

**L'ÉTAT EFFICACE SELON LA BANQUE MONDIALE.**

**LES VILLES ET L'AJUSTEMENT STRUCTUREL**

**Annik OSMONT**  
Université de VIII  
Institut Français d'Urbanisme  
GEMDEV



Une constante s'impose dans le domaine de l'aménagement de l'espace et des politiques publiques urbaines : la recherche de la plus grande efficacité possible des actions de l'État. Si l'on entend par cet objectif la recherche systématique du maximum de résultats en mobilisant le minimum de moyens, nous sommes vite dans l'ambiguïté et l'ambivalence : de quels résultats s'agit-il ? quantitatifs ou qualitatifs, ou les deux ? S'agit-il de résultats d'ordre économique, ou bien sociaux, ou les deux ? Bref, qui sont les destinataires, et les bénéficiaires, de cette mobilisation de moyens, financiers notamment, au nom de l'efficacité ?

S'agissant du développement, dont une des tendances affichées est la « globalisation » de la sphère économique, mais aussi la lutte contre la pauvreté, on ne peut parler d'efficacité que par référence à l'objectif visé, le développement économique et social de populations démunies, qui seul légitime (ou devrait légitimer) la recherche du meilleur rendement des moyens envisagés et mis en oeuvre.

Or l'objectif visé est, à l'évidence, complexe et multidimensionnel. Et si la Banque mondiale, et bien d'autres organismes d'aide et de coopération à sa suite, recourent sans cesse à cette notion, argumentaire puissant dans les négociations et dans les affectations de crédits, on constate que le plus grand flou règne quant au contenu du terme, et donc à la consistance des résultats visés. Si elle lie le développement à la gestion macro-économique, et si elle affirme que « la qualité de la gestion économique se mesure avant tout à son efficacité - terme qui n'a de sens que placé dans le contexte d'une série d'objectifs convenus »<sup>1</sup> - à l'analyse, cependant, on peut tenter d'identifier, du point de vue de la Banque, différents ordres de préoccupation dans sa quête de l'efficacité :

- la recherche d'une efficacité économique - le taux de croissance du PIB -, sociale - une diminution de la pauvreté et une plus grande équité, entre villes et campagnes, entre couches sociales -, telles sont les grandes finalités exposées dans les projets; à plus court terme, et de manière sectorielle, sont exposés les résultats concrets, immédiats, attendus de tel projet spécifique : en ville, par exemple, l'amélioration des conditions de vie par l'amélioration de l'habitat, obtenue au plus bas coût possible, de manière à élargir la base sociale d'accès aux services urbains par une adéquation plus réaliste de l'offre à la demande;
- une autre préoccupation, propre à la Banque, est d'assurer la pérennité de sa double légitimité : comme banque, et comme institution internationale et dominante d'aide au développement. Il faut faire du chiffre d'affaires, ce qui, malgré tout, peut conduire la Banque à argumenter diversement, selon les lieux et selon les époques, sur

---

<sup>1</sup> Dans son *Rapport sur le développement dans le monde 1983*, Éd. Banque mondiale, Washington DC., 1983, 236 p., la Banque aborde la notion d'efficacité, dans un long chapitre intitulé : « La gestion et le développement » (pp. 45 sqq).

sur la visée d'efficacité de ses interventions dans la lutte contre la pauvreté, en fonction de son objectif indéniable d'assurer sa propre reproduction.

- cependant la préoccupation qui domine largement, et qui occupe le devant de la scène depuis de nombreuses années, c'est la recherche quasi-obsessionnelle de l'efficacité maximum des institutions publiques nationales et locales qui ont pour mission officielle - et compétence supposée - de mettre en oeuvre et de gérer des projets de développement comportant un ensemble complexe de dispositifs réglementaires, techniques et financiers, intrants parfois très sophistiqués au service de cette recherche d'efficacité. La dimension politique est alors reconnue : « Rechercher l'efficacité ne signifie pas simplement chercher les solutions techniques optimales; c'est aussi un processus politique »<sup>2</sup>. La bonne gestion, c'est la bonne administration, le bon gouvernement; et ce que la Banque désigne communément par « *good governance* », à l'échelon national comme à l'échelon local, va devenir la référence essentielle dans la recherche d'efficacité, pour obtenir le meilleur rendement possible dans la mise en oeuvre des ressources humaines et matérielles.

Les trois ordres de préoccupation sont, en fait, étroitement liés, ce qui ne manque pas de susciter quelques contradictions, qui se sont révélées fortement, surtout depuis le début des années 80 et la mise en place de l'ajustement structurel, et qui se sont encore durcies récemment<sup>3</sup>. Toutefois, sans aller plus avant dans une analyse globale de ces contradictions, soulignons que, dans la réflexion proposée ici, c'est bien évidemment autour de la question institutionnelle que se cristallisent les problèmes liés à la recherche d'efficacité. Et c'est dans un des secteurs d'intervention de la Banque mondiale, celui du développement urbain, que nous proposons quelques pistes pour effectuer cette analyse. C'est en effet un domaine dans lequel la Banque est intervenue tardivement, à partir de 1970, justement parce que les villes étaient jugées comme le lieu d'investissements non productifs, et donc le symbole même de l'inefficacité des jeunes États. C'est aussi le lieu où pouvoir d'État et pouvoir local sont mis en scène avec le plus de force, et où sont concentrés les citoyens - citoyens, le plus souvent seulement spectateurs, parfois aussi acteurs. Un rapide historique permet d'apporter quelques éléments de réflexion à cette analyse.

## **I) UNE EFFICACITÉ À GÉOMÉTRIE VARIABLE, SELON LES ÉPOQUES**

En Afrique, trois grandes périodes ont marqué le rôle et l'implication de l'État dans ses interventions pour tenter de maîtriser une urbanisation vite débordante.

### ***A) L'État aménageur.***

On le voit s'installer, après la vague d'indépendance de 1960, dans l'euphorie d'une légitimité qu'on croyait acquise. Cette période, qui va jusqu'en 1970, est marquée par la tenta-

---

<sup>2</sup> Cf. Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 1983*, *op. cit.*, p. 46.

<sup>3</sup> L'attitude du Congrès américain, au printemps 1996, qui remet en cause sa participation au renouvellement du capital de l'AID, filiale du Groupe Banque mondiale pour les PMA, est un exemple éclairant, dénoncé par M. CAMDESSUS lui-même, d'une conception très libérale, certes, mais très auto-centrée, de l'aide au développement. C'est aussi une certaine conception de l'efficacité !

tive de lier étroitement planification économique et sociale **et** aménagement urbain planifié. En matière de politique urbaine, seule est utile, connue et explorée, la ville planifiée, contrôlée - en principe - par la réglementation urbaine. Les politiques de logement subventionné qui voient le jour ici ou là - notamment au Sénégal et en Côte d'Ivoire - sont vues comme un habitat planifié destiné aux couches moyennes urbaines, en majorité salariées du public et du privé, qui constituent la base sociale et économique du pouvoir; pendant ce temps on procède à l'éviction par déguerpissement des populations urbaines sous-intégrées, dans une remarquable continuité avec les politiques d'avant l'indépendance.

La recherche d'efficacité des États qu'on a pu qualifier de néo-coloniaux prend volontiers une apparence rationnelle limitée au discours, exposée notamment dans les rapports des commissions de planification, qui contiennent tous un chapitre concernant l'aménagement du territoire, la politique urbaine, où sont exprimés, selon des méthodes de calcul identiques aux nôtres, les besoins sociaux en matière d'habitat et d'équipements d'infrastructures et de superstructures; pour devenir opératoire, ce besoin d'efficacité s'appuie sur l'assistance technique extérieure, française surtout, et sur une aide financière provenant de la coopération française - le FAC, Fonds d'aide et de coopération -, de l'Europe - le FED, Fonds européen de développement -; la Banque mondiale, à l'époque, est absente de la scène urbaine, et n'accorde pas de financements dans ce secteur, si ce n'est pour quelques opérations de grandes infrastructures, qui ont un impact indirect, même s'il est ponctuellement important, sur l'urbanisation<sup>4</sup>. La Banque est, à cette époque, sensible à l'argument de « *l'urban bias* », qui fait de la ville le lieu du Mal, ou au mieux un lieu d'établissement plus ou moins temporaire... le contraire du support physique d'une recherche de l'efficacité, y compris dans la lutte contre la pauvreté, qui est considérée alors comme rurale.

Du côté de l'État, le besoin d'efficacité se traduit par un mode d'intervention très centralisé, voire recentralisé, comme ce fut le cas au Sénégal, où disparaissent quelques initiatives de construction de logements publics municipaux datant d'avant la seconde guerre mondiale, ou de cités réalisées par quelques entreprises de la place dans les années 50, et où on confie le monopole de l'intervention publique dans le logement social à l'Office national d'HLM et à la Société immobilière du Cap-Vert (SICAP). La recherche d'efficacité s'appuie alors sur une bonne dose de clientélisme qui, sans doute, gomme quelques conflits sociaux et assure une relative régulation sociale, et sur une dose encore plus forte de technocratie, d'origine extérieure sans doute, mais bien relayé localement par les nouvelles élites nationales.

### ***B) En 1970, on entre dans l'État de la crise***

Le grippage des dispositifs mis en place devient flagrant, et se révèle, en ville, à l'occasion de mouvements sociaux de grande ampleur à la fin de la décennie soixante. L'État, acculé un peu partout, abandonne la voie de réponses publiques et planifiées aux besoins des populations urbaines, et adopte progressivement des réponses en termes de demande solvable. C'est l'apparition d'une configuration de l'État gestionnaire.

C'est à partir de 1970, aussi, que la Banque mondiale intervient dans le domaine urbain, au nom d'une efficacité qu'elle entend faire prendre en charge par les États bénéficiaires de son aide. Cette intrusion sera d'ailleurs bien relayée par une partie des élites techniciennes,

---

<sup>4</sup> Jusqu'en 1970 en effet, la Banque mondiale n'a financé, dans un domaine proche de l'urbanisme, que des projets de grands équipements, dans des secteurs aussi variés que l'énergie, ou la réalisation de ports et d'aéroports. Cela pour un montant estimé par la Banque à 2.168 millions de dollars jusqu'en 1972.

tandis que la majorité, malgré tout, s'efforcera de ruser, de contourner les prescriptions de la Banque, car elles contrariaient les systèmes locaux d'intervention dans le domaine urbain; dans un certain nombre de cas, l'État continuera à mener sa propre politique, centralisée, d'intégration sociale et économique par l'habitat - grâce notamment à une spéculation immobilière individuelle encouragée par l'État avec le système des logements conventionnés -, politique qui s'adresse, notamment, à sa clientèle urbaine de couches moyennes<sup>5</sup>.

D'une manière générale, pour la Banque, l'efficacité, mode opératoire de la croissance, requérait alors :

- une prise en compte du rôle positif de l'urbanisation dans le développement, et de la présence d'une population urbaine en forte croissance, installée durablement, donc main-d'oeuvre potentiellement mobilisable; cela supposait un effort d'investissement important dans les industries manufacturières et dans le secteur public, pour éviter un gonflement du secteur informel;
- une utilisation rationnelle des ressources, corollaire du principe précédent. Ainsi, dans le domaine du logement, cela devait se traduire par une mobilisation de l'épargne privée, par des mesures réglementaires et urbanistiques destinées à la fois à stabiliser, intégrer, et contrôler des groupes jusqu'alors considérés comme « en dehors » de la ville et donc de la modernité structurée.

Ces axes ont marqué les projets urbains mis en oeuvre alors. L'efficacité, c'est, à cette époque : une diminution drastique du coût du logement pour favoriser la stabilisation, puis l'intégration des bidonvillois et des marginaux des périphéries urbaines. Il faut « rendre les pauvres plus productifs », par la recherche d'une plus grande équité sociale, cela au nom d'une plus grande efficacité sociale.

En regard de ces objectifs était fortement dénoncée l'absence de productivité des villes, leur dépendance trop forte des subventions étatiques, ce qui revenait, en fait, à dénoncer l'inefficacité des autorités - nationales surtout - dans la recherche de solutions. Cet argument légitimait aussi celui d'une intervention nécessaire de la Banque mondiale, puisque le développement urbain rendait nécessaire l'apport de ressources extérieures. Il était également recommandé de mieux gérer l'existant, pour générer des ressources d'origine fiscale notamment, et provenant aussi d'excédents d'exploitation de services urbains marchands. L'objectif d'une meilleure gestion des ressources, externes et internes, devient alors dominante dans l'intérêt porté au champ institutionnel du développement urbain. Il y a donc bien un « besoin d'État », lié à la recherche d'une plus grande efficacité, sur lequel la Banque mondiale attire l'attention, mais elle ne privilégie pas, à ce stade, le niveau local ou national.

Sur un autre plan, on remarque que, pendant cette période, l'intérêt porté par la Banque à l'urbanisation a été surtout de caractère technique, et a fortement concerné l'aménagement physique. Comme moteur essentiel de la croissance économique, les villes doivent offrir un support plus efficace pour la démultiplier. Et elles ont tous les atouts pour y parvenir. Mais à ce stade, le besoin d'efficacité n'apparaît guère que dans l'objectif d'une gestion rationnelle des projets de développement urbain. Il s'agit d'une recherche d'efficacité opérationnelle directe, segmentée projet par projet, qui vise la réalisation d'objectifs immédiats et des résultats visibles sur le terrain. La question des objectifs généraux est placée surtout dans l'ordre du dis-

---

<sup>5</sup> Cf. Annik OSMONT, *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*. Paris, Éd. Karthala, 1995, 309 p.

cours, et donc le problème de l'efficacité de l'État en général est relativement évacué, pour céder la place à la recherche d'une efficacité matérielle, pragmatique et territorialisée.

Cependant ce relatif désintérêt vis-à-vis de l'échelon centralisé de l'État a permis aux couches dirigeantes d'affiner leurs propres conceptions, elles aussi multifformes, de l'efficacité. Celle-ci s'applique, d'abord et avant tout, à la recherche du profit personnel d'individus ou de groupes au pouvoir; c'est la grande époque de la corruption, individuelle ou de groupe; mais l'efficacité s'applique également à la recherche d'une pacification des rapports sociaux, dans l'épanouissement du clientélisme et de la « politique du ventre » ; marginalement, l'efficacité s'inscrit aussi dans les efforts d'une élite technicienne, très réduite en nombre et très isolée, pour moderniser et rendre plus transparents les mécanismes de l'administration.

C'est en fin de période toutefois, que surgira la préoccupation de l'échelon institutionnel local, comme cadre susceptible, sans doute, de mieux répondre aux préoccupations d'une gestion urbaine plus efficace de l'existant, mais surtout de constituer une alternative par rapport à des États qui ne jouent pas le jeu, ou qui sombrent dans la corruption.

Dans les faits cette décennie, qui aura été caractérisée par une ouverture sur l'extérieur de nombreux États d'Afrique, sera marquée par une centralisation renforcée des dispositifs de décision, imposée par le recours à des financements extérieurs et par la « mécanique » de projet qu'ils imposent. Ce qui est au centre des préoccupations, c'est une bonne maîtrise des différents échelons de fonctionnement de l'État. Mais cela concourt à maintenir le système du « soutien mercenaire », pour reprendre l'expression utilisée par Momar COUMBA DIOP et Mamadou DIOUF. L'échec, selon eux, est à peu près total à la fin des années 70, du haut en bas des échelons de l'État : « du centre à la périphérie, la corruption et la mauvaise gestion participent d'un processus d'adaptation liée à la volonté de survie des équipes dirigeantes, dont les maires constituent un des segments »<sup>6</sup>.

Sur le plan des résultats quantitatifs, on peut cependant renvoyer dos à dos et les États et la Banque mondiale : ainsi, par rapport aux quelques centaines de logements sociaux produits à Dakar, les quelques milliers de parcelles aménagées dans le cadre d'un projet Banque mondiale ne représentent pas un saut qualitatif important, d'autant plus que cette opération aura donné lieu à un « taux de glissement » notoire parmi les bénéficiaires. En Côte d'Ivoire, si on peut noter que la filière publique d'habitat social ne représentait en 1975 que 15% du parc total d'Abidjan, il faut remarquer aussi que l'intervention de la Banque, en 1976, qui a porté sur des réformes de structure des organismes de production du logement économique, a abouti en fait à geler pendant plusieurs années la production publique dans ce domaine, ce qui n'a pas été d'une très grande efficacité dans la lutte contre la pauvreté urbaine<sup>7</sup>. Et pourtant, dans les villes où avaient été mis en oeuvre des projets financés par la Banque mondiale - comme dans les autres d'ailleurs - les finances locales étaient exsangues.

### ***C) A partir de 1980, c'est la mise en place de l'État ajusté***

L'entrée en scène de l'ajustement structurel, brutalement inauguré dès 1981 au Sénégal, et qui va très vite lourdement peser sur les États africains, va entraîner un changement de cap considérable dans la politique urbaine de la Banque mondiale. C'est la période d'une vo-

<sup>6</sup> Cf. M. COUMBA DIOP et M. DIOUF : « Pouvoir central et pouvoir local. La crise de l'institution municipale au Sénégal », in S. JAGLIN et A. DUBRESON, *Pouvoirs et cités d'Afrique noire*, Paris, Éd. Karthala, 1993, p.115.

<sup>7</sup> Cf. Annik OSMONT, op. cit., et Thierry PAULAIS, *Le développement urbain en Côte d'Ivoire*, Paris, Éd. Karthala, 1995, 183 p.

lonté déterminée à encadrer au plus près toutes les interventions, selon le dogme de l'efficacité maximum de l'action publique. Dans tous les secteurs, celui du développement urbain comme les autres, la Banque mondiale se consacre totalement, à partir de ce moment, à la réalisation d'objectifs institutionnels destinés à traduire, à soutenir, des objectifs de réforme fondamentale dans le domaine macro-économique.

Les années 80 seront effectivement marquées par une spirale ascendante de l'aide, tout aussi impressionnante qu'avait été la « descente aux enfers » de l'endettement durant les années 70. Toutefois, et cela constitue un changement majeur, cette aide renforcée devra être consacrée à la mise en route de réformes en profondeur, structurelles, touchant au domaine macro-économique, certes, mais aussi aux domaines sectoriels des activités de production, voire de reproduction; en outre, et c'est peut-être là le changement le plus spectaculaire, il s'agit d'accompagner tout cela de réformes institutionnelles non moins structurelles à tous ces niveaux et dans tous ces domaines d'intervention.

Pour l'Afrique, il s'agit de passer un « **nouveau contrat social** » entre les États qui « figurent parmi les plus jeunes et les moins développés du monde », et les « donateurs qui devront collaborer plus étroitement que par le passé ». Sous-jacentes à ces affirmations, on trouve, à peine voilées, les accusations de la Banque concernant le manque de compétence de ces jeunes États, les détournements de l'aide dans des opérations de caractère prestigieux, la corruption régnant à l'état endémique en Afrique, et le laxisme de certaines aides bilatérales. C'est sur cette base stratégique que devrait être envisagé le doublement de l'aide, si on veut atteindre un taux de croissance annuel de 2,5% pendant le reste de la décennie. Sur le plan institutionnel, il faut un redressement drastique de la gestion publique à son échelon central, celui de l'État; sur le plan économique, le seul moyen pour l'Afrique de réintégrer la croissance mondiale est de donner la priorité absolue au développement d'une agriculture orientée vers les marchés extérieurs; à partir des ressources dégagées, on pourra consolider le tissu politique et administratif, et améliorer l'éducation et la santé.

Tout cela supposait donc des réformes politiques, et au premier chef de politique économique, en profondeur. Et l'Afrique n'est ici qu'un cas particulier d'un mouvement à l'échelle planétaire, qui a débouché en 1980 sur l'apparition des **Prêts d'Ajustement Structurel (les PAS<sup>8</sup>)**, accordés par la Banque mondiale en accompagnement des crédits spéciaux accordés par le FMI. Bien qu'il s'agisse de prêts **hors-projet**, donc sans contrepartie financière de la part de l'État bénéficiaire, on constate, en y regardant de plus près, que ce sont bien des projets, mais d'un nouveau type, car ils portent sur des réformes à réaliser pour modifier la politique industrielle - par exemple privilégier les investissements à forte intensité de main-d'oeuvre -, ou pour diversifier les économies tributaires des exportations d'un petit nombre de produits de base, réévaluer les politiques de prix et d'incitations fiscales, et aussi - peut-être surtout - modifier les institutions afin d'améliorer l'efficacité des systèmes de production et de commercialisation<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Ce terme désigne aussi bien les Plans, les Programmes que les Prêts d'Ajustement Structurel.

<sup>9</sup> En 1980, la Banque finance huit prêts « hors projet », qu'on peut dorénavant considérer comme des PAS. Trois concernent l'Afrique : Kenya, Ouganda, Soudan. Leur montant global est de 522 M de \$ EU. En 1981 viendra le tour du Sénégal.

En 1984, la proportion n'a pas beaucoup augmenté, malgré l'urgence signalée en 1980 : on trouve dans la même catégorie dix projets, dont quatre en Afrique : Côte d'Ivoire, Ghana, Malawi, Ouganda. Le montant global est en forte hausse : 1377,9 M de \$ EU.

En 1990, une part extrêmement importante est donnée à ces prêts, à la fois par leur nombre, et en raison de la différenciation établie entre PAS « classiques » et prêts d'ajustement sectoriel, apparus entre temps : on compte 18 PAS, dont 9 en Afrique - y compris l'Afrique du Nord -, et 25 prêts d'ajustement sectoriel, dont 17 sont accordés à des pays africains, y compris l'Afrique du Nord. Leur montant global est de 3569,6 millions de \$

Le secteur urbain, comme les autres, va être mis sous ajustement, et on peut désormais parler d'ajustement sectoriel des villes, strictement encadré par les mécanismes de réforme macro-économique qui commandent l'ensemble.

## II) L'AJUSTEMENT SECTORIEL DES VILLES, UNE DES FIGURES DE L'ÉTAT EFFICACE.

Pour étayer son raisonnement, la Banque mondiale attire une fois de plus l'attention sur la formidable croissance urbaine, passée, présente et à venir dans les PED, notamment en Afrique où la population urbaine aura quadruplé pendant les 25 dernières années du siècle. Constatant l'impossibilité dans laquelle se trouvent les gouvernements de faire face à ce déferlement vers les villes, la Banque prend un ton inhabituellement alarmiste et ouvertement idéologique pour légitimer l'urgence d'une intervention dans ce secteur : « Si ces nouvelles **hordes** de citoyens 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 le progrès économique. En outre les villes, qui représentent actuellement la moitié du produit national, perdront en efficacité à mesure que la productivité de la main-d'oeuvre et la croissance économique fléchiront »<sup>10</sup>. C'est en fait au nom du développement qu'il faut intervenir, et vite, dans le secteur urbain. La recherche d'efficacité demeure la référence absolue, mais cette fois ce n'est plus seulement la lutte contre la pauvreté qui va légitimer le souci de rentabiliser les interventions, en visant l'intégration de populations urbaines défavorisées à la croissance économique. L'urgence s'est déplacée, la crise affecte globalement et spectaculairement l'ensemble du corps social des PED, et c'est à l'échelle de la société tout entière qu'il faut intervenir, en partant du haut, du niveau national, pour aller jusqu'au local. Mais il faut d'abord gérer, encadrer l'existant, pour mieux appréhender l'avenir. C'est pleinement le changement social qu'il faut viser ; mais il convient de le préparer, dans sa dimension globale, matérielle et politique, par la mise en place d'une organisation institutionnelle appropriée, solidement encadrée par une assistance technique nombreuse. La maîtrise du développement urbain par la maîtrise institutionnelle du fonctionnement des villes va devenir l'enjeu majeur des années 80. C'est ce que signifiera désormais le terme « efficacité » pour la Banque mondiale.

Le cadre de la définition de la nouvelle stratégie d'intervention sur la ville : la gestion urbaine, est ainsi donné, aussi bien pour l'Afrique que pour l'ensemble des PED : il faut mettre sur pied des structures de planification et d'administration chargées des problèmes organisationnels et financiers des villes, dans l'optique d'un abandon de politiques subventionnées - de logement, de services, aussi bien que d'emploi - jugées inefficaces et même déséquilibrantes, car elles favorisent trop les grandes villes. Ce qui est ainsi visé, c'est pratiquement la base même des politiques urbaines dans ces pays ; cela va jusqu'à une remise en cause sévère des pratiques de l'administration locale et de ses méthodes de recrutement, des discriminations dans l'octroi de crédits, dans les investissements du secteur public, et dans l'attribution des ressources fiscales aux autorités régionales et locales<sup>11</sup>.

---

EU, soit 17,2 % du montant des prêts tous secteurs. Cette diversification représente, aussi, un moyen nouveau de démultiplication de l'ajustement structurel, et une tentative pour mieux imprégner l'ensemble du corps social.

<sup>10</sup> Cf. Eliott BERG, et al., *Le développement accéléré en Afrique au Sud du Sahara. Programme indicatif d'action*. Washington DC, Banque mondiale, 1981, 223 p.

<sup>11</sup> Cf. Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 1979*, Washington DC, Éd. Banque Mondiale, 1979, p. 89.

On pourrait penser, à première lecture, qu'il s'agit d'un abandon de la doctrine exprimée dans la période précédente, qui mettait l'accent sur le rôle privilégié des villes dans le développement, grâce aux économies d'échelle que permet la concentration d'investissements productifs, et à la dynamique entraînée par les effets d'agglomération. En fait, il s'agit d'une prise de conscience qui déborde complètement et englobe le domaine de l'économie : si on veut attirer les investissements du secteur privé en des lieux précis, il faut sans doute améliorer l'infrastructure, mais il faut avant tout améliorer les capacités de gestion des autorités locales. C'est une transformation en profondeur des modalités de la gestion urbaine locale qu'il faut envisager, en visant tout particulièrement l'amélioration des compétences techniques du personnel municipal, et la coordination entre les autorités municipales et nationales. La gestion urbaine est ainsi entendue dans son sens large de gestion du développement urbain, et également dans un sens plus restreint de gestion déconcentrée, privilégiant le local plutôt que le national, et les petites villes par rapport aux grandes villes.

Et le mot de décentralisation est alors prononcé. Elle est légitimée par la recherche d'une meilleure rentabilité des investissements publics et privés grâce à un meilleur contrôle local de leur mise en oeuvre, et elle est utile s'il s'agit d'un effort soutenu pendant une longue période.

Ce nouveau champ de préoccupations, celui de la gestion urbaine, va devenir prioritaire, et rapidement dominant, surtout après le renforcement de l'ajustement, à partir de 1984.

Sur la foi de ces analyses, on a pu accuser la Banque mondiale de préconiser ainsi un désengagement de l'État dans le domaine urbain. En fait, ce qui deviendra le mot d'ordre de gestion urbaine décentralisée s'inscrit dans la logique stratégique beaucoup plus globale, élaborée, ou en tout cas énoncée officiellement, en 1980. Et, on va le constater très vite, cette libéralisation apparente s'accompagne, de manière tout aussi apparemment paradoxale, d'un encadrement de plus en plus lourd des appareils institutionnels de gestion de la ville, quelle que soit l'échelle territoriale envisagée. L'efficacité recherchée par la Banque ne va pas dans le sens d'un désengagement de l'État, mais le changement de stratégie se traduira par un désengagement relatif de la Banque dans le domaine de l'aménagement physique et des subventions qui s'y attachent, et par son engagement renforcé dans la gestion de la ville. Engagement que suivront plus ou moins les pays considérés, et plutôt moins que plus.

A partir de 1984, la dépendance de la politique urbaine à l'égard de l'ajustement structurel sera encore plus marquée, puisque, dans le programme global d'action couvrant la période 1985-1990, le développement urbain figurera parmi les six axes de ce programme, comme « secteur de base », au même titre que la santé, l'éducation, et la mobilisation des femmes dans le développement. Le premier de ces axes porte sur « la formulation par les gouvernements de politiques nationales de développement ». Ainsi les interventions dans le secteur urbain devront désormais traduire et une politique de développement économique, et une politique de réformes. Cela concerne, en outre, l'ensemble des citadins.

Dans les projets, et notamment dans ceux qui concernent le développement urbain, on peut mesurer concrètement l'évolution constatée depuis 1980.

### III) L'AJUSTEMENT DANS SES PROJETS URBAINS

En partant d'une analyse des opérations engagées d'une manière générale par la Banque depuis le début de la décennie 80 pour mettre en oeuvre l'ajustement structurel, on voit se dégager des caractéristiques dominantes, dans trois champs bien délimités : le sectoriel, le social, l'institutionnel ; cela donne lieu à trois types de projets ou programmes distincts, mais en même temps étroitement liés entre eux, puisqu'ensemble ils déclinent l'ajustement structu-

rel. Et chacun va avoir une application spécifique, identifiable, dans le domaine du développement urbain.

Le projet de réforme peut être sectoriel au sens strict : tel est le cas, dans le domaine urbain par exemple, de l'élaboration d'un ensemble de mesures concernant le financement de l'habitat, qui s'appuie notamment sur la création de banques spécialisées ; ceci étant généralement accompagné de la vente du patrimoine de logements publics, et de la restructuration des organismes publics de construction. Considérés comme les plus « porteurs » de croissance, ceux-ci doivent être réformés en profondeur, pas seulement sur les plans financier et technique, pour tendre notamment vers la privatisation de tout ce qui peut l'être, mais aussi, et peut-être surtout, sur le plan institutionnel. Efficacité et rationalité restent le leitmotiv, les maîtres mots constamment martelés, mis en avant pour légitimer ce qu'on est bien obligé de considérer comme une ingérence de plus en plus marquée dans les systèmes institutionnels nationaux,... c'est à dire dans les mécanismes et les jeux de pouvoir, à quelque échelle qu'on se trouve.

Ces liens entre réformes structurelles et sectorielles se traduisent par une forte augmentation, qui se maintient au fil des ans, des prêts dans le secteur « urbanisme ». On note toutefois que cette augmentation se produit avec un décalage dans le temps par rapport à la période précédente. C'est bien en fonction d'une stratégie descendante qu'on est passé de l'ajustement global aux ajustements spécifiques. Cela donne du crédit à l'hypothèse selon laquelle la critique, interne à la Banque, de la gestion macro-économique des PED - qui a déclenché la mécanique des PAS - a prévalu sur celle des anciens programmes de développement et d'investissements sectoriels auxquels se rattache la première vague de projets de développement urbain. Et si on aboutit, au contraire d'un désengagement dans le secteur urbain, à un renforcement de l'intervention, c'est sans doute qu'on attend du bas un effet en retour vers le haut, selon une stratégie ascendante de l'ajustement. Ce double mouvement peut expliquer à la fois des décalages dans le temps, et l'évidence de changements radicaux dans les modalités d'intervention sur l'urbain. Il est, à coup sûr, la matérialisation des leçons tirées, au milieu des années 80, des échecs de la première vague de l'ajustement.

Mais le décalage tient également à l'apparition d'un nouveau mode d'intervention lié à un renouvellement des modalités de lutte contre la pauvreté urbaine, mises en place dès que sont apparues les conséquences sociales ravageuses des programmes d'ajustement structurel et sectoriel.

### *A) Une meilleure efficacité sociale*

Au fil des ans, il est apparu que les PAS créaient un problème social durable et profond, particulièrement sensible en ville, et différent dans ses causes et dans son extension de celui qui a engendré et consolidé la pauvreté urbaine. Il faudrait plus de temps pour atteindre les objectifs visés : c'est cette idée que la deuxième phase des programmes d'ajustement - 1984-1986 - a tenté d'intégrer. Dès lors, avec la notion de compensation sociale, est apparue la nécessité de prendre des mesures destinées à aider les pauvres à traverser cette période de transition. Elles vont se transformer en projets. Pour les élaborer et les gérer, une nouvelle structure sera créée à l'intérieur de la Banque : l'Unité « Dimensions sociales de l'ajustement » (DSA), en 1987, devenue « Division de la pauvreté et de la politique sociale » en 1991<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Cette division comptait en 1992 quatre unités :

- support opérationnel, sorte de tronc commun pour les trois autres ;
- « monitoring » social, s'appuyant sur des enquêtes sur la pauvreté en Afrique;

Cela souligne à quel point la prise en compte des problèmes sociaux dans les PED, à partir de la mise en place des PAS, n'est envisageable que dans le cadre de l'ajustement. Très vite d'ailleurs les responsables de la DSA ont eux-mêmes proposé que la question sociale soit considérée comme faisant partie intégrante de l'ajustement, en essayant d'obtenir que leurs propres projets soient identifiés en même temps que les PAS, et que la composante sociale soit intégrée dans la définition même des termes de référence.

Cependant, ce nouveau dispositif, qui s'appuie sur une analyse des effets sociaux des PAS, a éclairé d'un jour nouveau les problèmes urbains. En effet, d'une manière générale, les spécialistes, experts de la Banque ou pas, ont tous été d'accord pour souligner que les mesures qui visaient la compression de la demande, la restructuration des entreprises publiques, ou de la fonction publique, étaient particulièrement lourdes pour les populations urbaines<sup>12</sup>.

Le premier programme DSA, lancé en 1988, a reçu pour double mission d'éviter que les difficultés entraînées par l'ajustement et les réformes économiques ne deviennent excessives pour les populations pauvres, nouvellement pauvres, et vulnérables, et de mettre en oeuvre des mécanismes d'intégration de ces populations, majoritairement urbaines, à l'activité économique<sup>13</sup>. Donc, de cette manière-là aussi, le programme DSA est tiré vers l'urbain.

Ainsi le renforcement des interventions dans ce secteur tient pour partie à la décision d'introduire des mesures visant une régulation des risques d'explosion urbaine, et pour une autre partie à la volonté de lutter contre de « nouvelles » formes de pauvreté urbaine, et contre la vulnérabilité que provoquent les PAS. Ainsi de nouveaux types de projets vont voir le jour, qui seront qualifiés d'urbains, et qui viendront gonfler le montant des prêts dans ce secteur, mais dans un domaine très spécifique, qu'on peut désigner comme la **gestion sociale de la ville sous ajustement**<sup>14</sup>. En effet, et c'est là une mini-révolution doctrinale, ce n'est plus la fraction défavorisée de la population urbaine qui se trouve l'exclusive bénéficiaire des investissements ; compte tenu des objets d'intervention retenus, ce sont bien évidemment les citoyens dans leur ensemble qui sont visés comme bénéficiaires de ces opérations : le thème de l'équité est mis au second plan, ou bien n'est plus évoqué, et les différences sociales ne tien-

- sécurité alimentaire;
- femmes et développement.

<sup>12</sup> Citons, parmi les conséquences négatives les plus sensibles de la mise en oeuvre des PAS :

- une augmentation, parfois importante, du prix des denrées de première nécessité, au nom de la politique de « vérité des prix »; ce qui touche au premier chef l'approvisionnement alimentaire des populations urbaines en produits locaux, et conjugue ses effets négatifs avec ceux entraînés par les mesures de dévaluation qui font monter en flèche les produits importés, que consomment majoritairement les citoyens.

- une augmentation considérable du chômage urbain, conséquence directe des restructurations des entreprises du secteur public ou para-public, et des « dégraissages » qui les accompagnent. Si l'on sait qu'un salarié urbain « moderne » fait vivre en moyenne de 10 à 20 personnes, et redistribue une partie de ses revenus dans les activités du secteur informel, on comprend que la crise se répercute doublement sur cette catégorie de l'activité économique : non seulement elle perd de nombreux clients, mais elle voit en outre d'anciens salariés du secteur moderne basculer dans l'informel, où ils essaient de prendre des parts de marché. De proche en proche se trouve affecté, et appauvri, l'ensemble des activités urbaines.

- la diminution, voire la disparition, des subventions aux services urbains, tels que l'eau, l'électricité, les transports notamment, et l'augmentation des prix qui découle de ce désengagement programmé de l'État. Dans beaucoup de cas, cette mesure est amplifiée par un mouvement de privatisation de ces mêmes services urbains, recommandé par la Banque. Là encore, les populations urbaines sont les premières frappées par ces mesures de rétorsion et d'austérité.

<sup>13</sup> Ces nouvelles catégories de la pauvreté désignent une grande partie des citoyens, et notamment les femmes et les jeunes. Il s'agit là, également, de catégories d'intervention opérationnelle.

<sup>14</sup> Il s'agit de projets de type AGETIP, agence de travaux d'intérêt public, qui financent des travaux à haute intensité de main d'oeuvre, visant à améliorer le fonctionnement des villes.

nent plus qu'à la plus ou moins grande vulnérabilité de tel ou tel groupe social urbain, par rapport à l'ajustement. En fait, parce que la préoccupation essentielle vise la restructuration de la société entière, les réformes vont de nouveau, et spectaculairement, attirer l'attention sur la ville comme moteur du développement, et l'approche DSA montrera, à l'extrême, à quel point la ville est stratégique de ce point de vue, parce qu'elle est par excellence le lieu du pouvoir, mais aussi celui de la plus grande fragilité sociale. S'il est encore question de dire que la ville est aussi le lieu de déploiement de la pauvreté urbaine, celle-ci ne sera traitée que dans le cadre strict de l'ajustement, d'abord grâce aux programmes de compensation et de réparation mis en place, puis, plus largement, lorsqu'il est question d'associer la population urbaine, comme acteur, à la politique d'ajustement de la ville. Cela suppose, dans la logique de la stratégie d'ensemble mise au point, « une réévaluation de l'efficacité et de la viabilité à long terme des institutions et de l'économie »<sup>15</sup>.

Au total, l'approche DSA tend à la fois à déposséder les États de leur capacité à lutter contre la pauvreté, en leur ôtant la possibilité de trouver des réponses originales adaptées à leurs réalités singulières, et à enfermer la gestion sociale urbaine dans le carcan de l'ajustement. La lutte contre la pauvreté, diluée dans l'approche macro-économique, échappe aussi à l'échelon local du traitement des problèmes. C'est une perte d'efficacité du « local ».

### ***B) La ville comme objet d'ajustement. L'ajustement institutionnel***

L'émergence du souci d'une meilleure gestion de la ville, en général et au quotidien, est donc intrinsèquement liée à la mise en oeuvre de l'ajustement. Mais c'est le thème de la nécessité de réformes institutionnelles globales, nourri par les désillusions de la Banque à l'égard de ce qu'elle appelle « les gouvernements » et qui désigne plutôt les États des PED, qui va avoir les répercussions les plus radicales sur les transformations de la stratégie d'intervention de la Banque dans le domaine urbain. La stratégie n'étant plus sous-sectorielle - les quartiers pauvres et sous-intégrés par exemple - mais sectorielle au sens plein - la ville dans son ensemble, la ville par rapport à la campagne, les institutions municipales par rapport aux institutions centrales -, l'interlocuteur ad hoc devient tout naturellement la collectivité locale. Cependant une symétrie s'établit aux deux échelles : le niveau local est à privilégier, mais à condition que, là aussi, des réformes soient entreprises. C'est dans cette perspective que devra être conçue la partie des réformes institutionnelles qui concerne le fonctionnement de la ville. Et pour qu'elles répondent au critère habituel d'efficacité, un des aspects importants sera de redéfinir, ou de définir dans certains cas, les missions et compétences des collectivités locales, et donc de proche en proche leurs relations avec les échelons décentralisés de l'État. Dès lors à chacun son domaine, là aussi: les PAS traitent des réformes institutionnelles de caractère macro-économique et national, les projets urbains vont attaquer les problèmes institutionnels à leur nouvelle échelle adéquate, la ville, dans une recherche de cohérence stratégique entre les deux niveaux, local et national. Mais il s'agit de pays dans lesquels l'État, qu'il soit fort ou pas, qu'il s'appuie sur un pouvoir autoritaire ou en voie de démocratisation, est considéré comme un système trop centralisé, dans ses dispositifs institutionnels, et dans son mode de fonctionnement. L'évolution préconisée devra donc être légitimée, et elle le sera par l'énoncé de la nécessaire mise en place de mécanismes de **décentralisation**, qui va donner lieu à un

---

<sup>15</sup> Cf. *Les dimensions sociales de l'ajustement, programme d'action*, Washington DC, Banque mondiale, 1990, 26 p., p.6.

type de projet spécifique, défini comme projet d'appui institutionnel, inscrit explicitement ou pas, selon les cas, comme projet de décentralisation.

Dès le début des années 80, on voit donc naître des projets urbains qui, sous des appellations variées, concernent tous le **développement municipal**. D'une gestion de la ville par projet et non plus par plan, qui avait marqué au début des années 70 l'originalité de l'intervention de la Banque, on va passer à des projets de gestion urbaine. Ceux qui ne portent pas ce nom, sont de toute façon multi-sectoriels, et ont un volet « gestion urbaine » et « finances municipales ». Le programme de prêts mettait ainsi à l'étude plus de quatre-vingt-dix projets, représentant environ 4 milliards de \$<sup>16</sup>.

Dans sa recherche d'efficacité à l'époque de l'ajustement, la Banque a donc pensé trouver de meilleurs partenaires dans les municipalités et autres collectivités locales. Et dans le cadre de ce nouveau champ d'intervention, c'est la gestion urbaine qui est devenue le thème dominant, dans un sens dont on a maintes fois souligné le caractère ambigu, ambivalent : en effet la notion se rapporte d'un côté à la gestion au quotidien, allant de la tenue de l'état-civil à la perception des taxes sur les marchés, en passant par l'entretien de la voirie urbaine et la mise sur pied de plans comptables pour le budget communal ; dans un sens plus large, le même terme évoque la gestion entendue comme contrôle de la croissance urbaine, avec l'élaboration et la mise en oeuvre de mécanismes de financement de l'habitat, de services urbains marchands, destinés à répondre à des besoins supposés locaux, et à soutenir un effort important de mobilisation des ressources municipales, par une meilleure collecte des taxes et impôts, effort complété le plus souvent par la création d'une institution financière de prêts aux collectivités locales. Encore plus largement, à partir de l'entrée en vigueur des opérations d'ajustement, la notion de gestion urbaine évoque aussi le souci de réguler les rapports sociaux en ville, par des mesures d'aide ponctuelle. Mais alors qu'on est pleinement, avec la gestion urbaine ainsi entendue, dans le domaine de la politique urbaine, les mots utilisés visent à présenter la réalité, objet de l'intervention, comme non politique.

De proche en proche se trouvent pourtant en cause : la réorganisation de l'ensemble du système des finances locales, de l'ensemble des services municipaux, mais aussi le contrôle des populations urbaines - une réponse plus satisfaisante apportée à leurs besoins est assortie d'une participation fiscale plus importante - , et in fine la nature du pouvoir local en lui-même et dans ses relations avec le pouvoir central d'un côté, et avec les citoyens de l'autre. La nouvelle logique, d'ordre quasi-exclusivement institutionnel sous un habillage plus ou moins technique, apparaît bien avec le changement d'interlocuteur dans de tels projets urbains : la tutelle en est donnée en effet au Ministère de l'Intérieur dans la plupart des cas, plus rarement au Ministère du Plan, mais pas au département ministériel qui a en charge l'urbanisme, alors même que les prêts auxquels ces projets donnent lieu continuent à être comptabilisés dans la rubrique « urbanisme » des prêts de la Banque. C'est généralement la Direction des collectivités locales qui devient le lieu de la gestion urbaine ainsi entendue, c'est à dire de la gestion de la ville et de ses populations, comme instruments de la croissance et du développement.

L'autre évolution marquante au cours des années 80 est la tendance à intervenir à l'échelle nationale de la définition des politiques urbaines sous-sectorielles : financement, planification et programmation du logement, services urbains, transports urbains, définition enfin d'une politique nationale de gestion urbaine. Il s'agit toujours de projets, mais ils comportent presque tous une dimension « appui institutionnel », à l'échelle nationale, comme les précédents à l'échelle municipale. Le moins qu'on puisse dire est que tout est de plus en plus défini par le haut, et que pratiquement aucune activité ayant un cadre institutionnel n'échappe

---

<sup>16</sup> Cf. Banque mondiale, *L'apprentissage par l'action. Les prêts de la Banque mondiale pour le développement. Les dix premières années*. Washington DC, Banque mondiale, 1984 pour l'édition française, 65 p.

à un quadrillage de plus en plus serré. Chaque année, on a également un ou deux projets d'appui institutionnel à la gestion provinciale, ou à l'échelle d'un État quand le pays est une fédération<sup>17</sup>.

Cette évolution manifeste incontestablement une volonté d'intervenir sur l'urbain très en amont de l'aménagement physique, puisqu'il s'agit de la structure même des mécanismes de prise de décision, définie de l'extérieur et a priori avant toute traduction empirique en termes de gestion ou d'aménagement. Faut-il voir là comme une évolution en quelque sorte « naturelle », en tout cas logique, de la Banque mondiale, dérangée par le relatif insuccès des modes d'intervention précédents, et qui tirerait les conséquences de ce qui a pu être considéré comme inconséquence, ou incompétence, de ses interlocuteurs à l'échelon central ? Force est de constater que **la réforme institutionnelle, qui peut aller jusqu'à l'élaboration d'une loi communale, est désormais à l'origine du projet urbain**. Elle est aussi sa propre fin, même s'il subsiste d'autres composantes, impliquant malgré tout des investissements. Dès lors deux catégories d'intervention, à deux échelles différentes, vont occuper le terrain de la ville, dans les pays « sous ajustement » : qu'il s'agisse des PAS, ou de l'ajustement sectoriel - par exemple le projet de restructuration du secteur bancaire au Sénégal en 1990 -, la ville est prise en compte dans sa dimension macro-économique. Et lorsqu'il s'agit de l'AGETIP, on retrouve la dimension urbaine d'amélioration des conditions de vie dans les quartiers pauvres, liée à la recherche de création d'équivalents-emplois pour des groupes « vulnérables ». S'il est évident que ces projets s'inscrivent complètement dans le changement radical de la politique d'intervention de la Banque mondiale inaugurée en 1980 avec les premiers PAS, les projets de réforme institutionnelle sont également en cohérence avec ceux qui ont été mis en chantier dans le domaine macro-économique.

Il y a donc totale cohérence avec les PAS, à deux échelles différentes, même si les projets urbains se distinguent encore, en ce qu'ils comportent une part d'investissements. Sans doute, puisque la priorité est, au moins pour l'Afrique sub-saharienne, la remise en ordre institutionnelle pour soutenir la réforme économique, la part des investissements dans les projets du secteur urbain va diminuer. Par ailleurs, pour répondre au mot d'ordre: moins de projets de grandes infrastructures, une plus grande attention sera portée à la maintenance et à la réhabilitation de ce qui existe, qu'il s'agisse de routes, de voirie urbaine, de services publics municipaux. C'est là un grand changement, d'un double point de vue : s'il y a bien toujours des inves-

---

<sup>17</sup> Il s'agit d'une tendance lourde, comme le montre l'analyse du secteur « urbanisme » de quelques rapports annuels, effectuée entre 1984 et 1992 :

- en 1984, sur 16 projets, 7 concernent le développement municipal de villes précises, ou le développement municipal à l'échelle nationale;
- en 1986, sur 14 projets, 5 concernent le développement municipal, la gestion urbaine et le renforcement des administrations urbaines locales, et 4 autres sont un appui à des politiques nationales du logement - financement ou gestion foncière;
- en 1988, sur 18 projets, 9 sont des projets de développement municipal, au sens strict, ou comportant en plus une composante « transport », « voirie », « parcelles assainies » par exemple. 4 autres projets sont un appui à des politiques nationales concernant le logement ou les services urbains;
- en 1989, sur 12 projets, 5 concernent le développement municipal à l'échelle d'une région, ou la mise en place à l'échelle nationale de la décentralisation. 3 autres portent sur la politique nationale de logement;
- en 1990, sur 16 projets urbains, 14 ont une composante « appui au renforcement institutionnel »;
- en 1991, sur 16 projets, 2 sont de la première génération - réhabilitation et parcelles assainies, 1 concerne un crédit de financement du logement, 1 porte sur la reconstruction post-sismique, mais 7 sont des projets d'appui aux administrations locales, et 5 autres financent la mise en place d'agences de travaux d'intérêt collectif du même type que l'AGETIP sénégalaise;
- en 1992, sur 15 projets, 4 représentent un appui aux collectivités territoriales, 3 concernent la politique nationale du logement, et 3 portent sur des travaux à haute intensité de main-d'oeuvre.

tissements, ceux-ci n'iront pas, ou iront beaucoup moins, vers des objets urbains neufs, mais seront consacrés à réparer l'existant, ou bien à réorganiser des services urbains ou municipaux : les investissements se porteront sur du matériel, qu'il s'agisse de camions, ou de micro-ordinateurs pour informatiser les services.

De même, dira-t-on, le volet « appui institutionnel » a toujours existé, même dans les projets d'aménagement physique de la première vague, mais, comme on l'a vu, il s'agissait de créer des institutions ad hoc pour des projets techniquement délimités. L'intervention était alors sous-sectorielle, comme le disait la Banque elle-même. Dans les projets de développement municipal, à partir du moment où sont concernées les relations de pouvoir entre collectivités locales et pouvoir central, entre ministères techniques - celui de l'Équipement ou de l'Urbanisme - et ministères politiques - celui de l'Intérieur l'est par excellence -, on touche au fonctionnement global d'une société, on est au cœur du système<sup>18</sup>.

Faut-il alors parler de décentralisation ? Il semble qu'on ait, de manière un peu sommaire, confondu décentralisation et gestion urbaine déconcentrée. Force est ici de constater qu'avec la mise en place de l'ajustement, plus que jamais les réformes, selon un modèle exogène, viennent d'en haut - les PAS -, pour aller vers le bas - les projets d'ajustement sectoriel -, et vers les projets de développement municipal, qui représentent un ajustement à la fois structurel et sectoriel, celui de la ville et de sa gestion. C'est seulement ainsi qu'on peut comprendre le décalage, constaté en beaucoup d'endroits, entre un discours persistant sur la décentralisation, et un mouvement, bien réel celui-là, de recentralisation dès qu'on voit s'esquisser une déconcentration des dispositifs de gestion urbaine vers le « local » : ainsi voit-on refleurir, depuis quelques années, des agences nationales d'urbanisme et autres organismes d'appui aux collectivités locales, qui, avec le plein accord des autorités étatiques, permettent de reprendre un contrôle territorial un moment perturbé par un changement de niveau dans la recherche de l'efficacité. Finalement, après quelques hésitations, la Banque mondiale, dans cette quête, a tenté de concilier les différents niveaux de réalités, global et sectoriel, macro-économique et micro-social, national et local, politique et technique. Tout cela au nom du sacro-saint principe d'efficacité. Il est malheureusement patent que l'efficacité aura peu trouvé son compte, parce qu'a été ignorée cette vérité première que les sociétés, et leurs figures étatiques, sont singulières, et qu'on ne peut pas, dès lors, les enfermer dans un modèle opérationnel aussi rigide, qui les fige, parfois même les amoindrit, au lieu de les aider à se développer, ce qui, malgré tout, reste l'objectif.

---

<sup>18</sup> Ceux qui, techniciens et « politiques », ont fait en France, sur la base d'une volonté et d'un consensus nationaux, l'expérience de la décentralisation depuis les lois de 1982 savent à quel point l'entreprise de recomposition des pouvoirs et des compétences a été délicate pour tous, traumatisante pour certains, et à quel point les conséquences de la révision d'un jacobinisme qui imprègne encore si fortement notre culture technique et politique sont loin d'être appréciées dans toute leur extension. On n'ose imaginer ce qu'auraient été les débats et les luttes si ces lois nous avaient été apportées de l'étranger.