retenue, avec la décision de réaliser tous les quatre ans un rapport d'étape sur la mise en œuvre du NPV, rapport qui devra être remis au Forum politique de haut niveau, l'instance politique internationale de suivi de l'Agenda 2030, pour alimenter ses travaux. Les questions urbaines s'inscrivent donc désormais concrètement dans la dynamique multilatérale du développement durable.

Le sujet qui doit pourtant s'avérer le plus clivant dans les négociations concerne le devenir du programme ONU-Habitat et sa place dans le suivi du NPV. Créée en 1977 dans la foulée d'Habitat I, la CNUEH ne bénéficie jusqu'à la fin des années 1990 que d'un soutien politique et financier relativement maigre. Ses principales activités se structurent autour de la production d'orientations stratégiques et de guides méthodologiques, en particulier sur les quartiers précaires, et d'un peu

d'assistance technique. La déclaration d'Istanbul entend relancer une dynamique en affirmant que, « pour que le Programme pour l'habitat soit appliqué intégralement et efficacement, il faudra renforcer le rôle et les fonctions du Centre des Nations unies pour les établissements humains, qui devra axer ses efforts sur des objectifs et des stratégies bien définis et formulés de façon détaillée » (Nations unies, 1996). C'est ainsi qu'en 2002, l'Assemblée générale des Nations unies décide du renforcement du mandat et des moyens de la Commission et de son élévation au rang de programme à part entière des Nations unies, donnant naissance à ONU-Habitat, dont le secrétariat permanent est établi à Nairobi. Sa vocation est de définir une stratégie pour répondre aux défis urbains des quinze années à venir, avec un accent mis sur l'amélioration significative des conditions de vie des millions d'habitants de quartiers précaires ainsi qu'à la réduction de la proportion de citadins privés d'accès à l'eau potable et à l'assainissement.

Le conseil d'administration d'ONU-Habitat est constitué de cinquante-huit États membres, dont seize pays venant d'Afrique, treize d'Europe occidentale et autre pays « occidentaux », dix d'Amérique Latine et Caraïbes, treize d'Asie et Pacifique, et six d'Europe Orientale. Si le financement ordinaire est issu des contributions de l'Assemblée générale des Nations unies, la majorité des moyens du programme provient de contributions volontaires de donateurs gouvernementaux et intergouvernementaux, en particulier de pays d'Europe du Nord, de l'Allemagne et des États-Unis. Des contributions spécifiques d'États ou d'autres bailleurs peuvent aussi être effectuées pour la réalisation d'actions particulières ou d'assistance technique dans ces pays.

De manière schématique, les débats autour du devenir d'ONU-Habitat et de son rôle dans la mise en œuvre du NPV se structurent autour de deux pôles. Le premier, composé pour faire vite du G77 (coalition des pays en développement et émergents), milite pour un renforcement du programme (dont, rappelons-le, le siège est à Nairobi) et pour l'universalisation de son conseil d'administration (ou sa démocratisation selon certains), ce qui permettrait de renforcer leur place dans la gouvernance, mais aussi de mobiliser des ressources propres plus importantes et plus stables. Le second pôle, qui rassemble plutôt les pays nord-américains et européens, principaux financeurs du programme, affiche une certaine réserve face à ces hypothèses, certains s'interrogeant même sur l'efficacité réelle d'ONU-Habitat et sur la pertinence de lui confier une telle capacité et un rôle aussi central dans les questions urbaines. Ils arguent notamment du fait qu'au sein du système des Nations unies, de nombreux programmes et agences travaillent déjà de leur côté sur les villes, avec des entrées spécifiques, tel le PNUE, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et bien d'autres... ONU-Habitat, avec sa « tradition » des quartiers précaires et des pays en développement, ne propose-t-elle pas elle aussi une approche partielle des questions urbaines à l'échelle planétaire ?

Les négociateurs s'accordent finalement sur une position intermédiaire. Le NPV souligne ainsi « l'importance d'ONU-Habitat et du rôle qu'il joue dans le système des Nations Unies en tant que coordonnateur des questions relatives à l'urbanisation et aux établissements humains durables, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du Nouveau Programme pour les villes, en collaboration avec d'autres entités des Nations unies » (Nations unies, 2016b). En revanche, les questions concrètes sur l'évolution du programme et son renforcement sont finalement confiées aux soins de la prochaine Assemblée générale des Nations unies. Pour alimenter ces réflexions, le NPV demande cependant une évaluation indépendante d'ONU-Habitat, en analysant en particulier le mandat du programme, sa gouvernance (en étudiant sa possible universalisation) et ses capacités financières.

Conclusion

La complexité des conférences internationales sur la ville invite donc à une réflexion renouvelée pour saisir celles-ci dans toute leur épaisseur et ne pas céder au raccourci pessimiste dû « à quoi bon

». Rechercher un lien direct entre ces événements et l'évolution de la situation urbaine mondiale relève probablement de la gageure, non seulement parce que les sujets abordés sont d'une complexité considérable, mais aussi peut-être parce que les objets et les apports de ces sommets se situent sur une multiplicité de plans qui ne participent pas uniquement du champ urbain. Les questions urbanistiques s'y mêlent avec des enjeux diplomatiques et de développement, dans une équation qui trouve ses solutions dans la capacité des différents acteurs, étatiques et non étatiques, à créer des alliances et des stratégies en mesure de mettre en mouvement l'ensemble des échelles de l'action collective. Ces ponts sont bien sûr complexes à établir, car l'on devine que le diplomate, l'urbaniste, le maire ou encore le militant ne partagent pas nécessairement les mêmes référentiels, ni les mêmes langages, mais ils permettent de faire circuler les idées et les solutions au-delà des frontières, qu'elles soient nationales, intellectuelles, institutionnelles ou professionnelles.

Habitat II a permis la rencontre du monde des autorités locales avec l'univers des États, ouvrant la voie à une meilleure reconnaissance du rôle des collectivités territoriales dans le développement urbain, mais aussi à une structuration de leur représentation au niveau des instances internationales. Habitat III, avec la première mention du droit à la ville dans une déclaration internationale, représente peut-être dans la même perspective un moment clé de rencontre entre les sphères étatiques et onusiennes et les mouvements de la société civile urbaine qui pourra contribuer à ouvrir des espaces d'action nouveaux.

Enfin, les conférences internationales peuvent constituer des moments d'expérimentation et de mise en débat du système des Nations unies, de ses processus et de sa gouvernance. C'est là très certainement un autre point sur lequel il est possible de questionner les effets d'un sommet comme Habitat III. Comment les Nations unies parviennent-elles à interroger leur fonctionnement face à des transformations urbaines en permanente évolution ? Et comment tentent-elles de se réformer ? On peut déjà souligner l'ouverture de nouvelles arènes aux acteurs non étatiques qui ont permis de les « rapprocher » du processus diplomatique, que ce soit en amont au travers des policy notes et des conférences thématiques et régionales, ou au travers de leurs auditions à l'ONU sur le projet de NPV. L'ouverture et la rénovation des Nations unies sur les sujets urbains se sont aussi posées avec force autour du devenir et de la démocratisation d'ONU-Habitat, qui demeurent cependant aujourd'hui encore largement à définir. Reste à voir comment ces réflexions et ces expérimentations trouveront à s'incarner de manière pérenne dans le système international.

Bibliographie

Aykut S., Dahan A., 2015, Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales, Paris, Presses de Sciences Po.

Biau D., 2016, « De Vancouver 1976 et Istanbul 1996 à Quito 2016. La continuité des défis urbains et des engagements politiques », *Ponts et Chaussées magazine*, no 879, p. 6-12, <http://fr.calameo.com/books/003238634e1fdd689d0b1> (consulté en août 2017).

Brown A., 2013, « The Right to the City : Road to Rio 2010 », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 37, no 3, p. 957-971.

Deboulet A., 2013, « Le droit à la ville, une perspective internationale », entretien avec Yves Cabannes, *Mouvements*, no 74, p. 13-23, https://www.cairn.info/load_pdf_do_not_index.php?ID_ARTICLE=MOUV_074_0013 (consulté en août 2017).

De Ponte G., 2002, « L'évolution du discours sur la ville : des institutions multilatérales d'aide au développement », *Revue internationale des sciences sociales*, no 172, p. 231-242, <http://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-sociales-2002-2-page-231.htm> (consulté en août 2017).

Huybrechts É., 2016, « Impensés du Nouvel Agenda urbain », *Urbanisme*, no 403, p. 26-27.

Laporte N., 2016, « La ville après Habitat III : le temps de l'action », *La Tribune*, 7 décembre, <http://www.latribune.fr/regions/smart-cities/la-ville-apres-habitat-iii-le-temps-de-l-action-622445.html> (consulté en août 2017).

Lefebvre H., 1968, *Le droit à la ville*, Paris, Anthropos.

Lipton M., 1977, *Why Poor People Stay Poor. Urban Bias in World Development*, Cambridge, Harvard University Press.

Mahrane Y., Fenzi M., Pessies C. et al., 2012, « De la nature à la biosphère. L'invention politique de l'environnement global, 1945-1972 », *Vingtième siècle*, no 113, p. 171-141.

Massiah G., (à paraître), « Habitat III et l'évolution du débat international sur la ville », *Pour mémoire*, hors-série.

Mexico City, 2010, *Mexico City Charter for the Right to the City*, Mexico City, juillet http://www.hic-gs.org/content/Mexico_Charter_R2C_2010.pdf (consulté en août 2017).

Michelon B., 2016, « La nécessité d'un nouveau paradigme », *Urbanisme*, no 403, p. 24-25.

Nations unies, 1973, *Rapport de la conférence des Nations unies sur l'environnement*, Stockholm, 5-16 juin 1972, New York, Nations unies, p. 5, http://www.un.org/fr/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/Rev.1 (consulté en août 2017).

Nations unies, 1976, Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements, Vancouver, Canada, 31 mai- 11 juin 1976, New York, Nations unies, <http://www.un-documents.net/van-dec.htm> (consulté en août 2017).

Nations unies, 1996, Rapport sur la conférence des Nations unies sur les établissements humains (Habitat II), Istanbul, 3-14 juin 1996, New York, Nations unies, p. 8-10, http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/1176_4_595245.pdf (consulté en août 2017).

Nations unies, 2016a, Document de politique générale sur le droit à la ville et les villes pour tous, New York, Nations unies, p. 7, 48, <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Policy-Paper-1-Franc%CC%A7ais.pdf> (consulté en août 2017).

Nations unies, 2016b, Nouveau Programme pour les villes, New York, Nations unies, <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-French.pdf> (consulté en août 2017).

Osmont A., 1995, La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajuste- ment, Paris, Karthala.

Payre R., 2007, Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence, Paris, CNRS Éditions.

Saunier P.-Y., Ewen S., 2008, Another Global City. Historical Explorations into the Transnational Municipal Moment 1850- 2000, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Simon D., 2005, The Wire, commentaire de l'épisode « The Target » (DVD), HBO.

Zarate L., 2016, « Pourquoi avons-nous besoin d'un nouveau modèle urbain ? », Ponts et Chaussées magazine, no 880, p. 18-21.