

La Banque mondiale et les politiques urbaines nationales

LA Banque mondiale exerce une fascination indéniable sur l'ensemble des techniciens de la planification urbaine. Les politiques, eux, sont partagés : ils expriment constamment réticences et réserves, tout en sachant que la principale manne financière dans le secteur vient de cette source. Effectivement, même si la part de l'urbain ne représente que 3 % en moyenne des prêts accordés par la Banque (4,1 % en 1981), ceux-ci n'en constituent pas moins un volume important par rapport aux autres aides, bi et multilatérales : de 1972 à 1982, deux milliards de dollars ont été prêtés par la BIRD et l'AID, représentant environ 45 % du financement de 62 projets urbains dans 35 pays. On estime que près de deux millions de ménages ont bénéficié d'un meilleur accès à l'habitat et aux services urbains. Pour les planificateurs et urbanistes habitués à voir leurs études oubliées dans les tiroirs à peine terminées, la Banque mondiale est apparue dans les années 70 comme le seul organisme susceptible de débloquer une situation de crise urbaine dont ils connaissent bien toute l'ampleur dramatique. Les récentes émeutes urbaines au Maroc, en Tunisie, en Haïti, à Saint-Domingue sont venues confirmer leurs craintes. Dans la plupart des cas, ce sont les quartiers de bidonvilles et autres zones sous-intégrées qui ont constitué le gros des bataillons dans ces explosions soudaines.

La Banque fascine. Elle inquiète, aussi : de plus en plus ses interventions accompagnent et complètent, voire recourent celles du FMI. Le redressement des grands équilibres économiques sont partout assortis d'une remise en ordre de la ville, allant toujours dans le sens d'un meilleur contrôle des populations dites marginales par le biais de leur intégration dans les circuits de l'économie

moderne. La Banque inquiète aussi pour d'autres raisons, dans lesquelles se retrouvent les « politiques » et les techniciens : à travers des interventions qui se présentent dans leur rationalité technique et financière, la Banque mondiale intervient de plus en plus dans la définition même des politiques urbaines.

Au-delà de résultats quantitatifs somme toute modestes (1) et qualitativement médiocres, l'impact des projets est considérable dans ce domaine : en quelques années, et notamment après 1970, le rôle de la Banque est devenu hégémonique, marquant les techniciens, mais aussi les décideurs, un peu partout dans le Tiers monde.

Ce rôle prépondérant ne peut que poser problème maintenant : s'agit-il d'une ingérence caractérisée dans les politiques de développement ? S'agit-il simplement d'une formidable réussite technocratique, rendue possible par la carence d'autres aides, par l'incapacité de nombreux techniciens à insérer leur pratique dans une configuration sociale spécifique, et par l'incurie de nombreux responsables dans les pays receveurs de l'aide ?

Les questions méritent d'être posées.

BIRD

A Bretton-Woods, petite localité de la côte est des États-Unis, du 1^{er} au 22 juillet 1944, quarante-quatre pays se réunissent pour envisager la reconstruction de l'Europe et la relance de l'économie mondiale après la guerre. Les participants décident de créer à cet effet deux institutions jumelles : la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et le Fonds monétaire international (FMI). La première, plus connue sous le nom de Banque mondiale, verra le jour le 27 décembre 1945.

Après avoir aidé à la remise sur pied des économies européennes, la BIRD s'est notamment attachée à promouvoir le développement économique des pays du Tiers monde, en leur accordant des prêts pour financer des investissements productifs. Les prêts sont faits soit directement aux gouvernements, soit à des entreprises privées, mais avec la garantie des États. La Banque mondiale a deux filiales : l'AID (Association internationale de développement, en anglais IDA) et la SFI (Société financière internationale, en anglais International Finance Corporation).

Organisme rattaché aux Nations Unies, la Banque mondiale n'accueille en son sein que les pays déjà membres du FMI. Tous

(1) Pour certains détracteurs de la Banque mondiale, les projets sont jugés peu satisfaisants en raison d'un faible taux de retour, par achat de biens et services et intérêts versés, vers les pays développés.

Cependant celui-ci est loin d'être négligeable : pour la France par exemple, dont la contribution s'est élevée à 1,4 milliard de dollars entre 1972 et 1981, on estime les retombées à 2,3 milliards de dollars.

les pays du Tiers monde en font partie, à l'exception de Cuba, de l'Albanie, de l'Angola et du Mozambique. Mais parmi ceux de l'Europe de l'Est, trois seulement (Yougoslavie, Roumanie et Hongrie) y ont adhéré. En Europe occidentale, seule la Suisse en est absente.

Tous les pouvoirs de la Banque sont dévolus au conseil des gouverneurs qui compte un représentant par pays membre (généralement le ministre des Finances ou le gouverneur de la Banque centrale). Le conseil se réunit une fois par an, en même temps que le FMI. La Banque est en fait dirigée par un conseil d'administration de 21 membres, dont 5 sont désignés par les pays ayant les quotes-parts les plus élevées (États-Unis, France, Grande-Bretagne, Allemagne fédérale et Japon) et les autres élus par les gouverneurs des autres pays.

La Banque mondiale a un capital autorisé de 80 milliards de dollars. Sur ce montant 43,165 milliards ont été souscrits, mais seulement le dixième (soit 4,105 milliards) a été effectivement versé. Ses ressources proviennent donc surtout des emprunts qu'elle fait sur les marchés internationaux de capitaux, de ses bénéfices non distribués et des remboursements de ses prêts. Ces derniers sont accordés avec un différé (délai de grâce) d'amortissement de 5 ans, pour une durée de 15 à 20 ans. Le taux d'intérêt, qui est révisé tous les six mois, est actuellement de 10,97 %, plus une commission initiale d'engagement de 0,25 %. Au 30 juin 1982, l'encours total de la dette contractée par les pays membres s'élevait à 31 838 761 000 dollars.

AID

Dotée de la personnalité juridique et financière, l'AID (à ne pas confondre avec l'organisme public américain de coopération US-AID) est cependant administrée par le même personnel que la Banque mondiale. Elle a été créée en 1960 pour fournir une aide aux pays en développement les plus pauvres (PIB par tête inférieur à 731 dollars de 1980). Les fonds utilisés par l'AID proviennent en majeure partie de souscriptions fournies par les pays dits de la première partie (pays les plus avancés économiquement) et de transferts de la Banque mondiale. Ces fonds sont reconstitués tous les six ans. Les crédits qu'elle accorde ont une durée de 50 ans, dont un différé de 10 ans, sans intérêt (avec une commission d'administration de 0,75 %). Au nombre de 130, les pays membres de l'AID doivent nécessairement appartenir à la BIRD.

SFI

La SFI a été fondée en 1956 dans le but d'encourager la croissance du secteur privé dans les pays membres, notamment ceux du Tiers monde. Dotée de l'autonomie juridique et financière, elle dispose de son personnel propre. La SFI compte actuellement 122

pays (tous obligatoirement membres de la BIRD). Ses ressources (3,6 milliards de dollars actuellement) proviennent essentiellement des emprunts qu'elle fait sur les marchés financiers. Véritable banque d'affaires, la SFI accorde des prêts (aux conditions du marché) pour la création d'entreprises privées et prend des participations dans des unités déjà existantes. Elle encourage les projets en cofinancement. Durant l'exercice 1982, les engagements de prêt de la BIRD et de l'AID, ainsi que les investissements de la SFI, ont atteint au total 13,628 milliards de dollars.

Source : *Jeune Afrique économie*, n° 20, mai 1983, p. 19.

Efficacité et équité : un urbanisme de projet

La Banque mondiale impressionne techniciens et décideurs pour deux grandes raisons :

1. Tout d'abord en raison même du volume de ses interventions. Pourtant celles-ci, comme l'indique le tableau ci-dessous, représentent peu, en masse, par rapport à l'ensemble de ses prêts.

ÉVOLUTION DES PRÊTS BIRD ET AID DE 1981 A 1984
(en millions de dollars)

	1981	1982	1983	1984
Développement urbain	501,0	374,8	554,3	500,0
Total prêts tous secteurs	12 291,0	13 015,9	14 477,0	15 524,0
%	4,1	2,9	3,8	3,2

Source : Banque mondiale. Rapport 1983-1984.

C'est peu. Mais il faut relever que ces interventions représentent un poids croissant par rapport aux autres aides publiques bi ou multilatérales : depuis la création de ces aides, toutes postérieures à la seconde guerre mondiale, la part de la Banque mondiale ayant un impact direct sur le développement urbain représente en moyenne annuelle 31,2 % de l'ensemble. Mais, en 1977-1978, la part de la Banque était de 52 % (source GRET et IIED). En outre la masse des crédits est démultipliée du fait que le montant des

prêts alloués au secteur urbain ne représente qu'une petite moitié du coût total des projets : 44,1 % en moyenne de 1972 à 1981, comme le fait apparaître le tableau ci-dessous :

Exercice financier	Nombre de projets	Montants des prêts (en millions de dollars)	Coût total des projets (en millions de dollars)
1972	2	10,3	10,2
1973	2	36,0	57,7
1974	5	232,1	232,1
1975	6	93,0	179,0
1976	3	79,6	173,2
1977	5	158,2	354,1
1978	13	368,6	782,4
1979	8	309,5	761,2
1980	10	348,8	724,2
1981	8	501,0	1 298,2
1982	8	374,8	ND
1983	17	584,1	ND

Source : « L'apprentissage par l'action ». *Banque mondiale*, 1983. Et : Rapports annuels 1982 et 1983.

Concernant la seule aide bilatérale française, on relève que si les engagements du FAC ont porté sur une moyenne annuelle de 3,85 % de 1969 à 1982 (source : rapport M. Coquery) (2) dans le secteur Urbanisme et Aménagement du territoire, ceux de la CCCE, portant exclusivement sur les équipements urbains, n'ont représenté que 1 % en 1982, pour une moyenne annuelle de 2,0 pour les cinq dernières années.

2. Mais c'est peut-être encore plus par sa manière radicalement différente d'aborder les problèmes que la Banque mondiale exerce une fascination certaine, notamment sur l'ensemble des techniciens de l'urbanisme.

En 1970, en France comme dans les autres pays, on en est toujours à un urbanisme de plan : schémas directeurs d'urbanisme, plans directeurs dont on attend, un peu comme d'un coup de baguette magique, une efficacité opératoire. Ces plans, à la rigueur légitimes dans des sociétés en pleine expansion, ne se justifient pas à des époques ou dans des pays qui vivent au jour le jour et qui n'ont pas les moyens financiers de gérer leur croissance. En outre, ils présentent l'inconvénient majeur, lorsqu'ils s'appliquent aux villes des pays en voie de développement, de s'appuyer sur des modè-

(2) M. Coquery : *La Coopération face aux problèmes posés par l'urbanisation dans le Tiers monde*, Paris, mai 1983.

les d'urbanisation directement transférés des pays développés, qui ont peu à voir avec les modalités effectives de l'urbanisation dans le Tiers monde. Ils ne sont pas non plus à la mesure de la croissance accélérée de ces villes.

En dépit de quelques tentatives, malheureusement dispersées et partielles, pour dépasser cette approche des problèmes, l'urbanisme de plan reste encore dominant et continue de faire des ravages. Tel est le cas du schéma directeur de Ouagadougou, étudié par un bureau d'études hollandais et soumis actuellement à l'approbation des autorités.

Si l'on en croit les objectifs affichés, il s'agit « d'assurer un développement balancé et contrôlé de la ville ». Mais on sait, et le rapport justificatif l'indique, que la population va doubler d'ici l'an 2000, passant de 300 000 habitants en 1984 à 685 000 en l'an 2000. Or, les réserves en eau deviendront nettement insuffisantes pour la ville dès 1986, et les experts évaluent à 545 millions de F CFA les mesures à prendre à très court terme, et à plus de 22 milliards de F CFA celles à prendre ultérieurement, toujours pour le seul approvisionnement en eau. Que dire alors d'un plan d'urbanisme qui propose un aménagement de la ville un peu sur le modèle des villes nouvelles anglaises, structurée à partir de communautés, quartiers et secteurs, articulés autour de six centres secondaires équipés en établissements scolaires, de santé, de commerce, alors que le seul centre existant mériterait bien une rénovation, et que les lotissements livrés actuellement ou en projet, ne comportent pour tout équipement que le bornage ?

Quel caractère opératoire peut-on attendre d'un tel plan ?

Dans ce paysage, quels sont les changements introduits par la Banque mondiale ?

Tout d'abord, la Banque mondiale ose affirmer tout haut la dimension foncièrement politique des problèmes urbains, sur le thème : classes populaires, classes dangereuses. Ainsi, dans le « programme indicatif d'action de la Banque mondiale pour le développement accéléré en Afrique au Sud du Sahara » (rapport Banque mondiale, 1981), les experts constatent qu'avec l'arrivée dans les villes d'un nombre croissant de gens en quête de travail, la population urbaine aura quadruplé pendant les 25 dernières années du siècle. Ils ajoutent : « Si ces hordes de citadins ne sont pas intégrées à l'économie et si on ne s'occupe pas de leurs besoins, la situation risque de devenir politiquement dangereuse et d'entraver les progrès économiques. »

Urbanisation inquiétante, pathologique, qu'il devient urgent de traiter, en sachant que les gouvernements des pays du Tiers monde ne peuvent, on ne veulent pas, les traiter : ce thème apparaît de plus en plus souvent dans le discours de la Banque, et constitue bien un des fondements de sa politique urbaine.

Car, et c'est là une grande originalité par rapport aux autres organismes d'aide, la Banque mondiale, dès le début des années 70, a entrepris d'affirmer des positions dans le domaine des politiques urbaines. Celles-ci reposent sur deux propositions essentielles :

- il faut rentabiliser les investissements publics faits sur les villes,

- il faut s'attaquer à la pauvreté urbaine.

Cette politique n'a rien de philanthropique. Elle est affirmée comme une stratégie visant à intégrer pleinement les pauvres des villes à la vie économique de leur pays (cf. « Questions et réponses », *Banque mondiale*, 1979).

Il faut renoncer à fournir des services urbains aussi proches que possible des normes de pays développés aux villes à croissance galopante du Tiers monde. Généralement subventionnés dans leur totalité, ils sont beaucoup trop coûteux pour les pays sous-développés. Pour soulager les finances publiques, une seule solution pour la Banque : mobiliser l'épargne privée, et diminuer les standards d'équipement afin d'adapter l'offre à la demande ; avoir une politique stricte de recouvrement des coûts.

S'attaquer à la pauvreté urbaine, en améliorant les conditions de vie des couches les plus défavorisées des populations, c'est préparer les conditions d'une meilleure productivité du travail en ville. Au nom d'une politique générale de « satisfaction des besoins essentiels » prônée par M. Mac Namara, président de la Banque de 1968 à 1981, c'est en fait « la conviction que le développement n'atteindra pas ses objectifs si la masse des populations d'un pays n'apporte pas sa contribution à l'économie nationale » qui a déterminé les nouvelles orientations de la politique de la Banque (cf. « Questions et Réponses ». *Banque mondiale*, 1979).

Dans le domaine de l'habitat, notamment, ces choix se sont traduits par l'élaboration d'une politique du logement en rupture avec les pratiques nationales : au lieu de considérer la présence des bidonvilles et autres formes d'habitat sous-intégrées, marginales, comme un reste ou un sous-produit du sous-développement, appelé à être résorbé par la mise en œuvre d'une politique publique de logements sociaux, il convient de prendre acte du fossé grandissant entre la faiblesse de la production de l'habitat économique, et la croissance folle d'une population démunie. Ainsi à Dakar, où pourtant étaient en place, dès l'indépendance en 1960, les éléments d'une politique de logement social (avec l'OHLM et la SICAP), la production de logements, de moins en moins économiques d'ailleurs, stagnait à moins de 2 000 par an au cours du 4^e plan de développement quadriennal, alors que la population urbaine croissait en moyenne de 40 000 unités par an.

Au regard de cette situation, la proposition de la Banque a été

de partir de la demande solvable non satisfaite, et d'élaborer un produit-habitat ajusté à cette demande.

Il s'agit donc là d'opérer une révision complète : au lieu d'aborder le problème de l'habitat du grand nombre, celui des couches défavorisées, en essayant de trouver des solutions techniques et architecturales pour des logements jugés souhaitables, et d'adapter en conséquence les systèmes de financement, il convient d'adapter les logements aux ressources disponibles. Il faut donc partir de la demande effective pour arriver à un habitat peut-être pas souhaitable, mais supportable financièrement. Cela est possible, disent les experts de la Banque, en procédant à une réduction drastique des normes de surface et de confort, et par une participation des intéressés eux-mêmes aux travaux de construction. Cette doctrine a été clairement exposée dans la brochure *Habitat. Politique sectorielle* éditée par la Banque mondiale en 1975 : « La seule façon de mettre un logement adéquat à la portée d'un plus grand nombre en un laps de temps relativement court est de réduire le coût de l'offre ». Il faut ainsi satisfaire 80 % des demandeurs de logement, et les 20 % restant, condamnés à rester dans des bidonvilles, doivent être pris en compte dans des projets de réhabilitation de l'habitat.

Depuis 1982, on note une évolution dans le volume et le champ des interventions de la Banque : « Plus de quatre-vingt-dix projets sont à l'étude et en préparation pour le programme de prêts des années 1982-1986 et représentent environ 4 milliards de dollars. Des projets sont proposés dans une cinquantaine de pays, dont la moitié seraient de nouveaux « emprunteurs » (cf. « L'apprentissage par l'action », *Banque mondiale*, 1983). Mais surtout, et c'est là une évolution beaucoup plus fondamentale, qui est au cœur d'une définition de la politique urbaine : de projets sectoriels on passe à une approche beaucoup plus globale, celle de la gestion urbaine, y compris celle des finances municipales et des services techniques des grandes métropoles.

Ce changement d'orientation repose sur une analyse renouvelée de l'urbanisation dans le Tiers monde : les villes de ces pays, surtout les grandes métropoles, constituent une part importante du PIB. Il importe donc d'améliorer l'efficacité de cette contribution. Les ensembles urbains doivent constituer les supports de l'intégration des PVD aux échanges économiques mondiaux. La planification urbaine fait ainsi son entrée dans les préoccupations de la Banque mondiale ; elle est toujours légitimée par une « stratégie visant à intégrer pleinement les pauvres des villes à la vie économique de leur pays », mais l'accent est mis désormais sur la ville comme support essentiel de la croissance économique.

Encourager le secteur informel, les activités de main-d'œuvre, les petites entreprises, figure toujours parmi les recommandations

visant à améliorer les conditions de vie des populations urbaines. Mais l'objectif majeur est l'amélioration de la productivité de ces populations. Et surtout, pour réaliser cet objectif, les composantes des projets portent maintenant pour l'essentiel sur une amélioration de la gestion technique et administrative des villes, sur la mise en place de systèmes complets de financement du logement, adaptés aux différentes couches solvables, et la création de systèmes de tarification et de fiscalisation pour récupérer les coûts de fourniture des services urbains. L'essentiel est là : les objets urbanistiques visent toujours à permettre l'accès d'une masse croissante de population urbaine aux services urbains, notamment le logement, mais ils sont destinés avant tout à constituer les supports institutionnels, physiques, techniques et financiers de la recherche d'une intégration économique plus satisfaisante des PVD à l'échelle mondiale.

Pour mesurer la portée de cette évolution, l'analyse du projet urbain proposé par la Banque mondiale au Sénégal en 1983 est bien intéressante.

Dans une note sur la gestion de la croissance urbaine au Sénégal (1982) la Banque constate que la région urbaine de Dakar contribue à plus de 50 % du PIB, compte 87 % de l'emploi moderne du pays, et 90 % des entreprises du secteur structuré. Toutefois, « alors qu'une part considérable de l'activité économique du Sénégal est soit de caractère urbain, soit tributaire dans une très large mesure des services créés dans les zones urbaines, l'absence de ces services ou l'insuffisance du réseau d'infrastructures existant fait obstacle à la réalisation des objectifs de productivité qui font partie intégrante du programme de réforme macro-économique du Sénégal ». Toute la stratégie qui sous-tend l'actuelle politique urbaine de la Banque mondiale pour ce pays est contenue dans cette phrase. Dès lors, l'objectif majeur est la gestion efficace du secteur urbain, qu'il faut concentrer, faute de moyens suffisants, sur la région dakaroise, présentée par ailleurs comme ayant seule une capacité de production orientée vers l'exportation (port, aéroport, zone franche industrielle...). Dans cette perspective, présentée comme allant de soi, naturelle, il faudrait s'attendre à ce que la population de la région du Cap-Vert passe de 1,3 million d'habitants à 2,8 à la fin du siècle. Les fonds nécessaires pour gérer efficacement cette croissance sont évalués à 1,5 milliard de dollars (valeur 1982). C'est donc une planification d'ensemble des investissements urbains qui constitue le contenu de l'actuel projet urbain. Ce plan d'investissement doit mobiliser les ressources locales, mais surtout extérieures, aussi bien publiques que privées.

La première phase de ce plan doit mettre en place des instruments techniques et financiers rationnels pour que la métropole devienne enfin un support efficace des activités économiques d'exportation et des investissements que devra réaliser le septième

plan de développement du Sénégal. C'est pourquoi le projet urbain, mis en route en 1984, est délibérément tourné vers l'ingénierie urbaine, visant à encadrer complètement les capacités de gestion urbaine de l'agglomération dakaroise. Il porte sur l'élaboration de réformes administratives concernant l'épargne publique, le fonctionnement des collectivités locales et des services publics, une profonde réforme du système de production du logement tendant à monétariser l'ensemble des filières et à transformer l'office d'HLM en société d'équipement des terrains urbains : l'objectif général étant de « garantir que les programmes d'investissement sont choisis de manière rationnelle pour apporter un soutien aux secteurs productifs ».

Quels que soient les jugements techniques qu'on puisse porter sur un tel programme, des questions de fond méritent d'être posées : quelle part ont pris dans l'élaboration de ce programme les différents acteurs sénégalais ? En particulier la voie d'une intégration complète du pays dans une économie de marché entièrement tournée vers l'exportation correspond-elle à un choix politique délibéré rencontrant une adhésion majoritaire de la société ? Les différentes composantes du pouvoir local sont-elles prêtes à subir une main-mise totalement technocratique sur leurs activités habituelles ? Le pouvoir central a-t-il les moyens de remettre en cause un équilibre précaire mais subtil entre lui et les collectivités locales, d'une part, et, d'autre part, entre lui et une population qui n'est plus envisagée ici que comme main-d'œuvre existante ou potentielle ?

Aux yeux de la Banque les prémisses ne sont plus à discuter ; seule compte la rationalité du projet lui-même, la cohérence de son montage, et dans les résultats une plus grande efficacité du fonctionnement de la ville : donc une meilleure rentabilité des investissements. Au début des années 70, la Banque mondiale utilisait deux maîtres-mots pour qualifier sa politique urbaine : « ÉQUITÉ » et « EFFICACITÉ ». La hiérarchie est maintenant renversée au profit de l'efficacité, et on peut même s'interroger sur la pérennisation du souci d'équité.

Logique du projet et logique de la politique urbaine

Toutes les questions d'ordre général sont évacuées, en fait, parce que l'entreprise tout entière, même si elle traduit une approche globale de la gestion urbaine, continue d'être présentée comme un projet urbain, cerné dans ses objectifs, matérialisé par des objets précis (techniques, institutionnels, financiers), limité dans le temps, chiffré dans ses coûts. Les seules critiques admissibles ne peuvent être que d'ordre technique.

Pour sortir du piège qui rend impossible toute critique des

interventions de la Banque mondiale, il est nécessaire de se dégager de la logique de projet, et de sa rationalité interne. Il faut le faire à deux niveaux.

D'abord, il convient d'appréhender la politique urbaine du pays receveur d'aide, dans sa logique propre. La Banque mondiale, du moins officiellement, fait comme si n'existait rien d'autre, en matière de politique urbaine, que ce qui entre dans ses propres critères d'évaluation. Et ceux-ci sont d'ordre technique, du domaine de la gestion des affaires urbaines. Dès lors, n'est analysée que la capacité technique et institutionnelle à gérer la croissance urbaine, à prélever des taxes, à recouvrer des coûts d'équipement, à établir des normes de services urbains compatibles avec les possibilités de financement et de mobilisation de l'épargne des populations « cibles ». Ce faisant, la Banque ignore les choix politiques conduisant les prises de décision dans le secteur urbain : quelle est la stratégie de développement des gouvernants du pays concerné par l'aide ? Comment la politique urbaine du gouvernement s'inscrit-elle dans cette stratégie ? Plus généralement, les stratégies de développement sont-elles interchangeable ? La Banque fait comme s'il n'existait qu'une seule perspective possible de développement, celle de l'économie libérale des pays développés. Depuis l'arrivée en 1981 de M. de Clausen à la présidence de la Banque mondiale, la perspective est encore plus affirmée : exportez tous azimuts, répêtet-on à l'envi, tournez-vous délibérément vers l'extérieur et vous vous sauverez vous-mêmes du sous-développement.

Autre question : comment la politique urbaine d'un pays donné s'élabore-t-elle par rapport au système des rapports sociaux le régissant, et plus précisément en fonction d'une évaluation des rapports de force entre les différentes composantes sociales ? La politique urbaine se décide, avant tout, au nom de choix politiques.

Prenons le cas du Sénégal. Lorsque le pays, au début des années 70, affirme sa volonté de choisir un développement tourné vers l'extérieur, centré sur la mise en valeur accélérée de l'agglomération dakaroise, il s'agit d'un choix politique spécifique, fondé sur une analyse de la situation du pays et des forces sociales en présence, qui tient compte tout particulièrement des mouvements sociaux qui ont fortement secoué le Sénégal urbain (essentiellement Dakar) en 1968 et en 1969. Les pouvoirs publics font alors le choix de se lancer dans une politique de grands projets créateurs d'emplois, en appelant les investisseurs étrangers. Résultat escompté : plusieurs dizaines de milliers d'emplois en vingt ans, et donc un espoir de paix sociale. Pour cela, il faut promouvoir un code des investissements entièrement favorable aux capitaux étrangers (celui de 1972 est donc à prendre comme une décision importante de politique urbaine), il faut aussi créer des équipements d'infrastructure et des services tertiaires de bonne qualité et attrac-

tifs : c'est à cette époque qu'apparaissent les projets de déplacement de l'aéroport et de réalisation de l'autoroute Dakar-Thiès, la construction des bâtiments de la Foire internationale de Dakar (projet FIDAK), le projet de construction d'un port de réparation navale (Dakar-Marine). Dans le domaine de l'habitat, la politique menée vise à servir les couches moyennes de salariés et de fonctionnaires, et renforce même cette tendance par l'utilisation du système des logements conventionnés, et en s'efforçant de relayer la promotion publique par la promotion privée.

L'homme d'affaires et le promoteur privé deviennent des modèles de la citoyenneté moderne au Sénégal.

Parallèlement, la ville doit être nettoyée de ses bidonvilles : les déguerpissements se multiplient, en direction de Pikine, un quartier périphérique à quinze kilomètres du centre, qui, en quelque dix ans, verra sa population passer de 55 000 (1964) à 300 000 habitants. La ville historique, le Dakar utile, présentera ainsi le visage accueillant d'une ville moderne et active ; la population défavorisée est éloignée, pour être mieux ignorée, la ségrégation spatiale est renforcée (3).

Pour contestable qu'elle soit, cette politique urbaine a le mérite d'être cohérente, volontaire, et de représenter un consensus parmi les forces sociales dominantes. Seul un courant minoritaire préconise une voie assez radicalement différente, celle d'un développement autocentré. Le problème n'est pas ici de juger des mérites respectifs de l'une ou l'autre option. Le problème est de faire apparaître que chaque option a sa logique, et que les moyens économiques, financiers et techniques doivent être appropriés et entrer dans cette logique.

Or, que fait la Banque à l'occasion de son premier projet urbain au Sénégal, en 1971-1972 ?

Elle impose une autre logique qui, au nom de la lutte contre la pauvreté prônée à l'époque, évacue le débat sur les voies et stratégies du développement. Elle recommande que diminue la part des investissements publics dans le secteur urbain, que la part de Dakar diminue par rapport aux autres villes, que soient abandonnés les déguerpissements et que soit mis en œuvre un vaste programme de trames d'accueil destinées aux populations les plus défavorisées, celles qui sont exclues du système de logements sociaux. Ce projet, il faut le souligner, a longtemps été considéré comme un projet expérimental, ce qui est une raison supplémentaire, semble-t-il, pour avoir pu évacuer le débat.

Le fond du problème, en définitive, est bien à rechercher dans la structure même de la Banque. Il n'est pas question en effet de

(3) Pour bien situer ce système urbain ségréatif, Marc Vernière avait intitulé son ouvrage fondamental sur cette métropole :

Dakar et son double : Dagoudane Pikine, Paris, Bibliothèque nationale, 1977.

laisser affleurer les questions sur les voies et moyens de sortir du sous-développement, c'est-à-dire de la domination qu'exercent les économies des pays développés sur le Tiers monde.

La logique de la Banque ne peut qu'exprimer celle des pays qui ont voix prépondérante dans son conseil d'administration, c'est-à-dire celle des États-Unis (20,6 % des voix au conseil d'administration en 1982) et des autres pays développés, qui en 1982 représentent 24,5 % des voix pour l'Europe et 8 % pour le Japon. En cas de conflit profond, la position américaine prévaut le plus souvent : cela fut le cas pour bloquer l'aide au Chili en 1971, et au Vietnam en 1979. Dans les quatorze conflits politiques importants de la période 1972-82, la position américaine l'a emporté douze fois.

Face à cette position dominante, pour ne pas dire impérialiste, se laisser enfermer dans une approche phénoménologique des problèmes, celle du projet qui traite une séquence et non l'ensemble, les conséquences et non les causes, c'est déjà se soumettre. Mais c'est aussi, par voie de conséquence inéluctable, la clé pour accéder à l'aide. Refuser la logique proposée, c'est s'exposer à devoir renoncer aux aides. Dans la situation périlleuse où se trouvent les pays du Tiers monde actuellement, le choix en réalité ne se pose guère.

Une fois cadrée l'analyse des objectifs de développement qui sous-tendent une politique urbaine donnée, on peut alors se pencher avec profit sur les dispositifs institutionnels, techniques et financiers qui mettent en œuvre cette politique. Et là, curieusement, on constate que ces dispositifs, présentés comme ayant une valeur opératoire en eux-mêmes, et donc une finalité propre, ne sont en fait que des outils au profit d'une politique urbaine. La constatation peut être faite de deux manières : d'une part, lorsqu'on évalue le résultat des projets urbains, on s'aperçoit qu'aucun d'entre eux n'atteint véritablement les objectifs identifiés ; le plus souvent la population « cible » a changé, et le glissement est parfois spectaculaire : on parle de transferts de population atteignant 60 % de la population attributaire dans un projet d'habitat à Ouagadougou, alors que celui-ci n'est pas encore achevé. Force est donc de constater que la plupart des dispositifs mis en place se révèlent en partie inefficaces, quand ils ne sont pas abandonnés purement et simplement en cours de route. Il existe aussi de nombreux détournements de procédure opérés soit par les populations visées, soit par les gouvernements eux-mêmes. D'autre part, et à l'inverse, on peut voir les mêmes dispositifs techniques et réglementaires utilisés par les pouvoirs publics dans des projets ayant une autre logique.

Il est intéressant à ce propos d'évoquer le cas du Burkina Faso.

Dans ce pays, depuis 1983, il existe une volonté affirmée du gouvernement en place de casser les structures traditionnelles du pouvoir, et notamment celui des chefs de terre de Ouagadougou. Plusieurs mesures importantes viennent d'être prises : ordonnance de nationalisation des terrains, y compris en ville, découpage de la ville en secteurs qui casse volontairement la structure antérieure des territoires urbains des familles féodales, et distribution de parcelles sur une grande échelle (un programme de 30 000 parcelles est prévu pour la seule année 1985). En même temps est entrepris un recensement général des parcelles à Ouagadougou, dans le but de réaliser le cadastre. Le pouvoir fait ainsi un quadruple coup : il s'attaque aux féodaux, il assoit sa base sociale populaire, il se donne en même temps des instruments de contrôle de cette même population urbaine et il se constitue au passage une assiette territoriale de l'impôt, alors que celui de capitation vient d'être supprimé.

Devant une telle situation la Banque mondiale s'étonne, grince, et multiplie les missions d'expertise et d'identification de nouveaux projets. Elle n'est d'ailleurs pas la seule à s'étonner, voire à s'inquiéter, et l'on dit que plus de 400 missions d'experts se sont succédé au cours de l'année 1984 au Burkina. Plus d'une par jour...

Si la question était simplement technique, la Banque ne devrait-elle pas se féliciter de voir mises en œuvre sous l'autorité directe des responsables du pays, et sans intervention extérieure, des techniques et dispositifs qu'elle recommande depuis des années ?

Et si la vraie question était, au fond, la tentative du pays pour traiter de ses problèmes par lui-même, en comptant sur ses propres forces, comme le répètent à l'envi les responsables actuels ? Si tel était le cas, cela voudrait dire que dans le domaine qui nous intéresse, celui de la politique urbaine, ce ne sont pas les dispositifs techniques qui importent le plus, mais c'est la manière dont on les contrôle qui est déterminante. Les mêmes procédures, les mêmes outils peuvent être au service de politiques différentes.

Ainsi, la mise à la disposition des couches populaires de parcelles bon marché car faiblement équipées, pour assurer à ces populations la sécurité foncière, n'a pas d'autre objectif, en principe, que de résoudre ce problème et permettre aux populations bénéficiaires d'entreprendre par elles-mêmes l'amélioration de leur habitat. Mais qu'arrive-t-il lorsqu'on resitue cet objectif dans une politique urbaine spécifique ?

Dans l'opération des « parcelles assainies » de Dakar, élaborée en 1972, l'idée était de livrer en l'espace de huit ans un ensemble de 14 000 parcelles modestement équipées sur un terrain de 400 ha appartenant à l'État, et donc susceptible d'être rétrocédé aux bénéf-

ficiaires, à charge pour eux d'autofinancer leur logement. Le prix de vente des parcelles était fixé de 74 000 à 220 000 F CFA, et devenait accessible à une population à faible revenu, alors que 80 % des salariés ne pouvaient accéder aux logements sociaux produits alors. En réalité l'enjeu semble avoir été le suivant : pour concrétiser les grands projets industriels, dont la pièce maîtresse était une zone franche industrielle, il fallait mobiliser une main-d'œuvre, dans des conditions assurant au minimum la reproduction de la force de travail, mais dans les limites de la concurrence internationale. Le salaire moyen était estimé en 1974 à 117 F CFA. Il convenait donc de mettre sur le marché des terrains qui permettent à cette main-d'œuvre potentielle de se fixer à des conditions très modestes permettant de peser sur l'évolution des salaires. Dans ce cas, c'est bien la Banque mondiale qui fait de la politique urbaine au Sénégal, ou plutôt qui fait la politique urbaine du Sénégal. Dans une telle perspective, il était évident qu'une des composantes du projet, à savoir la participation de la population sous des formes communautaires à l'amélioration de ses conditions d'habitat, ne déboucherait pas concrètement et ne subsisterait que comme habillage idéologique.

Dans le cas du Burkina au contraire, il se pourrait que le pouvoir en place soit déterminé à faire sa politique urbaine et à s'appuyer, pour ce faire, sur de larges couches populaires urbaines qui constituent actuellement sa base sociale. Il se pourrait aussi que la Banque mondiale en soit à tenter de récupérer sa position en proposant aux responsables d'intervenir à un autre niveau : celui du renforcement de l'administration communale, considérée comme défectueuse actuellement, au regard de ses critères de gestion urbaine. Ce nouveau projet urbain, en discussion actuellement, semble toutefois susciter quelques réticences parmi les interlocuteurs habituels de la Banque.

Au terme de ce rapide examen, les interventions de la Banque mondiale dans le secteur urbain apparaissent bien dans leur dimension technocratique, alors même que l'organisme se veut foncièrement empirique dans sa démarche. Au fil des ans, on voit l'idée maîtresse de renforcement institutionnel devenir encadrement de plus en plus serré des organismes publics et parapublics susceptibles d'intervenir dans l'urbain, privant ainsi les nationaux de toute initiative spécifique. Dès lors, si les institutions en sortent techniquement renforcées, elles y perdent au passage leur capacité d'initiative et donc tout pouvoir effectif.

De la même manière, lorsque la population est requise de participer au développement urbain, autant que possible à travers des instances communautaires, de plus en plus cela ressemble à de

l'embrigadement, assorti de mécanismes de contrôle social peu compatibles avec le principe d'adhésion volontaire que requiert le développement communautaire. Là aussi, trop d'efficacité technique étouffe les initiatives populaires et éloigne considérablement le pouvoir central des pouvoirs locaux. Prise dans des contradictions peu contournables engendrées par une démarche de plus en plus technocratique, la Banque mondiale voit ses interventions largement neutralisées, en raison même des réactions locales, depuis les échelons centraux de l'État jusqu'à la population, en passant par les collectivités locales. Dans ce qui ressemble de plus en plus à un engrenage, la Banque semble irrésistiblement céder à la tentation de définir elle-même les contenus et les modalités de mise en œuvre des projets urbains, et donc d'imposer ses vues en matière de politique urbaine. Venant d'un organisme international, cette approche des problèmes apparaît aux yeux d'un nombre croissant d'observateurs comme une ingérence caractérisée dans les affaires des pays receveurs d'aide, ingérence dont on décèle mal les enjeux.

Là est bien le problème essentiel.

En fait, on le voit à travers les exemples évoqués, ce sont moins les dispositifs techniques qui importent, que les enjeux des politiques urbaines qu'ils concrétisent. En pratiquant un urbanisme de projet, la Banque mondiale, sur la base d'une argumentation technique pertinente légitimant le projet, contribue à occulter le débat sur les enjeux et enferme les responsables nationaux dans des choix prédéterminés, présentés comme des objectifs de valeur universelle.

Qui oserait contester qu'un objectif majeur dans les villes des PVD est bien la lutte contre la pauvreté ? Mais les voies pour y parvenir ne sont pas équivalentes ni interchangeables et, dans ce contexte, le choix de tel ou tel dispositif technique n'est pas innocent. C'est ce que devraient admettre les différents systèmes d'aide multi ou bilatérale, s'ils entendent substituer la coopération à l'aide/assistance.