

Série Homme et Société - 19

Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne)

ÉTAT ET SOCIÉTÉ DANS LE TIERS-MONDE

De la modernisation à la démocratisation ?

Études réunies et présentées par Maxime Haubert,
Christiane Frelin, François Leimdorfer,
Alain Marie et Nam Trân Nguyễn Trong

*Ouvrage publié avec le concours
du Conseil scientifique
de l'Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne)*

Publications de la Sorbonne
1, rue Victor-Cousin 75231 PARIS CEDEX 05
1992

AA6-2021
HAU

INV. Ø 7600

C. R. S. T. O. M. Fonds Documentaire
N° : 37 336 ep 1
Cote : B M p21

- (15) Voir : International Labour Organisation - United Nations High Commissioner For Refugees : *Labour Markets in the Sudan*, Genève, International Labour Office, p. 172-176.
- (16) Lire l'excellent article de BATTIATA, M., « Civil War Takes its Toll on Eritrean City », *International Herald Tribune*, 14/4/88.
- (17) Au cours d'interviews à Paris dans la communauté érythréenne, j'ai rencontré une réfugiée âgée qui travaillait encore comme femme de service dans une riche famille libanaise installée à Paris. Son salaire (de misère) servait à entretenir la famille laissée en Erythrée incapable de survivre par ses propres ressources. Réfugiée économique ou politique ?
- (18) SHAWCROSS, W., *The Quality of Mercy*, Londres, Andre Deutch, 1984.

L'ÉTAT AFRICAIN DÉSENGAGÉ ET LES POLITIQUES URBAINES

Emile LE BRIS*

Dans l'ensemble des pays du tiers-monde, et plus particulièrement en Afrique sub-saharienne, l'urbanisation provoque des situations explosives et suscite des interprétations contradictoires. Enfermés dans une perspective globalement ruraliste, la plupart des acteurs nationaux et internationaux du développement n'admettaient qu'avec peine, jusqu'à une date récente, le caractère inéluctable d'un processus qui conduit d'ores et déjà plusieurs pays d'Afrique Noire à concentrer dans les villes plus de la moitié de leur population.

L'urbanisation rapide n'est en vérité préoccupante que dans la mesure où elle s'accompagne d'une montée accélérée de la pauvreté. La précarité physique des quartiers spontanés, leur sous-équipement et le surpeuplement des logements constituent incontestablement des facteurs d'exposition aux risques de mortalité et de malnutrition, mais aussi de destruction sociale dont les figures principales sont la criminalité, la prostitution, l'alcoolisme, l'analphabétisme et le chômage. Les images fortes ne manquent pas pour stigmatiser ces métropoles parasites concentrant la pauvreté de masse et pour identifier, en périphérie des grandes mégapoles, la montée d'une nouvelle ethnie : celle des « sauvages urbains ».

Or, ceux-là mêmes qui colportaient ces prévisions catastrophistes changent aujourd'hui de discours et présentent les villes du Sud comme un moteur essentiel du développement. Les experts de tous horizons insistent sur les enjeux économiques de l'urbanisation et sur ses enjeux politiques. Mais il est remarquable que ce changement de discours soit contemporain de la percée irrésistible de la doctrine libérale et s'inscrive dans une stratégie déliée d'affaiblissement de l'Etat.

I. ORGANISER LE REPLI DE L'ÉTAT DANS UN CONTEXTE D'APPAUVRISSMENT ACCÉLÉRÉ

L'échec des gouvernements africains en matière de politique urbaine n'est plus à démontrer. Cet échec procède de causes à la fois conjoncturelles

* ORSTOM, Paris.

et structurelles. Pour mesurer l'ampleur de la dégradation de la situation économique, il suffit de rappeler l'évolution du revenu par habitant dans deux pays promis au « décollage » au début des années 70 : on passe au Nigéria de 1 100 dollars au début des années 80 à 370 dollars en 1988, on passe en Côte d'Ivoire de 1 150 dollars en 1980 à 650 dollars en 1985 !

Les Etats eux-mêmes sont soumis à des contraintes financières de plus en plus sévères alors que le coût d'un urbain en investissements publics est estimé à 1,5 fois le coût d'un rural. On considère que les pouvoirs publics africains doivent investir chaque année de 100 à 150 milliards de dollars dans l'habitat et les infrastructures urbaines, alors qu'ils ne reçoivent, à ce titre, de l'extérieur, que 5 milliards de dollars ! Est-il imaginable de faire financer cet énorme différentiel par le secteur privé et les ménages ?

C'est pourtant dans cette voie que l'on s'engage en prêchant le moins d'Etat, en réduisant la capacité d'investissement et l'emploi publics. Les Programmes d'Ajustement Structurel s'inspirent en effet des grands dogmes de l'économie libérale :

- retour aux grands équilibres (ce qui conduit à stimuler l'offre en matières premières pour l'essentiel et à réduire la demande de manière drastique),

- libéralisation des échanges (par intégration sans restriction au marché mondial) et retour à la vérité des prix (ce qui implique qu'il soit mis fin aux politiques de subvention dans des domaines aussi sensibles que l'alimentation et l'habitat).

Une telle politique, imposée de l'extérieur, s'appuie certes sur des arguments sérieux ; l'Etat africain proliférait dangereusement (n'avait-on pas dépassé, sur le continent, le chiffre impressionnant de 3000 entreprises d'Etat !) mais plus il proliférait, et plus il se dévitalisait et devenait inefficace... Il y a cependant quelque contradiction à vouloir inculquer le sens de l'Etat aux élites locales tout en cherchant à les convaincre des méfaits du tout-Etat. Il est non moins contradictoire d'organiser le repli de l'Etat dans des sociétés où celui-ci est très faiblement intériorisé. Ce dernier aspect, trop rarement abordé, mérite que l'on s'y arrête. D'une manière générale, l'Etat est jugé faible parce qu'il ne correspond pas au mode de production dominant, celui qu'anime une petite paysannerie « non capturée » par les autres classes sociales¹. En ville, cette faiblesse s'aggrave du fait d'une dislocation croissante des relations entre la logique bureaucratique et une économie urbaine obéissant de plus en plus à des logiques micro-économiques². Mais, d'un autre côté, c'est bien parce qu'existe cet écart que perdure un pouvoir s'appuyant sur le clientélisme (logique de la faveur) et l'accroissement patrimonial (véritable privatisation de l'Etat réalisant l'accumulation à des fins non publiques !).

II. LA VILLE, L'ÉTAT ET L'AIDE INTERNATIONALE

Les villes sont au centre d'enjeux complexes d'ordre à la fois technique, économique, politique et symbolique. Certains de ces enjeux pèsent lourd sur les mécanismes d'accumulation interne et la reproduction des systèmes politiques et se trouvent au centre de la lutte d'influence que se livrent les bailleurs de fonds étrangers. Il n'est pas inutile de passer brièvement en revue ces enjeux avant de s'interroger sur le degré d'autonomie des autorités gouvernementales nationales par rapport à ce qu'il est convenu d'appeler les « conditionnalités » de l'aide extérieure.

1. Les enjeux...

L'habitat, loin de se réduire à ses aspects quantitatifs ou à sa dimension technique, suscite des préoccupations relatives à la productivité des habitants-travailleurs et à leur santé. L'organisation de l'espace urbain conditionne l'efficacité d'une planification rationnelle et permet en dernière instance à la ville de maximiser sa contribution au développement économique. Ainsi réduits à leur dimension technique, ces enjeux se laissent facilement englober dans les paradigmes de la rationalité et de la modernité.

Or, les choix en matière d'habitat (locatif / non locatif, horizontal / vertical, régulier / irrégulier, individuel / collectif, etc...) et d'organisation de l'espace (réseau ou pas réseau, densification, découpage en unités administratives ou en entités socialement pertinentes, etc...) ont, de toute évidence, des implications beaucoup plus larges. Ils participent de la pacification des rapports sociaux, contribuent au contrôle des populations et aboutissent à la consolidation du pouvoir par fidélisation de clientèles politiques ou / et par élimination des pouvoirs concurrents du pouvoir d'Etat, en particulier du pouvoir « traditionnel ». L'administration urbaine est également au cœur d'enjeux financiers importants, l'Etat cherchant à récupérer une partie de la rente foncière à travers les politiques de fiscalisation. Dans la réalité, tous ces enjeux sont extraordinairement enchevêtrés et l'on est surpris de voir des régimes politiques d'orientations apparemment opposées se référer aux mêmes modèles et tenir des discours similaires sur la ville.

2. Autonomie et dépendance...

L'opinion qui prévaut généralement est que « les bailleurs de fonds de la période des ajustements structurels (sont) les initiateurs et tuteurs intéressés des réformes publiques et parapubliques »³. On ne cultivera pas le paradoxe jusqu'à prétendre que les sévères contraintes financières auxquelles sont soumis les Etats africains sont demeurées sans conséquences mais il serait au moins aussi hasardeux d'assimiler l'Etat africain aujourd'hui à une figure fantomatique totalement manipulée de l'extérieur. Certains vont même plus

loin en défendant l'hypothèse selon laquelle « l'assainissement financier, la contraction des dépenses et déficits publics ne se sont pas traduits, à la fin de la décennie quatre-vingt, par un changement structurel du poids relatif et du rôle de l'Etat »⁴.

Je me contenterai ici de passer en revue trois cas concrets illustrant des situations économiques, sociales et politiques *a priori* fort différentes : le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Sénégal.

Le Burkina Faso a connu de profonds bouleversements politiques au cours de la décennie quatre-vingt. Ces bouleversements ont eu des effets urbains profonds et sans doute durables sur lesquels je n'insisterai pas⁵. On a pu constater les divergences entre les logiques d'acteurs nationaux campant sur leur discours révolutionnaire et celles d'intervenants extérieurs de plus en plus nombreux. Ces divergences se sont surtout exprimées dans le domaine de l'habitat (politique des cités) et en matière de délégation aux communes d'un minimum d'autonomie. C'est dans la plus grande ambiguïté que le gouvernement burkinabe et la Banque Mondiale ont fini par signer un accord de prêt après des années de tergiversations. Mais, si l'on tente de se dégager de ces péripéties, que constate-t-on ? De part et d'autre, « les enjeux se sont en fait placés sur le terrain de l'utopie, utopie sociale du côté des responsables burkinabis et utopie techniciste du côté de la Banque Mondiale, et c'est peut-être parce que les uns et les autres se sont rencontrés sur ce terrain-là que les choses urbanistiques ont pu, à un moment donné, reprendre leur cours plus « normal ». Mais elles ne l'ont repris que grâce à la prééminence de l'utopie techniciste sur l'autre »⁶.

Le tournant pris en 1980 en Côte d'Ivoire⁷ s'est traduit pas une réorientation de la politique urbaine s'inspirant en grande partie des principes de la Banque Mondiale. Avant 1980, Abidjan était cité comme exemple d'urbanisme démiurgique, impliquant un urbanisme de plan, un urbanisme du monument, mais aussi une politique de l'habitat caractérisée par des opérations à grande échelle de logements subventionnés et une pratique de distribution de parcelles visant à élargir la clientèle politique du pouvoir en place. Le projet « moderniste » ivoirien se caractérisait par un refus absolu d'abaisser les normes en matière d'habitat et d'urbanisme.

La conjoncture économique a conduit les autorités, après 1980, à s'en remettre à l'initiative et à l'épargne privée en matière d'habitat et à diversifier l'offre de terrains en acceptant de développer l'allocation de parcelles sommairement équipées. Le désengagement de l'Etat s'est traduit également par une réforme de décentralisation mais, si la municipalisation permet effectivement d'atténuer les tensions qui pesaient sur l'Etat, acteur unique du développement urbain, le pouvoir central n'abandonna pas la maîtrise de l'équipement minimum des espaces péri-urbains. Là aussi se manifesta un réel infléchissement de la politique urbaine antérieure, en particulier à travers une diminution sensible de la taille moyenne des parcelles et une ébauche de recouvrement des coûts. Toutefois, à l'exception de l'arrêt de la construction des logements économiques, rien n'indique une profonde mo-

dification du modèle initial d'intervention de l'Etat et ce malgré la multiplication des missions de bailleurs de fonds au début des années 80...

A Dakar, dans le cadre de l'opération « parcelles assainies », lancée en 1972, la Banque Mondiale renonce, en 1978, à contrôler l'octroi des prêts permettant l'accès au logement. Elle abandonne du même coup toute idée de population-cible. Une discussion âpre avec les autorités sénégalaises sur la question des normes avait également retardé le projet et s'était soldée par un recul du bailleur de fonds. Dans son bras de fer avec le pouvoir local, celui-ci ne disposa en fait jamais d'un relais local efficace (collectivité locale ou agence spécialisée) lui permettant de « faire passer son message ». A. Osmond⁸ en tire une conclusion dont la portée dépasse le seul cas sénégalais. Faute d'une « structure étatique (...) pourvue notamment d'un appareil technique suffisamment important pour faire passer dans les faits les enjeux d'une politique urbaine volontariste (...), c'est plutôt le trop-plein de programme par rapport à la capacité de la gérer qui apparaît à l'observation. Dès lors la population opère une série de contournements et de détournements pour s'insérer dans l'opération (...). Et les pouvoirs publics locaux, insuffisamment armés, ne peuvent que laisser réapparaître des systèmes de relation de pouvoir plus traditionnel (...) entre eux et les habitants. C'est peut-être une manière pour eux de récupérer du pouvoir, face à un organisme extérieur puissant (...) ».

Les pays africains ne semblent donc pas irrémédiablement prisonniers des conditionnalités de l'aide et le terrain urbain est un bon champ d'observation de cette dépendance ambiguë. Mais, dans le même temps, le continent s'enfonce dans l'austérité et se trouve déconnecté du nouvel ordre international que prônent les « grands prêtres du rite libéral ».

III. LES COÛTS URBAINS DE L'AJUSTEMENT

Les coûts sociaux urbains des Programmes d'Ajustement Structurel sont indubitables ; ils affectent sans doute de façon durable des sociétés urbaines déstabilisées, mais il est malaisé de repérer les chaînes de causalité qui relient les mesures de nature proprement économique imposées un peu partout dans le tiers-monde aux transformations des sociétés urbaines, elles-mêmes génératrices de mouvements sociaux de plus en plus radicaux.

D'une manière générale, l'ajustement produit deux types d'effets en ville :

- Les prix des biens (en particulier des produits alimentaires) et des services subissent des hausses sensibles du fait de la suppression de toutes les formes de subvention. L'accès à des services de première nécessité comme l'éducation, la santé et les transports se trouve réduit pour des couches sociales de plus en plus nombreuses et la qualité de ces services se dégrade de façon alarmante. Le fonctionnement des filières d'accès au sol urbain et au

logement populaire est également perturbé, de telle sorte que l'exclusion s'aggrave au nom d'un principe revêtant toutes les apparences du bon sens : « la ville a un coût ; ceux qui ne peuvent pas l'assumer n'y ont pas leur place »...

- Le chômage et le sous-emploi s'accroissent sous l'effet du dégraissage de la fonction publique et du secteur nationalisé. Il est douteux que la montée du phénomène non salarial compense l'appauvrissement consécutif, en milieu urbain, à cette forme brutale de désengagement de l'Etat.

Nombreux sont même ceux qui se demandent si l'épicentre de l'extrême pauvreté ne s'est pas déplacé de la campagne vers les villes. Ce qui est certain, dans tous les cas, c'est qu'à côté de groupe sociaux en difficulté (les pauvres et les petits salariés du secteur public) apparaissent des groupes menacés réunissant des personnes plus fortunées (la haute et moyenne bureaucratie, mais aussi - les deux catégories ne se confondant pas toujours - une bourgeoisie contrôlant les activités d'import-substitution).

Les responsables de la Banque Mondiale admettent que l'ajustement a un coût social et ils ont même suscité des études, au cours de ces dernières années, pour mieux l'identifier. Ils sont, en revanche, convaincus du caractère « transitionnel » de ces coûts et paraissent avant tout soucieux de mettre en œuvre toutes sortes d'amortisseurs de crise (le « secteur informel », les solidarités familiales, etc...) et de fusibles (participation populaire, décentralisation etc...) destinés à préserver l'Etat-minimum des à-coups trop violents.

CONCLUSION

Au-delà de la prétention universaliste du modèle de l'ajustement, un pragmatisme croissant se manifeste sur les terrains d'application. Contraints au désengagement, la plupart des Etats africains entendent cependant conserver une certaine maîtrise du développement de leurs grandes villes. Quelques uns, comme la Côte d'Ivoire, manifestant une longue et efficace résistance aux « conditionnalités » de l'aide multilatérale, ont tenté de maintenir les choix urbanistiques et politiques antérieurs. On peut toutefois se demander si, passé un certain seuil de dévitalisation de l'Etat, celui-ci sera toujours en mesure d'ajuster ses alliances sociales aux reclassements ou aux déclassements que provoquent en ville les « médecines de crise ». Il faudra également se convaincre que l'aménagement des villes et leur équipement requièrent des moyens d'une telle ampleur que seul l'Etat central peut les mobiliser. Suivant Z. Laïdi⁹, on peut enfin conclure qu'« il manque à la Banque (Mondiale) une certaine vision politique du monde économique qui est (...) aggravée par l'absence, au sein de l'institution, de canaux de transmission du savoir non quantifiable » indispensable pour comprendre les effets complexes des politiques macro-économiques sur le développement urbain.

NOTES

- (1) HYDEN, G., *No Shortcuts to Progress*, Londres, Heineman, 1983.
- (2) STREN, R., « L'Etat au risque de la ville », *Politique Africaine*, 17 mars 1983.
- (3) CONTAMIN, B. et FAURE, Y.A., *La bataille des entreprises publiques en Côte d'Ivoire. L'histoire d'un ajustement interne*, Paris, Khartala-ORSTOM, 1990.
- (4) CONTAMIN, B. et FAURE, Y.A., *op.cité*.
- (5) *Les enjeux des extensions urbaines à Ouagadougou*, Rapport de synthèse, ORSTOM-CNRST-IFU-CNRS, Paris-Ouagadougou, 1991.
- (6) OSMONT, A., « Les enjeux urbanistiques. La tentation du modernisme et les contraintes de la gestion », in *Les enjeux des extensions urbaines...*, *op.cité*.
- (7) ANTOINE, Ph., DUBRESSON, A., MANOU-SAVINA, A., *Abidjan, côté cour*, Khartala-ORSTOM, Paris, 1989.
- (8) OSMONT, A., « Du programme à la réalité: la banalisation d'une opération d'aménagement foncier à Dakar », in *Politiques et pratiques urbaines dans les pays en développement*, HAUMONT, N. et MARIE, A. (ed.), L'Harmattan, Paris, 1987.
- (9) LAIDI, Z., *Enquête sur la Banque Mondiale*, Fayard, Paris, 1989.