



**HAL**  
open science

## Le droit à la ville. Cheminements géographique et épistémologique (France-Brésil-International)

Elson Pereira, Mathieu Perrin

► **To cite this version:**

Elson Pereira, Mathieu Perrin. Le droit à la ville. Cheminements géographique et épistémologique (France-Brésil-International). *L'Information géographique*, 2011, 1, pp.15-36. hal-04795581

**HAL Id: hal-04795581**

**<https://hal.science/hal-04795581v1>**

Submitted on 21 Nov 2024

**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.

# Le droit à la ville. Cheminements géographiques et épistémologique (France – Brésil – International)

Par Elson Manoel Pereira et Mathieu Perrin

**Elson Manoel Pereira**, Professeur de Planification Urbaine au Département de Géographie de l'Université Fédérale de Santa Catarina/Brésil. Professeur invité de l'Institut d'urbanisme de Grenoble. Chercheur du Conseil national de recherche scientifique (CNPQ) - Brésil. Secrétaire exécutif de l'Association nationale de planification régionale et urbaine – Brésil  
elson@cce.ufsc.br

**Mathieu Perrin**, Doctorant en urbanisme au sein du Laboratoire CNRS Pacte (Politiques publiques, Action politique, Territoires) et attaché temporaire d'enseignement et de recherche à l'Institut d'urbanisme de Grenoble.  
mathieu.perrin@upmf-grenoble.fr

## ► Introduction

Au cours de la décennie 1960, Henri Lefebvre, ayant jusqu'alors principalement œuvré dans les champs sociologique et philosophique, se penche sur les thématiques géographiques et urbaines. En 1968, cet intellectuel publie un de ses travaux majeurs, à savoir *Le Droit à la Ville*. Il y défend notamment une conception alternative du faire et du vivre la ville, réattribuant au citoyen une capacité à œuvrer sur l'urbain, lui rendant un potentiel dans la définition de son environnement. La réflexion menée est d'ailleurs très large et résolument ambitieuse : « [L]e droit à la ville se manifeste comme forme supérieure des droits : droit à la liberté, à l'individualisation dans la socialisation, à l'habitat et à l'habiter. Le droit à l'œuvre (à l'activité participante) et le droit à l'appropriation (bien distinct du droit à la propriété) s'impliquent dans le droit à la ville » (Lefebvre, 1968, p. 155).

La pensée développée dans l'ouvrage s'est relativement bien diffusée dans le milieu scientifique français, sans pour autant trouver réellement écho au sein de la société civile hexagonale. Du moins, pas à court terme. Certes, bien des principes découlant de ce droit à la ville se sont matérialisés dans les modalités contemporaines du faire et du vivre l'urbain. Les citoyens ont notamment gagné en accès à la parole, prenant davantage part à la définition de leur environnement propre. Élus et professionnels ont, de leur côté, progressivement intégré la

critique de la modernité architecturale et urbanistique, modifiant ainsi leurs méthodologies pour une pratique plus démocratique. Or ces évolutions étaient espérées dans l'ouvrage rédigé par Henri Lefebvre. Néanmoins, ces mutations se sont amorcées sans que le droit à la ville n'ait véritablement constitué une notion mobilisatrice. Il n'était pas pris en référence, ou plutôt timidement et sporadiquement, pour justifier tel ou tel changement dans la manière de concevoir les relations entre acteurs de l'urbain.

En revanche, par-delà les eaux atlantiques, au sein de la société brésilienne, fut plus rapidement décelé le potentiel contenu dans l'idée d'un droit à la ville, le contexte sociohistorique expliquant sans doute ce succès. À partir de la décennie 1970, face au régime militaire, s'étaient multipliés les mouvements contestataires et revendicatifs. Et lorsque triomphèrent les espoirs démocratiques en 1988, l'élan se concrétisa, notamment sous l'impulsion donnée par le Mouvement national pour la réforme urbaine (*Movimento Nacional pela Reforma Urbana*). La population brésilienne aspirait à des conditions de vie dignes sur le plan matériel, mais aussi à une expression politique plus libre. Mêlant ces deux genres de considérations, les principes imaginés dans le cadre d'un droit à la ville collaient donc bien aux attentes de la période. Il fallait offrir un environnement sain et digne, mais également une reconnaissance citadine et citoyenne à des résidents qui, au moins pour les plus modestes, avaient été largement négligés. Et ce depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, instant à partir duquel furent menées, par les pouvoirs publics, des politiques fort interventionnistes sur le milieu urbain.

Désormais, ce sont les instances internationales, telles que l'UNESCO ou l'ONU-Habitat qui reprennent et motivent les réflexions sur le droit à la ville. La question de la gouvernance urbaine, notamment, apparaît centrale pour résoudre un certain nombre de dysfonctionnements en termes de logements et de services, mais elle pourrait également s'avérer être un vecteur intéressant pour renforcer le jeu démocratique. D'autant plus quand celui-ci n'existe pas ou très peu au niveau national. Dans l'article sera donc relaté l'un des cheminement géographique, et donc épistémologique, empruntés par cette idée qu'est le droit à la ville. Le Brésil, bien qu'il n'ait pas été le seul intermédiaire, a clairement joué un rôle majeur dans la diffusion de la notion en question. L'objectif sera de décrire les conditions de ce transfert voire, peut-être, de cette construction partagée. Car si Henri Lefebvre avait bel et bien énoncé les principes généraux d'un droit à la ville, ses modalités d'application n'avaient pas été explicitement spécifiées. Les penseurs, chercheurs, techniciens, personnalités politiques et législateurs, membres du monde associatif ou simples citoyens brésiliens ont alors eu à définir plus concrètement l'objet. Ce travail était sans doute nécessaire pour que les instances internationales puissent s'assurer du potentiel et de la pertinence d'un tel droit.

Dans cet article sera donc développée une réflexion sur le droit à la ville, mais également sur la question des échanges épistémologiques et de la co-construction d'objets contemporains. La trajectoire suivie par cette idée, que jadis Henri Lefebvre avait émise et élaborée dans un environnement français, est surprenante puisqu'elle prend une dimension internationale, et ce, notamment, après avoir transité au cœur de la société brésilienne, en un pays qualifié il y a peu de tiers-mondiste. Bref, des environnements très divers pour ce droit à la ville. Ce périple sera alors conté de la manière suivante : après une explication plus précise du droit à la ville tel que pensé originellement par Henri Lefebvre et un descriptif du contexte dans lequel celui-ci baignait, sera ensuite évoqué le cheminement parcouru par cette idée au sein de la société brésilienne. Enfin, une dernière partie évoquera la reprise d'un tel objet par les instances internationales et son trajet épistémologique.

## ► Le droit à la ville : une idée lancée dans l'air du temps

Le premier auteur à suggérer un droit à la ville est donc Henri Lefebvre, un géographe, sociologue et philosophe français. Il est de tradition marxiste, ou, peut-être plus précisément, d'influence situationniste. Lorsqu'il publie son ouvrage intitulé *Le droit à la ville*, on est en 1968. La modernité ne se voit pas encore confrontée à de grandes critiques, et les pouvoirs publics lancent leurs services à l'assaut de l'urbain<sup>1</sup>. Le temps est alors, dans le contexte français, à la politique des grands ensembles.

## Par-delà la problématique du logement : un droit à la ville

Depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, la question du logement constituait un réel défi. Et divers esprits se sont au fur et à mesure penchés sur la question. Il y eut certes les médecins, confrontés aux conditions de vie déplorables de leurs patients, et plus largement des intellectuels, soucieux du sort des populations les plus miséreuses et de l'état sanitaire au cœur des agglomérations. La thématique devint même enjeu politique. Le mouvement marxiste, d'ailleurs très urbain dans ses préoccupations premières, trouvait notamment ici un terreau pour sa réflexion. Friedrich Engels (1848 et 1883) put, par exemple, décrire le destin des populations ouvrières, plongées dans la précarité et l'insalubrité, avant de traiter la problématique du logement de manière plus théorique. Mais avec le temps, c'est plus largement l'ensemble du spectre politique, les multiples

---

1. Henri Lefebvre emploie le mot « urbain » avec une connotation très négative. Pour lui, le terme désigne une anti-ville, ou encore ce qu'il reste de la ville une fois celle-ci éclatée et défaits par le matérialisme et le rationalisme de la société industrielle et capitaliste. Aussi, l'urbain est cette forme spatiale dans laquelle les rapports sociaux ne se résument presque exclusivement qu'à des rapports de production. Pour plus de détails, lire notamment le chapitre intitulé « La ville et l'urbain », dans l'ouvrage *Espace et politique*, publié en 1972. En revanche, dans cet article, le recours au mot « urbain » ne traduira pas un tel antagonisme.

acteurs publics, ou même les industriels qui eurent à proposer des réponses, et notamment des solutions en termes de financement, pour endiguer ce désastre.

Après de nombreuses décennies, puisqu'il fallut attendre en France les années 1960, la question du logement est devenue moins problématique. Et bien que l'arrivée massive des pieds-noirs en provenance d'Algérie ait entraîné quelques difficultés, la question du logement s'était effacée derrière d'autres priorités. Certes, demeuraient les bidonvilles de Nanterre ou de Noisy-le-Grand, qui se résorberont dans le milieu de la décennie 1970. Mais, dans l'ensemble, la question du logement avait été traitée avec efficacité. Le système productif avait su offrir les moyens techniques permettant de satisfaire aux différentes demandes de logements ; les pouvoirs publics s'étaient organisés, structurés pour remplir cette fonction au mieux.

Et c'est finalement lorsque réponse est apportée à ce manque de toits et de salubrité qu'Henri Lefebvre démontre justement les limites de cette réflexion polarisée avant tout sur le logement. Le sociologue et géographe français en vient alors à poser la question de l'habiter. Et paradoxalement, d'une certaine manière, il tend à rejoindre certains points de l'argumentaire de Martin Heidegger, qu'il mentionne d'ailleurs à plusieurs reprises. La production, extrêmement matérialiste, du logement ne saurait contenter l'ensemble des besoins anthropologiques. Le problème contemporain, explique le philosophe allemand, n'est pas une crise du logement. C'est davantage une crise de l'habiter, du ne plus savoir habiter, et du ne plus savoir bâtir pour l'habiter. Et c'est finalement une crise de l'être (Heidegger, [1954] 1973). Car selon la phénoménologie heideggerienne, construction territoriale et constitution ontologique sont intimement liées (Hoyaux, 2002).

Chez Henri Lefebvre, la réflexion sur l'habiter prend une tournure plus sociale, et d'une certaine manière plus politique. Martin Heidegger, dans sa démonstration, n'intégrait pas directement la question de l'autre. L'être était en recherche de foyer, car avant tout dans une confrontation avec l'espace. Pour le penseur français, « "habiter", c'était participer à une vie sociale, à une communauté, village ou ville. La vie urbaine détenait entre autres cette qualité, cet attribut. Elle donnait à habiter, elle permettait aux citoyens-citoyens d'habiter » (Lefebvre, 1968, p. 18). Derrière l'expression de cette nostalgie, l'auteur définit un habiter qui ne saurait exister sans socialité, voire sans urbanité. Alors, le droit à la ville constitue, entre autres, une tentative de recouvrer l'historique relation ville/cité. Celle-ci ayant été mise à mal par une génération d'actions urbanistiques principalement quantitatives, s'appréciant en fonction du nombre de toits mis à disposition, mais aussi à travers lesquelles semble monumentaliser le logement. Cela au détriment de lieux et bâtis plus communautaires, voire publics (Pinson, 1997).

## La fabrique de la cité : un droit à l'œuvre

Henri Lefebvre semble emprunter une autre pièce à la réflexion de Martin Heidegger. Les deux hommes attachent de l'importance à la question du bâtir. Si le dessein réel est l'habiter, et bien que soient observables des manières différentes d'appréhender ce concept chez les deux auteurs, alors les populations ne doivent pas être tenues à l'écart du processus constructif. Le philosophe allemand allant d'ailleurs jusqu'à affirmer que par le bâtir, l'homme habite déjà. Or la pratique urbanistique avait jusqu'alors, et ce dès ses premières velléités, largement mis le citoyen hors-jeu dans cette fabrique de la ville. Avec le courant moderne que les deux auteurs réprouvent en différents aspects, cette tendance s'affirma encore plus radicalement. Et la critique était d'autant plus valable dans un contexte français d'après guerre au cours duquel techniciens et théoriciens de l'architecture disposèrent d'un grand crédit et d'une ample liberté d'action.

Face aux capacités très largement accrues des pouvoirs publics à agir sur l'urbain, comparées à des situations plus historiques, il s'avérait donc nécessaire pour Henri Lefebvre de réintroduire une participation populaire. Cette attention était censée contrebalancer les déséquilibres induits par la société industrielle moderne, ceux-là étant principalement de deux ordres aux yeux du philosophe français. Tout d'abord, selon une logique plus marxiste, il estimait que le système productif capitaliste avait fait des ouvriers une classe sans réelle autonomie. Et cela se traduisait particulièrement dans un milieu urbain aliénateur. Pour l'auteur, ce contexte devait même être pensé comme une superstructure. Seraient entretenus à travers l'espace en question les rapports de production capitalistes, contraignant les agents à opérer dans l'intérêt de la classe dominante (Lefebvre, 1968, p. 65 ; [1972] 2000, p. 155). Les lieux de vie, parcours ou encore rythmes urbains seraient ainsi largement imposés. Par exemple, si le statut de prolétaire assurait généralement un abri, les possibilités concrètes offertes en termes de logements étaient plutôt réduites : faubourgs, cités ouvrières, ou plus tard les grands ensembles. Enfin, l'auteur déplorait également l'orientation prise par l'urbanisme moderniste. L'agir sur la ville était devenu principalement une affaire de spécialistes, censés pouvoir offrir une réponse à la somme des problèmes par plus de technique et plus d'organisation. La pratique montrait alors un visage particulièrement matérialiste et fonctionnaliste, exacerbant la dimension spatiale au détriment de la complexité. La ville cessait d'être ce riche construit mêlant hommes, histoire et lieux, et qui jusqu'alors avait été le fruit d'actions et de décisions plus ou moins conscientes. Le cadre de vie des citoyens avait été placé entre les mains de praticiens urbanistes, dessaisissant ainsi de la question les habitants devenus simples usagers. Ceux-ci avaient perdu en expression et en influence sur la forme de la ville à venir, puisque dépassés par un processus décisionnel extrêmement technocratique. Pour le sociologue français, l'urbanisme était alors idéologie, venant, au nom d'une scientificité discutable et de préoccupations fort matérialistes, appuyer

les intérêts de la classe dominante (Lefebvre, 1968, p. 43-50). En réintroduisant une participation citoyenne, et donc en faisant émerger de nouvelles questions, existait donc l'idée de redistribuer les cartes. C'est ici que se perçoit toute la dimension de la réflexion menée par Henri Lefebvre. Prenant la ville comme un vecteur pour traiter de la société dans son ensemble, il imagine le droit à la participation devoir s'appliquer dans la fabrique des espaces, tout comme dans la vie citadine, et donc plus largement dans la sphère politique. Et ce, en prenant bien garde à ne pas soumettre un tel droit à une éventuelle condition de propriétaire.

Dans son ouvrage, Henri Lefebvre en vient à regretter la ville médiévale ou orientale. Certes, il déplore les inégalités que pouvait produire cette forme historique. Néanmoins, puisque les habitants étant, dans ce contexte, plus directement acteurs dans la construction matérielle et sociale de l'espace, et ce d'ailleurs sans même l'application d'un formel droit à la participation, il l'appréciait. Sans doute même l'idéalisait-il, soutiendraient certains, les villes anciennes étant préférables parce qu'elles faisaient œuvre, estime cependant l'auteur. Excluant par là même que les agglomérations industrielles et modernes puissent montrer une telle richesse. La ville était œuvre lorsque notamment ses murs se faisaient porteurs d'une réelle urbanité. Dans une lecture très culturaliste, le penseur français écrit ceci : « [...] la ville est œuvre, à rapprocher de l'œuvre d'art plus que du simple produit matériel. S'il y a production de la ville, c'est une production et reproduction d'êtres humains par des êtres humains, plus qu'une production d'objets. La ville a une histoire ; elle est l'œuvre d'une histoire, c'est-à-dire de gens et de groupes bien déterminés qui accomplissent cette œuvre dans des conditions historiques » (Lefebvre, 1968 : 53). Quelques lignes plus tard, il précise tout de même que la socialité permise par ces formes historiques d'urbain, n'aurait été possible sans un support physique. C'est notamment au travers de leurs investissements sur cette matérialité que les acteurs échangeaient et projetaient en commun.

Quelles leçons et arguments l'auteur tire-t-il de sa lecture des villes médiévales et orientales ? Dans son esprit, la ville doit contribuer à la qualité de vie des populations non pas seulement par son offre en termes de spatialités, mais parce qu'elle est également processus. N'importe plus seulement la forme en elle-même, mais les cheminements menant à celle-ci. La ville doit ainsi être pensée comme une œuvre qui continuellement se recrée. En cela, la réflexion proposée par Henri Lefebvre s'oppose fortement aux idéologies spatialistes de la période. À noter également que la participation évoquée auparavant, et apparemment conçue par l'auteur comme un élément constitutif de ce droit à l'œuvre, n'appelle pas réellement à une concertation organisée et institutionnalisée. C'est plus spontanément et directement, à travers sa pratique quotidienne de l'espace ou même des interventions plus sporadiques sur la matérialité urbaine, que l'habitant doit prendre part à la confection de l'œuvre.

Le terme de participation recelait alors un sens différent de celui qui lui est actuellement attribué, notamment dans les politiques contemporaines visant à démocratiser le processus décisionnel et l'action. Néanmoins, avec cette pensée, Henri Lefebvre préfigurait d'une certaine manière le futur de l'urbanisme, invitant les citoyens à jouer un rôle bien plus large.

### **L'au-delà de la modernité : un droit à l'appropriation**

Pour Henri Lefebvre, ce droit à la ville devait, entre autres choses, garantir la possibilité des citoyens à s'approprier l'espace. Cet élément apparaît donc particulièrement complémentaire à la logique du droit à l'œuvre. Car il ne s'agit pas d'une référence à la propriété ou encore à la possession de terres et de bâtis. Est plutôt soutenue la volonté de voir l'ensemble des citoyens capables de faire de la ville leur environnement propre. L'auteur évoque notamment l'art comme forme d'appropriation (Lefebvre, 1968, p. 130). Sans doute percevait-il, dans cette modalité d'expression, un potentiel majeur, notamment dans sa propension à détourner les fonctionnalités premières des lieux ou encore à laisser les expériences redéfinir des espaces qui avaient été conçus selon des considérations principalement techniques. Se devine, à travers cette mise en valeur de l'art et de l'appropriation, l'influence du courant situationniste duquel Henri Lefebvre a été très proche. Ce mouvement, s'étant largement penché sur la question urbaine, concevait « chaque citoyen [comme] un acteur participant lui-même à la construction de situations, c'est-à-dire à l'élaboration de moments de vie, à la fois singuliers et collectifs, à la création d'ambiances ou de jeux d'événements, tous transitoires » (Simay, 2008 : 204). Le droit à l'appropriation traduisait donc probablement l'intention d'incorporer de la poésie habitante dans un urbain façonné de manière largement industrielle.

Par son étymologie, le mot appropriation exprime d'ailleurs très bien cette dimension humaine recherchée par Henri Lefebvre. Le verbe latin *appropriare*, dérivé de *ad proprius*, transmet l'idée d'un rendre propre. Ainsi, « [l']objectif de ce type de possession [qu'est l'appropriation] est précisément de rendre propre quelque chose, c'est-à-dire de l'adapter à soi et, ainsi, de transformer cette chose en un support de l'expression de soi. L'appropriation est ainsi à la fois une saisie de l'objet et une dynamique d'action sur le monde matériel et social dans une intention de construction du sujet » (Perla Serfaty-Garzon, 2003, p. 27).

Les architectes-urbanistes de la période moderne, tels Le Corbusier ou Marcel Lods, tendaient à penser que, foncièrement, les gens ne savaient pas habiter. Il fallait alors leur apprendre, édifier pour eux, voire faire de la pédagogie à travers le bâtir (Chombart de Lauwe, 1960, p. 192 ; Sbriglio, 1992, p. 26). Le risque d'une telle conception résidait alors dans l'oubli même des volontés et besoins citoyens. Ceux-là se voyaient dessaisis de la question urbaine et par

là même d'une capacité à œuvrer sur et dans leur environnement. Autrement dit, les populations s'étaient vu confisquer une réelle influence sur leur espace de vie par des théoriciens et praticiens estimant que l'habiter pouvait, voire devait être enseigné au travers d'un geste architectural extérieur. En proposant un droit à l'appropriation, Henri Lefebvre souhaite contrebalancer ces excès, si perceptibles dans le courant moderniste, de la pratique architecturale et urbanistique. Il espère que de nouveau la ville puisse être à l'image des résidants, qu'elle puisse être un support de l'expression habitante.

Peut-être faut-il également trouver dans cet usage du concept d'appropriation une référence au marxisme, ayant assez largement inspiré Henri Lefebvre. En agissant sur la nature et en produisant des objets, ainsi que le concevait Karl Marx, l'homme se les approprie. Et en faisant cela, celui-ci se construit, s'humanise (Serfaty-Garzon, 2003, p. 27-28). Le recours à une rhétorique marxiste se précise encore davantage lorsqu'est évoquée la théorie de la valeur. De la même manière que le travailleur devenait étranger à la valeur d'usage du produit fabriqué de son labeur, ce qui contribuait à son aliénation, le citoyen apparaît à l'auteur comme passif, plongé dans une ville sur laquelle il n'a plus prise. Il ne peut plus en décider les usages. Cette question de l'appropriation semble donc également receler la volonté de rendre du pouvoir à la classe ouvrière, dans le système productif comme dans l'urbain, face aux tenanciers du système capitaliste.

La pensée développée par Henri Lefebvre s'avère comme le résultat d'inspirations multiples et très diversifiées, puisqu'il est fait emprunt à des lectures heideggériennes, culturalistes, marxistes ou encore situationnistes. Néanmoins, si la réunion de ces différentes influences a peut-être contribué à sa diffusion dans la sphère universitaire française, cette idée d'un droit à la ville n'aura pas été portée avec autant de vigueur au sein de la société civile. Ou bien plus récemment. Dans le droit français, il est effectivement mentionné un droit à la ville dans la *Loi d'orientation pour la ville*, promulguée le 13 juillet 1991. Mais tel que défini, le droit en question reste très limité, l'objectif du texte législatif étant de lutter contre la ségrégation et les disparités urbaines. Si l'intention reste louable, Henri Lefebvre s'étant d'ailleurs montré préoccupé par de tels phénomènes, les points mentionnés sont loin de satisfaire l'esprit original ayant animé l'auteur lorsqu'il a défini les contours de son idée. En revanche, d'autres pays se sont révélés être des terrains d'accueil plus propices, où la réflexion autour du droit à la ville s'est même enrichie.

## ► La nécessité d'une réforme urbaine : droit à la ville et participation dans le contexte brésilien

Traditionnellement rural, le pays aura dû attendre le XX<sup>e</sup> siècle pour que largement s'y diffuse la vie urbaine. Pour être plus précis, c'est même quelques décennies auparavant que s'était amorcé le processus et que de vastes populations avaient commencé à intégrer les villes. Depuis cette époque, les institutions tentent tant bien que mal de s'adapter à ces mouvements massifs de populations, à ces croissances démographiques venant grossir les agglomérations. Face à cette question urbaine, qui presque continuellement concentra l'attention, le rapport entre la ville et le droit évolua fortement. Alors que durant de longues décennies le droit attaché à l'urbain était demeuré très largement restrictif et normatif, des éléments intégratifs furent progressivement assimilés dans la législation, invitant au contraire les populations à prendre pleinement part à l'élaboration et à la vie de ces villes.

### Du droit dans la ville au droit à la ville

À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, en quelques décennies, changèrent fortement les compositions sociales, culturelles et ethniques des agglomérations brésiliennes. Très rapidement également, les noyaux urbains coloniaux s'avèrent inadaptés aux larges flux d'arrivants. Et la situation sanitaire devint particulièrement critique, les épidémies se multipliant. Face à ces mutations radicales et incontrôlées, les élites dirigeantes adoptèrent les méthodes employées dans les agglomérations européennes ou nord-américaines. Des réglementations, assimilables en bien des égards à de premières formes de zonage, vinrent prohiber certaines formes de cohabitation particulièrement denses dans les centres-villes carioca et pauliste, y interdisant pour ainsi dire la résidence des populations les plus modestes. Dans les années 1900, ce sont les préceptes haussmanniens qui furent repris avec zèle, notamment dans les tissus urbains des deux capitales précédemment citées. Les pouvoirs publics justifiaient ces mesures en reprenant les thèses hygiénistes, celles-ci attachant très souvent des connotations sociales à la question médicale.

Les aménagements urbains entrepris dans les agglomérations telles que Rio de Janeiro et São Paulo illustraient parfaitement le mouvement de fond traversant alors la société brésilienne. Le continent européen faisait référence, et s'en inspirer était nécessaire pour qui souhaitait donner une image civilisée, une expression du progrès. Le projet « civilisateur<sup>2</sup> » voulu par une partie de

---

2. « *O Rio civiliza-se.* » Cette phrase, « Rio se civilise », avait été rédigée en 1904 dans la *Gazeta de Notícias*, un des périodiques alors les plus en vogue de la presse carioca. L'auteur de cette formule, Figueiredo Pimentel, décrivait ainsi l'esprit qui habitait la capitale brésilienne de l'époque, alors que celle-ci se voyait amplement réformée et haussmannisée.

l'élite brésilienne révélait une attraction certaine pour le modèle occidental, dissimulant, par la même occasion, les fondements africains de cette société (Azevedo, [1987] 2008 ; Domingues, 2004). Et s'il était un environnement dans lequel se concrétisa particulièrement cette priorisation culturelle, ce fut l'urbain.

C'est à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, en particulier, que le droit prit une dimension nouvelle en la ville. Cette dernière serait désormais divisée entre le légal et l'illégal, entre l'officiel et l'informel, et donc entre les quartiers jouissant de services urbains et les aires en étant dépourvues (Rolnik, [1997] 2007). Certes, une telle différenciation existait déjà dans les temps coloniaux. Les esclaves en fuite et autres marginaux se groupaient notamment dans des espaces de relégation. Ces communautés, dénommées *quilombos*, constituaient pour les plus importantes de réelles concentrations de population<sup>3</sup>. Toutefois, les agglomérations restaient encore assez largement mixtes dans leurs compositions socio-spatiales. En quelques décennies, le droit, les préceptes hygiénistes et les envies modernisatrices mirent fin à cet « équilibre » urbain. Les réglementations zonales, les arrêtés d'ordre sanitaire permettant expulsion des résidents et destruction des logements, ou encore les dispositions légales adoptées dans le cadre d'une politique d'haussmannisation ont très rapidement sélectionné les ayants droit à la ville. Inversement, les exclus de cet urbain moderne furent condamnés à intégrer l'informel, à déménager pour les *subúrbios*<sup>4</sup> ou les *favelas* alors naissantes de Rio de Janeiro.

Néanmoins, c'est lors de la phase d'urbanisation massive connue par le pays à partir de la décennie 1950 que les agglomérations se virent confrontées à d'encore plus intenses défis. Face à cette évolution du contexte, la planification urbaine devint, par conséquent, l'instrument organisateur de la croissance des villes. Et surtout, pour la première fois dans l'histoire du pays, la réflexion aménagiste et sa mise en œuvre furent entreprises dans un cadre national alors que les démarches planificatrices avaient jadis été menées dans des contextes locaux et isolés. Peu de temps après son arrivée au pouvoir, le régime militaire créait les institutions nécessaires à une gestion plus centralisée de la planification urbaine et régionale. En 1964, furent notamment inaugurés le SERFHAU (*Serviço Federal de Habitação e Urbanismo*) et le BNH (*Banco Nacional de Habitação*). Transparaissait donc la volonté étatique à organiser l'espace dans l'installation de cette nouvelle administration ou encore dans l'allocation de

---

3. Les *quilombos* étaient susceptibles de présenter des démographies très diverses, puisque si la majorité d'entre eux ne réunissaient que quelques dizaines ou centaines d'individus, celui de Palmarès (actuellement localisé dans l'État d'Alagoas) comptait près de 30 000 âmes avant son démantèlement par les forces royales portugaises, en 1694.

4. Si le terme *subúrbio* peut être traduit en français par banlieue ou périphérie, son étymologie signifie « sous-ville ». Et à l'inverse de la version usitée aux États-Unis d'Amérique, *suburb*, le mot a conservé dans le vocabulaire brésilien une connotation largement négative.

moyens matériels et humains spécifiques. Du côté de la pratique aménagiste, l'époque consacrait le plan ; si l'outil prenait de l'ampleur, une forte dimension sanitaire demeurait en termes de contenu, doublée de caractéristiques fonctionnalistes et technocratiques. Et d'une manière plus générale, explique Nabil Bonduki (1998), sur toute la période allant de 1930 à 1985, la planification urbaine au sein du pays souffrait des mêmes maux : l'autoritarisme, la centralisation de la gestion, l'absence de participation à tous les niveaux, la non prise en considération de la question environnementale et du patrimoine culturel ou encore la désarticulation des politiques sectorielles. Ces travers, explique l'auteur, étaient principalement la résultante d'une vision développementaliste exacerbée, ensuite remplacée par une technobureaucratie développementaliste propre aux gouvernements militaires.

À partir du milieu de la décennie 1970, fut progressivement remise en cause cette version moderniste de la planification, ouvrant ainsi la porte à d'autres référentiels. En crise, le modèle technocratique, centralisateur et autoritaire fit place à ce que l'on peut qualifier de planification urbaine post-keynésienne<sup>5</sup>, dans un contexte néolibéral dans lequel s'imposèrent les concepts d'« État minimum » ou encore de « marché de libre concurrence ». Et, simultanément à cette évolution, s'émancipèrent, dans la société brésilienne, des mouvements urbains et des associations populaires qui demandaient, surtout dans les plus grandes villes, de meilleures conditions de vie et plus de justice dans la distribution des bénéfices et des charges engendrées par le processus d'urbanisation. Ces nouveaux acteurs de la société civile ne furent cependant pas tout de suite en mesure d'influencer profondément la pratique aménagiste. De nouveaux plans directeurs furent bien élaborés au cours de la décennie 1980, et ce dans une centaine de villes éparpillées sur le territoire brésilien. Ces expériences, néanmoins, reproduisaient une structure rigide de planification basée sur la connaissance technique et sur la lecture fonctionnelle de la ville, réaffirmant les règles urbanistiques et instruments de zonage comme éléments centraux dans l'acte de planifier. Cet état de fait ne pouvait satisfaire les mouvements s'étant développés au sein de la société civile ou encore la gauche brésilienne qui avait orienté notamment sa lutte dans le champ des politiques urbaines. Leur constat fut donc celui d'un échec de la planification des villes qui avait été orchestré durant les années 1970 et 1980, mais pour eux la faute devait être imputée à une approche trop technocratique plus qu'au plan lui-même. Ainsi, si l'on changeait

---

5. « Les politiques urbaines post-keynésiennes se caractérisent, sur un plan procédural, par le fait qu'elles sont définies localement et mises en œuvre par des coalitions d'acteurs publics et privés structurées au niveau des villes. En terme de contenu, elles visent à créer les conditions favorables à un investissement des acteurs privés dans le développement urbain, à renforcer l'attractivité de la ville vis-à-vis des acteurs de l'économie de la connaissance (individus comme organisations) et à soutenir la croissance économique par une mobilisation des ressources endogènes au territoire » (Dormois, 2008).

la manière de concevoir ce dernier, que l'on introduisait de la participation en lieu et place des formes technocratiques, l'instrument deviendrait pertinent.

### ► Le droit à la ville en lieu et place d'un urbanisme technocratique et centralisé

Pour mieux comprendre la montée en puissance de la participation dans le processus de planification urbaine, il nous faut retourner à la décennie 1980. Le régime militaire (1964-1988) était alors sur le déclin, et se développaient avec insistance les revendications portant sur le faire et le vivre la ville. Cette vaste mobilisation se cristallisa notamment au travers du Mouvement national pour la réforme urbaine (MNRU),<sup>6</sup> une idée qui avait déjà été soumise dans les années 1960, mais qui désormais revêtait une dimension nouvelle, plus progressiste (Souza, [2002] 2004). Se multiplièrent alors les réflexions théoriques et techniques sur la planification, ou encore les expériences pionnières dans des villes influencées par les mouvements sociaux.<sup>7</sup> Ce dynamisme allait grandement contribuer à la diffusion d'une pratique aménagiste plus critique, davantage politisée, et introduisant de nouveaux instruments de régulation urbaine. Et cela avec pour objectifs la recherche d'une plus grande justice sociale au sein des villes et surtout la démocratisation des politiques publiques.

Lors de l'élaboration de la nouvelle Constitution fédérale de 1988, le MNRU proposa un amendement populaire, appuyé par 150 000 signatures, qui a en définitive marqué le changement de paradigme de la planification territoriale brésilienne. Les principes fondamentaux qui avaient été imaginés dans le cadre du MNRU, et qui donc ensuite motivèrent cette reconstruction institutionnelle nationale, étaient les suivants (de Grazia, 2002) :

- *le droit à la ville et à la citoyenneté*, « pensé comme un accès universel aux équipements et services urbains, à des conditions de vie urbaine digne et à l'usufruit d'un espace culturellement riche et diversifié, et cela, surtout, à travers une logique politique de participation étendue des citoyens quant à la détermination de leurs destins » ;

---

6. La structure, offrant l'espace d'une discussion sur la ville brésilienne et ses problèmes, réunissait des composantes très variées de la société. S'y retrouvaient des mouvements sociaux, des acteurs plus ou moins formels de la scène politique, des membres de l'église catholique, des intellectuels, des techniciens de l'urbanisme ou encore de simples citoyens.

7. Peuvent par exemple être citées les revendications ayant été portées autour des favelas de Recife ou encore le budget participatif mis en place à Porto Alegre. En 1989, la municipalité en question avait créé un système de formulation et d'accompagnement du budget municipal. Il s'agissait d'un ensemble de mesures visant à créer ou à renforcer des structures de participation et de délibération pour la gestion publique du budget et des politiques sectorielles. Cette expérience marqua et influença ensuite plusieurs municipalités de gauche du pays, avant qu'elle ne soit ensuite reprise par le Parti des travailleurs, à la tête du pouvoir fédéral depuis 2003.

- *la gestion démocratique de la ville*, « conçue comme une manière de planifier, de produire, d’opérer et de gouverner les villes, soumise au contrôle et à la participation sociale, et en particulier à la participation populaire » ;
- *la fonction sociale de la ville et de la propriété*, « comprise comme la priorisation de l’intérêt commun sur le droit individuel de propriété, ce qui implique l’utilisation socialement juste et écologiquement durable de l’espace urbain. »

L’amendement populaire proposé par le Mouvement de la réforme urbaine était ambitieux, mais plusieurs aspects considérés comme fondamentaux furent modifiés lors des débats constitutionnels. Le matériel ayant résulté de ces échanges constitua le chapitre sur la politique urbaine, en l’occurrence les articles 182 et 183, de la Constitution fédérale :

- *l’article 182* établit la municipalité comme l’institution chargée de mettre en œuvre la politique de développement urbain, et par conséquent d’assurer le développement des fonctions sociales de la ville. Il réaffirme également le schéma directeur comme outil principal de cette politique de développement urbain, le rendant notamment obligatoire pour toutes les villes de plus de 20 000 habitants ;
- *l’article 183* prévoit la mise en œuvre d’un instrument juridique de régularisation foncière (*l’usucapião* urbaine) afin d’octroyer des terres occupées et privatisées de fait. La parcelle sur laquelle s’applique la loi ne doit pas dépasser 250 m<sup>2</sup>, doit être occupée depuis plus de 5 ans et ne doit avoir connu de recours de la part du propriétaire.

Néanmoins, le transfert de responsabilité aux municipalités a rendu impossible la Réforme urbaine au niveau national, telle que souhaitée par les mouvements sociaux. Ceux-ci attendaient des directives traçant les grandes lignes d’une politique de développement urbain qui aurait été gérée par le gouvernement fédéral. Et si la promulgation de la Constitution fédérale de 1988 marquait un revirement important, il aura fallu attendre 2001 et la loi du « Statut de la ville » pour que se concrétisent, dans les textes, les articles 182 et 183. La nouvelle législation proposait notamment des instruments de trois types : une boîte à outils urbanistiques permettant de définir les formes d’usage et d’occupation du sol, un autre ensemble permettant de répondre à une nouvelle stratégie de gestion incluant la participation directe des citoyens dans le processus décisionnel, et enfin des moyens améliorant les possibilités de régularisation des terres urbaines. Cette évolution législative révélait une approche de la planification moins procédurale, négociée davantage avec l’ensemble des acteurs qui produisent la ville, alors que jusqu’à présent la pratique s’était concentrée sur des points techniques, notamment des questions d’occupation des sols.

## ► Un nouveau cadre institutionnel pour la participation

Si le droit à la ville proposé par Henri Lefebvre encourageait à une plus grande participation habitante, l'auteur n'avait pas prévu d'institutionnaliser celle-ci. Dans le contexte brésilien, c'est l'architecture même de l'administration qui a été façonnée dans cette optique. L'idée d'une gestion participative a notamment pris une dimension plus importante à partir de 2003, avec la création, au niveau fédéral, d'une nouvelle structure institutionnelle responsable de la Politique de développement urbain : ministère des Villes ; conseil des villes ; conférences des villes. Le ministère des Villes, nouvellement instauré, a été structuré de manière à pouvoir diriger les pôles afférents aux questions urbaines et traditionnellement segmentés tels que l'habitat, l'assainissement ou encore les transports. Ces différents domaines furent désormais pris comme des éléments faisant partie d'une structure vaste et complexe. En ce sens, ont été créés les secrétariats nationaux d'habitat, d'assainissement, de transport ou encore des programmes urbains. Fut également élaboré un Conseil national des villes, composé de représentants de la société civile et des pouvoirs publics, et au sein duquel sont discutées et proposées les orientations pour la mise en œuvre de la Politique nationale de développement urbain.

Le ministère des Villes a pris en main la réforme urbaine et initié des actions visant à modifier la réalité des villes brésiliennes. Il a stimulé le mouvement national pour la construction de villes démocratiques et durables, introduisant dans le processus de révision des schémas directeurs un grand espoir, celui de créer des espaces de débats collectifs et de concertation. Bien que critiqué pour son inefficacité durant les années 1970 et 1980, le schéma directeur se voyait alors réhabilité et assumer désormais un rôle important dans l'organisation des politiques participatives de développement. En 2004, lorsque fut lancé un programme de consolidation de la gestion urbaine, le gouvernement fédéral débloqua environ 20 millions d'euros pour appuyer les municipalités dans l'élaboration des plans directeurs et le développement d'institutions de niveau local. En 2005, dans le cadre de la campagne nationale pour l'élaboration de schémas directeur participatifs, furent encouragées les municipalités à repenser la manière de concevoir leurs documents d'urbanisme afin d'y intégrer une plus large contribution citoyenne. Se manifesta aussi cette idée d'une gestion participative lors des conférences des villes, ayant déjà connu quatre éditions (2003, 2005, 2007 et 2010) et réuni l'adhésion de municipalités sur l'ensemble du territoire brésilien. Ces rencontres ont pour objectif le débat des problématiques urbaines à travers leurs aspects locaux, aspects qui sont ensuite repris lors des conférences étatiques, puis lors de la conférence nationale. Cette mobilisation a donc contribué à une amplification des discussions sur la ville mais aussi à une meilleure articulation entre les trois niveaux institutionnels que sont la municipalité, l'État fédéré et l'État fédéral.

Ainsi que l'explique Santos (2007, p. 309), cette nouvelle architecture institutionnelle, notamment structurée autour du Conseil national des villes ou des conférences des villes, permettait une participation plus intense à l'échelle nationale. Néanmoins, malgré ces progrès organisationnels, le grand défi est encore de définir, au sein de cet espace de participation, des solutions concrètes pour diminuer les inégalités socio-spatiales constatées dans le contexte brésilien. En outre, cette nouvelle institutionnalisation au niveau fédéral n'est pas encore parvenue dans tous les États fédérés, ni dans toutes les municipalités. Et même dans les cas où furent créées les conditions locales, législativement exigées, et nécessaires à la participation, il se constate un certain formalisme dans les pratiques. C'est par exemple le cas dans l'État de Santa Catarina et notamment dans la ville de Florianópolis.

### **La ville-droit en résistance à la ville-marché**

Après analyse de la planification et de la gestion contemporaines des villes brésiliennes, Santos (2007) expose une confrontation entre deux paradigmes de politique urbaine : la ville-marché et la ville-droit. Dans le premier cas, la participation politique se fait à partir de la reconnaissance des habitants comme « clients-consommateurs », porteurs d'intérêts privés ; il n'y a pas la possibilité de construction d'une arène publique qui représente l'intérêt général. On perd l'idée de totalité et de citoyenneté, qui, de son côté perd sa connexion avec l'idée d'universalité. Autrement dit, la ville-marché tend à diviser l'arène politique entre hyper-citoyens et sous-citoyens. De son côté, le paradigme ville-droit est encore en construction, tant par rapport aux aspects théoriques que par rapport à la pratique sociopolitique. Dans ce second modèle, le rôle des pouvoirs publics est central, puisqu'il doit prévoir des politiques afin de combattre les mécanismes produisant des inégalités sociales et l'exclusion propres à la dynamique du marché foncier urbain, et ce bien souvent contre les intérêts patrimoniaux.

Santos (2007, p. 301) soutient que la planification urbaine participative, semblant vouloir s'installer au Brésil, inaugure des nouvelles pratiques. Il est sans doute temps « de reconnaître que dans ce processus, qui a combiné des luttes sociales et des réflexions conceptuelles, un nouveau paradigme a émergé ou, plus exactement, les bases d'un nouveau paradigme se sont développées, identifiées avec les idées de la réforme urbaine, et que nous pouvons nommer "ville-droit", se caractérisant par la construction de diagnostics critiques sur la question urbaine brésilienne et par la proposition de stratégies pour un projet alternatif de villes ». Toutefois, Souza (2000, p. 74) nous avertit de la nécessité d'« examiner intensivement les problèmes typiques d'un pays semi-périphérique, ayant une démocratie représentative fragile et influencée par une

culture politique autoritaire, au-delà d'autres obstacles, plus ou moins spécifiques : apathie et démobilitation à l'intérieur de la société civile, médiocrités des partis politiques de gauche, difficultés financières des villes, etc. ».

Ainsi, cette dernière décennie, il y eut au Brésil une participation significative de la population dans la politique urbaine. Elle représente, d'un côté, une tentative d'opposer la ville-droit à la ville marché et, d'un autre côté, elle reflète l'échec de la planification fonctionnaliste et technocratique qui avait été implantée dans les principales villes au cours du xxe siècle. La pratique participative, dans le scénario politique fertile des dernières années, a été appuyée par la création d'une nouvelle architecture institutionnelle, efficace au moins au niveau fédéral. Néanmoins, le résultat n'est pas homogène sur le territoire national ; il peut se constater une large variété, selon les municipalités, des niveaux de participation. Il peut apparaître d'un certain côté paradoxal une telle disparité au sein de l'espace brésilien, alors que le pays joue un rôle majeur dans la définition et dans la diffusion internationales de cette idée d'un droit à la ville.

Dans le cadre préparatoire du Sommet de la Terre de 1992 ayant eu lieu à Rio de Janeiro, avaient été organisées des discussions générales à l'échelon brésilien. Si la question environnementale dans les agglomérations avait été inscrite à l'ordre du jour, elle n'a pas réellement mobilisé les ONG et mouvements citoyens. Avec l'accord des autres parties, le Forum national pour la réforme urbaine (FNRU)<sup>8</sup> a donc pris en main la suite des choses et s'est investi dans la réalisation d'un rapport final. Les résultats furent ainsi présentés et pris comme base de discussion lors de la Conférence de la société civile sur l'environnement et le développement<sup>9</sup>, qui s'est donc déroulée parallèlement à l'événement organisé sous l'égide des Nations Unies. Lors des débats, il fut constaté une différence de priorités entre participants brésiliens et invités étrangers. Alors que les premiers souhaitaient aborder davantage la question de la réforme urbaine, et donc les aspects sociaux attachés aux problèmes écologiques en milieu urbain, les autres affirmèrent plutôt leur intérêt pour la question purement environnementale. L'influence des nationaux ayant joué, et les groupes écologistes ayant montré moins de dynamisme, c'est au final un traité « Pour des villes et des villages justes, démocratiques et durables<sup>10</sup> » qui fut signé par les participants. Le texte reprenait beaucoup des points historiquement revendiqués par le FNRU,

---

8. En 1987, dans un contexte d'élaboration de la future constitution fédérale, qui parachèverait un an plus tard le renouveau démocratique brésilien, se reconfigura le Mouvement national pour la réforme urbaine (MNRU) en Forum national pour la réforme urbaine (FNRU). Cette nouvelle bouture, s'avérant plus formelle et plus permanente, gagnait en influence auprès des acteurs institutionnels (Menicucci et Brasil, 2010) Et cette nouvelle entité devint rapidement l'une des figures de proue, au sein de la société brésilienne ou même à l'échelle internationale, quant à la réflexion sur le droit à la ville.

9. *Conferência da Sociedade Civil Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.*

10. *Por cidades, vilas e povoados, justos, democráticos e sustentáveis.*

préparant le terrain pour une diffusion mondiale de cette pensée sur le droit à la ville (Cardoso, 2002 ; Saule Jr., 2005).

## ► Vers l'universalité du droit à la ville ?

Selon l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée en 1948 : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires [...]. » Cette préoccupation pour le logement, au milieu des autres items, visait donc la satisfaction d'un besoin vital. Aujourd'hui, si devait être rédigé le même article, il y serait probablement ajouté des annotations concernant la qualité du cadre de vie, la justice environnementale. Néanmoins, les instances internationales perçoivent les limites d'une telle logique, celle-ci insistant presque exclusivement sur les besoins primaires. Or il semble parfois difficile de garantir le minimum vital sans un jeu politique permettant aux populations de faire pression sur les gouvernants. Autrement dit, la satisfaction des conditions matérielles impliquerait souvent une plus grande réflexion sur les conditions démocratiques des populations. En cela, l'idée d'un droit à la ville semble pertinente car susceptible d'être un vecteur efficace, et permettant d'approcher de nombreuses autres problématiques. Lorsqu'au sein d'une société les niveaux institutionnels supérieurs semblent verrouillés, l'échelon urbain peut s'avérer propice à la réintroduction d'un certain jeu démocratique, et ce par le prisme de la participation notamment. Le potentiel d'un droit à la ville dépasse donc largement le champ de l'urbain. Et c'est d'ailleurs ainsi que l'avait imaginé Henri Lefebvre, espérant que puisse être rétabli par son intermédiaire l'équilibre entre d'un côté les forces de travail et, de l'autre, une sphère de pouvoir décisionnel liant principalement capitalistes et technocrates.

## La tendance internationale à la codification légale d'un droit à la ville

En octobre 1995, l'idée d'un droit à la ville a été pour la première fois abordée à l'UNESCO, lors d'une conférence sur la « Ville de la solidarité et de la citoyenneté » (Habitat II). La quarantaine d'experts réunis prônaient alors une humanisation et une approche plus citoyenne de l'environnement urbain. En 1999, l'ONU-Habitat initia une réflexion sur la gouvernance urbaine et, notamment, la question de la « ville inclusive ». Ont été travaillées des thématiques finalement proches des préoccupations d'Henri Lefebvre, telles que l'acquisition de capacités (*enabling*) et la responsabilisation par le pouvoir (*empowering*). Rien d'étonnant donc à ce qu'ait été mentionné le droit à la ville. En juillet 2004, dans le cadre du 1<sup>er</sup> forum social des Amériques, est initiée à

Quito la rédaction d'une Charte mondiale du droit à la ville, celle-ci ayant été retravaillée par la suite à Barcelone et Porto Alegre, où se sont respectivement tenus, en septembre 2004 et janvier 2005, le 2<sup>e</sup> forum urbain mondial et le 5<sup>e</sup> forum social mondial. Si l'UNESCO et l'ONU-Habitat sont venus appuyer la démarche, il est à noter le dynamisme des organisations et mouvements sociaux dans cette lutte pour la reconnaissance d'un droit à la ville.

Sont abordés dans cette Charte mondiale du droit à la ville de très nombreux points, tels que le logement bien évidemment, mais aussi la mobilité, la sécurité, la santé, l'environnement, la durabilité ou encore la culture. Une attention toute particulière est également portée au champ politique, et ce au travers des questions de participation, de liberté, de justice ou encore de transparence dans la gestion urbaine. Tout comme l'avait imaginé Henri Lefebvre, le droit à la ville s'affirme comme un objet permettant de traiter communément des problématiques diverses, mais susceptibles d'avoir des incidences les unes sur les autres. Se retrouvent également dans le texte des références plus brésiliennes, comme par exemple le recours à la budgétisation participative ou l'idée d'une subordination du droit individuel de la propriété à une utilité plus sociale de l'espace urbain. Néanmoins, d'autres aspects semblent avoir été largement éclipsés. Les thématiques de la planification, du bâtir et de l'habiter, étant un concept autrement plus large que celui du logement, sont reléguées, voire absentes de la charte. Ces préoccupations plus radicalement urbaines, architecturales et géographiques étaient pourtant centrales dans la réflexion menée par l'auteur original. D'autant plus qu'Henri Lefebvre approfondit encore cet aspect des choses dans ce que beaucoup considèrent être son ouvrage référence, à savoir *La Production de l'espace*, publié en 1974.

Cette charte mondiale du droit à la ville ne semble toutefois pas définitivement figer la discussion. En mars 2005, l'ONU-Habitat et l'UNESCO ont créé un groupe de travail sur les politiques urbaines et le droit à la ville. Celui-là réunit des universitaires et chercheurs aux spécialités diverses, des fonctionnaires et professionnels de l'urbain, ou encore certains représentants d'ONG internationales. Mais se pose encore et toujours la question de ce que le droit à la ville devrait/pourrait être. Dans son positionnement scientifique, Mark Purcell est par exemple révélateur du flou et des dilemmes existants. Il soutient un droit à la ville conçu comme un concept « élaboré mais ouvert » (2009, p. 42). Que comprendre derrière cette formulation alambiquée ? Le géographe américain se dit en faveur « d'un contenu spécifique du droit à la ville, mais sans pourtant [s]'associer au mouvement récent en faveur d'une codification légale. [...] [S]i le droit à la ville, afin d'être utile, ne peut rester vague, il ne peut pas non plus être codifié légalement au point de devenir un concept « clos », auquel les mouvements devraient se plier et s'adapter, au lieu de le modifier en vue de leurs propres buts » (2009, p. 41). Contrairement à la tendance également, Mark Purcell (2002, 2009) propose de remettre au goût du jour la thématique

de l'habiter, bien souvent oubliée ou alors traitée dans un seul de ses aspects, à savoir le logement. Ce n'est pas par orthodoxie que Mark Purcell propose cette reprise plus fidèle des écrits d'Henri Lefebvre, mais parce qu'il estime qu'une telle lecture facilite les échanges entre des mouvements urbains aux cultures et aux préoccupations très distinctes.

### **La transférabilité du droit à la ville ?**

Par son cheminement géographique, l'idée d'un droit à la ville a montré sa capacité à bien voyager. Néanmoins, faut-il encore savoir ce qui a véritablement circulé : le signifiant ou le signifié ? Les deux évidemment, mais force est de constater que la formule « droit à la ville » ne traduit plus invariablement le même contenu. Et lorsque celle-ci est prononcée, son auteur original n'est plus toujours mentionné. L'hypothèse d'un droit à la ville est venue se greffer sur des contextes très différents, ayant déjà leurs dynamiques propres. La société brésilienne, par exemple, montrait une émulation certaine et déjà mature avant que les principes d'un tel droit n'aient été intégrés ouvertement au débat.

En outre, dans le cas du droit à la ville, les adaptations nécessaires ne furent pas seulement motivées par les distances spatiales et différences culturelles. L'objet est partagé par des acteurs très divers, par des profils tout aussi bien de scientifiques, d'élus, de fonctionnaires, d'acteurs de terrain pour le compte d'ONG que de citoyens et qui, de plus, œuvrent sur des échelles géographiques tout à fait opposées. Mais si la proposition d'un droit à la ville s'est diffusée avec une telle ampleur, c'est bien parce qu'elle a pu trouver écho dans des contextes singuliers mais aussi dans une sphère publique internationale, dans un réseau s'étant tissé autour de conférences et de forums permettant les retours entre le local et le global. En cela, le cheminement du droit à la ville peut rappeler celui du développement durable. D'aucuns pourront d'ailleurs juger une telle comparaison malencontreuse, amenant à peu d'optimisme.

Les logiques parfois antagonistes de ces multiples intervenants dans le débat expliquent donc la difficulté à établir un consensus, la question étant même de savoir s'il faut réellement en trouver un. Si, d'un côté, certains demandent un cadre bien précis afin de pouvoir concrétiser les logiques du droit à la ville, si d'autres réclament une opposabilité pour défendre leurs conditions de vie, d'autres encore maintiennent le vœu d'une conception plus ouverte, mais aussi plus complète d'une certaine manière. Légiférer sur ce que devrait être l'habiter, entre autres, serait une attitude hautement risquée, approchant le totalitarisme. Et ce de la même façon qu'une institution définissant exactement quel serait le

bonheur d'un droit au bonheur.<sup>11</sup> Face à de telles notions, la prudence appelle davantage à adopter une logique apophatique ou dite « en creux », visant plutôt à spécifier dans les grandes lignes ce qui ne découlerait pas d'un tel droit (Chalas, 1998, p. 212-213).

Étant donné cette difficulté de trouver la définition une et consensuelle, sans doute est-il temps de réactualiser notre manière d'imaginer les modes contemporains de la circulation du savoir et des idées. Est-on encore dans une logique du transfert, mettant en scène un émetteur et un récepteur ? De moins en moins, sans doute. D'ailleurs la nature des éléments transitant a également changé. Si des inerties tendent à faire persister les anciens modèles, le temps semble toutefois derrière nous des doctrines urbanistiques occidentales, des législations restrictives reprises telles quelles et appliquées dans un contexte tout autre. Le cas brésilien est sur ce point très révélateur, puisque sa société n'est plus simplement la réceptrice d'une pensée. Bien qu'il y ait intégration d'éléments extérieurs, ceux-ci sont retravaillés, adaptés et améliorés... avant d'être eux-mêmes repris ailleurs. Il est donc davantage question de co-construction plus que de simple importation. Et pour reprendre une métaphore botanique, plus qu'au transfert, l'heure semble être à la sémination. Les idées sont lancées dans l'air du temps, se proposant à de nouvelles contrées pour parfois y trouver un nouvel environnement fertile. Certains éléments sont repris de la sorte, d'autres modifiés, réinterprétés, ou abandonnés. Cette souplesse permet donc l'utilisation d'une notion commune par des acteurs très divers, mais aussi la réactivité et l'adaptation face à des contextes historiques changeants. Pour exemple, Don Mitchell (2003) use du droit à la ville comme un recours face à l'actuelle tendance de privatisation de l'espace public. Le défi est désormais de garantir à tous les citoyens la possibilité physique d'accéder à l'ensemble des lieux qui composent l'urbain.

Également, il semblerait qu'évoluent le contenu et la nature épistémologiques des éléments échangés. Le cas brésilien a pu montrer deux façons très différentes de penser le droit en relation avec la ville et l'urbain. Mais ensuite, faut-il aussi se demander ce qu'est réellement le droit à la ville. Un concept ? Alors que sa définition n'est toujours pas figée. Il ne donne en tout cas pas l'image d'un concept achevé. Peut-être même est-ce davantage, et plus vaguement, une idée. David Harvey (2008, p. 40) défend l'adoption « du droit à la ville simultanément comme slogan opératoire et comme idéal politique ». Il juge la pensée en question, assez ouverte, capable de mobiliser un « large mouvement social ». Et finalement, le géographe britannique semble avant toute autre chose considérer le droit à la ville de manière similaire à l'auteur original,

---

11. Il est à rappeler que ce droit au bonheur fut inscrit dans la Déclaration d'indépendance des États-Unis d'Amérique (4 juillet 1776) et repris dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (26 août 1789). Pour autant, dans les deux cas, aucune définition précise du terme n'est réellement donnée.

c'est-à-dire comme manifeste, comme arme militante. « [L]e droit à la ville s'annonce comme appel, comme exigence », avait écrit Henri Lefebvre (1968, p. 132) Cette formulation est d'ailleurs hautement révélatrice, exprimant toute la teneur d'une période au cours de laquelle les sciences, humaines et sociales notamment, adoptaient plus ouvertement une portée revendicatrice.

La première version du *Droit à la ville* parut en 1968. Deux mois plus tard, en mai, les émeutes. Le mouvement s'était très largement amorcé au cœur de l'université de Nanterre, à l'endroit même où enseignait Henri Lefebvre, rappelle Laurence Costes (2009, p. 108-114). Déjà, les rues exposaient une forme d'appropriation saisissante, faisant de la ville et de ses artères le lieu de revendications sociétales. Ironies...

## ■ Bibliographie

- Azevedo C. M. M. [1987] (2008). *Onda Negra, Medo Branco – O negro no Imaginário das Elites Século XIX*, São Paulo : Annablume, 254 p.
- Cardoso A. L. (2002). « Trajetórias da questão ambiental urbana : da Rio 92 às Agendas 21 locais », *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba : IPARDES, n° 102, jan., p. 51-69.
- Chalas Y. (1998). « L'urbanisme comme pensée pratique, pensée faible et débat public », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, p. 205-214.
- Costes L. (2009). *Le Droit à la ville. Vers la sociologie de l'urbain*, Paris : Ellipses, 160 p.
- Chombart de Lauwe P.-H. (dir.) (1960). *Famille et Habitation*, t. I, Paris : Éditions du CNRS, 220 p.
- Domingues P. (2004). *Uma história não contada – Negro, racismo e branqueamento em São Paulo no pós-abolição*, São Paulo : Senac, 400 p.
- Dormois, R. (2008). « Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines post-keynésiennes », *Métropoles* [En ligne], n° 4, 2008, mis en ligne le 21 décembre 2008, consulté le 21 janvier 2009 sur <http://metropoles.revues.org/3122>.
- Engels F. (1848). *Die Lage der arbeitenden Klasse in England – Nach eigener Anschauung und authentischen Quellen*, Leipzig : Otto Wigand, 358 p.
- Engels F. (1887). *Zur Wohnungsfrage*, Hottingen-Zürich : Verlag der Volksbuchhandlung, 72 p.
- Grazia G. (org.) (1990). « II Fórum Nacional sobre Reforma Urbana : Carta de Princípios sobre o Plano Diretor », in *Plano Diretor. Instrumento de reforma urbana*. Rio de Janeiro : FASE.
- Harvey D. (2008). « The Right to the City », *New Left Review*, n° 53, sept-oct, p. 23-40
- Heidegger M. [1954] (1973). « Bâtir, habiter, penser », *Essais et conférences*, Paris : Gallimard, trad. André Préau, p. 170-193.
- Hoyaux A.-F. (2002) « Entre construction territoriale et constitution ontologique de l'habitant : Introduction épistémologique aux apports de la phénoménologie au concept d'habiter », *Cybergeo : European Journal of Geography, Epistémologie, Histoire de la Géographie, Didactique*, article 216, mis en ligne le 29 mai 2002, modifié le 2 mai 2007, consulté le 5 mai 2010 sur <http://cybergeo.revues.org/index1824.html>.
- Lefebvre H. (1968). *Le Droit à la ville*, Paris : Anthropos, 166 p.

- Lefebvre H. (1972). *Espace et politique - Le droit à la ville II*, Paris : Anthropos, 174 p.
- Lefebvre H. [1974] (2000). *La Production de l'espace*, Paris : Anthropos, xxvii + 485 p.
- Menicucci T. M. G. et Brasil F. de P. D. (2010). « Construção de agendas e inovações institucionais : análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana », *Estudos de Sociologia*, vol. 15, n° 29, p. 369-396.
- Mitchell D. (2003). *The Right to the City : The Fight for Public Space*, New York et London : The Guilford Press, viii + 270 p.
- Pinson D. (1997). « La monumentalisation du logement : l'architecture des ZUP comme culture », *Les Annales de la recherche architecturale*, p. 51-62
- Purcell M. (2002). « Excavating Lefebvre : The right to the city and its urban politics of the inhabitant », *GeoJournal*, n° 58, p. 99-108.
- Purcell M. (2009). « Le droit à la ville et les mouvements urbains contemporains », *Rue Descartes*, n° 63, p. 40-50.
- Rolnik R. [1997] (2007). *A Cidade e a Lei – Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*, São Paulo : FAPESP – Studio Nobel, 242 p.
- Santos O. A. (2007). « Cidade. Cidadania e Planejamento Urbano : desafios na perspectiva da Reforma Urbana », in Sarah Feldman et Ana Fernandes (org.), *O Urbano e o Regional no Brasil Contemporâneo : mutações, tensões, desafios*, Salvador : EDUFBA, p. 293-314.
- Saule Jr. N. (2005). « O Direito à Cidade como paradigma da governance urbana democrática », in *Mobilização Cidadã e Inovações Democráticas nas Cidades*, Edição Especial do Instituto Pólis para o Fórum Social Mundial de 2005, São Paulo : Instituto Pólis, p. 38-43, consulté le 12 juillet 2010 sur [http://www.polis.org.br/publicacoes\\_interno.asp?codigo=176](http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=176).
- Sbriglio J. (1992). *Le Corbusier : l'unité d'habitation de Marseille*, avec la collaboration de Jean-Louis Parisi, Monique Reyre et Jean-Marc Gauthier, Marseille : Ed. Parenthèses, 171 p.
- Serfaty-Garzon P. (2003). « L'appropriation », in Marion Segaud, Jacques Brun et Jean-Claude Driant (dir.), *Dictionnaire critique de l'habitat et du logement*, Paris : Armand Colin, p. 27-30.
- Simay Ph. (2008). « Une autre ville pour une autre vie. Henri Lefebvre et les situationnistes », *Métropoles*, n° 4, p. 202-213, consulté le 20 mars 2009 sur <http://metropoles.revues.org/2902>.
- Souza M. L. (2000). « O planejamento e a gestão das cidades em uma perspectiva autonomista », *Revista Território*, n° 8, jan/jun., p. 67-100.
- Souza M. L. [2002] (2004). *Mudar a cidade : uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*, Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 556 p.