

Annik Osmont

IS SMALL SO BEAUTIFUL ?

LES AMBIGUÏTÉS DU PARADIGME LOCALISTE

Le développement local urbain est depuis quelques années considéré comme le remède miracle pour apaiser, en ville, les douleurs de la mondialisation, de la privatisation généralisée, et de la destruction consécutive de l'espace public, et pour adoucir la potion de l'ajustement rigoureux imposé aux pays selon un modèle universel. C'est un paradoxe : ce développement est-il apparent ou réel ? On sait en effet que les grandes firmes multinationales ont leurs stratégies propres de localisation, dans lesquelles la territorialisation de leurs investissements n'est qu'un élément de choix parmi d'autres ; il repose fortement sur la recherche d'économies de coûts de transaction, et se développe selon une *logique up/bottom*. Et lorsque l'entreprise Ford installée à São Paulo licencie en quelques jours 15 000 salariés brésiliens parce qu'elle a décidé, début 1999, d'aller s'installer dans le Nord-Est du pays, à Salvador où la main d'œuvre locale est payée presque deux fois moins, on comprend que la dimension territoriale est vue de manière complètement extérieure aux problèmes du développement local urbain. C'est le territoire contre la ville.

La question n'est donc pas anecdotique, car elle incite à mettre au jour des enjeux qui peuvent être divergents, voire contradictoires, selon la posture méthodologique que l'on adopte pour y répondre. Or cette posture n'est productive de sens que si on cesse de construire une réalité sur mesure pour des projets modélisés et normatifs, à l'échelon global puis local, et si on s'efforce de restituer la « vraie vie » des sociétés et de leurs institutions.

Une des raisons majeures de la complexité de la question, c'est que la coopération internationale a reçu pour mission explicite d'apporter son aide technique et financière à la globalisation des marchés et à la mondialisation. Dans les pays d'intervention, elle a rempli pendant longtemps cette mission à un échelon centralisé, celui de l'État, considéré comme le plus stratégique.

Cependant, comme cela a été montré ailleurs¹, dans la mondialisation, le développement requiert l'urbanisation, mais aussi : les villes sont considérées comme étant au service du développement ; telles sont les affirmations constamment formulées. Dans la mise en place des politiques d'ajustement structurel, un volet important, et de plus en plus prioritaire pour atteindre cet objectif,

porte sur un agencement des pouvoirs centraux et locaux jugé plus efficace par rapport aux objectifs de croissance, notamment parce qu'il est censé pouvoir offrir localement aux investisseurs étrangers de meilleures infrastructures d'accueil et de gestion économique. Dans cette optique, on peut dire que le local urbain, inscrit dans la décentralisation, se présente comme un des symptômes d'une mondialisation « ajustée », qui requiert une territorialisation de ses actions, à condition qu'elles soient bien articulées à l'échelon global. Les chantiers de décentralisation ont été ouverts pour concrétiser ce souci d'articulation, selon une logique descendante très explicite. En ce qui concerne les populations urbaines, jugées potentiellement productives dans cette perspective mondialisée, la logique descendante se traduit par une classique politique d'intégration à la ville, c'est-à-dire à la société moderne : l'intégration par l'urbanisation signifie la mise aux normes d'une citadinité universelle. Le succès de cette entreprise entre dans les stratégies de localisation des investisseurs, pour lesquels la notion de « pays à risque » reste un critère essentiel du choix, comportant des considérations socio-culturelles et politiques précises, mais qui n'apparaissent pas comme telles dans les projets de développement.

Sur le terrain, que distinguons-nous ?

D'un côté, nous constatons une grande effervescence qui se traduit par la mise en œuvre d'actions de développement local, ou par l'appui apporté à des initiatives inspirées par des mouvements souvent qualifiés de « populaires ». On voit alors cette échelle micro-sociale comme le creuset de nouvelles formes de développement et d'une construction par le bas de la démocratie. Une démocratie parée de toutes les vertus car elle cor-

1. Cf. notamment Annik Osmont : *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Paris, Ed. Karthala, 1995. Cf également les travaux du séminaire co-animé en 1998 avec Charles Goldblum au GEMDEV (GIS Economie-monde et développement), sur le thème « Villes et citadins dans la mondialisation ».

respondrait à une logique « *bottom up* », réalisant le rêve du communautarisme. La population est mobilisée ; appuyée par des ONG, généralement internationales, elle participe à son développement. *Small is beautiful*...

D'un autre côté, alors que la mondialisation nécessite une mobilisation de toutes les ressources humaines et matérielles disponibles, on observe qu'une partie croissante des populations reste désespérément en dehors du processus, plongée dans le dénuement et la précarité. Considérées uniformément comme pauvres, ces couches urbaines sont l'objet d'une attention particulière, à travers des mesures rassemblées dans le terme très général de « lutte contre la pauvreté », qui constitue de plus en plus la base idéologique du développement local.

Dès lors, pour avoir une grille de lecture qui puisse devenir un meilleur guide pour l'action, il nous paraît nécessaire de regarder ce que sont les pratiques citadines réelles pour juguler la précarité et le dénuement. Il convient en effet d'observer empiriquement comment se structurent ou se restructurent des sociétés urbaines singulières, là où frappe le plus fortement la mondialisation ajustée et ses conséquences, en termes de chômage et de nouvelle précarité.

Face à des Etats affaiblis, à la fois parce qu'ils ont le plus souvent fait la preuve du caractère prédateur de leurs dirigeants, et parce qu'ils dépendent du fonctionnement de marchés financiers dont la rationalité échappe au commun des mortels, la société urbaine adopte généralement deux types de réaction, qu'on peut analyser par référence à Albert O. Hirschman². Des émeutes parfois violentes – les émeutes de la faim – ou des mouvements sociaux plus ou moins organisés d'expression syndicale et/ou politique, constituent la réaction de « prise de parole » collective (« *voice* ») de ceux qui avaient jusqu'alors été considérés comme des agents économiques individualisés et indifférenciés ; par ailleurs, de manière concomitante ou non, on voit des fragments de la société urbaine qui se réorganisent pour inventer des mécanismes de survie, et qui viennent fortement gonfler le secteur informel de l'économie. Ces situations expriment bien ce que Hirschman appelle la « défection » (*exit*).

Délaissant la modernité officielle et ses institutions fragiles, ce secteur se structure en dehors de règles et de cadres institutionnels, ceux de la bonne gouvernance, dans lesquels il ne peut pas entrer. Il s'organise solidement, notamment à travers des réseaux commerciaux et des circuits de crédit informels et internationaux, échappant largement au contrôle de l'administration douanière et fiscale, lorsqu'il ne s'agit pas d'activités connectées avec la délinquance internationale. Et ces groupes sont d'autant plus puissants qu'ils se mondialisent eux aussi, défiant municipalités et autres collectivités locales, que des opérations de décentralisation incomplètement menées – le transfert des moyens, dans la majorité des cas, n'accompagne pas le transfert



Les affaires informelles de la mobilité.

des responsabilités – laissent complètement démunies face à ce mouvement de grande ampleur.

C'est la société contre le néo-libéralisme. C'est une fraction croissante de la population urbaine, dans les métropoles des PED secouées par les crises financières à répétition. Nous sommes ici dans des formes de dissidence par rapport à l'État et au contrat de citoyenneté, proche de la marginalisation délinquante. Cette dissidence est particulièrement nette lorsque ces activités donnent lieu à un absentéisme important des salariés du secteur formel, et des fonctionnaires notamment, comme on a pu le constater récemment à Dakar³. Il ne s'agit plus là du classique secteur informel

2. Cf son ouvrage : *Face au déclin des entreprises et des institutions*, Paris, Les Ed. ouvrières, 1972, traduction française de *Exit? voice and loyalty, responses to decline in firms, organizations and states*, Ed. Cambridge, Mass., USA, 1970.

3. Cf., notamment, l'enquête menée et publiée par le quotidien *Le soleil*, n° du vendredi 11 décembre 1998, pp. 9, 10, 11. On peut y lire, notamment : « Ces dernières années, des pays comme l'Allemagne, l'Espagne, les Etats-Unis, l'Afrique du Sud, la Turquie, l'Italie, l'Arabie saoudite sont devenus des points de chute où s'est aiguisé l'appétit mercantile des « Modou-modou », principalement des femmes dont une bonne partie est constituée d'enseignantes et de secrétaires ». Et le journaliste de conclure : « l'informel a petit à petit canibalisé le secteur formel ».

de « l'économie de bazar », mais de couches moyennes gagnées par l'informalité et l'irrégularité.

Certains replis identitaires servent à masquer ce type d'évolution, qui pourtant commence à se faire remarquer à travers des signes visibles d'un enrichissement matérialisé dans des quartiers plus ou moins privés, eux aussi en situation de quasi-dissidence par rapport à la ville et à son organisation spatiale. Cette économie



Infrastructures centralisées, téléphonie Onatel, Burkina Faso.

bien réelle a aussi ses règles, bien sûr, et ses mécanismes de redistribution ; elle produit aussi ses mécanismes internes d'inégalités sociales, violentes parce qu'incontrôlées, donc sauvages au sens propre du terme.

On ne parle pas de ce fragment de la société urbaine dans les réunions internationales qui traitent de l'aide au développement : cette nouvelle économie informelle a pourtant, dorénavant, ses laissés pour compte, en nombre peut-être aussi important que ceux de l'économie « moderne ».

Analyser politiquement les pratiques citadines

Il s'agit là de bien autre chose que des mécanismes d'exclusion ou de pauvreté qui sont censés décrire la réalité, et que les projets de développement local aideraient à juguler. On sort ici de la logique de l'intégration à un universel de la modernité par l'urbanisation, qui effectivement ne permet d'aborder la question de la non-intégration qu'en termes d'exclusion sociale, alors que la réalité qu'on commence à identifier sur le terrain, a peut-être plutôt à voir avec une non-affiliation sociale pour beaucoup, et à une désaffiliation sociale pour d'autres.

D'une certaine manière ces comportements constituent la réponse la plus spectaculaire des individus et des groupes qui s'insèrent dans les vides laissés par des

mesures qui entraînent l'implosion de l'État, la disparition de la notion de service public, de celle d'intérêt général, et qui agissent autrement et ailleurs, parce que le peu d'espace public qui pouvait exister régresse dangereusement.

Toute recherche sur le développement local urbain ne peut désormais ignorer les acteurs de ces nouvelles pratiques citadines qui jouent à des échelons de pouvoir locaux, nationaux, internationaux, pour ne garder que les acteurs reconnus officiellement pour participer à des projets de développement. Pour cela, il faut multiplier les études de cas, selon une méthodologie radicalement différente de celle qui consiste à rechercher les « *best practices* » identifiées selon les critères du prêt à penser. Au demeurant ces expériences ne sont exemplaires en rien, car elles se sont développées dans des sociétés ayant leur histoire propre.

Il convient également d'analyser les pratiques de développement qui se sont construites à partir d'initiatives réellement locales. Mais un écueil de caractère déontologique est à éviter : ces pratiques, si elles ont fait la preuve de leur efficacité, comme c'est le cas à Porto Alegre au Brésil⁴, attirent irrésistiblement, dès qu'elles sont identifiées, l'aide extérieure ; à partir de ce moment elles risquent de rentrer dans la logique *up/bottom* évoquée plus haut, grâce à un mécanisme de récupération dont les organismes d'aide au développement ont l'habitude. Pour éviter cet écueil, il faut réintroduire la dimension politique dans l'analyse des pratiques citadines. Il faut d'abord considérer ces initiatives pas seulement à leur échelle locale, mais dans leur contexte régional et national. On comprend ainsi que des actions comme celles du budget participatif à Porto Alegre n'ont pu s'installer que dans le contexte de la re-démocratisation de la fin des années quatre-vingt qui a vu se développer à l'échelle nationale un puissant mouvement pour la réforme urbaine, qui a entraîné le vote d'un article définissant dans la Constitution de 1988 quelques règles de gestion urbaine démocratique.

Tout développement est porteur de risque et d'incertitude

Les groupes sociaux engagés dans des actions de développement local urbain ne sont pas aseptisés, mais ont des enjeux souvent antagoniques, des représentations différentes de l'intérêt général et de sa déclinaison locale. Les conflits sociaux sont forts au Brésil, parce que la société civile existe dans sa dimension politique. Les pratiques de clientélisme social et politique existent

4. Il s'agit de l'initiative connue sous le nom de Budget participatif. Cf. notamment : Rebecca Abers, « La participation populaire à Porto-Alegre, au Brésil », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, Les gouvernances, METL, décembre 1998.

au Brésil : alors qu'elles sont combattues par des forces conscientes du danger qu'elles représentent, elles risquent d'être confortées par des projets dits de développement communautaire qui entrent dans la stratégie de la compassion, au cœur de la logique intégratrice de lutte contre la pauvreté. Tout cela pèse sur les pratiques de développement local. Il est donc aussi de la responsabilité des chercheurs de montrer que le conflit social n'est pas apaisé par la lutte contre la pauvreté, que celle-ci soigne les symptômes mais ne guérit pas le mal des inégalités sociales. Le désajustement social entraîné par l'ajustement structurel n'est pas jugulé par cette méthode.

Pour toutes ces raisons évoquées brièvement, il faut lucidement réintroduire dans l'analyse des projets de développement local les notions d'incertitude et de risque, ce qui échappe bien sûr à la sacralisation de la participation, associée étroitement au développement local, autre thème d'une rhétorique qu'Hirschman qualifie volontiers de réactionnaire⁵. Il faut donc abandonner l'idée que « *small is beautiful* » par principe.

Ce qui est dit ici procède d'une analyse critique, bien nécessaire pour déboucher sur une position progressiste, celle qui fait effort d'objectivité, et qui évite de construire une pseudo-réalité faite pour plaire et pour oublier « la vraie vie ». C'est seulement ainsi qu'on peut rencontrer une réalité bien concrète marquée par des avancées et des reculs, des conflits et des compromis où s'inventent les dispositifs plus ou moins démocratiques d'une régulation sociale dans une logique sans doute de nouveau intégratrice, mais non déterminée par une norme universelle imposée. Il faut donc construire l'économie politique du développement. Le débat est ouvert, y compris chez les économistes, et même à la Banque mondiale.

Annik Osmont

5. Alfred O. Hirschman : *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard, coll. « L'espace du politique », 1991.

Annik Osmont, socio-anthropologue, est enseignante émérite à l'Institut français d'urbanisme, à l'université Paris-VIII, et a consacré ses recherches à la ville africaine. Elle a publié chez Karthala en 1995 *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*.