DÉBATS

Thierry Paulais

LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ DANS LES VILLES EN DÉVELOPPEMENT

Le thème de la lutte contre la pauvreté est apparu en tant que tel au sein de la communauté internationale au début des années quatre-vingt-dix, avec la publication par le PNUD du premier Rapport sur le développement humain. Ce document faisait suite à un rapport de l'UNICEF L'ajustement à visage humain stigmatisant les effets sociaux négatifs des politiques d'ajustement structurel et, plus généralement, dénonçant l'absence de toute problématique sociale dans les programmes des bailleurs de fonds. Ce fut la première critique émise de l'intérieur du système des Nations unies contre le « consensus de Washington[1] » et son modèle de développement passant par l'intégration au sein de l'économie mondiale par des politiques économiques libérales. Par la suite le mouvement d'idées lié à la notion de développement humain a croisé celui lié aux questions environnementales pour finalement engendrer le concept de « développement humain durable ». Ce concept a reçu une consécration universelle sous l'égide de l'ONU au cours d'une série de grandes conférences en particulier Rio en 1992, consacrée à l'environnement et Copenhague en 1995, consacrée au développement social. Mais c'est la crise des pays asiatiques en 1997-1998 qui mit réellement à mal le consensus de Washington : le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, confrontés aux conséquences sociales désastreuses de la défaillance d'économies présentées jusqu'alors comme des modèles, soumis à la pression du mouvement d'opinion anti-mondialisation et à de vives critiques[2] des milieux politiques et universitaires, ont dû s'engager sur le terrain social et de la lutte contre la pauvreté. De leur côté les pays de l'OCDE, au sein du Comité d'aide au développement, avaient déjà conforté ces différents engagements internationaux en inscrivant la réduction de la pauvreté au cœur de leur stratégie de coopération.

La décennie quatre-vingt-dix aura donc été celle d'un grand bouleversement conceptuel et aura engendré la lutte contre la pauvreté comme « nouveau paradigme » des institutions de financement et de coopération. La plupart des observateurs soulignent combien l'émergence de ce nouvel état d'esprit doit aux évolutions de la pensée économique, comme les « nouvelles théories de la croissance » ou les travaux sur les questions d'équité et de distribution des revenus dont les plus connus sont ceux d'A. Sen[3]. D'autres remarquent que le renouvellement du discours des bailleurs de fonds était devenu une condition nécessaire à leur existence même : aux yeux des opinions publiques, l'aide au développement, largement dévoyée et inefficace ne trouve plus de justification que dans ses aspects humanitaires et sociaux.

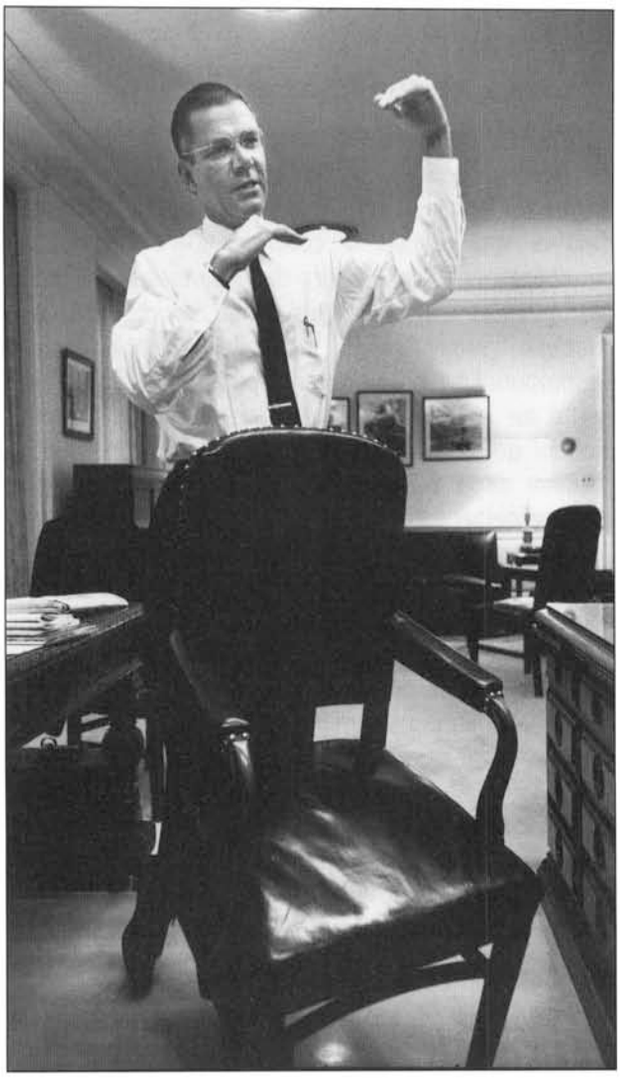
Une déjà longue histoire

Le thème de la pauvreté a déjà constitué l'axe majeur de l'intervention de la Banque mondiale voici une vingtaine d'années, pendant le mandat de R. McNamara[4]. Celui-ci, qui prenait le contrôle d'une banque de développement conservatrice finançant essentiellement des grandes infrastructures, allait promouvoir une stratégie radicalement nouvelle et bouleverser l'institution. En 1973 il prononce un discours programme centré sur les problèmes que pose la pauvreté dans le monde, qui marque une rupture sans précédent dans l'histoire de la Banque. Plusieurs stratégies sectorielles sont rapidement élaborées, sur le développement rural, l'éducation de base, la santé primaire, l'urbanisation, l'habitat économique, toutes structurées autour de l'objectif commun de s'attaquer directement aux enjeux de la pauvreté. Un centre de recherche interne travaille beaucoup sur les questions d'équité et de distribution des revenus, en s'inspirant des travaux de H. Chenery sur les liens entre croissance et redistribution[5]. La Banque prend le relais d'un mouvement d'idées à l'origine duquel on trouve des travaux du BIT sur les rapports entre emploi et croissance et ceux de la coopération bilatérale américaine qui s'était déjà orientée à la fin des années 1960 vers le financement des secteurs

1. Il s'agit du consensus entre le FMI, la Banque mondiale et le Trésor américain sur ce qui constitue la politique à suivre par les pays en développement.
2. Voir entre autres : Stiglitz J., (2002), *La grande désillusion*, Paris, Fayard. Stiglitz, prix Nobel d'économie, devenu économiste en chef de la Banque mondiale, a démissionné de ce poste à la fin de 1999.
3. Autre prix Nobel d'économie. Voir : Sen A., (1993), *Éthique et économie*, Paris, PUF.
4. Robert McNamara a été nommé à la tête de la Banque mondiale en 1968.
5. Chenery H., (1974), *Redistribution with growth*, Londres, Oxford university press. Chenery, professeur d'économie à Harvard, était conseiller de McNamara.

sociaux. Autour de 1975 apparaît la notion de « besoins essentiels des populations[6] », dont la satisfaction est considérée comme le cœur même d'une authentique stratégie de développement. Cette notion de « satisfaction des besoins essentiels » est devenue immédiatement le fondement des politiques de la Banque dans tous ses nouveaux secteurs d'intervention.

C'est donc bien au nom de la lutte contre la pauvreté que la Banque mondiale a été conduite à financer ses premiers projets de développement urbain. Il était jugé nécessaire de renforcer la capacité de la ville à accueillir les migrants en réalisant les infrastructures de base et en multipliant les emplois productifs. Le sous-équipement des quartiers et la misère des habitants en situation de pauvreté extrême étaient analysés comme des facteurs de dys-fonctionnements économiques et de risques socio-politiques[7]. Les premiers projets sont lancés en 1972. Cette même année est publiée la stratégie sectorielle



1966. Robert McNamara, Secrétaire de la Défense
© B. Davidson - Magnum Photos

« urbanisation » qui définissait comme axes d'intervention les actions en faveur de l'emploi, conjointement dans le secteur moderne et le secteur informel, l'amélioration de l'accès aux services et aux équipements publics et enfin la mise en place de politiques de l'habitat « réalistes ». La mise en œuvre de ces axes passe par l'application de deux principes : « l'accessibilité » (le projet doit être accessible aux populations les plus pauvres), « le recouvrement des coûts et la réplicabilité » (le projet doit générer des recettes afin d'être répliqué). Ces principes découlaient des constats d'échec que tout le monde pouvait faire sur les politiques nationales : les budgets publics s'épuisaient à subventionner des programmes d'équipement ou d'habitat qui ne bénéficiaient qu'aux classes aisées ou moyennes. Ces projets ont été l'occasion de mettre en pratique des idées aussi innovantes que les « trames d'accueil » pour de l'habitat très économique, la légalisation et l'équipement de quartiers précaires ou de bidonvilles, l'auto-construction assistée, les banques de matériaux, ceci souvent face à des autorités nationales réticentes voire franchement hostiles à ces solutions non conformes à l'image de la ville « moderne ». Beaucoup de ces idées provenaient de programmes de recherches universitaires, souvent à l'initiative de l'agence de coopération des États-unis (US AID), qui avait commencé à les mettre en œuvre en Amérique latine. La Banque mondiale a pris le relais et a acquis rapidement, grâce à ses capacités de production et d'expérimentation, le *leadership* sur la pensée du développement urbain pour la décennie suivante…

R. McNamara a quitté la présidence de la Banque en 1981. Son successeur, W. Clausen a changé rapidement d'orientation. Les économistes orthodoxes sont revenus en force, la banque s'est largement engagée dans les programmes d'ajustement structurel sous la houlette du FMI. Compte tenu des deux ou trois premières années de rodage, la période McNamara, pendant laquelle la lutte contre la pauvreté constituait l'axe central des interventions de la Banque, aura duré une dizaine d'années.

Il est remarquable que, pour ce qui est du secteur urbain, ce type de projets et la thématique des besoins essentiels n'aient jamais totalement disparu. Au cœur de la période des plans d'ajustement structurel, même si les projets dits de développement avaient un caractère plutôt institutionnel, des projets de restructuration de quartiers insalubres ou précaires, de création de quartier d'habitat très économiques destinés aux plus démunis étaient encore instruits et financés.

Le cercle vertueux du développement

C'est donc aujourd'hui sur une expérience de près de trente ans de projets que les bilans peuvent être dressés.

6. BIT, (1977), *Employment, growth and basic needs : a one world problem*, New York, Praeger.

7. « Les frustrations que connaissent les citadins pauvres ont de tout temps été exploitées par des extrémistes. Par conséquent, si les villes ne s'attaquent pas sans tarder et de façon plus constructive au problème de la pauvreté en milieu urbain, c'est cette dernière qui, finalement, les anéantira ». McNamara, discours au conseil des gouverneurs de la Banque mondiale, 1975.

On sait comment et à quelles conditions les conditions de vie des habitants et plus spécialement des pauvres peuvent être améliorées de façon significative par la réalisation des infrastructures de base (eau potable, accès et viabilisation, drainage, assainissement, etc.) et par la réalisation des services essentiels (santé, éducation, collecte des déchets, etc.). Les restructurations de quartiers insalubres ou illégaux ont permis d'intégrer des pans entiers de territoire à la structure urbaine, de les ouvrir à la règle commune, aux services urbains et à la gestion municipale. Les opérations d'habitat économique ont permis d'augmenter le parc de logements en accession pour les catégories des classes moyennes inférieures et souvent le parc locatif pour les plus démunis. Tout ceci n'a pas été réalisé en quantité suffisante, mais dans les pays où le contexte s'y prêtait et où les principes de base ont été mis en œuvre de façon raisonnable et adaptée, des résultats remarquables ont été obtenus[8].

Avec la régularisation de leur statut foncier, les habitants accèdent au bien le plus précieux : la sécurité. Leur capacité d'épargne, si faible soit-elle, peut désormais être consacrée à l'amélioration du logement. Certains arriveront à construire une pièce destinée à la location, premier revenu complémentaire pour le ménage. Ce revenu pourra être investi dans une échoppe au rez-de-chaussée ou dans la mise de fonds initiale nécessaire à l'activité artisanale que la femme veut exercer et pour laquelle peut-être elle a été formée au centre communautaire. Une voie de désenclavement a été réalisée, l'accès au centre ville est plus rapide et beaucoup moins coûteux qu'avant. Le quartier a été drainé, les eaux stagnantes éliminées. La mortalité infantile, les maladies hydriques, les parasitoses, le paludisme ou la dingue, sont en régression. L'eau à la borne fontaine est deux ou trois fois (voire cinq fois !) moins chère que l'eau de qualité douteuse achetée autrefois aux porteurs. Une école, un dispensaire ont été construits. Progressivement les commerces et les activités se développent... Une opération réussie met en place un processus auto-entretenu de collecte de l'épargne et de valorisation économique dont les effets à terme sont considérables rapportés à l'investissement initial. Ce type de « cercle vertueux » est au cœur de la notion de développement social et urbain.

Effets pervers et résistances

Le bilan de ces trois décennies de projets de quartiers comprend bien entendu des échecs et des parts d'ombre. Beaucoup d'analyses ont pu mettre en évidence des externalités négatives liées au phénomène de valorisation foncière : les premiers attributaires peuvent vendre leur lot au plus offrant, après avoir obtenu la régularisation, ce qui peut être analysé comme un processus d'éviction. Les occupants non propriétaires peuvent être progressivement chassés par les augmentations de loyers qui découlent de l'amélioration de l'équipement du quartier. La plupart des échecs découlent d'une mauvaise estimation de problématiques sociales ou foncières et de prévisions financières erronées. Le principe de recouvrement des coûts et de reproductibilité s'est révélé souvent difficile à appliquer. La volonté de pérennisation des systèmes de financement qui sous tend ce principe est des plus louables, mais ça ne suffit pas à le rendre applicable. Il est difficile d'expliquer aux occupants d'un quartier restructuré qu'ils devront contribuer aux coûts des travaux de voirie et de réseaux, payer une taxe foncière et d'habitation, continuer à payer l'eau et les services, alors que les habitants des quartiers réguliers de la ville, y compris ceux de standing, n'ont jamais payé aucune contribution... Les niveaux de contribution des habitants sont difficiles à fixer et on obtient facilement des effets inverses à ceux recherchés : l'exemple souvent cité est celui de la contribution exigée pour la scolarisation des enfants qui incite les parents à ne plus envoyer les filles à l'école. De façon générale, l'injection d'argent public au démarrage du projet reste le plus souvent nécessaire aux équilibres d'opérations.

Par ailleurs les revenus considérables engendrés par les quartiers précaires ou illégaux et leurs activités – loyers, commercialisation de l'eau, recharge de batteries, récupération de déchets, transports, protection, prostitution... – suscitent beaucoup d'appétits. Les « acteurs de la société civile » auxquels les opérateurs et les collectivités font appel pour construire des partenariats sont souvent issus des groupes qui contrôlaient auparavant les affaires du quartier... « Les organisations de base » peuvent aussi servir la carrière de chefs de clans mafieux, les « comités de gestion de réseaux » servir les intérêts de telle ou telle communauté religieuse ou ethnique. Enfin il va de soi que les élites nationales savent souvent s'organiser pour tirer le meilleur profit des projets : elles favorisent par exemple l'implantation de migrants à l'extrême périphérie et accaparent légalement les terrains limitrophes qui dégageront d'énormes plus values lorsqu'il faudra desservir les quartiers « spontanés » par des réseaux[9].Ainsi, à l'échelle d'une agglomération, la conjonction d'objectifs aussi louables que la lutte contre la pauvreté et la reconnaissance des dynamiques d'acteurs ne saurait échapper à toute ambiguïté. L'hypothèse d'une instrumentalisation de l'action des bailleurs de fonds, configuration dans laquelle les opérateurs font office d'auxiliaires sociaux, ne peut jamais être totalement exclue...

8. La Tunisie peut être citée, qui a mis en place au milieu des années 1970 avec l'appui de l'US AID puis de la Banque mondiale, plusieurs opérateurs spécialisés. Aujourd'hui ce pays, très avancé dans la transition démographique et urbanisé à près de 70 %, est pratiquement venu à bout des problèmes d'habitat précaire.

9. En ce cas la croissance des inégalités ira bien de pair avec la diminution de la pauvreté.

Avantages et limites des projets de quartiers

Les études réalisées dans le monde sur ce type de projets de quartiers constituent un corpus très riche qui bénéficie aux opérations nouvelles. Le concept de pauvreté a étéconsidérablement élargi : il dépasse les notions d'insuffisance financière ou les conditions d'accès aux services de base tels que la santé, l'éducation ou l'eau pour intégrer d'autres dimensions comme la dépendance, la vulnérabilité et l'exclusion sociale. Il en est résulté notamment une meilleure prise en compte de l'importance et de la spécificité de la pauvreté urbaine, considérée il y a encore quelques années comme marginale par rapport à la pauvreté rurale. La reconnaissance de l'exclusion comme facteur constituant de la pauvreté a conduit les bailleurs de fonds à adopter la notion d'insertion *(empowerment)* comme outil de transformation sociale et de conduite de projet. La démocratie locale, la gestion participative et l'égalité entre les genres complètent désormais les objectifs d'accès aux services de base. La coopération française se particularise par la prise en compte, conjointement à la pauvreté, de l'inégalité, en vertu du lien causal qui a pu être établi entre inégalités dans la distribution des revenus et des actifs, d'une part et la pauvreté d'autre part[10].

Pour pallier l'insuffisance des financements, de nouvelles voies sont explorées, comme l'*out-put based aid* dans laquelle des subventions publiques sont utilisées pour favoriser les investissements privés à destination des exclus et/ou pour assurer que les services délivrés par le secteur privé le soient à des niveaux de qualité et de tarifs déterminés. Des grands groupes privés *leaders* dans le domaine de l'eau commencent à s'intéresser, dans le cadre des concessions signées sur de grandes agglomérations, à la desserte des quartiers insalubres ou spontanés, avec le relais d'associations d'habitants ou d'ONG.

Tout indique que les projets urbains de lutte contre la pauvreté vont concentrer une large part de l'aide publique au développement dans le secteur urbain pour les années à venir. D'une part (et c'est le plus important), le processus du « cercle vertueux » décrit plus haut paraît seul susceptible de répondre aux enjeux quantitatifs vertigineux de la croissance urbaine ; d'autre part beaucoup d'acteurs ne trouvent que des avantages à se consacrer à ce type de projets : les bailleurs peuvent afficher des résultats grâce à des indicateurs simples à collecter, les agences de projets comme les ONG y trouvent une activité flatteuse, les États un confortement de la paix sociale et des gages de bonne conduite vis-à-vis de la communauté internationale, les élites avisées des occasions de gains supplémentaires.

Pour autant il ne faudrait pas que cette dimension prioritaire devienne exclusive : la juxtaposition d'une série de projets de quartiers ne constitue pas à elle seule un acte de management urbain. La multiplication de projets fonctionnant de façon quasi autonomes, avec des modalités de gestion différentes, des solutions techniques distinctes, finit par provoquer dans bien des cas de sérieux problèmes aux autorités de gestion de la ville. Et il est bien réducteur de cantonner la lutte contre la pauvreté aux projets de quartiers : elle relève de toutes les échelles de la gestion et des politiques urbaines.

Thierry Paulais

10. Voir notamment : GRET/IRD, (2000), *Pour des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités*, DGCID.

Thierry Paulais *est responsable de la Division du développement urbain à l'Agence française de développement (AFD).* <*paulaist@afd.fr*>