

## **BANQUE MONDIALE : LA VILLE RECONSIDÉRÉE**

### **THE WORLD BANK: RECONSIDERING THE CITY**

Isabelle Schoepfer, Unité de géographie, Université de Fribourg, [isabelle.schoepfer@unifr.ch](mailto:isabelle.schoepfer@unifr.ch)

Joëlle Salomon Cavin, Institut de politiques territoriales et d'environnement humain, Université de Lausanne, [joelle.salomoncavin@unil.ch](mailto:joelle.salomoncavin@unil.ch)

**article paru dans *Géo-regards*, 3, 9-24 (2010)**

#### **RESUME**

Dans cet article, nous discutons l'hypothèse d'un tournant urbain de la Banque mondiale, hypothèse formulée à la suite de la publication du World Development Report 2009 (WDR). À travers une analyse quantitative et qualitative des WDR de 1978 à 2010, complétée par des entretiens auprès d'experts de la Banque mondiale, notre approche vise à décrire et expliquer la relation à la ville de cette influente organisation internationale.

This article discusses the hypothesis of a World Bank's urban turn, an hypothesis framed following the publication of the World Development Report 2009 (WDR). Our approach aims at describing and analyzing this influential international organisation's relationship to the city through quantitative and qualitative analysis of the WDRs from 1978 to 2010, completed by interviews of experts from the World Bank.

In diesem Artikel diskutieren wir die Hypothese eines „urban turn“ in der Politik der Weltbank welche infolge der Veröffentlichung des World Development Report 2009 (WDR) formuliert wurde. Anhand einer quantitativen und qualitativen Analyse der WDR aus den Jahren 1978 bis 2010 und aufgrund der Auswertung von Interviews mit Experten der Weltbank, wollen wir das Verhältnis, welches diese einflussreiche internationale Organisation zur Stadt hat, beschreiben und erklären.

#### **MOTS CLES :**

Banque mondiale, ville, biais anti-urbain, figures-types, rapport sur le développement dans le monde.

World Bank, city, anti-urban bias, archetypal figures, World Development Report.

Weltbank, Stadt, Anti-urban Bias, archetypische Figuren, Weltentwicklungsbericht.

#### **INTRODUCTION : LE WDR 2009, TEMOIN DU TOURNANT URBAIN DE LA BANQUE MONDIALE ?**

Chaque année, la Banque mondiale<sup>1</sup> publie un rapport sur le développement dans le monde : le World Development Report (WDR). Ce document, élaboré par la Banque depuis 32 ans, présente un aspect spécifique du développement. Largement diffusé auprès des différents acteurs de l'aide au développement et au sein des institutions internationales, il est considéré comme la vitrine du dogme de cette organisation internationale (MAINGUENEAU, 2002, p. 119 ; CHARNOZ et SEVERINO, 2007).

<sup>1</sup> Parmi les institutions d'aide au développement, la Banque mondiale, organisme international créé en 1944 à Bretton Woods (USA), fait figure de leader. Elle est d'une taille considérable non seulement par l'ampleur de ses moyens financiers (en 2008 la Banque a fourni 46.9 milliards de dollars pour des projets de développement) ou par le nombre de ses membres et de ses collaborateurs (la Banque comprend 186 pays membres et plus de 10'000 collaborateurs), mais également par sa production de connaissances, abondante et influente. (<http://www.worldbank.org/>)

La publication du WDR 2009 intitulée « *Repenser la géographie économique* » (*Reshaping Economic Geography*) a provoqué de vives réactions de la part des géographes<sup>2</sup>. Dans leur majorité, ils saluent la redécouverte de l'espace par la Banque, directement inspirée par la Nouvelle économie géographique, dont le prix Nobel Paul Krugman est l'un des fers de lance. Le WDR 2009 va en effet à l'encontre de la doctrine traditionnelle de l'institution, qui relevait d'approches macroéconomiques et sectorielles, mais peu territoriales (GIRAUT, 2009). Toutefois, les géographes critiquent aussi sévèrement la pertinence et la comparabilité des données mobilisées (en particulier MORICONI-EBRARD ET AL., 2010) ainsi que les politiques de développement préconisées par les auteurs économistes du rapport, dont l'un des grands torts est finalement d'ignorer les analyses géographiques du développement (RODRIGUEZ-POSE, 2010). La négligence des différents contextes sociaux, culturels et institutionnels spécifiques dans les analyses spatiales et pour les stratégies proposées constitue une critique majeure. Un élément également fondamental du débat est qu'en dépit d'un changement apparent de paradigme, la Banque mondiale ne remet nullement en cause les options politiques néolibérales de l'aide au développement et l'idée que c'est toujours via le libre fonctionnement du marché que le développement se fera (VAN HAMME ET AL., 2010).

Notre participation à ce débat ne porte pas sur la pertinence de la nouvelle approche spatiale de la Banque, mais sur l'intérêt accordé à la grande ville. Alors que les grandes concentrations urbaines sont traditionnellement présentées comme une fatalité ingérable pour les pays du Sud (MORICONI-EBRARD, 1996 et 2000), le WDR 2009, qui présente celles-ci comme une condition incontournable du développement, peut apparaître comme réhabilitation de l'urbain et des espaces métropolitains du Sud (GIRAUT, 2009 ; SALOMON CAVIN, 2009).

Peut-on parler d'un tournant urbain ? Cette question mérite d'être posée parce qu'au moins trois auteurs ont souligné par le passé le caractère « *a-urbain* » – soit l'absence de considération pour la ville – des politiques d'aides au développement de manière générale et de la Banque mondiale en particulier (OSMONT, 1995 ; YATTA, 2006 ; PRUD'HOMME, 2007). Pour Annick Osmont, la Banque mondiale a longtemps eu des réticences à l'égard de la ville, notamment parce qu'elle était considérée comme un lieu d'investissement non productif. La conséquence directe de cette attitude aurait été d'ignorer la ville, en tant qu'ensemble social structuré, comme objet d'étude et comme lieu d'intervention (OSMONT, 1995, p. 6). Pour Paul François Yatta, la ville n'a jamais été considérée dans les pays du Sud comme un lieu d'investissement productif. Quand des aides étaient destinées aux grandes villes, c'était en priorité dans le but d'éradiquer les manifestations négatives de l'urbanisation comme l'extrême pauvreté ou l'insécurité et secondairement celui de promouvoir le développement économique : « *force est de constater que le développement économique a été largement absent des politiques urbaines quand elles existent* » (YATTA, 2006, p. 99). Une représentation de la croissance urbaine uniquement perçue comme un problème pour les pays du Sud aurait été largement construite et diffusée par des organisations internationales comme UN-Habitat. En 1989, Ruth Glass fustigeait ainsi les poncifs anti-urbains (*Clichés of Urban Doom*) véhiculés par la Conférence Habitat I à Vancouver organisée en 1976 par UN-Habitat (GLASS, 1989). De même François Moriconi-Ebrard, dénonce le catastrophisme ambiant de la Conférence Habitat II d'Istanbul en 1996 : « *croissance monstrueuse, chaos généralisé, menaces d'explosion ou d'implosion, les discours catastrophistes concernant l'avenir des villes orientent l'essentiel des débats* » (MORICONI-EBRARD : 1996).

---

<sup>2</sup> Pour une synthèse des critiques émises par les géographes, voir Rodriguez-Pose (2010).

Rémy Prud'homme pose quant à lui l'hypothèse d'un biais anti-urbain dans les politiques d'aide au développement, biais dont la manifestation principale est l'absence de prise en considération de la ville dans les projets financés par les organismes d'aide au développement (PRUD'HOMME, 2007)<sup>3</sup>.

Ce biais anti-urbain, a selon lui trois origines distinctes. La première est l'« *idéologie anti-urbaine* », qu'il définit brièvement comme « *la crainte et la détestation de la ville dans les pays développés* ». Elle aurait influencé à la fois l'aide internationale et la politique des Etats du Sud. Prud'homme suggère par là les conséquences énormes que cette inclinaison anti-urbaine des pays du Nord ont pu avoir sur les politiques d'aides au développement. Alors que les idéologies anti-urbaines demeurent un objet de recherche encore peu étudié et donc peu explicité (SALOMON CAVIN, à paraître), Prud'homme confirme par cette hypothèse l'importance à leur accorder. Que l'on adhère ou non à cette hypothèse, l'enjeu scientifique est d'interroger un système de valeurs susceptible d'influencer d'autant mieux les pratiques qu'il demeure caché.

La seconde origine identifiée du biais anti-urbain est l'idéologie économique dominante de l'aide au développement, élaborée après la seconde guerre mondiale. Celle-ci est décrite comme largement « *a-spatiale* » et comme faisant de l'agriculture le gage du développement économique. Prud'homme cite notamment un ouvrage rétrospectif publié à l'instigation de la Banque mondiale par des économistes pionniers de l'aide au développement (MEIER, 1984) dans lequel le terme de *ville* n'apparaît pas, alors que celui d'*agriculture* est cité près de cinquante fois.

La troisième origine du biais anti-urbain se situe dans les pays en développement eux-mêmes, qui ont été plus enclins à favoriser les campagnes que les villes. Prud'homme cite l'exemple de la Chine et de l'Inde dont les dirigeants ont volontairement cherché à freiner l'urbanisation, et décrit également le cas extrême des Khmers rouges vidant Phnom Penh de sa population. « (Il s'agit) *heureusement (d'un cas limite et unique mais il illustre ou caricature l'attitude anti-urbaine –ou si l'on préfère pro-rurale – qui a prévalu dans la plupart des pays en développement* » (PRUD'HOMME, 2007).

En définitive, ce que Prud'homme désigne comme biais anti-urbain est la préférence accordée au développement rural et corrélativement selon lui, l'absence de politique d'aide au développement en faveur de la ville, quand ce n'est pas la lutte contre la ville. Si l'on part de cette hypothèse, le WDR 2009, qui désigne les grandes métropoles comme le moteur économique des pays du Sud, pourrait être le signe d'un tournant urbain (SALOMON CAVIN, 2009).

La question du tournant urbain et du biais anti-urbain qu'il présuppose sont au cœur de cet article. Celui-ci restitue les principaux résultats d'un travail de recherche qui visait à étudier l'évolution du discours urbain de la Banque mondiale principalement à travers l'analyse du contenu des WDR entre 1978 et 2010. Les éléments ainsi récoltés ont été complétés par une enquête auprès d'experts de la Banque mondiale (SCHOEPPFER, 2010). La première partie de l'article vise à exposer les grandes tendances concernant la ville qui ressortent de l'analyse du

---

<sup>3</sup> Rémy Prud'homme a présenté cette hypothèse dans le cadre du colloque « Ville mal-aimée, ville à aimer », Cerisy-La-Salle, 7-12 juin 2007. Un article tiré de cette communication est sous presse au moment où nous écrivons cet article (Salomon Cavin, Marchand, à paraître).

contenu des rapports. La seconde partie interroge l'existence d'un biais anti-urbain et apporte finalement une réponse nuancée à la question du tournant urbain de la Banque mondiale.

### **IMPORTANCE ACCORDEE A LA VILLE DANS LES WDR**

L'analyse des WDR sur une période de plus de trente ans a permis d'identifier, d'une part, la présence plus ou moins forte de la thématique urbaine dans les WDR et, d'autre part, le contenu des discours de la Banque sur la ville.

### **PRESENCE DES TERMES RELATIFS A LA VILLE ET A LA CAMPAGNE**

La première analyse porte sur la fréquence des termes relatifs à la ville<sup>4</sup> et à la campagne<sup>5</sup> dans l'ensemble des WDR de 1978 à 2010. Cette comparaison permet de tester dans le contenu spécifique des WDR la corrélation proposée par Prud'homme entre l'absence de prise en compte de la ville et l'importance accordée à la campagne (PRUD'HOMME, 2007). La pertinence d'une telle opposition binaire entre ville et campagne est sans doute caricaturale – une politique pro-rurale est-elle forcément le signe d'une idéologie anti-urbaine ? – mais elle fait largement échos aux travaux sur les idéologies anti-urbaines en Occident qui montrent que l'hostilité à la ville trouve toujours racine dans l'idéalisation de la campagne et que plus généralement, les valeurs associées à la ville ne sont pas dissociables de celles de la campagne (WILLIAMS, 1985 ; MATHIEU, 2007).

La figure 1 illustre le nombre d'occurrences des termes urbains et ruraux, pour chacun des rapports étudiés depuis 1978<sup>6</sup>.

*Figure 1 : Evolution des occurrences urbaines et rurales*

« Insérer ici le graphique no 1 »

(Source : SCHOEPFER, 2010, p. 49)

Dans l'ensemble, les valeurs correspondant aux termes ruraux sont généralement supérieures à celles indiquant les termes urbains. Toutefois, pour certaines années, les tendances sont inversées. C'est le cas des WDR de 1994, 1999-2000, et 2009. De plus, les pics urbains – c'est-à-dire les WDR pour lesquels les occurrences urbaines sont très élevées – deviennent plus fréquents sur la fin de la période étudiée. La présence des termes relatifs à l'urbain augmente tendanciellement à partir des années 1990 et s'accroît surtout à partir des années 2000. Ainsi, une augmentation est perceptible, bien que l'évolution générale soit en dents de scie.

Notons que pour certaines années, le nombre d'occurrences, aussi bien urbaines que rurales, est très bas<sup>7</sup>. Cette faiblesse est certainement liée aux thématiques traitées dans les WDR de ces années-là – par exemple la santé – ou à l'approche empruntée – notamment l'approche macroéconomique – qui n'intègrent pas réellement la dimension spatiale dans l'analyse. Rappelons que l'importance de la dimension spatiale dans l'analyse économique de la Banque mondiale n'est apparue que récemment (GIRAUT, 2009 ; WALTHER, 2009).

---

<sup>4</sup> Les termes suivants : *city, cities, urban, urbanization*.

<sup>5</sup> Les termes commençant par *agri-*, et par *farm-*, ainsi que le terme *rural*.

<sup>6</sup> Afin de contrôler le risque de surreprésentation des occurrences nous n'avons comptabilisé qu'une seule fois chaque terme par page où il apparaît. Ainsi, les données sont condensées et pondérées.

<sup>7</sup> Nous avons identifié les années 1981, 1983, 1985, 1987, 1989, 1993 et 1997.

La seconde analyse concerne uniquement les tables des matières des WDR. Elle a permis de repérer les chapitres expressément dédiés à la ville. Dans la période allant de 1978 à 2010, il existe huit WDR qui possèdent au moins un chapitre ou sous-chapitre comportant une terminologie explicitement urbaine. Dans la figure 2, ces WDR sont indiqués par les barres grises, leur hauteur indiquant le nombre de pages appartenant aux chapitres en question. Nous constatons ainsi que la fréquence de parution des WDR possédant des chapitres dédiés à la ville augmente clairement au fil des années. Il y en a trois entre 1978 et 1998, c'est-à-dire en 21 ans, puis il y en a cinq entre 1999 et 2010, c'est-à-dire en 11 ans. En outre, le nombre de pages des chapitres dédiés à la ville augmente également au cours de la période étudiée.

Figure 2 : Nombre de pages des chapitres urbains par WDR

« Insérer ici le graphique no 2 »

(Source : SCHOEPFER, 2010, p. 46)

Les figures 1 et 2 indiquent que la thématique urbaine est davantage présente depuis quelques années<sup>8</sup>. Cette évolution doit évidemment être mise en relation avec le contexte urbain des pays du Sud qui ont connu une urbanisation croissante ces dernières années, tendance qui devrait se poursuivre dans les années à venir (UN, 2007, pp. 1-12), mais elle tend également à étayer l'hypothèse d'un intérêt croissant pour la ville.

#### FIGURES-TYPES DU DISCOURS URBAIN

L'analyse quantitative des WDR a été complétée par une analyse qualitative<sup>9</sup> des contenus des discours relatifs à la ville dont l'objectif est de repérer les valeurs positives ou négatives qui y étaient associées. À partir d'extraits des WDR, ont été définies des figures-types des discours urbains de la Banque mondiale. Cette démarche s'inspire de l'idéaltype tel qu'il est défini par Max Weber (1965). Les figures-types désignent ainsi, en les exagérant, les thèmes qui apparaissent selon des formulations diverses et de façon récurrente dans les matériaux récoltés dans le cadre de la recherche. Elles sont synthétisées ici sous forme de deux tableaux, l'un consacré aux discours négatifs sur la ville, désignés comme *griefs*, l'autre aux discours positifs sur la ville, désignés comme *vertus*, et structurés en grandes catégories thématiques. Ces figures sont ensuite décrites et illustrées à l'aide de citations extraites des WDR.

#### LES GRIEFS

Tableau 1 : Principales figures-types des discours négatifs sur la ville dans les WDR

Thématique	Griefs
Économique	La ville privilégiée
Démographique	La surconcentration urbaine
Sociale	La ville source de problèmes sociaux
Environnementale	La ville polluée

<sup>8</sup> Toutefois, ces premiers résultats doivent être considérés avec une certaine prudence en raison du biais induit par la sélection des mots-clés utilisés pour l'analyse. Par exemple un terme comme *industrialisation* est aussi étroitement lié à la ville.

<sup>9</sup> Afin de constituer un corpus pour l'analyse qualitative, nous avons pris en considération les pages qui, d'après l'analyse d'occurrence par mots-clés, comportaient au moins deux fois l'un ou plusieurs des mots-clés de notre sélection. En suivant ce critère, nous avons sélectionné au total 502 pages des WDR. Comme notre analyse ne se fonde pas sur la totalité des WDR, elle n'est en aucun cas à considérer comme exhaustive.

- *La ville privilégiée*

Dans les WDR apparaît fréquemment l'idée qu'il existe un *biais urbain* dans les politiques d'aide au développement ainsi que dans les politiques économiques internes aux Etats du Sud. Cette idée apparaît à travers l'expression « *urban bias* » (WDR 1978, 1979, 1980, 1986, 1988, 1989, 1990, 1991, 1995, 1997, 2001-2002, 2007-2008). Ce biais est un des arguments principal de l'ouvrage de Michael Lipton de 1977 "*Why poor people stay poor: urban bias in world development*". En se basant sur les extraits des différents WDR, le *biais urbain* peut être défini comme un ensemble de mesures qui privilégient l'industrie et la ville au détriment de l'agriculture et de la campagne. Ainsi, la conséquence directe du *biais urbain*, serait un mal-développement de la campagne : « *Inequality between rural and urban incomes is particularly pervasive. Much of this inequality has its origin in decades of policies that favored cities over the countryside.* » (WDR 1995, p. 42).

La figure-type de la ville privilégiée s'appuie sur trois arguments majeurs. Premièrement, les investissements favorisent les régions urbaines aux dépens de régions agricoles (WDR 1978, p. 62, WDR 1986, p. 92 et 150, WDR 1987, p. 122-123 WDR 1990, p. 52, WDR 2001-2002, p. 31, WDR 2007-2008, p. 44). Deuxièmement, la population urbaine est favorisée en termes d'accès aux services et aux prestations dans les domaines comme la santé ou l'éducation (WDR 1980, p. 71 et 92, WDR 1888, p. 159, WDR 1989, p. 13). Troisièmement, le secteur de l'industrie est surprotégé par rapport à celui de l'agriculture (WDR 1991, p. 33, WDR 1997, p. 56) : "*excessive protection of industry involves a strong inherent bias against agricultural growth which is exceedingly difficult to offset by other measures*" (WDR 1978, p. 62).

Ce grief est très présent dans les WDR des années 1980 et 1990, mais apparaît de manière plus éparse dans la dernière décennie.

- *La surconcentration*

La deuxième figure-type est l'idée que la concentration de population est excessive (WDR 1979, 1984, 1989, 1990, 1999-2000). Elle est notamment exprimée par des termes tels que "*overurbanization*" (WDR 1984, p. 96), "*excessive urban concentration*" (WDR 1979, p. 77, WDR 1989, p.13, WDR 1990, p. 62) "*explosive growth of cities*" (WDR 1979, p. 77, 1999-2000, p. 166) ou encore "*maldistribution*" des populations (WDR 1984, p. 96).

La figure-type de la surconcentration tend à s'estomper dès les années 1990 et n'apparaît plus que sporadiquement dans les WDR plus récents (par exemple dans le WDR de 1999-2000). Dans le WDR de 2009, la concentration de la population et aussi des activités apparaît comme la condition incontournable du développement et ne doit pas être freinée : "*Restricting the growth of cities is not the answer*", (WDR, 2009: 144).

- *La ville source de problèmes sociaux*

De nombreux WDR mettent en avant l'ampleur de certains problèmes sociaux associés à la ville (WDR de 1979, 1984, 1995, 1997, 2000-2001, 2003-2004, 2005-2006, 2006-2007, 2009). Parmi les exemples fréquemment mis en avant, notons les taux élevés de chômage (WDR 1979, p. 75) : "*Unemployment tends to be higher in*

*urban than rural areas.* ” (WDR 1984, p. 97) ; la pauvreté (WDR 2000-2001, p. 26), les dangers liés au trafic routier (WDR 2006-2007, p. 16), ainsi que la criminalité (WDR 1997, p. 166, WDR 1999-2000, p. 142-143, WDR 2009, p. 21), l’insécurité (WDR 1995, p. 72, WDR 2000-2001, p. 36) et la corruption (WDR 2003-2004, p. 88, WDR 2005-2006, p. 49-50 et 166).

Cette figure-type est une constante dans les rapports. Elle apparaît même de manière croissante au cours de la dernière décennie.

- *La ville polluée*

Nombre de WDR (1987, 1992, 2001-2002, 2002-2003, 2007-2008, 2010) soulignent le fait que la ville concentre les problèmes environnementaux : *“Urbanization [...] brings with it different set of challenges associated with industrial growth, emissions, and wastes.”* (WDR 1992, p. 8). La pollution de l’air (WDR 1992, p. 53, WDR 2002-2003, p. 45, WDR 2010, p. 194)) et la pollution de l’eau (WDR 2007-2008, p. 21-22), en relation avec une mauvaise gestion des déchets (WDR 2001-2002, p. 144, WDR 2007-2008, p. 60), sont les deux problèmes environnementaux majoritairement évoqués dans les WDR.

Comme le grief précédent, l’idée d’une ville polluée et insalubre tend à apparaître de manière marquée depuis les années 2000.

## LES VERTUS

Après avoir mis en relief les discours négatifs sur la ville qui apparaissent dans les WDR, nous avons dans un second temps également identifié les discours positifs sur la ville.

*Tableau 2 : Principales figures-types des discours positifs sur la ville dans les WDR*

<i>Thématique</i>	<i>Vertus</i>
Économique	La ville comme moteur du développement
Sociale	La ville comme ascenseur social
Environnementale	La ville durable
Politique	La ville comme niveau de gouvernance adéquat

- *La ville comme moteur du développement*

L’analyse a révélé la présence dans les WDR de différents aspects relatifs aux externalités positives liées à la concentration des activités économiques en ville. Nous avons distingué deux périodes durant lesquelles ces remarques apparaissent. La première concerne les WDR des années 1979, 1984, 1988 et 1989, et la seconde débute avec le WDR de 1999-2000 et trouve une sorte d’apogée en 2009. Durant la première phase, les WDR évoquent particulièrement les avantages qu’offre la concentration spatiale (1984, p. 97), comme l’accès à la main d’œuvre et aux capitaux, ainsi que des supports techniques, légaux ou financiers : *“Industries locate themselves in urban areas, especially in larger cities, because there they can benefit from ready access to capital and labor, as well as to specialized needs such as financial, legal and technical support services.”* (WDR 1979, p. 76).

Alors que l'importance de la ville dans le développement économique est peu discutée durant quelques années, cette thématique revient en force avec le WDR 1999-2000. Ce dernier comporte un chapitre entièrement consacré à la ville et dont le titre est *Dynamic Cities as Engines of Growth*. Un bilan par rapport à l'efficacité économique des régions y est dressé : “*Urban areas have historically been more efficient than rural areas because cities had markets for inputs and outputs big enough to support good-sized plants and thus could take advantage of economies of scale.*” (WDR 1999-2000, p. 125). Tout le WDR 2009 s'inscrit dans cette perspective introduite dès l'avant-propos par le directeur de la Banque mondiale Robert B. Zoellick : “*production concentrates in big cities*” (WDR 2009, p. xiii).

- *La ville comme ascenseur social*

Certains WDR évoquent l'idée d'une amélioration de la qualité de vie grâce à la migration depuis les régions rurales vers les centres urbains, notamment les WDR de 1979, 1982, 1983, 1984, 1990, 1999-2000, 2002-2003, 2006-2007, 2007-2008, 2010 : “*By and large, people move to towns and cities for higher incomes and better job opportunities. [...] For individual families, these attractions can be considerable.*” (WDR 1984, p. 98, et aussi WDR 1979, p. 56).

Un autre avantage souvent évoqué est le fait que les migrants semblent contribuer à l'amélioration de la qualité de vie de leurs familles restées à la campagne. Ces bénéfices prennent d'une part la forme de transferts de fonds et contribuent à la réduction de la pauvreté dans les régions rurales (WDR 1982, p. 78, WDR 1983, p. 103). D'autre part, un migrant regagnant son village d'origine peut y amener des connaissances et des expériences acquises lors de son séjour en ville : “*returning migrants can be an important source of innovation*” (WDR 1984, p. 98).

La thématique de la migration revient de manière constante dans les WDR de 1978 à 2010. Elle est souvent évoquée simultanément en termes de coûts et de bénéfices. Ainsi, même si les WDR ont depuis toujours indubitablement reconnu les bénéfices de la migration, ces derniers apparaissaient parallèlement aux inconvénients, à commencer par la surconcentration.

- *Une ville durable*

Les questions environnementales et celles qui sont liées au développement durable sont des préoccupations qui se manifestent surtout dès les années 1990. C'est en 1992 qu'un premier WDR est consacré à l'environnement sous le titre de *Development and the environment*. Toutefois, ce n'est que dix années plus tard, dans le WDR de 2002-2003, intitulé *Sustainable development in a dynamic world*, que l'importance d'un développement urbain durable est clairement exprimée (WDR 2002-2003, p. 9). “*As long as it is environmentally and socially sustainable, economic growth will in time lead to better living conditions. But cities need not wait for the slow compounding of aggregate growth rates to improve livability.*” (WDR 2002-2003, p. 127).

- *La ville comme niveau de gouvernance adéquat*

Certains WDR récents – notamment à partir du WDR 1997 dont le titre est *The state in a changing world* – insistent sur la question de la citoyenneté et de la participation politique des habitants (WDR 1997, 1999-2000, 2002-2003). La ville est dès lors

désignée comme étant un cadre essentiel pour encourager la participation des citoyens. De manière générale, les WDR récents soulignent l'intérêt de la décentralisation des pouvoirs: *"The growth of urban populations in both large capital cities and smaller municipalities feeds demand for increased localization of political power. It puts pressure on national institutions of governance and encourages them to take the steps toward decentralization."* (WDR 1999-2000, p. 125). La ville y apparaît comme un niveau de gouvernance adéquat pour pouvoir tenir compte de manière efficace des revendications locales: *"Having more metropolitan areas in a country means having more centers of political power that feed the forces of localization and raise the stakes for good urban governance."* (WDR 1999-2000, p. 130).

En examinant dans les grandes lignes l'apparition et l'évolution des figures-types au sein des WDR, nous constatons que certains griefs (économique et démographique) qui étaient très présents dès les premiers WDR se font plus discrets dans les WDR récents. En revanche, les griefs de type sociaux et environnementaux apparaissent seulement à partir des années 1990 et sont encore très présents actuellement. Dans l'ensemble, les accusations envers la ville tendent à diminuer en nombre et dans leur portée. Dénoncer la trop grande concentration urbaine et l'aide démesurée apportée à la ville peut être interprété comme un discours idéologique. Les critiques adressées aux déséquilibres urbains sociaux et environnementaux sont d'un autre ordre, de type pragmatique : ils sont directement en relation avec une réalité tangible et appellent une solution concrète.

Même si les WDR les plus anciens contiennent parfois déjà des passages soulignant les qualités de la ville, les WDR plus récents en contiennent davantage. La représentation de la ville tend ainsi à s'améliorer en quantité tout comme dans son contenu.

## **DISCUSSION**

Les informations recueillies grâce aux analyses du contenu des WDR ont été complétées par des entretiens auprès d'acteurs de terrain de la Banque mondiale<sup>10</sup>. Ces entretiens ont notamment permis la mise en perspective de cette production théorique de la Banque – les WDR - avec des témoignages relatifs à son fonctionnement et à ses pratiques effectives. Ces deux sources nous permettent de discuter l'une après l'autre l'hypothèse du biais anti-urbain émise par Prud'homme et celle du tournant urbain actuel de la Banque mondiale.

### **L'EXISTENCE D'UN BIAIS ANTI-URBAIN**

Prud'homme identifiait trois origines à ce biais : l'idéologie anti-urbaine occidentale (a), la théorie économique (b) et la politique des Etats (c).

(a) La figure-type de la surconcentration est particulièrement à même d'illustrer l'influence idéologique occidentale. La démesure de la ville, exprimée notamment par Rousseau, Howard ou encore Mumford, constitue en effet un de pilier de la condamnation urbaine en Occident (SALOMON CAVIN, 2005). Aujourd'hui encore très ancrée dans une vision malthusienne du monde, elle conduit toujours à voir les grandes concentrations urbaines avant tout comme des catastrophes (MORICONI-EBRAD, 1996). L'actualité de cette projection du Nord sur les

---

<sup>10</sup> Nous avons effectué trois entretiens avec des consultants de la Banque mondiale. Le premier, ingénieur et géographe urbain, est actif depuis 5 ans au sein de la Banque. Le deuxième, économiste, se préoccupe de questions liées à la ville depuis les années 1970. Il en est de même pour le troisième, qui est architecte de formation et spécialiste de la planification urbaine.

développements urbains du Sud est particulièrement bien illustrée par l'ouvrage de Mike Davis « *Le pire des mondes possibles* » (2006) (ANGOTTI, 2006).

(b) Avec le WDR 2009, la Banque mondiale semble bien débiter sa « *Space Odyssey* » (WALTHER, 2009) en commençant par les villes. La figure 1 révèle en effet que, jusque dans les années 1990, le taux d'occurrences urbaines et rurales était bas, ce qui semble indiquer que la dimension spatiale était peu présente de manière générale, même si le rural était toujours un peu plus présent que l'urbain. Par contre, au cours de ces vingt dernières années, l'espace a gagné de l'importance et le WDR de 2009 en constitue un indicateur emblématique.

(c) L'analyse des WDR ne nous apprend rien quant à la volonté des pays du Sud, qui auraient été plus enclins à favoriser les campagnes que les villes. Par contre, nos interlocuteurs ont proposé quelques pistes qui restent à explorer. Ainsi, les pays du Sud demanderaient davantage d'aide pour les campagnes que pour les villes. Une raison principale invoquée est la crainte de la famine : « *Il y a eu dans beaucoup de pays pendant très longtemps des problèmes alimentaires, des peurs de ne pas avoir assez pour nourrir les peuples, d'où l'idée que c'est l'agriculture qui devait recevoir le plus d'attention et donc le plus d'aide.* » (Entretien avec expert, 3. 12. 2009). Toute légitime qu'elle soit, cette stratégie a eu pour conséquence d'orienter une grande part des capitaux sur les régions rurales des pays du Sud.

Les entretiens ont aussi montré que d'autres causes, plus pragmatiques qu'idéologiques, pourraient expliquer l'existence d'un biais anti-urbain. Par exemple, l'octroi de prêts pour les villes est plus difficile parce que la demande de prêt doit passer par les gouvernements centraux, ce qui ralentit passablement les procédures. Dans la même optique, il serait plus laborieux de mettre sur pied des projets urbains – qui sont complexes à élaborer et à réaliser – que des projets ruraux. Le caractère procédurier du fonctionnement de l'institution peut donc constituer un obstacle pour certains octrois de prêts.

Enfin, il est utile de rappeler que jusqu'à ces dernières années les pays du Sud étaient généralement caractérisés par des économies dominées par le secteur primaire et par une population plus importante dans les régions rurales que dans les zones urbaines. L'objectif principal étant de lutter contre la pauvreté, l'aide s'est par conséquent concentrée dans les zones rurales.

#### **UN TOURNANT URBAIN DISCUTABLE**

Alors que l'existence d'un biais anti-urbain telle que Prud'homme la définit semble partiellement confirmée, une réponse nuancée peut être apportée à la question de savoir si la Banque mondiale connaît actuellement un tournant urbain.

L'analyse de l'évolution du contenu des WDR laisse en effet clairement supposer le passage d'un discours sans ville ou hostile à la ville à un discours urbain plutôt favorable à la ville. La ville est de plus en plus présente et valorisée. Dans les WDR, l'on parle actuellement plus de la ville qu'il y a 20 ans et encore davantage qu'il y a 30 ans. Ce faisant, alors que les commentaires négatifs ont tendance à s'atténuer, les migrations vers les villes sont vues d'un œil moins critique et la crainte des villes dites surdimensionnées semble moins présente. La concentration urbaine devient une opportunité à saisir pour les pays en développement après avoir été longtemps considérée comme un problème, une menace ou encore un frein au développement. Si les critiques demeurent adressées aux villes, elles concernent plus

directement des situations tangibles liées à l'environnement et aux conditions de vie dans les villes.

Ajoutons que dans le sillage du WDR 2009, il y a actuellement une multitude de documents et d'événements concernant les villes qui apparaissent et qui témoignent de l'intérêt croissant que la Banque mondiale accorde depuis une dizaine d'années à la ville. Citons par exemple l'organisation des symposiums de la recherche urbaine, le lancement du programme de promotion des villes durables Eco2Cities et enfin, la publication de sa nouvelle stratégie urbaine dont l'ambition est, dans le sillage du WDR 2009, de « *mettre l'urbanisation au service de la croissance et de la lutte contre la pauvreté* » (World Bank, 2009)<sup>11</sup>.

Ce tournant urbain doit cependant être nuancé. La première nuance découle de notre analyse qui montre que la ville n'a jamais été totalement absente des WDR et, quand elle était présente, pas toujours décriée. Mais il est clair que la présence de la ville s'est par contre nettement accentuée.

La seconde nuance concerne l'importance accordée aux WDR. Les entretiens ont en effet révélés que les WDR constituent ou sont considérés essentiellement comme une production académique destinée davantage à des scientifiques qu'aux autorités. Ainsi, ils ne seraient pas directement représentatifs des actions et des politiques de la Banque. Leurs impacts concrets sur les politiques des Etats concernés sont discutables. Par conséquent, l'importance et la considération croissante accordée à la ville observée dans les WDR ne correspondent pas nécessairement à des changements tangibles dans la manière d'appliquer les politiques de développement. Ainsi, nos interlocuteurs soutiennent qu'à l'heure actuelle, nous ne pouvons pas réellement parler d'un tournant urbain majeur et inédit dans les actions de cette organisation. En effet, les préoccupations urbaines ne seraient pas nouvelles : elles étaient présentes dès les années 1970 : « *Dans la pratique, la Banque mondiale n'ignorait pas totalement la ville, car les prêts concernaient souvent, directement ou indirectement le fonctionnement des villes.* » (Entretien avec expert, 3. 12. 2009). C'est par ailleurs à cette période que des consultants spécialisés pour appréhender les questions liées à la ville, comme deux de nos interlocuteurs, ont été recrutés. Il faut noter que la nomenclature utilisée pour la classification des projets porte à croire qu'il y a très peu de projets urbains en regard des projets agricoles. Elle cache cependant le fait que de nombreux projets (par exemple une route reliant deux villes) importants pour les villes n'apparaissent pas comme des projets urbains. La Banque serait en outre l'une des premières institutions d'aide au développement à s'être intéressée sérieusement aux finances locales et à inciter les pays du Sud à la décentralisation, ce qui revient à « *donner un peu plus de pouvoir aux villes* » (Entretien avec expert, 3. 12. 2009).

Enfin, la reconnaissance de l'importance de la ville aurait été plus implicite dans les actions de la Banque, qu'explicite dans ces publications. Au sein des institutions internationales, elle se serait même démarquée par son intérêt précoce pour les questions urbaines : « *Je dirais pour ce qui concerne les pays en développement dans l'après-guerre, que la Banque n'a pas échappé à un biais anti-urbain, mais c'est à peu près sûrement l'institution internationale où ce biais a été le moins marqué.* » (Entretien avec expert du 3. 12. 2009).

---

<sup>11</sup> Toutes les initiatives de la Banque mondiale relatives à la ville sont désormais regroupées sur un site : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTURBANDEVELOPMENT/0,,menuPK:337184~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:337178,00.html> (consulté le 30.04.2010).

À défaut de parler d'un tournant, nos interlocuteurs préfèrent parler d'une évolution logique liée au contexte démographique mondial marqué par une urbanisation croissante.

## **CONCLUSION**

Sur la base d'un corpus original, cette analyse a finalement permis de montrer que la ville est reconsidérée par la Banque mondiale. Elle est à la fois plus présente et plus valorisée qu'elle ne l'a été.

Cependant l'hypothèse d'un tournant urbain n'a pu être totalement vérifiée car deux logiques doivent être distinguées. D'une part, celle de la production théorique et d'autre part celle des actions menées par la Banque. Le tournant urbain est nettement perceptible en ce qui concerne les WDR. Mais l'on ne peut parler de tournant en ce qui concerne l'action de la Banque mondiale puisque cette dernière a depuis longtemps pris en considération - plus ou moins directement, plus ou moins explicitement il est vrai – la ville.

## BIBLIOGRAPHIE

- ANGOTTI TOM, 2006 : « Apocalyptic anti-urbanism: Mike Davis and his planet of slums », *International Journal of Urban and Regional Research*, 30. 961-968.
- CHARNOZ OLIVIER et SEVERINO JEAN-MICHEL, 2007 : *L'aide publique au développement*. Paris : La Découverte.
- GIRAUT FREDERIC, 2009 : « Les ambiguïtés de la nouvelle doctrine spatiale de la Banque mondiale », *Cybergeo*, La Banque mondiale et la géographie, mis en ligne le 02. 10. 09. URL : <http://www.cybergeo.eu/index22695.html>
- GLASS RUTH, 1989 : « Clichés of Urban Doom », in: GLASS RUTH, *Clichés of Urban Doom*, Oxford ; New York : Basil Blackwell, 125-128.
- LIPTON MICHAEL, 1977 : *Why poor people stay poor : Urban bias in world development*. London : Temple Smith.
- MAINGUENEAU DOMINIQUE, 2002 : « Les rapports des organisations internationales : un discours constituant ? » In RIST GILBERT (dir.), *Les mots du pouvoir, sens et non-sens de la rhétorique internationale*. 119-132.
- MATHIEU NICOLE, 2007 : L'urbaphobie dans la relation ville/campagne. Communication au Colloque « Ville mal aimée, ville à aimer » 5-12 juin 2007, Cerisy La Salle. URL : [http://www-ohp.univ-paris1.fr/Textes/Mathieu\\_Prov.pdf](http://www-ohp.univ-paris1.fr/Textes/Mathieu_Prov.pdf)
- MEIER GERALD et SEERS DUDLEY, 1984 : *Pioneers in Development*. Washington & Oxford : The World Bank and Oxford University Press.
- MORICONI-EBRARD FRANÇOIS, 1996 : « Explosion urbaine, le sens de la démesure », *Le Monde diplomatique*, juillet, 13.
- MORICONI-EBRARD FRANÇOIS, DENIS ERIC, MARIUS-GNANOU KAMALA, 2010, « Repenser la géographie économique ». Les arrangements du rapport de la Banque Mondiale avec les sciences géographiques urbaines », *Cybergeo*, La Banque Mondiale et la géographie, mis en ligne le 20 mai 2010. URL : <http://cybergeo.revues.org/index23144.html>. Consulté le 23 juillet 2010.
- OSMONT ANNICK, 1995 : *La Banque mondiale et les villes*. Paris : Karthala.
- PRUD'HOMME REMY, 2007 : Le biais anti-urbain dans les pays en développement. Communication au Colloque « Ville mal aimée, ville à aimer » 5-12 juin 2007, Cerisy La Salle. URL : [http://www-ohp.univ-paris1.fr/Textes/Prudhomme\\_Last.pdf](http://www-ohp.univ-paris1.fr/Textes/Prudhomme_Last.pdf)
- RODRIGUEZ-POSE ANDRÉS, 2010 : « Economic geographers and the limelight: the reaction to the 2009 World Development Report », Working papers series Economics and Social Sciences. URL : <http://repec.imdea.org/pdf/imdea-wp2010-01.pdf>
- SALOMON CAVIN JOËLLE, 2005 : *La Ville, mal-aimée*. Lausanne : Presse polytechnique et universitaire romande.
- SALOMON CAVIN JOËLLE, 2009 : « Eloge de la concentration urbaine. Plaidoyer de la Banque mondiale en faveur de la grande ville ». *Cybergeo*, La Banque mondiale et la géographie, mis en ligne le 02. 10. 09. URL : <http://www.cybergeo.eu/index22685.html>

SALOMON CAVIN JOËLLE, à paraître : « Idéologie et sentiment », In Salomon Cavin, J. Marchand, B. (dirs.) *Anti-urbain : origines et impacts de l'urbaphobie* (titre provisoire), Lausanne : PPUR.

SALOMON CAVIN JOËLLE et MARCHAND BERNARD (dirs.), à paraître, *Anti-urbain : origines et impacts de l'urbaphobie* (titre provisoire), Lausanne : PPUR.

SCHOEPFER ISABELLE, 2010 : *L'évolution du discours urbain de la Banque Mondiale*, mémoire de master en géographie humaine de l'Université de Neuchâtel (non publié).

THE WORLD BANK, 1978-2010 : *World development reports*. Washington : The world Bank.

UN-UNITED NATIONS, 2007 : *World Urbanization Prospect: the 2007 Revision*, Population Division. URL:

[http://www.un.org/esa/population/publications/wup2007/2007WUP\\_Highlights\\_web.pdf](http://www.un.org/esa/population/publications/wup2007/2007WUP_Highlights_web.pdf)

VAN HAMME GILLES, VAN CRIEKENGEN MATHIEU et LENNERT MORITZ, « Le rapport sur le développement de la Banque mondiale : un changement de paradigme en trompe-l'œil », *Cybergeo*, La Banque Mondiale et la géographie, mis en ligne le 26 avril 2010. URL : <http://cybergeo.revues.org/index23068.html>

WALTHER OLIVIER, 2009 : « The World Development Report 2009 : The Beginning of a Space Odyssey ? » *Cybergeo*, La Banque mondiale et la géographie, mis en ligne le 02. 10. 09. URL : <http://www.cypergeo.eu/index22771.html>

WEBER MAX, 1965 : *Essais sur la théorie de la science*, Paris : Plon.

WILLIAMS RAYMOND, 1985 : *The country and the city*, London : The Hogarth Press.

YATTA PAUL FRANÇOIS, 2006 : *Villes et développement économique en Afrique*. Paris : Economica.