

La décentralisation de l'Etat, programmée par les institutions financières internationales dans les pays en développement, cache en fait un recul de l'Etat. Les villes n'ont pas gagné en autonomie, et les nouveaux acteurs urbains s'affrontent dans un vide politique grandissant.

La fausse bonne recette

*Centre IRD Ile-de-France,
32, av. Henri Varagnat
93143 Bondy cedex
France
Tél. : 01 48 02 56 26
elebris@bondy.ird.fr

EMILE LE BRIS

INSTITUT DE RECHERCHE POUR LE DEVELOPPEMENT ET AITEC*

L'ouverture de chantiers de décentralisation, imposée par les bailleurs de fonds internationaux aux pays en développement ou en transition, vise à modifier en profondeur le système de pouvoir local dans ses liens avec le pouvoir central. L'objectif affiché est d'obtenir une meilleure contribution des villes à la croissance économique. Un développement urbain efficace passe sans doute par des systèmes forts d'administration locale. Mais, dans nombre de pays, le changement institutionnel imposé de l'extérieur est exploité par les États pour se décharger sur les collectivités locales des missions qu'ils ne sont plus en mesure d'assumer. Aucun transfert de ressources humaines et financières n'accompagnant le transfert des compétences, les institutions municipales doivent faire avec des ressources propres dérisoires. L'effet le plus immédiat du retrait de l'Etat a été la chute, sur une dizaine d'années, d'environ 20 % des dépenses consacrées aux infrastructures et aux services de fonction locale. Nombreux sont les maires des grandes villes frappés de schizophrénie. Conscients que la rhétorique du nouveau contrat ville-Etat cache un marché de dupes, ils jouent les *City managers* avec des moyens de garde champêtre. La gestion « managériale » les prive des moyens de promouvoir un véritable espace public. Ce qui se trame à l'échelle locale en matière de fiscalité, de mobilisation de l'épargne, d'accès aux contrats publics, de recours au marché des capitaux et d'affectation des grands investissements, leur échappe presque totalement. Les autorités locales sont en

effet court-circuitées par une multitude d'intermédiaires, voire par des structures publiques ou parapubliques chargées du pilotage des « projets de développement urbain ».

La logique de projet introduit une relation complexe entre politiques publiques et territoires¹. Elle fragmente les agglomérations urbaines en territoires éphémères. Dans cette formule « *d'aménagement octroyé, variante spatiale du despotisme éclairé* » (Sautter, 1993), les bénéficiaires, réduits au rôle d'exécutants, jouent en fait un double jeu consistant à la fois à s'abstenir et à récupérer le projet. L'horizon borné des opérations se prête mal, en vérité, à des apprentissages de longue haleine dans les champs sociaux et institutionnels. On observe une prolifération normative génératrice d'incohérence et, *in fine*, d'incertitude pour les populations concernées. L'aire du projet fonctionne enfin comme support des stratégies d'accès à des ressources externes d'autant plus convoitées que les opportunités locales d'accès aux revenus s'amenuisent.

Acteurs par désarroi

L'éventail des acteurs impliqués dans l'action locale s'est considérablement ouvert au cours de la dernière décennie. Au tête à tête entre l'Etat et les institutions internationales se mêlent désormais les entreprises (avec la privatisation des services), les organisations non gouvernementales (ONG), les communautés de base, les autorités coutumières, les mouvements religieux, les organisations criminelles, les seigneurs de la guerre, etc. Quel rôle jouent ces acteurs dans les recompositions sociales et territoriales en cours ?

Royaumes, chefferies et communautés semblent connaître aujourd'hui une authentique revitalisation à l'interface des références anciennes et des turbulences des sociétés contemporaines (Banégas et Warnier, 2001) même si l'efficacité politique et morale des dispositifs traditionnels varie beaucoup selon les pays et selon les régions. Il ne faut pas, en effet, surestimer la capacité de résistance de la chefferie traditionnelle à la mise sous tutelle opérée par les pouvoirs et leur faible prise en compte par les bailleurs de fonds comme composante de la « société civile ».

La ville, aujourd'hui soumise au « *processus de coopération au développement* », est un lieu où règne l'impunité et l'insécurité. Cette arène est dominée par la figure du *big man* (Salhins, 1963), véritable « aiguilleur de rente » habile à accaparer les ressources (foncier, eau potable, etc.) pour se constituer un pôle d'accumulation. Conjuguant dépendance, peur et violence, le *big man* fonctionne avec un réseau de clients. On se situe aux antipodes d'une régulation démocratique dans un jeu où élus communaux et autorités coutumières jouent le plus souvent les seconds rôles, même s'ils bénéficient d'une part du gâteau. Les courtiers font figure d'acteurs clés dans un champ politique passablement chaotique, mais ils n'instituent pas de territoire, leur action éminemment précaire privilégiant le réseau.

Il convient aussi de s'intéresser aux entrepreneurs locaux, parfois experts ou consultants. Certains d'entre eux, disposant d'une assise financière transnationale, développent des stratégies qui traversent la quasi-totalité des segments d'un pouvoir local urbain particulièrement fragmenté. Ces stratégies consistent à s'affranchir des tutelles de toutes sortes pour créer des ressources à la fois dans la sphère publique (fiscaliser, verbaliser, etc.) et privée (investir, mobiliser les populations dans des travaux d'intérêt général).

Volontiers présentée comme le dernier rempart contre les excès du marché globalisé, la participation populaire est utilisée pour crédibiliser le désengagement public. Il s'agit moins de promouvoir un véritable exercice du pouvoir à

Les mairies jouent les « City managers » avec des moyens de garde champêtre.

La pensée de la démocratie est plus pensée de la différence que pensée du consensus.

travers la définition de choix collectifs de société, que de faciliter une participation fonctionnelle à des projets entrant dans l'économie concurrentielle. Les organisations de base sont sommées de se constituer en société civile « pour contribuer à une gestion pacifiée des coûts de transaction » (Osmont, 1995). Les expériences développées sur une période assez longue révèlent la faiblesse des relations horizontales entre les communautés d'appartenance (quartier, village, groupe ethnique) et l'administration locale d'une part, les communautés d'adhésion (associations volontaires) d'autre part. Les associations volontaires semblent, de leur côté, privilégier les relations verticales avec les niveaux politico-administratifs élevés et les agences de coopération, au détriment de la cohésion entre acteurs locaux. La gestion participative, censée répondre à une aspiration naturelle des populations et produire des espaces d'innovation sociale ne serait-elle pas la manifestation d'une nécessité de survie face au désengagement des États, d'un profond désarroi plus que d'une vision sociale renouvelée ?

La ville, une accumulation de territoires

Les mutations sociopolitiques en cours dans la plupart des pays du Sud précèdent toutes des mêmes médecines économiques (ajustements structurels, libéralisation des économies, privatisations) et politiques (décentralisation, libéralisation de la vie politique à travers l'organisation d'élections concurrentielles). Ces interventions suscitent des résistances et enclenchent des dynamiques qui, à leur tour, modifient les jeux de pouvoir et transforment les cultures politiques locales. Dans le domaine du développement local, les tendances actuelles consistent en une navigation approximative entre les héritages de gestion centralisée et les contraintes de l'ajustement. L'attention se trouve détournée de la formulation de choix collectifs et de la réhabilitation des politiques publiques définies comme compromis institutionnalisés entre acteurs

La ville dépolitisée

Les institutions financières internationales veulent installer dans les pays où elles interviennent le cadre institutionnel, financier et technique du développement tel qu'elles le conçoivent. Les discours et les interventions sur et dans la ville occultent le politique en mettant l'accent sur quatre attributs qui définissent le territoire de la « ville idéale » : compétitivité sur le marché global, habitabilité pour les pauvres, bonne gouvernance et bancabilité (c'est-à-dire possibilité d'accéder au marché des capitaux). Trois figures maîtresses de cette épure méritent examen :

❶ La *capacity building* doit aider les villes à mieux répartir les fonctions entre les différents niveaux d'administration, soit en privilégiant le soutien aux initiatives privées locales, soit en mettant l'accent sur l'appui à la décentralisation institutionnelle et aux autorités publiques à l'échelle municipale.

❷ Pour promouvoir l'esprit d'entreprise, les institutions internationales prétendent « libérer » la société civile des carcans bureaucratiques en dotant les individus de « moyens de faire » et en favorisant l'auto-organisation des groupes. Pour construire les bases alternatives de légitimité populaire, on voit ainsi émerger la notion d'*empowerment*.

❸ Le développement de formes variées de « gouvernamentalités indirectes » brouille les frontières entre le public et le privé et multiplie les principes de légitimité. La « bonne gouvernance » recourt donc à la contractualisation mais, eu égard aux formidables inégalités entre partenaires, les contrats sont généralement conçus pour encadrer les maillons les plus faibles de la chaîne de décision.

M. L. B.

en vue d'appliquer de réelles stratégies de développement, c'est-à-dire de redistribution des fruits de la croissance. Il importe donc d'identifier les groupes sociaux porteurs d'un véritable projet de redistribution et, dans le difficile exercice de rééquilibrage du pouvoir politique, de se convaincre que la pensée de la démocratie est plus pensée de la différence que pensée du consensus. Toute stratégie de développement s'inscrit en effet dans « un jeu plus ouvert n'excluant (...) ni la réalité des conflits, ni le rôle des luttes sociales, ni celui de l'Etat » (Lévy M., 2001), c'est-à-dire *in fine* dans les cultures politiques locales. Or, la gouvernance éclate aujourd'hui en plusieurs modes qui n'ont pas les mêmes aires d'opération et ne sont guère susceptibles de se combiner pour former un territoire. La perte de puissance de la hiérarchie politico-administrative semble laisser le champ libre au marché réputé porteur d'un nouveau modèle de développement. Dans les faits, on peut se demander si cette gouvernance, largement inopérante, ne laisse pas littéralement en friches des espaces vite transformés en réduits identitaires. Les territoires urbains se trouveraient ainsi confrontés par défaut, à la mondialisation, sans que l'on sache très bien de quel(s) pouvoir(s) ils sont le siège ni comment se construit un pouvoir local et à quelles fins. Comment éviter l'atomisation des organisations locales, tout en en valorisant les communautés d'appartenance et comment reconnaître, dans le même temps, à l'administration locale, une position privilégiée ? Une chose au moins semble établie : l'accumulation de ces processus paradoxaux est source de mutations brutales et profondes qui touchent à la forme et au sens même des villes. Et sans doute pas seulement dans les pays du Sud... ●

1) Voir la réflexion théorique du Cerivel autour de l'articulation entre politiques publiques et territoires, et le concept de « territoires d'action » in *Sciences de la société* (2001).

Séoul. Tradition et vie agricole sublimées pour la 19e mégapole mondiale.

Banégas R., Warnier J.-P., (2001), Nouvelles figures de la réussite et du pouvoir, *Politique africaine*, 82, juin 2001.

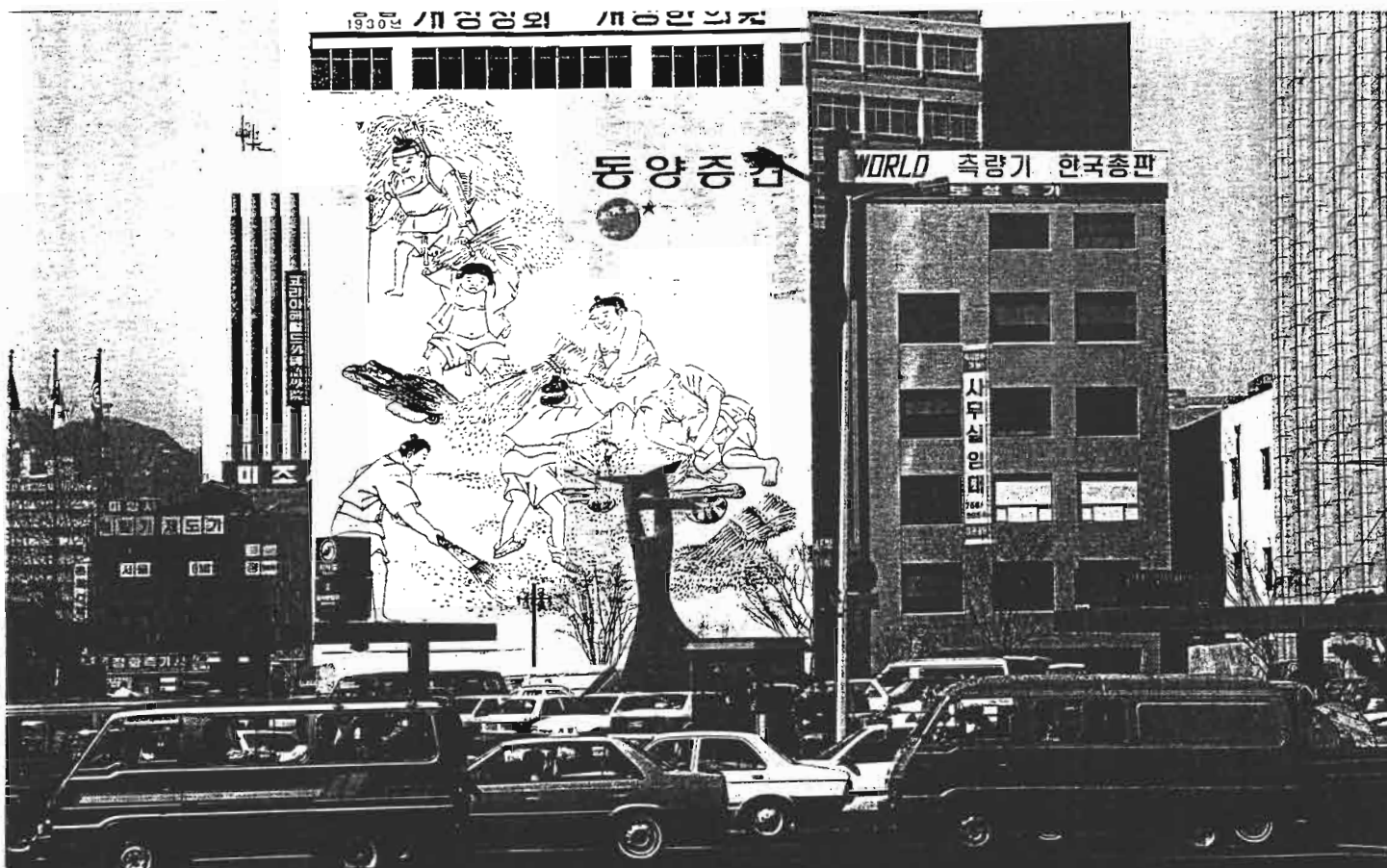
Lévy M., (2001) *Pour des politiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités*, communication au *Séminaire européen de réflexion sur la convention de Cotonou*, GEMDEV - CE - HCCL, Paris, mars 2001.

Osmont, A., (1995), *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Paris, Karthada.

Salhins, M. (1963), *Poor Man, Big Man, Rich Man, Chief*, Political Types in Melanesia, *Comparative Studies in Society and History*, 5.

Sautter, G., (1993), *Paroissiens d'un géographe. Des paysages aux cités. De la banlieue à la ville. De l'Afrique au monde*, Paris, Ed. Arguments.

EN SAVOIR PLUS



Le Bris Emile

La fausse bonne recette

Courrier de la Planète, 2001 (66), 46-49. ISSN 1161-8043