

Georges Cavallier

## LA NOUVELLE POLITIQUE URBAINE DE LA BANQUE MONDIALE : UN ESSAI À TRANSFORMER

**R**ares sont les observateurs lucides qui ont su, dans la seconde moitié du siècle qui s'achève, prendre la bonne mesure du mouvement mondial d'urbanisation, percevoir la montée en puissance de la ville et l'importance des enjeux, liés à cet essor, pour la question du développement dans son ensemble.

Même si la Banque mondiale s'est, de bonne heure, intéressée à la ville, elle n'a pas compté, pendant cette période, parmi ces analystes perspicaces, qui ont très tôt reconnu que la ville n'était pas seulement ce qu'elle n'aurait jamais dû cesser d'être, le lieu privilégié du lien social, mais aussi ce qu'elle n'allait pas tarder à devenir, le moteur de l'innovation et de la croissance. Considérons qu'il n'allait sans doute pas de soi, à l'époque, de comprendre que c'est dans les villes que va se jouer l'avenir de l'humanité et jusqu'à l'équilibre écologique de la planète, d'en déduire que la ville ne peut être abandonnée au jeu du marché et qu'une meilleure maîtrise collective constitue, désormais, l'une des conditions premières d'un développement urbain efficace, équilibré et viable à long terme.

### De Vancouver (Habitat I) à Istanbul (Habitat II) : une activité urbaine importante, mais un bilan mitigé

C'est en 1972, il y a près de trente ans, qu'a été publiée la première étude sectorielle de la Banque mondiale consacrée à l'urbanisation. Face à la prolifération constatée des bidonvilles et des taudis, face à l'insuffisance criante des services urbains, la Banque, se voulant réaliste et pragmatique, insistait, dans cette prise de position initiale, sur la nécessité de mobiliser l'action personnelle et l'épargne des pauvres et des sans-abris pour qu'ils puissent construire, eux-mêmes, leur maison sur des terrains préalablement aménagés. Une brochure méthodologique est venue, deux ans plus tard, en 1974, préciser la théorie et la pratique de ces parcelles d'accueil assainies, desservies par les équipements de première nécessité et parties intégrantes d'une trame urbaine.

En cela, d'ailleurs, la Banque n'innovait guère. On peut même dire qu'elle prenait, plutôt tardivement, un train en marche. Face à l'arrivée massive de ruraux fort dépourvus, les urbanistes œuvrant dans les métropoles du tiers-monde pratiquaient déjà, en effet, de longue date, depuis près de vingt ans, cette politique des trames

et parcelles d'accueil. En faisant sienne cette « théorie des besoins fondamentaux », en consacrant à sa mise en œuvre des moyens conséquents<sup>1</sup>, la Banque mondiale se proposait d'enclencher, dans nombre de métropoles, un processus dynamique et cumulatif d'urbanisation maîtrisée.

Une décennie plus tard, il fallut bien constater que les résultats obtenus n'étaient pas à la hauteur des espérances, même si, de 1972 à 1981, l'action de la Banque a permis à 1 200 000 « pauvres » d'accéder à une parcelle viabilisée et à 4 500 000 « bidonvillois » d'assainir leur habitat. Sans que leur utilité locale et conjoncturelle<sup>2</sup> puisse être contestée, les opérations conduites avec l'appui de la Banque avaient, en effet, montré leurs limites, leurs insuffisances et même quelques effets pervers<sup>3</sup>. De ce bilan mitigé émerge notamment l'idée qu'une intervention de cette nature ne saurait rester ponctuelle et qu'elle engage, nécessairement, la dynamique urbaine dans sa globalité. Ignorer ce lien de causalité ne peut produire que des effets insuffisants, voire dommageables.

Chemin faisant, la Banque elle-même n'avait pas manqué de s'en inquiéter, élargissant progressivement le champ de ses interventions. C'est ainsi qu'en 1975 – un an avant que ne se tienne, à Vancouver, la première conférence des Nations unies sur les établissements humains (Habitat I) – ses responsables mettaient l'accent sur le thème de la pauvreté urbaine, puis en 1977 sur le rôle des femmes dans la cité. D'ailleurs, sur les 62 projets urbains réalisés entre 1972 et 1981 sous l'impulsion et avec le concours de la Banque, on ne compte que 36 projets de résorption de bidonvilles (soit un peu moins des deux-tiers) qui n'ont absorbé que la moitié, ou presque, des prêts consentis par la Banque (942 millions de dollars sur pratiquement 2 milliards). Le reste est déjà constitué, pour l'essentiel, de projets de transports urbains et de projets pluri-sectoriels intégrés.

Si incomplète et si orientée qu'elle puisse paraître, tout en restant marquée par la relative faiblesse des

1. Depuis 1972, la Banque a consacré entre 3 et 7 % de ses prêts à des opérations de développement urbain.

2. L'action de la Banque a dynamisé les politiques urbaines locales et a fait reculer les excès répressifs à l'encontre de l'habitat spontané.

3. Les plus pauvres (20 % de la population ?) ont été laissés de côté. Les opérations conduites par la Banque ont parfois stimulé la spéculation. Certaines d'entre elles sont tombées dans le piège de la récupération politique.

moyens déployés, par un émiettement et un manque de continuité des interventions sur le terrain, comme au sein même de son état-major (la Banque reconnaît spontanément, dans son document de janvier 1999, une « éclipse » de plusieurs années dans ses activités urbaines, après la réorganisation interne initiée en 1987), l'action de la Banque mondiale en direction des agglomérations, au cours des trois dernières décennies, n'en est pas moins conséquente et bien loin d'être négligeable. Mais elle pêche, pendant cette période, par une lacune majeure : une vision restreinte des enjeux urbains, l'absence de stratégie urbaine globale, l'incapacité à concevoir et à traiter la ville comme un tout, à la considérer pour ce qu'elle est devenue : le haut lieu du développement, la porte d'entrée incontournable de notre avenir.

La politique urbaine de la Banque a souffert, corrélativement, d'un autre grave défaut : l'attention, très insuffisante, portée aux autorités et aux initiatives locales même si, depuis la fin des années quatre-vingt, l'accent est mis, progressivement, sur les réformes et les transformations institutionnelles. Il ne faut pas s'étonner dès lors, qu'en juin 1996, lors des échanges qui ont suivi leur audition publique par les délégations gouvernementales, au cours du sommet d'Istanbul (Habitat II), les représentants de la Banque mondiale aient été « *instamment* » invités<sup>4</sup> à « *instaurer un dialogue permanent entre la Banque et les collectivités locales* », puis, dans le même temps, « *mis en garde contre une forme de coopération qui risquait de faire passer leurs intérêts avant ceux des bénéficiaires, comme cela avait déjà été le cas* ». En langage diplomatique, on ne saurait être plus clair.

## Après Habitat II, une approche renouvelée de la question urbaine

Deux années de réflexion, d'échanges et de débats ont conduit la Banque à publier, en janvier 1999, une plaquette intitulée *A strategic view of urban and local government issues : Implications for the Bank*, qui constitue le nouveau credo de sa politique urbaine. Le ton et la substance même du discours ont beaucoup changé. La pensée d'inspiration ultra libérale, autrefois dominante, se fait beaucoup plus discrète. Le marché et la technique n'ont pas été relégués au magasin des accessoires, mais, sous l'impulsion du président James Wolfensohn et de son conseiller Joseph Stiglitz<sup>5</sup>, le volontarisme social, associé à de nouvelles approches institutionnelles, tient désormais le devant de la scène et, même, passe la rampe. Le développement humain, les disparités qu'exacerbe la mondialisation, la lutte contre l'exclusion, la bonne gestion des affaires publiques, le renforcement des capacités locales sont au cœur de cette nouvelle donne.

Comment ne pas se dire que la Banque a su tirer vite, et plutôt bien, les leçons du Sommet d'Istanbul, qu'elle a, enfin, identifié le mouvement d'urbanisation plané-

taire à un fait de civilisation, qu'elle apprécie aujourd'hui à leur juste importance les enjeux liés au devenir des villes et qu'elle a reconnu que toute démarche réaliste pour un monde responsable et plus solidaire passe désormais par une meilleure maîtrise du développement des villes, tant en termes d'organisation territoriale qu'en matière de gestion urbaine.

Dans son argumentaire, en effet, la Banque reprend et fait siennes nombre des conclusions majeures dégagées lors de « Habitat II », notamment le rôle essentiel que doivent jouer, en matière de politique urbaine, les autorités locales, ainsi que l'indispensable évolution du rôle de l'État central dans chaque pays, vers un État facilitateur, régulateur et animateur de partenariats. Et la Banque souligne, comme l'avait fait Habitat II, l'intérêt de constituer, entre les pouvoirs publics, la société civile et le secteur privé, des partenariats qui doivent pouvoir s'adapter, cas par cas, à l'extrême variété des situations et à la pluralité des intervenants, à travers diverses formes d'agencements.

Mais la convergence des paradigmes va plus loin. Face à la montée en puissance des interdépendances, dans le nouveau paysage que dessine la mondialisation, la Banque met l'accent, comme avant elle le sommet d'Istanbul, sur les exigences du développement durable, en considérant que les villes, parce qu'elles constituent un espace concret, lisible, de contraintes économiques et de conduites collectives, sont les lieux privilégiés d'élaboration de toute politique réaliste de développement durable. Appliqué à la ville, en effet, le concept de développement durable peut se décliner en objectifs concrets dans la perspective d'une gestion urbaine efficace, équilibrée et économe, dès lors qu'on peut conduire de façon crédible, à cette échelle, des démarches de développement véritablement globales et intégrées, mettant en œuvre une approche réellement systémique des problèmes.

La Banque a, de même, bien pris en compte les problèmes posés par l'interpénétration croissante des enjeux locaux et globaux. Constatant que la mondialisation des échanges polarise la croissance et renforce la métropolisation, elle a reconnu qu'au delà de cette incidence économique, le global renforce aussi le local dans sa dimension politique. Considérant, à l'instar de Habitat II, que les relations entre la ville et le territoire ont, elles aussi, changé de nature, la Banque se propose d'en tirer les conséquences sur les rapports entre l'urbain et le rural, les villes et les campagnes. Elle met dès lors, et de façon plus générale, l'accent sur la nécessité de situer l'intervention des autorités publiques dans une logique de projet territorial, conçu et porté par un ensemble

4. Cf le compte-rendu officiel des séances de la Commission II dans les actes du sommet d'Istanbul.

5. Lequel a depuis quitté la Banque pour rejoindre l'université de Stanford.

d'acteurs politiques et socio-économiques, dans un cadre négocié d'action solidaire.

### Une stratégie urbaine prometteuse, mais à l'épreuve des faits

Cette nouvelle donne paraît prometteuse, et de bon augure. Mais, ici comme ailleurs, pour nécessaires qu'elles soient, les bonnes intentions ne suffisent pas. Pour que ses nouvelles résolutions puissent aboutir, la Banque, dans sa pratique quotidienne, doit résolument inscrire son action, désormais, dans cette stratégie urbaine renouvelée et se montrer capable d'en concrétiser rapidement les objectifs. Si elle veut écarter les procès d'intention, éviter que nul ne soit jamais tenté de soupçonner son nouveau discours de n'être qu'un babil babélien de circonstance, la Banque devrait, sans trop attendre, s'attacher à apaiser quelques doutes, à conjurer quelques craintes.

Il serait bon, par exemple, que sa stratégie urbaine ne puisse être contrariée par la nouvelle démarche multidimensionnelle qu'elle préconise, par ailleurs, pour organiser, de manière rationnelle, acteurs et secteurs dans des programmes opérationnels. On peut redouter que ce *comprehensive development framework (CDF)*, qui doit comporter la constitution d'une matrice à cases multiples, ne complique les choses et ne nuise au caractère global et spécifique du dialogue à conduire autour des projets de développement d'initiative locale, alors même que ce dialogue doit s'efforcer de traiter simultanément, et avec l'ensemble des parties prenantes, tous les aspects économiques, sociaux, environnementaux et institutionnels de chaque projet d'agglomération.

On peut s'interroger, de même, sur ce que sera la dimension urbaine des documents de stratégie de réduction de la pauvreté (*poverty reduction strategy paper – PRSP*) sur lesquels doivent, dorénavant<sup>6</sup>, s'appuyer les interventions de la Banque (ainsi que celles du FMI) ayant pour objet la lutte contre la pauvreté. Ces documents qui viennent se substituer à ceux qui servaient, précédemment, de base aux programmes d'aménagements structurels doivent être mis en place dans chacun des pays qui entendent bénéficier d'un processus d'allègement de leur dette. Ils devraient être le fruit d'une démarche d'élaboration transparente, impliquant, à côté des responsables politiques, les acteurs nationaux et locaux de la société civile.

Autre question pendante. Comment s'articuleront, désormais, les interventions urbaines respectives de la Banque mondiale et du Centre des Nations unies pour les établissements humains (CNUEH) qui est responsable, au sein du dispositif onusien, de la mise en œuvre du Plan mondial d'action adopté à Istanbul, en juin 1996 ? Le programme *Cities Alliance*, annoncé en mai 1999 à Nairobi<sup>7</sup> et qui a fait depuis l'objet de nombreuses réunions internationales, constitue, sans doute, une première

réponse intéressante, puisqu'il a été lancé sous l'égide des deux organisations, et sous leur double timbre. Mais, tel qu'il se présente aujourd'hui, ce programme, outre qu'il ne porte que sur deux des quatre composantes du nouveau dispositif d'assistance urbaine de la Banque (soutien aux stratégies de développement des villes, réhabilitation de l'habitat précaire), paraît en fait directement régi par la Banque mondiale agissant de son propre chef et, en aucune manière, au nom des deux organisations solidaires. On pourrait poser des questions semblables à propos d'autres interventions internationales (celles du PNUD notamment) ou d'autres programmes urbains en cours (PGU et PDM par exemple).

Il y a plus. La Banque entend promouvoir des villes qui soient compétitives, agréables à vivre pour tous, bien gérées, et suffisamment solides financièrement pour accéder au marché des capitaux. Nous sommes très loin du compte, notamment dans les villes des pays les moins avancés. Un effort considérable de lutte contre la pauvreté urbaine apparaît particulièrement prioritaire, en considérant cette pauvreté non plus comme la résultante d'une inégalité de revenus, mais plutôt comme le produit de l'inégalité d'accès aux capacités et aux droits qui engendrent des revenus : la formation, l'information, la terre, la santé, le crédit... La Banque devra donc abandonner l'idée selon laquelle le développement résulte avant tout de l'accumulation du capital, physique ou humain. Elle devra traiter désormais le sous-développement autant dans sa dimension institutionnelle qu'économique. Elle devra faire jouer les ressorts d'une économie urbaine adaptée, concrètement, à la situation d'agglomérations où la pauvreté et l'exclusion ne sont plus marginales mais majoritaires, où se développe une économie seconde, fondée sur l'urgence du quotidien et sur des rapports de voisinage. Elle devra, de même, donner son adhésion à cette idée simple et incontournable : la lutte contre les inégalités passe par des mécanismes de péréquation volontaristes.

De plus, si elle a fort bien admis que les approches macro-économiques et les programmes sectoriels ne sauraient tenir lieu de politique urbaine, si elle a reconnu le bien-fondé d'une approche territoriale globale, intégrée et partenariale du développement urbain, si elle prône, en conséquence, l'élargissement de l'autorité politique et des capacités financières des collectivités locales, il n'est pas sûr qu'elle ait encore pris suffisamment conscience de la réalité des institutions locales, de la position spécifique de leurs responsables, de la situation concrète des moyens dont disposent ces collectivités en regard des prérogatives qu'elles exercent et qui conditionnent leur crédibilité financière.

6. Suite aux assemblées de Washington de septembre 1999.

7. À l'occasion de la XVII<sup>e</sup> session de la Commission de Nations-Unies pour les Etablissements Humains.

En mettant en œuvre ses moyens propres, souvent déterminants, la Banque devra veiller particulièrement, cas par cas, à la cohérence territoriale des politiques urbaines conduites par les différents échelons territoriaux de pouvoirs publics et à la bonne convergence de leurs efforts conjoints dans des projets d'agglomération intégrés, valorisant l'initiative locale et incarnant la volonté commune des parties. En effet, dès lors que l'efficacité des politiques urbaines procède nécessairement des interventions simultanées et coordonnées de plusieurs niveaux de pouvoir, il faut que leurs relations se focalisent sur l'appropriation d'objectifs communs, l'élaboration négociée des projets, ainsi que sur l'affirmation partagée des résultats à obtenir et des obligations de chacun.

Enfin, si c'est à juste titre que la Banque fonde beaucoup d'espoir sur les échanges d'expériences, elle devra se garder d'un danger récurrent : le vagabondage des recettes. Ce n'est pas en recopiant les solutions trouvées, ici ou là, en reproduisant sans transposition des formules toutes faites, en appliquant telles quelles des réponses tirées d'une autre expérience, qu'on peut faire avancer les choses et résoudre ses propres problèmes. On risque au contraire de se mettre en échec, faute de prendre en considération le terrain particulier de sa propre ville. Confronter des pratiques et des points de vue, ce doit être dégager, de l'examen d'autres situations concrètes, des principes directeurs pour sa propre action, découvrir, ensemble, les conditions de succès, faire naître l'intelligence partagée des problèmes à résoudre.

Ainsi, c'est à l'épreuve des faits qu'on pourra progressivement juger de la pertinence et de l'efficacité de la nouvelle stratégie urbaine de la Banque mondiale. Dans l'immédiat, si la prudence et la circonspection restent de mise, on ne peut nier qu'en redéfinissant les principes et les objectifs de leur politique urbaine, en mettant la ville, qui n'était manifestement pas jusqu'ici leur souci majeur, au cœur de leurs préoccupations, en renouvelant la manière dont ils posent la question urbaine, en s'alignant sur les conclusions du sommet d'Istanbul, les responsables de la Banque aient ouvert une voie prometteuse. Cette initiative vient à point nommé, dans la perspective de la session spéciale de l'assemblée générale des Nations unies qui doit être consacrée, en juin 2001, à l'examen du premier bilan de Habitat II, et au moment où l'actualité met les institutions financières internationales, et notamment les deux piliers de Bretton-Woods, sur la sellette.

*Georges Cavallier*

---

8. Le Forum « Villes compétitives » organisé par la Banque à Washington, du 19 au 21 mai 1999, n'a réuni qu'une douzaine de maires et a confirmé que la Banque continuait à appliquer à ces élus locaux la même approche « clients » qu'à ses partenaires habituels.

9. Il est plus important d'assurer en pratique, et cas par cas, la conjugaison effective des interventions des différents niveaux de pouvoirs publics que de s'interroger sur la répartition optimale de leurs attributions institutionnelles.

**Georges Cavallier** est président de section honoraire du Conseil général des Ponts et Chaussées et coordonnateur français des contributions au sommet des Nations unies « Habitat II » et pour l'évaluation de ce sommet en 2001.