

Research on the food system of Mexico City shows how the area from which the city's food supplies are drawn has expanded from the neighbouring hinterlands to take in the entire country as well as drawing on foreign imports. This growth of urban demand has been accompanied by oligopolistic control of wholesale markets, partly through control of credit and transport, that greatly restricts the ability of low income consumers and low income producers to bargain for the best prices or challenge the great intermediaries. These control, directly and indirectly, a huge supply network throughout the country and massive distribution networks in the metropolitan area. Prices paid to producers are minimal and only a fraction of those paid by consumers. Moreover, increases in food prices to urban consumers are seldom reflected in increased prices to producers. The author concludes:

"In the last analysis, the food system of Mexico City has developed along lines which direct many of the best resources of the Mexican countryside not toward feeding the inhabitants of rural villages or provincial towns, but toward supplying metropolitan consumers -- either because the latter can exercise greatest monetary demand or because, despite being poor, they make up the immediate political constituency of the government. As a result, certain dietary advantages have come to be associated with migration to the capital. If not accompanied by new and vigorous action to assure similar levels of consumption in the countryside, programs to ensure adequate access to foodstuffs among low-income families in Mexico City are likely to have the contradictory effect of encouraging further immigration, further increases in the volume of food consumed within the boundaries of the city, further extractions from an already burdened country-side -- and then a closing of the circle once more as new families migrate toward the metropolis. The key to changing the course of events most obviously lies in improving the quality of life in the countryside, and in refashioning the network of intermediation which now stands between many local populations and any meaningful attempt to reserve a part of their food-related resources for their own benefit" ^{1/}

^{1/} Cynthia Hewitt de Alcantara. Patterns of Socioeconomic and Political Interaction in the Food System of Mexico City: Implications for National Policy, (op.cit.). Similar trends have also been documented in Nicaragua where government policies increasing food availability to low income consumers, especially in urban areas, have been accompanied by a proliferation of the numbers of people involved in food commerce and marketing and by accelerated in-migration to the cities, especially Managua and Estali, from rural areas. See "Managua es Nicaragua...", op. cit.

These urban marketing problems are widespread. UNRIED research with GIA* in Chile shows that oligopolistic control of wheat milling and milk processing results in vastly increased price spreads between consumers and producers. Moreover, when consumer real prices rise, there are no corresponding increases to wheat or milk producers.^{1/}

This concentration of market control in the principal cities often results in products being brought from distant provinces to central wholesale markets, in Mexico City or Managua for example, and then being shipped back to the same provinces to smaller urban markets there.^{2/} In addition, urban based agro-industry complements and helps make possible this oligopolistic control of food markets by a few wholesalers to the disadvantage of both producers and consumers. In Nicaragua, for instance, urban based agro-industry furnishes important parts of the diets not only for better-off urban groups but also for meeting the minimum consumption needs of the poor, both in urban and most rural areas. It also supplies the raw materials for numerous small industries and artisanal activities. This dependence of the national food system on a relatively few key agro-industrial activities concentrated in Managua has become increasingly evident during the current crisis.^{3/}

Another important economic flow into rural areas is in the form of large scale investments in roads, irrigation, agro-industrial infrastructure and facilities, etc. Again the results do not generally benefit poorer rural groups and often hurt them. Rural labourers in the areas affected seldom have the skills required for modern

* GIA, Grupo de Investigaciones Agrarias (Chile)

1/ GIA, "Los Casos del Trigo y la Leche", op. cit.

2/ See Cynthia Hewitt de Alcantara, op. cit. and also, Distribución y Consumo Popular de Alimentos en Managua, CIERA, Managua, 1983 and "Estrategia Alimentaria en Nicaragua". (draft), CIERA, Managua, June. 1983.

3/ CIERA, "Managua es Nicaragua..." Op. cit.

construction technology so that the contractors usually bring in more skilled workers. This was particularly evident in the huge investment that accompanied oil development in Tabasco, Mexico. Relatively few workers were hired from the region itself and local unemployment often mounted.^{1/} Moreover, the investments are almost invariably made to support the growth processes that are causing increased rural pauperization and polarization.

These processes of economic growth associated with commercial exports abroad and to the cities are accompanied by imports of manufactured consumer goods and processed foods into rural communities. Local handicrafts and small industries are abandoned as they cannot compete. Rural consumers purchase attractive processed foods and soft drinks in place of traditional local foodstuffs, paying much more for nutritionally inferior products. Again, in most Latin American countries this kind of "development" has short-and-medium term negative impacts, as well as some positive ones, for many rural groups.

There are, of course, numerous other economic flows into and out of rural areas associated with the urban explosion. In the foregoing discussion we have attempted to mention only some of the most important ones in areas where recent research has been carried out. In other areas different economic flows may prove to be more significant such as rents, taxes, investments in public health or education, etc. The main point is that within the existing structures of most Latin American countries, the growth processes associated with the urban explosion result in greater rural social differentiation benefiting some rural people but also harming many large social groups.

^{1/} The Impact of Oil Development in Tabasco (op. cit.)

Environmental: The most direct environmental impact the urban explosion has on neighboring rural societies is the cities' greedy absorption of lands and waters that were formally used for agriculture, and the discharge of urban waste into waters and air flowing to the countryside. These effects are highly visible and often dramatic.

As mentioned above, much of the formerly highly productive agriculture land in the valley of Mexico is now part of the metropolis. The city's sewerage contaminates thousands of hectares, but also supplies fertile organic matter for a few farmers. Polluted air stunts many trees and crops. But as agricultural land availability is not a principal factor limiting development in most Latin American societies, the overall effects on rural people and production of urban absorption of farmlands do not seem to be very significant. For example, the urban area of Ciudad Obregón, Sonora, México now occupies about 15% of the Yaqui Valley's best agricultural lands 1/. But irrigation water is a much more stringent limiting factor for agricultural expansion in the Valley than is land suitable for irrigation.

The tremendous and expanding consumption of water by Mexico City led to diversion of considerable water from the Lerma river drainage system for urban use. This water does not re-enter the Lerma as Mexico City is in another valley. The Lerma natural system had already been seriously disrupted by construction of several large dams for power and irrigation, by deforestation and erosion in headwater areas, and by industrial wastes dumped in the river. The expansion of commercial

1/ SAS-IFIAS*, "Proceso de Organización Campesina en el Valle de Yaqui", (draft), Mexico, D. F. 1984.

* SAS, Sistemas Alimentarios y Sociedad. IFIAS, International Federation of Institutes for Advanced Studies.

agriculture had also been accompanied by use of heavy machinery compacting the soils. In a semi-arid area where irrigation had been extended close to its maximum limits, the combination and interactions of these processes produced large-scale salinization of irrigated lands. There is not sufficient water in the river, especially in dry years, to permit washing the salts from the soil. The increased urban consumption of water in Mexico City in combination with various other processes of economic growth in the Lerma valley itself set in motion a cumulative process of wide-scale soil degradation that is already seriously damaging agriculture in the Bajío and may soon become a major obstacle for the region's future development. 1/

In Tabasco extensive drainage infrastructure constructed in response to the demand for plantation crops in the area during the 1940's and 1950's had upset that region's natural water regime in large coastal areas causing serious damage to their agricultural potential. Much of the state was originally heavily forested but during the past three decades nearly all the forests have disappeared to provide pasture for expanding livestock production. This also has had serious negative ecological impacts. The oil boom in the 1970's in the region has caused further damage to agriculture through construction of facilities, pipelines, roads, pollution and rapid urban expansion. The poorer peasant groups are least able to adopt effective strategies for coping with these ecological changes. 2/

1/ "El Desarrollo de los Cultivos Comerciales en el Bajío", op. cit.
2/ "El Impacto del Desarrollo Petrolero", op. cit.

The reason for citing these cases in Mexico is that they are illustrative of processes accompanying the urban explosion with damaging ecological impacts throughout rural Latin America. There is no space to document this country by country and in many the necessary research has not yet been done to enable one to do so in detail. Ample evidence now exists, however, to assert that the cases mentioned here are not isolated examples.

The growth of urban centres is accompanied by construction of roads and other lines of communications among them. A network of cities is emerging closely connected among themselves but much less so with the surrounding rural areas. Feeder roads to peasant farming areas not producing valuable export products are practically non-existent in many regions. This strengthens the urban-rural dichotomy and makes more difficult eventual participation of poorer rural groups in development. On the other hand, it helps protect many peasant communities from even more rapid disintegration and polarization accompanying the expansion of agro-exports and other growth processes within existing social structures.

Social, Cultural and Political: The urban explosion and associated growth processes causing and accompanying it are engendering profound social, cultural and political changes. As mentioned earlier, new social classes are emerging. The old post-colonial order has already been shattered in many countries and is rapidly disintegrating in others. Traditional oligarchies based largely on control of land have only marginal influence nationally, except in a few countries

such as Ecuador, Guatemala, El Salvador and Honduras. Even in these countries they have had to become capitalist entrepreneurs and share their power with the military, professionals and technocrats, financiers, importers, exporters, industrialists, transnational corporations and other foreign investors and their associates. The break with the old order has of course been most complete in Cuba, while Nicaragua is currently in the process of radical change. But modifications in social and power structures have been almost equally dramatic in Mexico, Chile, Argentina, Venezuela and many other countries, although with less popular participation by poorer urban and rural groups.

These social and political changes have usually been slower in rural than in urban areas, but they are accelerating. The research in Tabasco analyzes in detail how the post-revolutionary large plantation owners were displaced in the regional power structure first by commercial livestock producers and then by a new urban bourgeoisie associated with the oil boom 1/. The Sonora study documents how peasant organization to resist the impoverishment accompanying the expansion of large scale modern agriculture is becoming a major social force in the region, influencing substantially the course development is taking and its impact on poorer social groups 2/. The ICAD* studies of the 1960's documented numerous processes of rural social and political change in seven Latin American countries 3/. The UNRISD research in Nicaragua analyzes these trends during and after the Somoza period 4/.

1/ "Impacto del Desarrollo Petrolero" op. cit.

2/ "Proceso de Organización Campesina" op. cit.

3/ Agrarian Structure in Latin America op. cit.

4/ A preliminary Analysis of the Nicaraguan Food System, op. cit.

* ICAD (International Committee for Agricultural Development)

Migration, together with modern communications, increasing literacy and other social changes have also resulted in a cultural revolution in many rural areas. The cities, populated in part by recent rural migrants, are absorbing many elements of traditional rural cultures, but the reverse impacts are probably even more significant for the future.

Chile during the 1960's and early 1970's provides an example of how these social and cultural changes may find political expression. There were increasingly militant demands for land reform by Chilean peasant and worker organizations during the 1960's. At that time Chile was already predominately urban and net rural population growth had practically stagnated, largely because of out-migration. The archaic hacienda system was disintegrating and was being replaced by large commercial farms that depended on a smaller permanent labour force, greater mechanization and more seasonal laborers. Many of the worker-tenants who received part of their wages in the usufruct of land on the haciendas perceived that they would be better off as independent producers than as tenant labourers. Others were being expelled from the haciendas to make room for more mechanized commercial farming.

Agricultural workers' unions and peasant organizations grew rapidly and there were increasingly insistent demands for land reform. Many unions of farm labourers pressed for expropriation of the large farms so that they could be owned and operated cooperatively by the labour force. Tenant labourers and sharecroppers, on the other hand, tended to favour subdivision of the large estates. Small holders on marginal lands pressed for access to extensively used good lands on the haciendas. Indians in the south organized to demand return of lands from which they had been illegally expelled.

This widespread worker and peasant mobilization was only possible because of the pluralistic and democratic political system in Chile at the time. Urban labour union and middle class groups were the main constituents of political parties that were competing for peasant and rural worker support. The fact that many peasants and rural workers had worked in the mines and in the cities and had participated there in urban based unions and political parties provided a tremendous stimulus to rural organization, political pressures and radical economic and social demands by peasants and farm workers.

The popular unity government and Chilean democracy were overthrown by the 1973 military coup. Popular organizations were suppressed or rigidly controlled. The land reform was undone. In historical perspective, however, this may appear more a temporary aberration than a permanent reversal of a process towards genuine integrated rural development in that country.

AMPS' Questions

In its guidelines for regional papers AMPS posed twelve questions. These have been implicitly discussed in the preceeding sections. By way of conclusion I will comment briefly on each.

1. What is the general effect of the rural exodus on development of rural areas?

One must ask: Effects for whom? Over what time period? Where? As seen above, these effects are highly variable from place to place and time to time. Moreover, the effects of the rural exodus itself are submerged by the effects of the processes of socio-economic change that are associated with the increasing incorporation of Latin America

in the world economy. These processes help explain the urban explosion in the region, the population explosion and numerous other changes occurring that were mentioned above.

The important question is not the effects of the urban explosion on development in rural areas. Instead, it is what, given the present situation, are the historically viable alternatives in Latin America for other styles of development that would be accompanied by less hardship and injustice for poorer groups and better achieve development goals as set forth in the United Nations Charter and other expressions of the emerging international consensus? This was the kind of question the historian R.H. Tawney asked when he studied the enclosures with their devastating effects for the English peasantry in the 16th century. Tawney's analysis concluded that they were not inevitable. Alternative policies that could have been historically viable would have permitted England to develop into a rich industrial democratic power with much less social cost. However, this would have required a different alignment of social forces at the time the enclosures took place 1/.

The Cardenist period in Mexico (1934-40) as well as recent experiments in several other countries, all indicate that there are alternative development paths that could be more favourable for the rural poor while still taking advantage of the opportunities for economic growth 2/. Growth, however, would have to be directed towards meeting popular needs and autonomous self reliant development and not primarily towards maximum profits for the elites and foreign investors. One does not have to endorse the political system or ideological premises of the Cuban revolution to appreciate that more integrated development

1/ R. H. Tawney, The Agrarian Problem in Sixteenth Century England, Longmans, Greene & Co., London, 1912.

2/ Other examples of alternative strategies more favorable for the rural poor are provided by Chile from 1965 to 1973, by the emerging process in Nicaragua after 1979, by Peru from 1968 to 1971 and Cuba after 1959.

benefitting particularly the rural poor has been achieved in that country 1/. A basic requirement for a more equitable development is that the rural and urban poor have the ability to organize themselves democratically so as to constitute important social forces with sufficient power to exert a crucial influence over national development strategies 2/.

2. Does migration relieve pressure on the land?

Net out-migration will necessarily imply lesser pressure on the land in the strictly mathematical sense of persons per hectare in a particular area at a particular time. We have seen above, however, that social and political pressures for land reform may increase at the same time as rapid out-migration is occurring. There are numerous other variables at play. Also the urban experience and aspirations of migrants who return may contribute to increase militancy. In general, one cannot affirm that migration relieves social and political pressures on land. It may or it may not in different situations.

3. Does the departure of young migrants from rural areas damage prospects for rural development?

For the reasons discussed at some length earlier, it generally does not if present dependent development strategies are continued. This out-migration may be a temporary obstacle to implementing alternative autonomous and self reliant strategies, however, if these become politically feasible.

1/ Cuba achieved relatively rapid economic growth during the late 1960's and 1970's while meeting the populations basic needs and maintaining a relatively egalitarian income distribution. See Claes Brundemus, Economic Growth, Basic Needs and Income Distribution in Revolutionary Cuba, Research Policy Institute, University of Lund, Sweden, 1981. Also see Medina Benjamín, Joseph Collins and Michael Scott, No Free Lunch (Food and Revolution in Cuba today), Food First, San Francisco, Calif., 1984 (forthcoming).

2/ For a discussion of some of the issues that are likely to arise in following such an alternative development strategy in Latin America see: S. Barraclough and P. Marchetti, "Agrarian transformation and food security in the Caribbean Basin" in Towards an alternative for Central America and the Caribbean, George Irwin and Xavier Gorostiaga, Editors, Institute of Social Studies, The Hague, Netherlands, 1984, (forthcoming).

4. Does the departure of young people have positive effects, and does leaving a high proportion of children and old people have a negative backlash?

One must first ask positive or negative effects for whom and under what circumstances?

The young people who leave are often able eventually to improve their social and economic status, although many may not. There is little evidence that their departure slows economic growth in rural areas or results in even worse conditions for those who remain than would otherwise have been the case, unless there is a fundamental change in dominant development strategies.

5. Does high out-migration result in more mechanization and worsened income distribution?

As shown above, migration is most frequently caused by processes that bring about more mechanization and more polarized income distribution. It is more a result of mechanization than its cause. Of course, exceptions can be found.

6. What are the effects of migration on production levels?

We have argued that no generalizations can be made in this respect. It depends on each situation and on the development strategy being followed nationally.

7. Does out-migration result in an increase in rural wage labour?

Not usually. It is associated with the same processes that cause peasants to lose or abandon their lands to become wage labourers or migrants. Rural wages however, may eventually increase in rural areas where commercial farming expands and labour is scarce.

8. What is the effect in rural villages of remittances?

It was seen above that in some poor communities migrants' remittances can be very significant and help keep the community viable. Their effect on the rural economy, however, is variable, depending on numerous factors specific to each place and time. One of the principal factors affecting this is, of course, the real style of development taking place.

9. How does the rural exodus affect social change? Is it positive or negative?

The important social changes are brought about by the processes causing the exodus and not by the exodus itself. Whether these changes are positive or negative is a more subjective judgement. From the standpoints of the poorer groups most affected they are frequently perceived as negative. Objective measures, such as changes in nutritional status, seem to confirm this. In the longer run, however, they may be positive for these groups if they help bring about changes in development styles so that in the future the rural and urban poor have more genuine participation in decision-making nationally and locally.

10. Is it good or bad for the rural sector to be closely tied to urban growth?

The rural and urban sectors ultimately must develop or regress together for reasons explained above. However, for some rural areas the relationship may be an inverse one, at least for several years. When the cities expand production may decline in neighboring poor communities ^{1/}. This is largely explained by the fact that many poor peasants find alternative employment in nearby urban areas during periods of expansion.

^{1/} Eduardo Cifuentes. "The peasant: residual factor claimant" (mimeo), Centro de Investigaciones para el Desarrollo Rural (CIDER), México, D.F., 1980.

This diminishes their need to work the land at rates of return well below the minimum rural or urban wage.

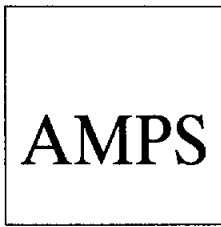
11. To what extent has the urban explosion exacerbated the "urban bias"?

It was shown earlier that the urban bias is really a class bias benefitting principally urban based elites. Some of these benefits, however, trickle down to poorer urban groups. The study of the Mexican City food system by Cynthia Hewitt discussed above shows how this can contribute to the rural exodus through subsidized urban food and extremely low prices to peasant producers. To the extent urban laborers and other urban poor become a stronger social force and form alliances with peasants and rural workers, the urban explosion helps reduce the "urban bias".

12. What are other effects of the urban explosion on rural development in addition to out-migration?

These were discussed at length in the preceeding section under the sub-headings of demographic; economic; environmental; and social, cultural and political. These subdivisions are arbitrary and there are many impacts and interrelations that have not been mentioned. I believe the principal ones for the region were noted, however. It should be emphasized again that these cannot be regarded as effects of the urban explosion. It is more realistic to see them as flows and interactions among sub-systems of complex societies that are being profoundly modified by socio-economic processes associated with the region's increasing insertion into the world economy. The profound structural changes accompanying these processes may eventually contribute to the adoption of alternative development strategies in which rural peasants and workers

and poorer urban groups have more genuine participation and which aim towards greater national and regional autonomy and self reliance. In most Latin American countries to date, however, the impacts of present development strategies and the urban explosions accompanying them have tended to be negative for many large rural groups.



For a new international order:

WORLD SOCIAL PROSPECTS ASSOCIATION

ISPW.1/16

FIRST INTERNATIONAL SOCIAL PROSPECTS WEEK

(5-9 November 1984)

THIRD WORLD URBAN INNOVATION

Managing growth and development

By Thomas L. Blair

AMPS Palais des Nations (UNITAR), 1211 GENEVE 10

Third World urban innovation

Managing growth and development

Thomas L. Blair

This article surveys recent studies of Kingston, Delhi, Nairobi, Lusaka, Dacca and Mexico City and draws conclusions from their collective experiences. Practical implications of the case studies are outlined (including the need for an adequate and regulated supply of residential land) and the author lists an agenda of urban policy objectives. The article concludes by pointing out that the phenomenon of Third World urbanization has a positive side as an information source from which all the world's cities can learn.

Keywords: Physical planning; Land use; Third World

The author is Professor of Social and Environmental Planning and Director of the Habitat Forum Centre, School of Environment, The Polytechnic of Central London, Marylebone Road, London NW1 5LS (Tel: 01-486 5811).

The massive problems of Third World cities are well-known – accelerating population growth and sprawl, poverty and unmet basic needs, employment and services, degraded environments, inadequate infrastructure investment, etc – but how well have these problems and their consequences been dealt with by policy makers and planners, government, the private sector and international aid and lending agencies? And what are the prospects for the future, especially for low-income communities and the urban poor?

This article offers a commentary on papers contributed to a forthcoming book on urban innovation.¹ The papers examine the experience of Third World cities and governments in formulating, implementing and evaluating policies for improving urban settlements, especially low-income communities. They often anticipate new problems and suggest new directions, thereby providing correctives for immediate application and insights for future policy changes.

Five key questions facing policy and decision makers at local, national and international levels provide a unifying perspective for this article.

- (1) *Urban development and human settlements planning.* Can we identify successful examples of policies, strategies and guidelines for meeting urban settlement needs, particularly in the related areas of housing, employment, improved basic services, and resource-generating activities?
- (2) *Urban management and finance.* Are there any successful least-cost departures from conventional urban planning, management and financial practices which are capable of wider application?
- (3) *Urban planning for low-income communities.* What are the prospects for an integrated approach to urban plan implementation, one which involves community participation, local resources and appropriate technology?
- (4) *Education and public participation.* How can new innovations in training, education and research be of use to planners, managers and the communities they serve?
- (5) *National and international action for settlement development.* Can we

¹T.L. Blair, ed, *Urban Innovation Abroad: Problem Cities in Search of Solutions*, Plenum, New York, forthcoming 1983.

identify appropriate changes in public policy and international action, aid and investment activities, which are required to implement development and improve settlements, especially low-income communities?

Kingston

In Kingston, capital of Jamaica, planned management of urban growth is considered an essential element of national and metropolitan policies to counter the adverse effects of rapid urbanization. Current strategies, described by Gloria Knight, an urban administrator, seek to reduce rural-to-urban migration, contain city growth, improve living and working environments, restructure population densities, and create new centres of economic growth and employment supportive of national development requirements.

It is increasingly apparent, however, that provision of shelter and services for the large mass of Kingston's urban dwellers living in sub-standard housing areas and squatters settlements is a key issue requiring immediate direct action. Consideration should be given, says Knight, to strategies for housing the poor which provide access to a wider variety of shelter options within a planned programme, at standards which are affordable and safe, and assisted by innovative cost-reducing building techniques and financing schemes. Strategies for improving the delivery of public services, presently under study, include a range of new approaches:

- Government provision of land for sale as serviced plots to encourage self-help building.
- Granting security of tenure to tenants and squatters to stimulate their improvement efforts.
- Encouraging commercial and industrial development in designated residential areas to broaden the local tax, employment and resource-gathering base.
- Introducing a 'betterment' taxation system so that government can recapture the costs of land use development for redistribution to poorer areas.
- Rationalizing public service networks and provision of utilities in areas of greatest social need.

Kingston's experience portrays a richness, intensity and variety of planning strategies, but limited implementation possibilities, at least in the short term. There is an urgent need to strengthen the Kingston local authority's fiscal powers and its ability to generate resources and direct their allocation to projects benefiting low-income communities and the unemployed. The authority must also be enabled to play a more strategic role in urban development and coordination of the overlapping and often conflicting activities of public service agencies.

A major task ahead is the creation of a centralized development agency within local government which is action-oriented, flexible in outlook, sensitive to human and material resource issues, and based on realistic assessments of achievable objectives. Its institutional style and activities would be enhanced by a commitment to integrated planning and implementation. To be effective such an agency would require a chief executive

with demonstrable diplomatic skills; a management organization with prestige, links with major sectoral public agencies and private enterprises, and ready access to decision makers; trained staff of multi-professional backgrounds working together towards common solutions; and the involvement of client communities as an essential component of all urban projects. In this regard, lessons can be learned from the success of the Urban Development Corporation, a special-purpose agency initiated by the Jamaican government, to act 'as a developer in the public interest and to make development happen in designated areas'.

Delhi

A broad set of unresolved issues impede the progress of metropolitan planning and management in Delhi, the first Indian city to have a plan guiding its growth. According to Professor Abhijit Datta and his associate at the Indian Institute of Public Administration, these issues concern defining the nature, focus and role of planning, governance and institution-building.

While noting some achievements in architecture, landscape design and environmental improvement during the first plan, the authors also document the failure of municipal administration and the metropolitan Delhi Development Authority (DDA) to respond adequately to the city's explosive population growth, urban sprawl, slums and squatter settlements and resulting pressures on housing and public services.

It is imperative therefore that in the preparation of the second plan solutions to shelter and urban poverty should be a central focus of interest. The emphasis should be shifted away from insensitive physical master plans and costly urban design schemes to practical projects providing employment, shelter and services for the poor. This would require strengthening the urban economy, including the informal sector catering to low-income communities, and relating it to national development.

Creating appropriate and innovative plan making and plan implementation agencies remains a critical task, and the authors highlight the inadequacies of the new metro-authorities created by central government. In Delhi, the DDA is divorced from the populace and municipal and private economic interests in terms of governance and resource-raising capability. It has no effective command over the urban development process and the multiplicity of agencies providing public services, or the resolution of conflicts between states, jurisdictions and governmental agencies. Under these conditions the needs of the urban poor will continue to be unmet and the achievement of overall urban improvement and development will be further retarded. New policy perspectives and planning actions are required which:

- Accept the need for trans-sectoral integration and coordination of the social aspects of settlement planning with the spatial structure of the economy.
- Seek to optimize public and private initiatives and intergovernmental arrangements to finance and manage plan implementation.
- Relate the formulation and implementation of public programmes to the housing, services and employment needs and involvement of the poorest communities.

- Undertake the reorganization and reorientation of public institutions, planners and administrators to carry out these unfamiliar tasks.

Nairobi

In many Third World cities dramatic changes in direction and emphasis have taken place in official policies for planning and managing the improvement of housing and socioeconomic conditions of low-income communities. Nairobi City Council and its policies, described by Gilbert Njau, a housing development director, is one significant example.

Njau outlines the difficulties faced by a post-independence city administration aspiring to provide new housing at conventional 'modern' standards for the majority of African urban inhabitants. Specifically, massive rural-to-urban migration; housing shortages and the growth of slums and unauthorized squatter settlements; increased costs of building construction; and the inadequacy of the council's policies in regard to low-income communities.

● In the worsening economic climate of the mid-1970s a new sense of resource realism prevailed. There was a greater readiness to accept strategies involving popular participation in housing construction through site and service schemes as a means of reducing costs, increasing employment and ensuring that the facilities provided were affordable by the urban poor.

Njau highlights the successes and failures of the World Bank co-financed Dandora Site and Service Project which marked a turning point in the evolution of council policies. The project components included 'non-conventional' self-help housing building with council support; market sale of plots to generate new sources of revenues; and the formation of a special department for project implementation and management. Furthermore, the council was encouraged to review and improve its administrative, fiscal and management structure for the coordinated implementation of policies.

Dandora's self-help housing building groups are, in Njau's view, a commendable example of cooperation between the council and plot-holders, and a measure of the untapped reservoir of mutuality of interests that exists in slum and squatter areas. In contrast to the typical urban voluntary associations formed by low-income groups to assist their survival, and generally founded on common bonds of ethnicity, religion or place of birth, the housing groups in Dandora were consolidated at supervised orientation meetings and were based on a common desire to collectively build new homes in a new environment. The groups, many of them women, have varied in their performance but it is hoped that more guidance and assistance from the project department will increase their chances of success. In Njau's opinion, collective self-help organizations can make a major contribution to resolving Nairobi's housing problems and should be accorded a prominent role in official policies.

Njau concludes that strengthening the capability of the council to plan and implement settlement improvement is a key issue. He calls for a central unit within the local authority to ensure that planning is carried out on a comprehensive and continuous basis and that resources are allocated in a rational manner. Consideration should be given to formu-

lating practical proposals for project implementation: devising techniques for allocating plots, and identifying and selecting beneficiaries; providing employment facilities in or near project areas; and creating strategies for reducing conflicts between the council, its technical experts and the community. On a broader level, policies are required to decentralize urbanization and employment opportunities, to stimulate national regional development and to reduce migration to the capital city.

Lusaka

Squatter upgrading and site and service provision

Management is one neglected factor in the achievement of improved housing and service provision in rapidly growing cities in developing countries, institution-building is another, and David Pasteur, researcher and consultant, examines both factors in his paper evaluating the implementation of the Lusaka squatter upgrading and site and services project.

At the outset Pasteur establishes the dual and complementary role of management: to implement projects and programmes, and to improve and adapt institutional structures for the on-going tasks of settlement development. The Lusaka Project was one of the first generation of recent World Bank sponsored and co-financed approaches to urban low-income housing in developing countries. Its distinctive characteristics include: a major public sector involvement in a large-scale attempt to meet shelter needs; the important role accorded to the local political party leadership in the organization of community efforts; and the formation of a special Housing Project Unit (HPU) which assumed the leading role within the city council, integrating all the components and functions in the upgrading project in a single agency.

In evaluating the Lusaka Project it can be claimed that the squatter upgrading process calls for structures, procedures, and styles of management which are different from conventional forms of municipal project management. Therefore the creation of a special project organization, such as the HPU, is a justifiable approach to project implementation.

However, as Pasteur rightly suggests, there are important factors which have to be evaluated before concluding that a special project organization is the best solution for achieving both rapid housing provision and long-term institution-building. The HPU did achieve large-scale housing development in a fairly short time-scale, but this was achieved at the expense of the long-term requirements of institution-building, as it was not firmly based within the overall existing administrative machinery of the relevant local and central government plan making and plan implementation authorities. On the other hand, it is also quite clear that had an alternative 'matrix' approach been used, one which enabled the HPU to gradually create formal linking arrangements within established government structure, this might have strengthened the institutional capacity and capability for project implementation but it would also have proved less innovative, slower in achieving results and perhaps less sensitive to grassroots needs. This dilemma of choice of organization and management for the implementation of squatter upgrading in the short and long-term, and Pasteur's implicit hypothesis

that rapid housing development matching the growth of problem cities is inconsistent with institution-building, obviously requires much further study.

A lead agency

New methods of organizing and managing the improvement of low-income urban communities call for new skills and learning experiences. Elpidius Mpolokoso, a housing administrator and educator, explores this issue and proposes an innovative means of responding to the education and training needs of policy makers, professionals and communities involved in the settlement development process in Zambia.

Mpolokoso briefly surveys the massive movement of population from rural to urban areas, and notes the importance of an additional dimension of migratory behaviour, the 'right to move freely', which is an aspiration deeply held by many ex-colonial peoples and enshrined in the Zambian constitution. He examines the scale of growth of urban squatter areas and the new self-help and upgrading policies introduced to cope with the demand for housing and basic services.

To implement these policies, the nation must create the requisite manpower, at all levels, to integrate the social, economic and physical aspects of settlement improvement and development. Three main target groups are identified – policy makers, professionals, and implementors at the community level – and he outlines the specific types and methods of training required; for example, sensitising experiences, process learning, skill development and self-help learning. Multidisciplinary, trans-sectoral patterns of thinking and acting should be encouraged so that participants can relate specific project requirements to the broader process of urban development. Existing courses in the national educational system cannot be expected in the short term to meet these objectives, they are too theoretical and sectoral in the inherited Western tradition, hence different ways of providing appropriate education and training must be found.

In Zambia the National Housing Authority (NHA) has the statutory obligation to enhance the capability of persons and organizations involved in housing provision and construction, and to assist them in obtaining facilities for training, education and research. Mpolokoso proposes that the NHA become the lead agency for the promotion of integrated human settlements planning education and that it help local authorities, teaching institutions and the building industry by mounting required courses, especially at mid-career levels. The NHA itself should establish a human resources centre related to low-income settlement development, which he feels would gain the support of international funding agencies.

Dacca

Bangladesh, a poor nation of 71 million people, has an urban population of six million which is expected to increase ten-fold by the year 2000. Urban planning is a recent discipline in Bangladesh and there are only a few dozen planners in the whole country. Nevertheless, work has begun on a National Physical Plan outlining a spatial urban system and a Regional Plan for Dacca metropolitan area. Both planning exercises

highlight critical institutional problems and policy challenges, according to a study by Charles Choguill, a university lecturer and consultant.

Acknowledging a substantial contribution from administrators and professionals actually involved in day-to-day planning activities, Choguill describes the challenges facing those responsible for Dacca's future. Chief among these are:

- Reducing population concentration in ill-sited unauthorized slums and squatter settlements in low-lying flooded lands; improvement of public transit efficiency and reducing the long travel distances to workplaces; and constructing low-cost housing units that are more than temporary migrant camps.
- Coordinating the delivery of public services – a problem dramatically illustrated by the volume of payments to the Dacca Municipal Corporation by water, sewerage, telephone and electric power agencies for damage caused by cutting through existing roads.
- Deciding what type of Regional Plan would be most compatible with the National Physical Plan, as well as of greatest benefit to the future of Dacca.
- Planning the integration of the physical and economic investments of the various sectoral ministries and public agencies.
- Incorporating spatial and human settlement strategies into national economic development plans.
- Encouraging housing and industrial development, but also conserving scarce land resources and preventing encroachment on good land.
- Training qualified staff to plan and implement the Dacca Plan (tasks presently performed by expatriate consultants) and involving relevant government departments, local authorities and the Dacca public in the planning process.

Choguill draws attention to the need for a central agency combining widespread popular support, planning expertise and operational capability and speculates on the creation of an integrated Development Planning Organization for Dacca metropolitan area to cover the entire development and planning process with powers of implementation with reference to local, regional and national planning needs. Above all, he concludes, good plans are not enough. Plan implementation requires appropriate legal, fiscal and participatory structures and a greater degree of political commitment to institutional change by decision makers at the highest levels of government.

Lagos and the Nigerian urban system

Planned urban development in oil-rich Third World countries has not been an easy process, contrary to earlier predictions. Progress has been limited by domestic institutional and political factors and further frustrated by international economic forces and the unexpected decline in foreign earnings from oil. When countries like Nigeria and Mexico struck oil popular expectations rose, governments embarked on ambitious and expensive projects and increased their borrowings abroad to pay for imported goods and equipment. However, the onset of the world economic recession and the oil glut sent prices tumbling and national

dreams of rapid urban industrial development became a nightmare of indebtedness. Inevitably, cuts in government spending and the wholesale abandonment of scheduled urban projects followed. In retrospect, according to recent reports, during the good times too little attention was paid to creating national urban industrial policies and organizations to support integrated implementation of affordable programmes and projects; and during the subsequent recession meeting the needs of cities and their populations was curtailed by belt-tightening fiscal measures.

Nigeria is a case in point. In the past, Lagos, the nation's bustling migrant-attracting, sprawling capital, received the lion's share of planning interest – with little observable success. Subsequent military and civilian governments endorsed the benign neglect of problem-ridden Lagos and the spread of urbanization across the country. In his contribution, Ukwa Ejionye, university sociologist, focuses attention on Nigeria's new system of government and urban and national planning policy. The designation of a new federal capital, 19 state capitals and scores of local government headquarters, new towns and industrial centres will generate a phenomenal growth of urban areas. Ejionye notes a disturbing emphasis on economic planning and an assumed unlimited economic growth rate and supply of fiscal resources, to the neglect of integrated social, physical and environment planning. This is an oversight which even in the best of times would place heavy pressure on both existing and future urban settlements and strain the national capability for planning and implementation.

Specific attention is given to policies creating the new federal capital at Abuja, the Federal Housing Programme and the World Bank assisted Nigerian States Urban Development Programme. He finds an uneasy combination of conflicting interests – national and state governments, local authorities, external aid agencies and the private sector – and a lack of definition, clarity and harmonization of their roles. Major constraints include the lack of an appropriate institutional framework that allows coordination of policies and programmes at federal, state and local government level; mandatory legal controls and regulation of public and private urban development agencies; education and training of specially-qualified personnel; and effective manpower utilization and inter-professional cooperation. Ejionye's recommendations include:

- Creation of a new authority to coordinate all settlement planning and development efforts, and determine the appropriate institutional and legal structures for integration and implementation of policies.
- Basic research studies of national housing, industrial location, and urban development policies and programmes.
- Broad surveys of education and training facilities, and formulation of guidelines for training the required settlement planners, urban managers and allied personnel.

These corrective proposals may themselves prove too expensive in the current climate of economic recession, but they are certainly points for consideration and analysis.

Mexico City

Mexico's contribution to world awareness of settlement problems is by

now well-known. Its government played a key role in the United Nations Habitat Conference at Vancouver 1976 and established one of the first national agencies for human settlements. Yet finding solutions to the intractable difficulties of Mexico City, the nation's capital and economic giant, has continued to elude policy makers and planners.

Mexico City is now the third largest city in the world, after New York and Tokyo, and may become the most populous metropolitan area by the year 2000, containing 25 to 30 million people. Its problems read like a litany of despair: rapid annual population growth (3.5%) at a faster rate than the country as a whole (2.5%); lack of dwelling units and land to house the massive increase in slum and squatter populations; high levels of pollution and serious traffic congestion; high costs of supplying water, sewerage, and electric power; serious problems of urban governance and lack of public financial resources; and the city has been sinking at a rate of 35 feet over the past 70 years.

Recent observations by senior administrators, De Carmona and Renfrew, trace the city's evolution from pre-colonial to modern times and analyse the ecological aspects of managing urban growth, including the organizational structures and policies introduced to deal with them.

The new Secretariat for Human Settlements and Public Works initiated a self-help building programme to tackle the housing deficit in Mexico City, but it lacks the financial resources to make a significant impact. Urban decongestion, a major goal of the National Urban Development Plan, has not been attained, thereby worsening the pressures on housing and public services.

Modest success in the centuries-old struggle against flooding has been accomplished by construction of a deep-drainage system. New hydraulic projects have been introduced to provide more drinking water. However, sectoral environmental initiatives have achieved little improvement in the quality of life. There is as yet no comprehensive view of the ecological problems of the city and its region, and proposals for an Urban Ecology Plan for the Federal District have been shelved owing to lack of money. Anti-pollution measures have not been as successful as expected, mainly because of inadequate control mechanisms and the lack of economic and technical capabilities to treat water. The Metro Master Plan and schemes to promote use of public mass transport have made little impact on the city's daily commuting problems and traffic congestion caused by widespread ownership and use of private cars.

Mexico City, like many other large Third World cities, has experimented with slum and squatter upgrading and site and services projects. Perhaps the most interesting innovation, with effects at the city and local level, is the legalization of landowning rights and tenure for squatters which, it is said, has led to greater civic identity and pride in building and homemaking. This has not gone unchallenged however. Legalization of the illegal occupation of land by giving the squatters security of tenure may work against the interests of the families concerned. Legalization will bring the properties into the commercial urban land market and hence ownership is likely to pass into the hands of the more wealthy and powerful middle class.

Alternatively, however, the Mexican authorities might well argue that though this market 'transference' takes place in some cases, it should not be used as a reason for depriving squatters of the right to security of

tenure. Abuses could be prevented by a strict system of registration and control over land transaction, though it is acknowledged that this would be expensive and difficult to administer. Better ways to overcome speculation should be explored: among these, the granting of tenure on a collective basis (to an association of residents, for example) rather than on a family basis, and the introduction of a tax to recapture unearned increments in land value.

The authors observe that every improvement of public services attracts more people to the city, and further exacerbates an already difficult situation. Much work remains to be done in terms of policy formulation and identification of key issues of future urban development. Yet to be worked out are the frameworks for appropriate environmental management, planning and implementation, the procedures for project financing and cost recovery, public education and participation programmes and support services, and incentives to facilitate project success.

Mexico City is an illustrative case of too many people and too many activities competing for scarce resources in the wrong place. Its primacy in the national economy inhibits development elsewhere and thereby constrains overall national development. Hence consideration should be given to formulating alternative strategies for regional development. For example, deconcentration strategies to divert investment, jobs and people to the surrounding metropolitan region and to assist the development of peripheral zones up to 100 kilometres from Mexico City; and decentralization strategies which identify potential growth centres with good prospects for sustained and rapid growth in Mexico's less-developed regions. These would, in the long term, meet some of the problems of Mexico City as well as assisting national economic development. Whether these strategies are affordable in the present economic climate is in question, but that they are unavoidable in the long term cannot be in doubt.

Conclusion

What emerges from the experience described by the contributors is a picture of how the Third World is seeking to shape its own history through distinctive forms of post-colonial responses to urban planning and management, and changing definitions of urban growth, development and social equity. Clearly, the task of meeting these challenges has given a healthy stimulus to urban innovation in developing countries.

Emerging points of view

Despite the enormous diversity of the cities and nations examined, there are comparable circumstances and areas of concern. The reports help to identify and stimulate debate on key urban and development issues, illustrate the energy and diversity of current approaches, and suggest modes of further study and action. There is a general feeling that urban innovation in developing countries requires a new dedication to the mobilization of efforts to overcome the burdens of the past and to preview a better common future; to curb inequities and encourage redistributive justice; to achieve comprehensive and integrated solutions to urban problems; and to democratize the planning process and ensure

maximum choice and access by all citizens to an enhanced quality of life.

Practical implications for urban projects

These views have implications for specific policy and planning actions which can be undertaken by national and municipal authorities responsible for urban affairs.

Urban majority. Recognize that the poor in developing countries are not marginal populations, they are the urban majority, and have a basic need for access to life-enhancing living and working environments.

Urban land. Allocate an adequate and regulated supply of land for residential developments in order to provide realistic alternatives to squatting; give squatters security of tenure and ownership; ensure that the unearned increment resulting from the rise in land values can be recaptured by the community and public bodies; protect food growing land from urban and other uses.

Spatial integration. Encourage innovative and efficient patterns of spatial integration and distribution of people and activities, especially in regard to the poorest who can least afford spatial isolation; capture large-scale economies of urban form and design through coordinated transport, employment, land use and locational factors.

Urban systems design. Assist the creation of urban systems and institutions which support the fiscal economy through efficient use of scarce resources such as land, energy, capital and technology, and harness abundant resources such as labour and the creative potential of the poor.

Evolutionary housing practices. Review housing strategies and encourage a variety of shelter options, including upgrading and sites and services projects as an alternative to slum clearance; seek evolutionary solutions through the following methods.

- Phased introduction of infrastructure in slum communities (upgrading) or on vacant land (sites and services) as residents become willing and able to pay.
- Provide legal tenure to plot-holders and tenants to encourage them in the improvement and construction of their dwellings.
- Organize and assist mutual help in housing construction and environmental improvement.
- Introduce flexibility in standards, housing design, completion time, and materials to support the efforts of low-income communities.
- Encourage affordable projects which are cheap enough to be accessible to a large number of targeted beneficiaries.
- Introduce cross-subsidization through land use pricing methods and intersectoral subsidies to achieve minimum cost burdens for plot-holders and tenants.
- Monitor and review the existing planning process to identify and modify those aspects which produce negative consequences to targeted beneficiaries and impede the attainment of planned objectives.

Community organization and cultural factors. Relate projects to the implementation possibilities at and within community-level informal associations, youth and women's groups, and unemployed job-seekers; ensure that the project highlights the continuity of culture by balancing indigenous cultural traditions with the new requirements of urban structure and organization.

Public sector intervention. Focus intervention at the maximum level required to assist self-reliance in the provision of shelter and services; aid the introduction of appropriate locally-based materials, labour, technology and community skills.

Public-private sector cooperation. Define appropriate roles for public and private sector cooperation and establish guidelines for directing private funds and investment in urban development, with particular attention to: measures qualifying firms for tax credits (eg by employing local residents, assisting with street paving, lighting, services, etc); and aid to neglected fields such as health and environmental planning, worker and consumer education and protection, energy requirements and conservation, and locally-based community organizations undertaking development projects.

Agenda of urban policy objectives

Understandably there is no general consensus about the universal applicability of specific policies and solutions in widely differing contexts. Nevertheless, the search for successful examples within the framework of the five key questions posed earlier does point toward the formulation of an agenda of urban policy objectives for improving public policies and planning actions in developing countries. These are:

- (1) Formulating national urban policies which define and harmonize at all levels of government the interrelated goals of economic and physical land use planning with social equity and better living and working conditions, particularly for the poorest communities.
- (2) Organizing, strengthening and coordinating public and private institutional, financial, legislative and administrative management systems.
- (3) Designing affordable implementable programmes and projects which utilize the initiatives, resources and creative energies of local communities, individuals and non-governmental organizations.
- (4) Creating broad education and training programmes for policy makers, professionals, project personnel and community implementors.
- (5) Establishing appropriate and cost-effective national and international arrangements for technical cooperation, information transfer, and trade and aid which take into account the needs and priorities of urbanization in developing countries.

Urban project financing

In the coming era of pressures on cities and city governments many administrators will look to external aid for financial assistance to overcome city poverty. It seems clear, however, that at a time of increased

need the volume and flow of financial resources from donor nations, international agencies and private lending banks to less developed regions and countries is demonstrably inadequate. This is especially true in the fields of potential direct impact, eg housing and urbanization, water supply and waste disposal, and building materials. However, it is also true of fields which affect cities less directly, eg education and health, infrastructure and tourism, and technical assistance. Given this inadequacy, it seems reasonable to expect that the fiscal requirements of Third World cities will not be met in the foreseeable future unless they begin to mobilize additional conventional sources of city revenue and explore possible options for generating new resources in the formal and informal sectors of the urban economy.

The slow and gradual evolution towards urban innovation will require aid and assistance from the international community. To make this transition more effective lessons must be learned from the past. There is a necessity to re-evaluate the objectives and impact of the past two decades of multi-billion dollar urban project funding by international lending agencies. This retrospective review should be undertaken with collaboration between donors, recipient governments, independent professionals and academics, and non-governmental organizations, and should include examination of the following crucial aspects:

- The effects of lending strategies on housing stock and socioeconomic conditions, culture and life styles; the provision of basic needs and services and their relationship to urban growth and development.
- The impact of lending strategies on national, municipal and local policies in the urban sector; on project formulation, design, and implementation; on urban management institutions, planning and investment programming; and on the development of national, municipal and community institutional capabilities for self-reliance.
- The record of implementation experience in terms of site location choices; land acquisition and tenure; standards and procedure; project management and attainment of completion deadlines; impact on the housing market and related sectors of employment, services and facilities.
- Urban development operations in terms of project management; staff development and training; internal procedures; performance indicators; and compatibility with assumed and actual needs of the targeted populations.
- Accessibility and affordability of projects; cost recovery and direct benefits to beneficiaries; economic rates of return; number of urban households affected; percentage of project costs providing direct benefits to the urban poor.
- Project replicability, based on use of locally-generated financial resources and local materials and strengthened plan implementation agencies.

Global laboratory

Finally, because the burgeoning metropolitan centres of the Third World are an unprecedented phenomenon, our knowledge of their responses to the problems of urban planning and management is incomplete and inadequate. The need for exchange of information and more studies in

this area is therefore urgent; especially for studies which exhibit a pattern of critical thinking, a wide ranging global perspective, and a systematic search for valid alternative views, policies and strategies. And, because Third World cities will provide tomorrow's living and working environment for an increasing proportion of the world's population, it is equally urgent that priority be given at all levels of government to improve urban management and plan implementation if urban poverty is to be alleviated and the goal of economic and physical development, social betterment, achieved.

There is an additional validity to these views, namely that the cities of the Third World provide a global laboratory of urban experiments whose successes and failures offer invaluable lessons for academics, planners, urban managers and decision makers in the developed as well as the developing world. In many ways urban Western society suffers from a chronic deficit in the international balance of knowledge about cities. Urban problems are, in contrast to prevailing conventional wisdom, long-term multisectoral, national and world-wide in scope, and require national and international involvement in the search for solutions. More systematic observation of cities throughout the world with different types of government and at different stages of technological and cultural evolution, could reveal recurring themes, and might suggest ways in which urban planning and government might find new directions. Though definitive solutions cannot be found in any one city, taken collectively the Third World cities examined in this article demonstrate that solutions to the problems inherent in urbanization in the developing world must be seen in the context of the growing interdependence of national and international systems.

AMPS

Pour un nouvel ordre international:

ASSOCIATION MONDIALE DE PROSPECTIVE SOCIALE

SIPS.1/18

PREMIERE SEMAINE INTERNATIONALE DE PROSPECTIVE SOCIALE

(5-9 novembre 1984)

L'INNOVATION URBAINE DU TIERS MONDE

RESUME DU DOCUMENT EN ANGLAIS NO. ISPW.1/16

Par Thomas L. Blair

AMPS Palais des Nations (UNITAR), 1211 Genève 10

L' INNOVATION URBAINE DU TIERS MONDE
GESTION DE LA CROISSANCE ET DU DEVELOPPEMENT

Cette contribution donne une vue générale de récentes études sur Kingston, Delhi, Nairobi, Lusaka, Dacca et Mexico ville et tire des conclusions sur leurs expériences collectives. Les explications pratiques des cas étudiés sont esquissés (tout en faisant état du besoin de fournir des terres résidentielles adéquates et réglementées), et l'auteur offre la liste d'un programme d'objectifs en matière de politique urbaine à discuter.

La conclusion de l'article souligne que le phénomène d'urbanisation du tiers monde a un côté positif en tant que source d'informations à partir desquelles toutes les villes du monde ont quelque chose à apprendre.

Un laboratoire global.

Finalement parce que l'accroissement rapide des métropoles du tiers monde représente un phénomène sans précédent, notre connaissance de leurs réponses aux problèmes d'organisation urbaine et de gestion est incomplète et inadéquate. Le besoin d'échanges d'informations et d'études plus approfondies dans ce domaine est particulièrement urgent, spécialement d'études qui montrent un modèle de pensées critiques, un vaste échelonnage de perspectives globales et une recherche systématique d'alternatives valables de marches à suivre et de stratégies. Et il faut tenir compte du fait que les villes du tiers monde vont fournir le cadre de vie et de travail de demain pour une proportion de plus en plus importante du monde. Il est donc également urgent si la pauvreté urbaine doit être allégée et pour atteindre le but du développement physique, économique c'est-à-dire, de l'amélioration des conditions sociales réalisées, que la priorité soit accordée à tous les niveaux du gouvernement pour perfectionner l'administration urbaine et planifier l'implémentation. Il y a aussi une autre valeur à ajouter à ces vues, à savoir que les villes du tiers monde fournissent un laboratoire global d'expériences urbaines dont les succès et les échecs offrent des leçons inestimables aux universitaires et aux responsables de la conception et de la gestion urbaine aussi bien dans les pays en voie de développement que dans les pays développés. La société urbaine occidentale souffre de plusieurs façons d'un déficit chronique dans l'équilibre international du savoir à propos des villes.

Les problèmes urbains se trouvent en contraste avec la sagesse conventionnelle dominante à long terme, touchent des secteurs multiples, sont de portée nationale et universelle, ils exigent donc pour la recherche des solutions un engagement national et international. Un nombre plus important d'observations systématiques de villes dans le monde avec différents types de gouvernements et à différents stades d'évolution technologique et culturelle, pourraient révéler des thèmes périodiques et aussi suggérer de nouvelles méthodes dans lesquelles l'organisation urbaine et les gouvernements seraient susceptibles de trouver de nouvelles marches à suivre.

Quoique les solutions définitives ne peuvent être trouvées dans une seule ville, prises collectivement, les villes du tiers monde examinées dans cette contribution démontrent que les solutions aux problèmes inhérents à l'urbanisation dans le monde en voie de développement doivent être vues dans le contexte de l'inter-dépendance des systèmes nationaux et internationaux.

. / . . .

L'INNOVATION URBAINE DANS LE MONDE :

L'ETAT DES CHOSES DANS LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT

Une nouvelle série d'ouvrages édités par Thomas L. Blair

L'urbanisation, en dépit de ses nombreuses conséquences sévères, a apporté un stimulant sain à l'innovation urbaine des pays en voie de développement.

Cette nouvelle série d'ouvrages a pour but de partager les idées et expériences des dirigeants politiques, des spécialistes de l'aménagement du territoire, des universitaires et chercheurs activement engagés dans la planification de tous les jours et dans la gestion des villes du tiers monde.

L'auteur publiera des travaux de mérite qui étudieront en détail les profils des villes, les études de projets urbains, les sondages et rapports sur "l'état des choses" et les comptes-rendus des conférences qui développent les points suivants:

- Les exemples réussis de politiques et de stratégies pour affronter les difficultés des besoins urbains dans les secteurs ayant rapport au logement, à l'emploi, à l'infrastructure, aux services d'utilité publique et aux autorités génératrices de ressources.

- Innovations et alternatives économiques de l'organisation conventionnelle ainsi que de la gestion et des pratiques financières capables de recevoir un champs d'application plus vaste.

- Prospectives d'une approche qui intègre la planification de l'implémentation en utilisant la participation de la communauté, des ressources locales et d'une technologie appropriée.

- Nouvelle éducation, formation et programmes de recherches à l'usage des responsables de la conception de la gestion urbaine et des communautés qu'ils servent.

. / . . .

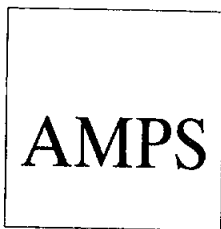
- Changements appropriés en matière de politique publique et d'action internationale ainsi que dans l'assistance et les activités de placement requises dans le but d'aider au développement et à l'amélioration efficace de l'habitat humain.

L'INNOVATION URBAINE DANS LE MONDE
DES VILLES EN CRISES A LA RECHERCHE DE SOLUTIONS
édité par Thomas L. Blair

Ce volume tout en présentant les problèmes dans les villes des pays en voie de développement, est consacré à la réponse donnée à la pauvreté urbaine par les institutions publiques responsables de leur planification et de leur gestion.

Les collaborateurs à cet ouvrage, choisis parmi de nombreux pays examinent de près les expériences de Kingston, Delhi, Nairobi, Lusaka, Dacca et de la ville de Mexico. Ces études offrent des références détaillées sur les villes, les capitales et les nouvelles villes, elles illustrent les contrastes de l'urbanisation mondiale et enfin donnent une vue étendue des différents aspects de l'organisation des relations sociales, économiques et physiques des problèmes de ces villes au niveau local, municipal, national et international. L'argumentation du plan est mise en relief grâce aux contributions importantes de professionnels, d'universitaires, de dirigeants et de ceux qui prennent les décisions tous activement engagés dans les problèmes journaliers de planification et d'administration urbaine.

Des propositions détaillées sont présentées pour le renforcement des capacités et de la créativité des dirigeants et administrateurs, et aussi pour une amélioration et un développement urbain efficace et innovateurs plus particulièrement en ce qui concerne les habitants pauvres des villes.



ISPW. 1/15
November 1984

For a new international order:

WORLD SOCIAL PROSPECTS ASSOCIATION

First International Social Prospects Week

(Geneva, 5-9 November 1984)

THE IMPACT OF THE URBAN EXPLOSION ON RURAL
DEVELOPMENT

by M.S. BOIKHAN

AMPS Palais des Nations (UNITAR), CH-1211 GENEVA 10

THE IMPACT OF THE URBAN EXPLOSION ON RURAL DEVELOPMENT.

Although apparently the subject appears to be very harmless, it is interesting to note that it is altogether a new direction and has been un-researched in the past. There is a certain finality in the word " Explosion ". May be it is not an explosion every where. Probably it would be better if one spoke of the present status of big cities/ urban areas and looked at the return impact of this situation on rural development. In this way we may be able to find a more scientific basis for our work .

This issue will have to be basically looked at from a political rather than just a planning angle. How cities will look or rural development, carried out, will depend on the political wisdom of the people in power in those countries in the next 20 years. It will also depend on the form of the government. The fact is that all governments, especially those in developing countries, are very weak and have very little motivational power over the attitudes of their own citizens. The resultants of this weakness is that people have to take their own individual decisions based on their requirements, fears and realities. The pattern of such view points and the consequent decisions is very complex.

In the recent decade or so we have seen urban explosion. With this situation at hand new factors for future rural development have emerged. There are positive and the negative aspects. The apparent government policies also have a bearing on the subject.

Like any thing else urban explosion has both positive and negative effects on rural development. The fact is that the urban explosion does have more positive effects on rural development, if for nothing else at least due to the dire necessity for self protection of urban residents and their governments.

POSITIVE FACTORS

(A) The population repelling factor consists of over crowding in the cities and hence there is no vacuum to fill. Therefore there

(contd.....P/2)

is no shift of population from the rural areas to the urban areas. This is generally combined with the discontent of marginal groups in the cities who complain about lack of facilities, jobs and housing etc.

(B) Non-total family exodus: When families decide to look for their future in urban areas, usually one member goes to the city to gain a sound footing and find employment. He/ she may or may not ask the rest of the family to join him. In fact if the city life does not give the desired benefit the individual finds his way back to his family. A total exodus of the family is considered impracticable and too risky. In fact the urban explosion has created a "Single member exodus" phenomenon.

(C) The improvement of rural areas by the people themselves: This is caused by the overflow of commodities marketed in the cities to the villagers, which means not only consumer goods but improvement of housing, availability of energy, roads and other facilities in some of the surrounding rural areas of urban centres. The adjoining areas of urban centres are developing faster than the far flung rural areas.

(D) Transfer of technologies by original villagers: The original villager has acquired training in cities. He therefore finds more lucrative jobs and a relaxed life in his rural set up. This is because there is a possibility of finding non-agricultural employment in addition to agricultural activity.

(E) The attitude of qualified professionals: Doctors, agricultural graduates, educationalists and other professionals are going to rural areas more readily. This is because they do not find a job in the urban centres, and jobs are available in rural areas though they may not be so well paid.

(F) Creation of new markets: Though in a small number, but people from rural areas go and purchase whole-sale items and bring them back to their villages, thereby creating a new market for the surrounding villages as well. These small shop owners receive facilities from whole-sale dealers in the form of credits and cheaper prices. This is due to the particular interest of the business groups to create new markets,

(contd.....P/3)

level of
as cities have a high/competition. Invariably urban markets (of general
good) in the developing countries are free markets.

- (G) Breakup of feudal structure: The returning professionals such as doctors, teachers, agricultural graduates, shop-owners and others have caused a weakness in the feudal structure. The feudal lord can now be challenged. In fact in many socially oriented states, the governments have desired and encouraged the breaking up of the feudal structure.
- (H) Emergence of new leadership: Due to the breaking down of feudalism a new leadership is emerging from amongst the professionals, knowledgeable persons, and moneyed shop-owners. They are now fighting against feudalism for stability in their economic and political life. As requirements of life are no longer only agro-based, so rural residents look for other people as leaders.
- (I) Ecology factor: In the developed world ecology protectors and nature lovers want to live in a natural environment. In the developing countries a feeling against the un-natural technical progress, has kept some of them to live in rural areas.
- (J) Creation of new social norms: Due to the breaking up of the feudal structure and ^{the} emergence of new leaderships, the villagers are getting more self confident. National and international opinion is more positive for them. Since they can acquire technological knowledge they can meet the standards of their urban brethren. There is a creation of new social norms along with emergence of new leadership who are in some cases the propagators.
- (K) Links of rural settlers in cities not severed: Due to the repulsion factor as mentioned, the marginals and others have kept their links with their original villagers, thereby leaving the door open to a return to their own villages. In many cases family functions are intermingled. The marriages of these settlers is arranged with their relatives in rural areas and vice versa. Such functions are helpful in the transfer of all sorts of information particularly technological.
- (L) Urban dwellers new liking for rural areas: Some of the urban

(contd.....P/4)

dwellers are taking a new liking to rural areas. This is true for the over-satisfied urban citizens who are looking for adventure and relaxation in rural areas. They purchase agriculture land and build at least a second house and live in the rural area for short periods with their entire family.

(M) Same standards and norms of life: There is a general feeling that rural and urban people are no more divided, as in the past. They do not live in different worlds. Their standards and norms can be measured more or less on the same scale. This shift has been possible due to the mass media i.e. radio, T.V. and other sources of information. This closing of the gulf is going to be extremely helpful as a positive factor in rural development.

(N) Advertising agencies: The Commercial advertising agencies for various business groups have also been very instrumental in educating people in the rural areas. As the business community desired an expansion in markets, the advertising agencies put their advertisements on pivotal points to attract the attention of the rural people. This is not always a proper form of education as it is by proxy. But it has also been playing its role. It may be made clear that the foremost desire of such business groups was not necessarily education.

(O) Health awareness: While rural people work more physically, they conceive health as a more important issue than their compatriots in the urban areas. There is a general health awareness which has been made possible by various information media, publications, mass health campaigns and setting up of some sort of rural health systems by Governments and NGOs. The knowledge comes from cities and becomes a good basis for a dialogue for development.

NEGATIVE FACTOR:

After having discussed the positive factors, let us discuss some of the negative factors as well. Despite the population explosion in big urban centres, collapse of services and declared policies^{so} that cities can not cope with the needs of their population, people are still pouring into cities against all odds. Examples of such cities are

(contd.....P/5)

Bombay, Calcutta and Mexico. Very seldom in developing countries is there a population shift from urban to rural areas. This is due to the following factors:-

POPULATION PULL FACTOR:

- (A1) Transit population pull factor: Especially in developing countries the transit groups leave a city for another city either in the developed world or the fast developing centres of ^{the} Middle East etc. The phenomena " Brain drain" is a cause of this factor. The skilled and un-skilled workers always find a vacuum created by the transit group. In some cases they want to go there to become a transit group themselves.
- (A2) Population pull factor due to security reasons: This is for personal protection and security. It means running away from the horrors of feudalism due to the inability of the state to protect its citizens against the abuse of power by its own bureaucratic machinery.
- (A3) Socio-economic population pull factor: Due to better future prospectives economically, educationally and healthwise, if not for themselves at least for their future generations.
- (A4) The employment population pull factor: For the artisan and skilled workers, there is no permanent employment in the villages. This causes them to move to cities for the sake of security and permanency of employment.
- (A5) The population pull factor freedom: The cities give the residents total freedom on values and methods of living that is not only moral, social and political but also from original cast, family, clan and other background. Apart from that it guarantees anonymity and power coupled with self security.
- (B) Belief that urban citizens are superior citizens: Over the centuries there has been a general belief, that villagers are inferior to urban citizens. So those who acquire some means of going to urban areas whether for education, money or skills, tend to leave their

(contd.....P/6)

villages for reasons of self respect.

(C) Market facilities:

Various commodities such as medicine, rich food, clothing, better housing, supply of water and electricity and other daily use items including their own produce, are cheaper and more readily available in urban areas.

(D) Confidence:

There are therefore still many reasons why people feel compelled to leave the rural areas for urban areas. The most important of all the factors is the lack of confidence of the citizens that their state can ever achieve a status equivalent to that of urban citizens. Therefore they do not want to wait indefinitely. They have to take things in their own hands and carve their own destiny in an urban area. They have the feeling that life in urban areas is easier and safer due to the variety of opportunities and directions available by technological progress.

(E) Out of area crime:

Since cities are so large and uncontrolled and unprotected they form to be an easy prey for criminals of all sort. Some miscreants of rural areas use the benefits of anonymity and carry out heinous crimes in big cities. These people appear as Robin Hoods for their areas. This is to say the area of crime of rural people in some cases has shifted to big urban areas.

(F) Sense of deprivation:

Due to the apparent glamour, abundance of wealth and other attractions in the cities political unrest is growing. Since the rural area people have this sense of deprivation, they can be easily utilized politically. The result of this is that rural areas are growing to be more of a political haven for all sorts of revolution.

GOVERNMENT POLICIES:

Many governments have come to realize the urban explosion and the subsequent pressures. The modern governments are quite aware of the needs of their population. Therefore they have changed their attitudes. The international agencies both governmental and voluntary, the mass media and particularly the population influx transitions have helped in creating a new mood in various governments. Although the attempt is probably not whole-hearted or complete, nevertheless it appears that some headway in the direction of change of policies on rural development is being made.

(contd.....P/7)

However the pace of rural development is extremely slow and it is questionable whether governments will be able to win the race.

POSITIVE FACTORS:

- (A) Government financial assistance: The governments are making more finances available for rural development. In fact they have conscious policies for the development of life in rural areas. In some cases rural development for governments is a fashionable necessity to bring international applause coupled with aid.
- (B) Private sector investment: The governments are also encouraging private sector investment in rural areas. This is setting up of private sector industries which^{are} given tax-holidays matching investments and loans and grants etc. They are also training manpower from among the rural population for the new industrial units.
- (C) The government facilities for development: The governments are creating facilities as hospitals, schools, technical training centres, entertainment and recreation centres and other such attractions in the rural areas.
- (D) News-media coverage: Private sector institutions as news media i.e. radio, T.V. and newspapers magazines etc. now provide a news coverage and other information about the rural areas, thereby creating a sense of participation in national affairs by the rural population. This sense of elevation is an extremely positive feeling for the creation of stability in the population of rural areas.
- (E) Creation of new jobs: The governments and the international agencies have created jobs and other infrastructures within their setup. The negative aspect of the positive step is the segregation of the development concept within a country.
- (F) Agro-Economy: It is known that the rural economy is basically an agro economy. Fortunately in recent decades good progress has been made in this sector i.e. there is good agricultural machinery, fertilizers and water available for better quantitative and qualitative produce. Reclaiming of lost land through water canals, dams and other procedures

(contd.....P/8)

has also helped. By raising the price of the agricultural produce, affluence has been achieved. Subsequently the confidence of people in the agro-economy and rural development has been established. However, still a lot needs to be done in this field, as economy is a very fundamental factor for any development and stabilization.

NEGATIVE FACTOR:

- (A) Cheap and double standard research: Under pressure some governments, international agencies, ^{and} philanthropic groups have initiated various types of research for rural development. Most of this work is an eye-wash and wastage of money. It would be much better if they all would concentrate more on distributing the existing resources and technology proportionate to population between urban and rural areas. Carrying out research only for rural areas is seen by many as a second grade work. Research regarding development of technology resources should be valid for all. Keeping rural and urban areas separate would mean maintaining disparity.
- (B) Centralized planning- decentralized implementation: Upto now under the banner of democracy and people's own priorities the non-expert groups of rural areas have been asked to name priorities without expert knowledge of planning and development. However the implementation was done by bureaucracy and their extended arms. This has led to a confused development. Actually the planning should be done by experts and the implementation after understanding and motivation, by the people themselves.
- (C) Bureaucratic hinderance: People assigned duties concerned with development are quite often inefficient, corrupt and devoid of sight for the future. Quite often the desire for doing some thing positive is also absent in their character. These people are not only in the government service but also in international agencies. This type of person forms the majority block in any bureaucracy. If any thing else will not hamper or hinder the development, these people will. Here we are against a wall and no body knows how to break through.
- (D) Rural development is a right and not ^{of} favour: Rural develop-
- (contd.....P/9)

development by some governments is considered to be a charity and an undue burden. So long as this attitude persists, development will be lopsided. However it should be very clear that rural development is not a favour to the population but rather, a basic human right as per ^{the} UN charter. Therefore it has to be on an equal rights basis.

(E) Non-agro occupation: A stabilizing factor will be if the people of the rural areas have employment in their own regions in non-agro occupations. This will accelerate the progress of the development in rural areas. Shifting of service agencies, industries and even intellectual work to those areas would be helpful.

(F) Dependence on municipalities: The dependence for development in rural areas and shanty towns on municipalities would not bear the desired fruit. Conceptually one should realize the total development in a country and not just in limited areas. The municipalities and rural councils have a tunnel vision. They tend not to see beyond their nose. This will also lead to uneven development in any given country.

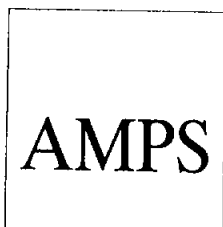
(G) Out growth envisaged: It can safely be said the cities will outgrow their outfits for two reasons- firstly the rural development which can not keep pace with the requirement of time, making more people pour into cities and secondly the population in the developing countries will grow at a rate faster than the ability of the cities to cope with. This will give birth to many Calcuttas and Bombays. This is true because we consider the problem to be a threat only and not a reality. In future many governments will succumb to pressures from cities as they are seen as towers of power. They will try to divert the attention from the urban explosion chaos and create international problems to be faced by us all. In any case ^{the} political pressure of cities will grow more on its governments meaning less developments for the helpless rural area population.

CONCLUSION: At this point it is necessary to understand what development is all about. Before the industrial revolution, life in rural areas and in cities was much the same. Pattern of life in a city and a village was extremely similar. The only difference was that cities were big and rural areas were small centres. With the beginning of the industrial revolution era, science and technology changed the city life

(contd.....P/10)

completely. The cities enjoyed new facilities, energy, housing, communication, transport, information media etc. The rural society lacked the momentum because of the smaller size and hence could not compete in acquiring the same status of life. The modern city or an urban centre is modern technology and scientific knowledge. This human achievement has given man comfort, pleasure and an easy approach to life. Therefore people started rushing from rural areas to urban centres. In fact in the developed countries they urbanised their rural areas by providing all urban i.e. technological facilities. This stopped the rush from rural areas to cities. This urbanization of rural areas through technology and scientific knowledge is called development. This means the urbanization process of rural areas will have to be accelerated if the needs of the developing countries are to be met. Whether we like it or not the future of the world is going to be technologization, meaning urbanization. This has to be done if the already known urban centres are struggling to achieve the required reasonable urban status. All we have to do is to guide the new small urban centres in a proper manner. Even if the thinkers and planners will not do anything this will take place because vested interests are already working at it. Our efforts have to be graceful acceptance of the demands of rural compatriots and guide them to proper development without displacement even it means difficulties for us.

DEVELOPMENT OF THE "HUMAN BEING" : So long as the " Human being" is not developed and emancipated, all progress will be shallow and hollow. The attitudes, the general sense of judgement and evaluation of various aspects of life are important in any form of development. Systematic non-formal education will be necessary. To my knowledge very little is being done on this. All development without the human development is meaningless.



Pour un nouvel ordre international:

ASSOCIATION MONDIALE DE PROSPECTIVE SOCIALE

Première Semaine internationale
de prospective sociale

(Genève, 5-9 novembre 1984)

UNE APPROCHE QUALITATIVE DE LA CRISE DE L'HABITAT :

LE CAS DE L'ALGERIE

par Sid BOUBEKEUR

La crise de l'habitat est un phénomène COMPLEXE. Elle l'est tout d'abord dans ses manifestations : faiblesse du parc immobilier existant, insuffisance de l'offre de logements, pénurie de matériaux ... Pendant ce temps la demande ne cesse de croître.

L'"entassement" dans les habitations, le développement des bidonvilles constituent les aspects les plus marquants de cette crise.

Mais la crise de l'habitat est bien plus que cette seule expression : elle est à la fois une CRISE du DEVELOPPEMENT ainsi qu'en témoigne en Algérie comme dans la plupart des pays du Tiers-Monde le processus apparemment irrésistible d'urbanisation (la croissance "cancéreuse" des villes peut être observée aussi bien dans les pays les moins avancés, très faiblement industrialisés, mais aussi et de façon encore plus nette dans ceux qui entreprennent de s'industrialiser) et une CRISE de SOCIETE car cette urbanisation a entraîné des bouleversements dans le mode de vie des habitants et peut être même dans les représentations sociales : changement dans la perception des besoins, préférence pour les logements modernes et les matériaux lourds tels que le ciment, la brique cuite etc ...

La politique algérienne de l'habitat depuis l'indépendance a fait l'objet d'évaluations récentes (1).

D'une manière générale, toutes les approches font ressortir le caractère aigu de la crise en prenant appui ; soit sur des données statistiques montrant la faiblesse des réalisations urbaines et rurales, soit sur des bases sociologiques pour démontrer la dégradation du mode de vie des habitants.

(1) Citons parmi les publications récentes :

MHI (Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme) "Pour une politique opérationnelle de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Habitat", Alger 1979.

BENAMRANE : "Crise de l'Habitat - perspectives de développement socialiste en Algérie" CREA-SNED, Alger 1980.

BENATIA : Alger" agrégat ou cité. SNED-Alger 1980.

L'approche que nous proposons de qualifier "de quantitative", généralement développée par les Economistes, appréhende la crise sous l'angle macroéconomique. Les études statistiques montrent le retard considérable en matière de construction de logements, et plus particulièrement l'inadéquation entre les besoins et la production effective de ceux-ci.

De cette confrontation est déduite la nécessité d'augmenter la capacité de production des unités, grâce à une restructuration et à un renforcement de l'appareil de production.

L'approche qualifiée de "qualitative" développe un point de vue plus analytique : elle privilégie les phénomènes d'urbanisation, leurs effets sur le mode de vie des habitants et sur l'environnement socio-économique en général.

Notre rapport sera centré sur la deuxième approche

Pour les sociologues, la crise de l'habitat est un phénomène en gestation depuis une quinzaine d'années. Il faut la relier à une situation explosive due à la pression démographique qui fût sous estimée de 1962 au premier plan quadriennal, tandis que pendant ce temps s'est développée une migration importante vers les villes.

Les architectes-anthropologues mettent d'autre part en évidence les "ruptures sociales".

Il n'existe cependant pas de clivage précis entre ces deux types d'analyses, aussi regrouperons-nous sous le terme de "socio-urbanistes" les spécialistes qui se sont intéressés aux problèmes soulevés.

I. L'urbanisation cause de la crise ?

Les premiers résultats du recensement de 1977 soulignent l'importance des villes algériennes : 7 360 000 habitants sur un total de 17 millions vivent dans les centres de plus de 5 000 habitants.

Plus de 6 millions d'Algériens vivent aujourd'hui dans les villes de plus de 15 000 habitants contre 3 millions en 1966. Douze villes ont plus de 100 000 habitants contre quatre en 1966. Le taux d'accroissement moyen des villes entre les deux recensements est de 74 %.

Tableau II : Villes de plus de 100 000 habitants en 1977 et en milliers d'habitants

années villes	1954	1966	1977	Taux d'accroissement en %	
				1954-1966	1966-1977
ALGER	449	897	15 20	99	69
ORAN	274	325	491	18	59
CONSTANTINE	111	240	325	116	35
ANNABA	88	150	256	69	71
BLIDA	-	86	161	-	87
SETIF	-	88	144	-	64
SIDI-BEL-ABBES	-	87	116	-	33
BATNA	-	48	112	-	133
SKIKDA	-	61	108	-	77
AL-ASNAM	-	49	106	-	116
TLEMSEN	-	71	109	-	53
MOSTAGANEM	-	63	101	-	87

BOUTEFNOUCHET : L'urbanisation en Algérie. Panorama des sciences sociales n°2 - p. 47. ONRS. Alger 1979.

Les variations régionales sont importantes. On remarque que les villes de l'ouest croissent moins vite que les villes de l'est et que la région d'Alger.

Sachant sur le taux de croissance démographique national est de l'ordre de 3,2 % par an, que le solde migratoire de la campagne vers la ville est au minimum de 2,5 % par an, et qu'il atteint parfois 5 %, les villes algériennes croissent donc selon les cas de 5 à 8 %, soit un doublement en 14 ans (cas minimum) ou en 9 ans (cas maximum).

1) L'exode rural

Pour A. PRENANT (1), l'exode rural, processus hérité du système colonial, est le moteur de la croissance urbaine.

Pendant la période coloniale, la population paysanne, dépossédée de ses terres et de son travail, a afflué massivement vers les centres urbains. La guerre a ensuite conjugué tous les facteurs d'exode.

"Ruraux déracinés des steppes, des plaines et des montagnes se sont d'abord agglutinés beaucoup plus massivement autour des villes mais aussi autour des simples centres urbains eux-mêmes s'y substituant massivement aux Européens" (2).

Ce processus se développe à partir de l'indépendance et s'accroît tout au long du 1er et 2nd plan quinquennal, période marquée par l'industrialisation poussée de certaines branches : sidérurgie d'EL HADJA et complexe phosphaté à ANNABA, complexe de plastique, de raffinerie et centrale thermique à SKIKDA, nouvelles unités de liquéfaction du gaz à ARZEW.

De là naissent les premières disparités régionales. Pour corriger ce déséquilibre, on crée à l'intérieur du pays, des industries en aval de celles situées dans les zones portuaires : SONACOME à CONSTANTINE, SONITEX à TLEMCEN et CONSTANTINE, SONELEC à SIDI BEL ABBES, SETIF, TIZI, OUZOU, unité de plastique à SETIF et à EL ASNAM, ...

(1) Cf. *la mutation en cours des modes de croissance. Herodote n° 17*. 198.

(2) A. PRENANT ; *op. cit.*, p.95.

Mais ce redéploiement des industries de base vers l'intérieur a eu pour effet d'entraîner la croissance urbaine des villes moyennes : SETIF, TIZI-OUZOU, TLEMCEM, SIDI-BEL-ABBES ...

Les villes algériennes ont ainsi subi les contrecoups de l'industrialisation et sont arrivées rapidement à un niveau de saturation des capacités d'accueil.

Comme le fait remarquer justement CHIKHI (1), ce n'est plus l'agriculture qui rejette les hommes mais l'industrialisation qui attire ces derniers.

2) L'industrialisation comme déterminant du nouveau processus d'urbanisation

La ville est présentée comme un moyen d'intégration économique et culturelle de la masse paysanne au processus de modernisation de la société algérienne. La Charte d'Alger (1964) précise à cet effet : "La révolution a non seulement pour tâche de liquider toutes ces survivances (structures tribales, patriarcales, semi-féodales) mais d'en prévenir le retour. Fondamentalement, il s'agit de faire de l'Algérien le citoyen conscient d'une nation moderne" (2).

L'implantation d'industries de base dans les zones portuaires renforce la "fonction productive" des villes qui apparaissent comme un espoir économique et un pôle d'attraction dans la mesure où l'emploi y est relativement plus abondant et le revenu moyen plus élevé.

Le mode de développement polarisé sectoriellement l'est aussi spatialement. L'attraction de la population vers les points d'industrialisation crée un déséquilibre entre la quantité de logements disponibles et la population effective, et par là

(1) Cf. Quelques éléments de réflexion sur le fait urbain en Algérie. Cahier de la Recherche (CURER) Spécial aménagement du territoire ONRS-ALGER, Décembre 79.

(2) Cité par LECA. Ville et système politique. L'image de la ville dans le discours algérien. p.295. Système urbain et développement. CERES. PRODUCTION. 1981.

même une situation de crise. Les populations nouvellement urbanisées se trouvent brusquement confrontées à un nouveau type d'habitation.

II. Type d'habitation et transformation du mode de vie

Nous entendons par habitat un groupement comprenant les habitations ainsi que les équipements (édifices de cultes, bâtiments commerciaux et administratifs, bâtiments socip-culturels).

L'habitation désigne simplement la maison ou le logement du point de vue de l'agencement des pièces les unes par rapport aux autres et de la distribution de l'espace (cour, couloir ...).

La notion d'espace externe et interne a été au centre de nombreuses recherches.

Des auteurs (1) ont montré les effets de la transformation de l'espace externe sur le plan socio-économique : le passage d'un type d'habitation traditionnel à un type d'habitation moderne entraîne une modification des rapports sociaux ; les villes modernes en "pompe" la main d'oeuvre rurale détruisent le mode de production local (artisanat, agriculture, élevage) et insèrent cette population dans une nouvelle division du travail.

En outre, l'évolution d'un espace "approprié" par les utilisateurs vers un espace "administré" (plans d'aménagement du territoire, plans d'urbanisme, plans d'habitations) exacerbe les contradictions existantes voir en crée de nouvelles.

A cet égard, un conflit oppose les partisans d'une architecture traditionnelle - où l'utilisateur est lui-même concepteur et consommateur de l'espace - aux spécialistes de l'architecture moderne. Il est reproché à ces derniers de ne

(1) LU DO ICO-QUARONI et Madame HADI LAKEHAL : Séminaire sur l'homme et l'espace. EPAI. Alger 1979.

Maria STELLA : Sociologie de l'habitat traditionnel algérien. Dossier documentaire du CRAU - n°12. Alger 1980.

Alberto ARRECHI : confort : traditions, matériaux, technologies. Dossier documentaire du CRAU, n°6, Alger, 1979.

pas prendre en compte les facteurs socio-culturels tels que : la structure familiale, la nature des relations sociales la place de la femme et l'importance de l'intimité à l'intérieur des constructions.

1) L'habitation traditionnelle : reflet d'un schéma culturel

La localisation et l'organisation de l'espace, la forme de la maison et l'organisation de son espace intérieur, l'utilisation de matériaux locaux découlent d'un schéma culturel forgé au cours d'un processus socio-économique et historique : la maison construite en pierres, en toub, ou en gypse selon les régions, se présente comme un corps rectangulaire à l'intérieur duquel se trouve un espace ouvert central (le patio) ; les pièces distribuées autour de la cour sont toutes polyvalentes, elles servent aussi bien à recevoir qu'à manger et à dormir (1) ; le patio est conçu de façon à permettre le déroulement des rites liés à la culture, rites dont la célébration joue un rôle important dans le renforcement des liens sociaux et dans la cohésion du groupe : naissances, mariages, fêtes religieuses.

Ce type de construction comprend souvent des espaces réservés au rangement des outils, à l'élevage des bêtes, au stockage des provisions (semoule, dattes, olives, figues ...).

La maison joue ainsi une fonction de production artisanale : espace pour les pressoirs à olives, les meules à blé, les métiers à tisser, les fours pour les céramiques. Unité d'habitation, unité économique, la maison traditionnelle est aussi une unité de consommation collective.

Maria STELLA remarque à ce titre "l'existence de la prise en commun des repas et d'un tas commun pour les dépenses, caisse où l'on verse son salaire ou les paiements reçus en nature" (2).

(1) Cf. NOWEIR et DE PAULE. La maison et son usage. Architecture mouvement continuité n°48, Avril 1979.

MAINIER : La construction collective de la maison en Kabylie. Institut d'Ethnologie Paris, 1926.

LACOSTE-DIJARDIN : Pratiques et représentation de l'espace dans les communautés méditerranéennes. Edition CNRS in dossier du CRAU n°12 Alger. 1980.

(2) "Sociologie de l'habitat traditionnel algérien". p. 5-6. Dossier du CRAU n°12 ... cit.

Dans les régions où le relief est plus accidenté et dans celles où les rentes foncières sont élevées, l'espace disponible et aménageable est plus exigü. Ne pouvant s'étaler horizontalement, l'habitation est construite verticalement, ceux-ci étant construits au fur et à mesure de la croissance de la famille et de ses besoins.

Mais l'un des phénomènes les plus remarquables dans ces maisons est le nomadisme intérieur qu'autorise la polyvalence des espaces en séjour, chambre ou salle à manger (1).

Le nomadisme peut être saisonnier. Dans les régions à étages la superposition des zones d'hiver et d'été est très répandue. Le rez de chaussée n'étant pas soumis aux rayonnements solaires est plus frais que les étages ; il est de ce fait utilisé en été et délaissé en hiver.

Le nomadisme peut être d'autre part journalier. Il consiste à habiter différents niveaux d'une maison au cours d'une même journée. Il en est ainsi dans les régions chaudes où les habitants vivent le jour dans les pièces fraîches et ventilées du rez de chaussée et dorment la nuit sur les terrasses.

L'espace est conçu selon les coutumes de la famille élargie.

En Kabylie "La famille conjugale ne vit point du tout à part. Tous les mâles, mariés ou non, issus d'un même aïeul, résident le plus souvent dans des maisons contigües ... D'où vient que les maisons de tous les parents mâles sont groupées autour d'une même cour et forment une enceinte, où l'on accède par un porche unique. C'est comme un quartier séparé, une menue cité dans la cité. Et le village n'est que l'agglomération de ces petites cours formées chacune par cinq ou six bâtiments accolés" (2).

(1) Cf. MOINE-PRADEAU : *Eléments d'architecture adaptés au climat désertique en pays islamiques*. Thèse de 3^{ème} Cycle. Unité Pédagogique d'Architecture de BORDEAUX. 1978.

(2) René MAINIER : "La construction collective de la maison Kabyle" in *Sociologie de l'habitat traditionnel algérien*. Dossier documentaire du CRAI n°12, op. cit. p.52.

Les personnes âgées appartenant à la famille conservent une place au sein de celle-ci et jouent encore un rôle économique (propriétaire du patrimoine d'où la famille tire sa subsistance) et un rôle de transmission des savoir-faire (techniques, agricoles, artisanales).

Une série d'éléments architecturaux tels que l'entrée, la position des fenêtres pour voir à l'extérieur sans être vu, la cour, s'expliquent par la nécessité de protéger les femmes des regards étrangers. Une importance considérable est attribuée à la préservation de l'intimité familiale.

Le processus de construction de ces habitations est particulier. L'utilisation d'une architecture complexe (maison Kabyle autour d'une cour, maison à étages ...) respectant les traditions culturelles rend nécessaire le besoin de coopération sociale.

"Les Kabyles habitent des maisons de pierre aux toits de tuiles dont la construction est une tâche complexe. Bien qu'on fasse appel à des artisans, c'est la famille et la communauté qui sont les premiers responsables, et famille, voisins et amis, tous coopèrent, donnant un exemple de construction vraiment collective ... La construction d'une maison comprend deux phases distinctes : la préparation, choisir l'emplacement, rassembler et transporter les matériaux ; et la construction ... Les groupes sociaux participant à l'ouvrage sont la maisonnée, liée par le sang (la famille) et le village (la communauté)" (1).

Dans ce processus de production l'aide n'est pas uniquement d'ordre technique ; elle est aussi rituelle.

"La construction possède des aspects rituels et religieux importants ; l'acte technique est assimilé à un acte mystique. Les travaux de la construction et les obligations rituelles sont riches et complexes, on ne peut pas supposer que

(1) Amos RAPOPORT : *Pour une anthropologie de la maison*. p.149. Collection de l'urbanisme. Dunod. 1979.

la technique précède le rituel" (1).

Lieu de protection des personnes, structure économique, l'habitation traditionnelle est aussi un lieu de préservation d'un équilibre relatif au sein de la famille. L'assujettissement des constructions à des critères de rentabilité bouleverse radicalement cet ordre.

Les logements collectifs qui se substituent de plus en plus aux constructions traditionnelles et qui sont caractérisés par des espaces internes réduits, secouent les schémas traditionnels.

2) Les ruptures sociales induites par les logements collectifs

L'espace est cette fois normalisé par des spécialistes (architectes, urbanistes ...). Au niveau de la conception on passe d'un type d'habitation "introverti" à patio, à un type d'habitation "extraverti" à couloir. La distribution des pièces, toutes spécialisées (cuisine, chambres, salle de séjour ...), est fonction du couloir central.

SAYAD (2) démontre l'inadaptation des logements collectifs aux besoins des utilisateurs. L'agencement, la spécialisation, l'exiguïté des pièces et leurs mobiliers cloisonnent chaque membre de la famille de ce qui empêche toute communication.

Le logement qui a une valeur d'usage en tant que produit perd ici sa valeur d'usage culturelle. Réduits à une marchandise au même titre que les autres, les logements à grande surface sont peu accessibles. Le maintien de la famille élargie n'est alors plus possible. Ce faisant un nouveau phénomène se développe en Algérie : la substitution de la famille cellulaire (famille conjugale) à la famille élargie.

(1) Amos RAPOPORT, *op. cit.*, p. 149-150.

(2) Cf. Le rapport au logement moderne EPAU. Alger. 1977.

Selon CRESSWELL et HANNING, l'introduction de techniques modernes et l'utilisation de matériaux lourds sont les déterminants de la transformation de la forme de l'habitation, de son espace et du mode de vie des utilisateurs.

"La rapidité d'exécution des procédés utilisant le ciment et le béton a transformé les constructions en immeubles de rapport. Dès lors les critères qui président à l'adoption d'une disposition intérieure particulière ne sont pas ceux d'une adaptation nécessaires aux besoins sociaux des habitants, mais ceux d'une rentabilité économique. Un des résultats est l'apparition d'immeubles abritant plusieurs familles, une par plancher ... A la réduction de l'espace mis à la disposition des habitants est venue s'ajouter la nécessité de séparer par plancher des familles distinctes, d'où un resserrement de la surface de la cour et l'érection de murets intérieurs à chaque niveau. Ainsi se trouve réduit presque à néant le mouvement d'air ascendant dans la cour. L'introduction du ciment a eu pour résultat une dégradation de la qualité de l'habitat" (1).

Pourtant, de nombreuses habitations traditionnelles ont été construites avec des procédés modernes et des matériaux lourds sans bouleverser l'espace interne et les coutumes de ses habitants. Ce serait donc des facteurs d'ordre socio-économique, plutôt que technique, qui seraient à l'origine de ces modifications : la restriction des espaces et de l'accès au sol, le coût du foncier sont actuellement les principaux facteurs favorisant les constructions verticales.

RAPOPORT confirme cette idée : "Le mieux est de considérer les matériaux, la construction et la technologie comme des facteurs modifiants, plutôt que comme des aspects déterminants, parce qu'ils ne commandent ni ce qui doit être construit, ni sa forme, ceci étant décidé en fonction d'autres motifs" (2).

(1) Transferts de techniques et chaînes opératoires. Note sur l'habitat traditionnel. p.12. UNESCO. 1976.

(2) Pour une anthropologie de la maison. p.36. op. cit.

Le logement moderne a entraîné enfin un véritable changement dans la perception idéologique des besoins. En effet, malgré les inconvénients cités précédemment, l'habitation moderne est assimilée à la notion de progrès. Avant l'indépendance, l'influence des Européens sur les couches algérienne habite le même type de maison et adopte le même mode de vie qu'en Europe. Ceux qui ne suivent pas sont socialement déconsidérés, cette attitude se développe jusqu'au bas de la pyramide sociale.

L'habitation moderne exige des équipements connexes : machines à laver, cuisinière, télévision, meubles que les couches les plus défavorisées aussi bien en ville qu'à la campagne, désirent posséder.

Ce changement dans la perception des besoins est plus marqué lorsqu'on aborde l'utilisation des matériaux pour la construction. Les matériaux locaux, autrefois largement utilisés par les populations rurales, sont actuellement délaissés au profit des matériaux lourds (parpaings de ciment, brique cuite ...). L'idée répandue est que les premiers sont dépassés et peu résistants et que les seconds sont modernes donc solides.

L'observation des faits nous amène à constater que le matériau lui-même tend à devenir un critère d'ascension sociale ; la maison en matériaux locaux étant celle du pauvre, la maison en matériaux lourds étant celle du riche.

Ces transformations des mentalités reflètent-elles le refus de conserver l'héritage du passé ? Certes, les traditions perdent peu à peu de leur importance et sont remises en question (règles de la vie en commun, solidarité, religion ...). Cette "émancipation" vis à vis de la vie communautaire s'explique par une poussée d'individualisme et la recherche de prestige ; la tradition est rejetée par la volonté d'accéder à la "vie moderne". Tout ce qui dans l'habitation est ancien sera considéré comme un attachement à l'archaïsme et à un manque d'aptitude à assimiler le modernisme.

Ainsi que l'exprime PACINO "on attend du neuf beaucoup d'avantages, tout particulièrement celui de se hisser au niveau des modèles qu'on s'est forgé et qui sont souvent des adaptations sur le thème de la vie occidentale" (1). Ces transformations conjuguées forment de véritables "ruptures sociales". Il est possible de corroborer cette idée par deux exemples.

3) Les "villages administrés"

En ce qui concerne la population rurale et nomade, la politique de l'habitat visait dès le lancement de la Révolution Agraire l'arrêt de l'exode rural et la sédentarisation des populations nomades.

Dans les deux cas, les solutions apportées (villages socialistes ont radicalement transformé le système de production et d'organisation de ces populations.

3.1. Les "1 000" villages socialistes

La création de coopératives agricoles et la construction de villages socialistes offriraient selon le discours officiel une vie plus décente aux fellahs.

La réorganisation du monde rural à partir du 1er plan s'est accompagnée d'une conception nouvelle des habitations, lesquelles sont liées au système de production actuel : les coopératives agricoles. Les textes officiels précisent : "La construction des villages socialistes ne doit pas seulement répondre aux besoins profonds des paysans pauvres. Ils ne seront pas de simples groupements d'habitations mais un élément et une résultante du processus de transformation portant à la fois sur les structures socio-économiques et les structures de la vie sociale La construction de villages socialistes serait ... un appui à des opérations de mise en valeur et se trouverait en liaison avec les opérations de restructuration et de moder-

(1) PACINO. *L'habitat traditionnel en Algérie*. p.10. Dossier documentaire du CRAI n° 7. Alger. 1977.

nisation du système de production agricole" (1).

Les usagers des villages socialistes n'interviennent ni dans la conception, ni dans la réalisation des constructions. La localisation, les plans d'habitation sont déterminés par les "Comités techniques permanents" des wilaya. On admet cependant une consultation formelle des futurs attributaires, mais une fois les plans terminés.

L'aspect du village socialiste est à l'opposé même de celui du village traditionnel. Les maisons sont disposées le long des rues goudronnées. Le village a un centre dans lequel on trouve les bâtiments administratifs, la mosquée, l'école, le bain maure, le marché et l'antenne médicale. Selon les concepteurs, la cohabitation de plusieurs familles est incompatible avec le modernisme ; aussi chaque fellah dispose d'une maison avec sa famille. Là encore la famille cellulaire s'est substituée à la famille élargie.

Fait nouveau dans le monde paysan, la maison est réduite à sa seule fonction d'habitation. La fonction économique est abolie en raison même de la création des coopératives agricoles.

L'interdiction du four à galette, l'absence du jardin potager et d'élevage privent les fellahs de ressources d'appoint non négligeables, augmentant considérablement leurs dépenses alimentaires et partant leur dépendance à l'égard du commerce et des coopératives agricoles.

Dans son bilan sur les villages socialistes, LESBET (2) fournit des exemples pertinents sur l'incompatibilité de ces villages avec la culture du monde paysan. Dépasant les critiques d'ordre architectural, il démontre le non respect des valeurs par les concepteurs et la perte d'identité culturelle qu'ils provoquent chez les fellahs. Son travail met l'accent à juste titre sur la réappropriation de l'espace par les fellahs

(1) Texte cité par Marc LE PAPE : "Taudis français, gourbis algériens". p.18. *Politique de l'habitat et morale. Cahiers internationaux de sociologie*. Vol. LX. 1976.

(2) *La politique des 1 000 villages socialistes*. Thèse de 3^e Cycle. Université Sciences Economiques PARIS VII. 1978.

qui se dessine dans plusieurs villages socialistes : certaines rues se privatisent déjà, des espaces sont aménagés pour l'élevage de poules et de moutons, des fours artisanaux à pain sont construits.

La population nomade n'a pas été épargnée par ces bouleversements. Dans sa thèse (1) Régis DELBRU montre que la désarticulation des structures sociales et du procès de production traditionnel des tribus nomades commence dès le début de la colonisation et que la "Révolution Agraire" n'a fait qu'accentuer cette tendance.

3.2. Sédentarisation des nomades et "désarticulation"

Sur les 90 villages socialistes programmés dans le Sud Algérien une trentaine sont consacrés aux pasteurs. Seuls quelques uns ont été terminés. Les pasteurs futurs attributaires "logent toujours sous la tente mais ils pourront quitter les "Khaimates" hideuses pour de très jolies habitations d'un style particulier ... à proximité d'un puits central de la coopérative. Le village agricole qui abritera 200 familles est entièrement construit avec un matériau spécial, composé à partir de produits locaux (béton de terre stabilisée ... L'expérience est concluante" (2).

Cette pensée est un peu hâtive. Les futurs attributaires signale déjà l'affaissement des maisons du village d'El Mâadher et de Débila proche d'El Oued. "Les maisons tombent ... ici on ne construit pas en béton il fait trop chaud, mais en plâtre et ce matériau tient bien. Il y a des maisons qui ont plus d'un siècle et qui sont construites comme cela. Eux ils ont voulu le faire en plâtre aussi, mais ils ne savaient pas bien le préparer ... Le gouvernement va refaire les travaux ... Dans la wilaya de Bechar des villages socialistes neufs sont en train de s'effondrer" (3).

(1) DELBRU : *La steppe algérienne à l'heure du choix : renaître ou disparaître. Thèse de doctorat en Sciences Sociales du développement. E.H.E.S. PARIS. 1978.*

(2) EL MOU JAHID n°3937 du 21.02.1978. p.2

(3) EL MOU JAHID n°3998 du 04.05.1978. p.2.

Ces témoignages montrent que les concepteurs ont encore marginalisé la participation des pasteurs et leur savoir-faire : pour DELBRU, ces villages deviennent des villages dortoirs. Appartenant à des tribus différentes, les habitants du village ne forment pas une communauté. Le logement individuel du village n'est pas conçu pour la grande famille traditionnelle qui peut comprendre 50 à 70 personnes. L'exiguïté des locaux fragmente la famille et surtout individualise les revenus de ses membres. La règle économique qui totalisait les ressources de tous disparaît. De plus, de par leur conception, ces villages fixent définitivement les femmes au foyer.

"Ailleurs, les femmes ont détruit toutes les canalisations d'eau : avant, elles se rencontraient à la fontaine. Maintenant qu'il y a de l'eau dans la maison, il n'y a plus aucun motif de sortir autrement que pour rendre visite au père ou au frère" (1).

La sédentarisation des nomades est considérée comme une nécessité économique, or les villages conçus à cet effet se révèlent inadaptés au système de production de ces populations.

La superficie nécessaire pour chaque village pour répondre à l'alimentation des troupeaux est de 500 à 800 km² ; soit une distance moyenne de 20 kms à effectuer entre le logement et le lieu de pâturage. La dissociation habitation-moyen de production a un effet direct sur la production. Il est aisé de comprendre que, si les femmes qui, traditionnellement, prennent soin de la traite, sont éloignées à ce point du troupeau, et n'ont pas, seules la possibilité de s'en rapprocher, il va s'ensuivre (les hommes refusant cet ouvrage) une perte de production de lait et de beurre, principaux revenus des pasteurs (2).

(1) *Révolution africaine* n° 741, p.24. 1978.

(2) Cf. DELBRU, *op. cit.* p.302.

D'autre part, l'interdiction d'animaux au village impose un tour de garde du troupeau à l'extérieur. Les pasteurs, à cette tâche un jour sur trois, ont gardé leur tente pour les besoins de la cause.

Pourquoi alors a-t-on favorisé la sédentarisation si le système de production du pasteur impose la tente comme moyen d'habitation ? Cette question revêt un caractère important lorsqu'on sait que sur le plan économique, les coopératives de pasteurs ont une production de moins en moins performante (1). Déjà, de nombreux attributaires quittent les villages se trouvant ainsi démunis et de leurs moyens de production et de leur habitation. La sédentarisation, les changements économiques et culturels qu'elle entraîne, insère forcément la population autrefois nomade dans le cas de la crise de l'habitat, alors que celle-ci ne l'avait jamais connu au cours de son existence. La crise de l'habitat prend ici tout son sens étymologique : celui de mutation, mutations économiques et sociales.

L'habitation traditionnelle constituait une entité économique sociale relativement autonome et sa structure reposait sur la reproduction de la famille élargie, sa cellule de base. La désarticulation qu'a connu le monde rural autour des années 1970 a non seulement interrompu le développement de ce type de construction, mais elle a aussi rompu son équilibre et son homogénéité, provoquant de ce fait des ruptures sociales : sédentarisation, disparition d'activités anciennes, mais aussi transformation de la cellule familiale. En effet, les responsables politiques de cette période essaient de faire émerger la "famille ménage" comme cellule de base d'une société rurale qui a su conserver pendant longtemps une cohésion au sein de la famille élargie.

Aujourd'hui, la désarticulation est telle que les populations rurales ont entièrement ou partiellement perdu

(1) Cf. Régis DELBRU, *op. cit.* p.309 à 314.

leur poids économiques, sans être intégrées, ou qu'en partie, dans le nouveau système de production les coopératives agricoles.

Les "villages socialistes" qui sont l'une des composantes essentielles de ces mutations ne sont compatibles dans leur forme actuelle qu'à un mode de vie urbain que les responsables politiques tentent d'imposer à ces populations.

III) Apports et limites de l'approche qualitative

Au niveau élémentaire, le besoin de logement est interprété comme le désir d'un abri.

Les travaux des socio-urbanistes se fondent sur une conception plus fine : les besoins immatériels (culture, type de relation à l'intérieur d'un groupe) sources d'équilibre, sont traités avec autant d'égards que ceux purement matériels (logement en tant que marchandise).

1) L'opposition besoins matériels-besoins immatériels

Les analyses divergentes sur cette question correspondent fondamentalement à l'opposition quantité-qualité.

Pour les planificateurs, les besoins en logement correspondent à des données quantifiées. Grâce à des paramètres : par exemple un logement par famille, tant de personnes par pièce, tant d'équipements socio-culturels par zone d'habitat, on arrive à des prévisions globales sur les quantités à produire.

Les socio-urbanistes critiquent cette tendance à réduire l'habitation aux seules données statistiquement mesurables et insistent sur l'urgence de la prise en compte des problèmes engendrés par l'urbanisation : changements brusques des traditions, sentiments de rejet particulièrement pour les populations d'origine rurale. Pour eux, l'habitation doit avant tout refléter les exigences de l'organisation sociale des utilisateurs ; c'est un tout dans lequel doit s'articuler une logique des espaces et des cultures.

Logiquement, on pourrait arriver à un compromis entre ces deux tendances, les socio-urbanistes fournissant aux planificateurs les données résumées dans ce tableau.

Tableau I.2. Relation besoins immatériels-
besoins matériels

Besoins matériels	Moyens de satisfaction matériels	Besoins non matériels
Environnementaux Protection du groupe ou de la famille	Habitation appropriée	Identité culturelle Autonomie Communauté Communication Participation aux constructions

Galtung : choix technologiques, choix structurels. Environnement africain n°11-12, p. 21. Mars 1979.

Construite en matériaux locaux par les utilisateurs et selon des techniques et des savoir-faire locaux (1), "l'habitation appropriée" respecterait leur culture et présenterait des intérêts sur le plan économique : utilisation des potentialités locales.

Le rejet de l'analyse qualitative par les planificateurs s'appuie sur trois constats :

- l'incapacité des socio-urbanistes à fournir des données technico-économiques sur la manière de construire les modèles d'habitations qu'ils tentent de promouvoir.
- l'inadéquation entre les technologies locales qu'ils cherchent à réactualiser et l'importance des logements à réactualiser et l'importance des logements à construire.

(1) Amos RAPOPORT : anthropologie de la maison. op. cit.
Vivianer-Schneier. Eco-développement et habitat. CIREP. 1979.
Hassen FATHY : Construire pour le peuple ; édition Sindbad. 1970
ARRECHI : Confort tradition matériaux technologiques ; cahier du CRAI n°6 op. cit.
PACINO : L'habitat traditionnel en Algérie. Cahier du CRAI n°7 op. cit.

- la soumission à la tradition.

"Les traditions normalement toujours en évolution sous l'influence de facteurs intérieurs et extérieurs à la société ... risquent vite de tourner en folklore si elles sont figées" (1). Chercher à ressusciter le passé c'est pour les planificateurs s'opposer au développement du modernisme.

2) Une interprétation partielle de la crise

En mettant l'accent sur les phénomènes pervers de l'urbanisation : développement des bidonvilles (2), pertes d'identité culturelle, les socio-urbanistes ont mis en lumière les conséquences de la crise et non son origine.

Leurs analyses présentent l'industrialisation comme la cause déterminante de celle-ci, mais si ce facteur a effectivement contribué à la croissance urbaine, on voit mal en quoi il a été générateur de la crise. Il faudrait alors prouver qu'en son absence la crise ne se serait pas développée.

La critique de l'industrialisation par ces auteurs n'est pas acceptable pour deux raisons :

D'une manière générale, l'industrialisation contribue en créant des emplois, en distribuant des revenus, à éviter une autre crise : crise économique et sociale.

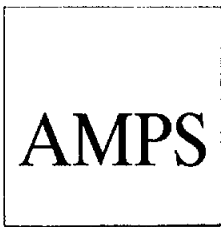
Après la seconde guerre mondiale, dans une dynamique de reconstruction, c'est l'industrialisation qui a permis dans de nombreux pays occidentaux la résolution quantitative des besoins en logements : la production en masse d'automobiles, d'appareils ménagers, etc ... s'est accompagnée d'une production importante de logements.

Il semble qu'un élément de taille ait échappé à l'approche qualitative : le système de production de logements passé et actuel. La faible efficacité de celui-ci conduit naturellement à s'interroger sur la relation entre la crise actuelle et le manque d'intégration de l'industrie du bâtiment et des matériaux de construction dans le processus d'industrialisation amorcé depuis 1962.

(1) PACINO, *op. cit.* p.2

(2) Cf. BENATIA, *op. cit.* p. 278 à 296.

Ces faiblesses ne doivent cependant pas cacher une idée force mise en évidence par les approches qualitatives : le problème de l'habitat dans les pays en développement ne peut se poser indépendamment de celui des modes de vie des populations. La réflexion sur une telle question permettra d'éviter des mutations mal ressenties.



Pour un nouvel ordre international:

ASSOCIATION MONDIALE DE PROSPECTIVE SOCIALE

Première Semaine internationale de
prospective sociale

(Genève, 5-9 novembre 1984)

GESTION DES SERVICES PUBLICS ET
EXPLOSION URBAINE, LA QUADRATURE DU
CERCLE ?

par M. CASIMIR



Centre d'activités développement
environnement en Méditerranée

Juillet 1984

Première semaine internationale de prospective urbaine

" Explosion urbaine : chaos ou maîtrise ? "

Genève, 5 au 9 Novembre 1984

Gestion des services publics et explosion urbaine, la quadrature du cercle ?

" Les symptômes majeurs du problème urbain sont suffisamment évidents. Congestion du trafic, crise du logement et bidonvilles, approvisionnement en eau déficient et manque d'hygiène, service téléphonique défectueux, pollution atmosphérique, pollution de l'eau, pollution par le bruit, traitement des ordures déficient, etc..., autant de problèmes que BANGKOK affronte tous les jours, de même que les autres grandes villes dans le monde."

Bangkok, une ville sur le point d'exploser

MAZINGIRA, Juillet 1984 - pages 20 à 26

Sophia Antipolis - Place Sophie Laffitte - 06560 VALBONNE - France - Téléphone (93) 74.26.00 - Téléc 461 331 F

Association créée le 28 mars 1978 Publication au Journal Officiel de la République Française le 2 mai 1978. APE 9623 N° SIRET 313182396 00025

I Introduction

A lire un tout récent article sur la capitale de la Thaïlande, BANGKOK, on est frappé de voir combien un constat de situation urbaine explosive est directement lié à la carence des services publics.

Il n'en est que plus intéressant d'essayer de déterminer si cette carence est la cause ou l'effet d'une situation de croissance urbaine incontrôlée. Pour cela, il faut d'abord essayer de cerner ce que sont (ou devraient être) exactement des services publics, et les resituer exactement dans ce système complexe qu'est une grande agglomération.

Il faut ensuite s'interroger sur la nature des moyens à mettre en oeuvre pour rendre efficaces ces services publics, et se demander si la notion même de mégalozone n'est pas antinomique de celle de leur gestion, ou plus exactement si la mégalozone ne nécessite pas une approche complètement différente des problèmes de gestion des services publics.

Il n'est pas question ci-après de faire autre chose que d'essayer de poser un problème et d'ouvrir un débat, et peut-être au-delà, une direction de réflexion et de recherche.

II Services publics et satisfaction permanente des besoins humains fondamentaux

Et tout d'abord, qu'est en définitive un service public ?

Essayons de partir de la définition qu'on en donne dans les pays marqués par l'influence française, ou plus généralement latine.



Larousse en cinq volumes, édition 1977 :

"Service public, donnée fondamentale du droit administratif, dont la définition a donné lieu à diverses discussions doctrinales (on peut dire en gros, qu'il s'agit d'une activité exercée par une personne morale publique en vue de donner satisfaction à un besoin d'intérêt général et qui jouit d'un régime juridique exorbitant du droit commun, le régime administratif)". Il s'agit donc d'une définition essentiellement juridique, dont la sècheresse ne nous apporte pas beaucoup d'informations.

Le Petit Larousse illustré de 1984 est déjà plus explicite avec sa définition en deux parties, qui montre parfaitement l'évolution des conceptions en sept ans :

"Service public, activité assumée par l'Administration ou une entreprise, publique ou privée, tendant à satisfaire certains besoins collectifs. Organisme public assurant une activité de service public".

Le service public peut être une activité d'entreprise privée, et surtout, on voit apparaître la notion d'organisme chargé d'assumer l'activité. Toutefois, les notions ci-dessus nous paraissent s'adresser plus à des moyens qu'à la finalité même et aux objectifs de service public. Nous verrions plutôt en ce qui nous concerne une définition plus générale, à partir de laquelle définir les moyens nécessaires :

"Un service public est une organisation mise en place pour assurer l'exploitation normale d'une des infrastructures d'intérêt collectif de la nation".

Cette définition nous semble la plus apte à éclairer notre propos. En effet, une organisation doit avoir des objectifs bien définis et disposer des moyens nécessaires à leur accomplissement. Elle doit bénéficier d'un statut non ambigu dont la nature peut varier selon les cas. Parler d'exploitation normale revient à ouvrir le plus large débat sur le problème majeur, à notre avis, des services publics pratiquement partout dans le monde. Enfin faire



référence à des infrastructures d'intérêt collectif nous amène au coeur de notre propos, celui du lien indissociable entre la qualité des services publics et la satisfaction permanente des besoins humains fondamentaux (sustained satisfaction of basic human needs, pour nos amis anglophones).

Une fois encore, interrogeons-nous sur ce que recouvre un terme déterminé en l'occurrence celui de satisfaction permanente des besoins humains fondamentaux, à travers la lecture du volume 5 des UNEP Proceeding and Report Series, Basic needs in the Arab region, page 21 :

"Il est utile de classer les besoins en

a) un premier ensemble de besoins à caractère plus ou moins biologique, consistant en deux sous-ensembles, relatifs respectivement à la préservation de la vie et à la fourniture immédiate des ressources vitales. Le premier groupe inclut la nourriture, le logement, l'habillement, la santé, et la sécurité individuelle ; le deuxième le fait de gagner sa vie dans une société humaine cohérente, grâce à un emploi salarié ou en économie de subsistance (de préférence avec un revenu additionnel). Il inclut généralement l'éducation formelle et informelle, nécessaire pour gagner sa vie. La nourriture, le logement et la santé sont des besoins physiologiques individuels alors que gagner sa vie et éducation sont des actes sociaux.

b) un second ensemble, également divisé en deux sous-ensembles, dont le premier est à nouveau individuel (esthétique, spiritualité, créativité) et le second social (administration, y compris divers types de services publics) comme les transports, ... la défense nationale ...). Ces besoins fondamentaux secondaires sont nécessaires pour assurer la satisfaction permanente du premier ensemble".

Nos ancêtres, qui avaient le sens des raccourcis exprimaient la même idée dans la fameuse formule "mens sana in corpore sano". Il nous appartient ici de voir en quoi l'explosion urbaine nous éloigne de plus en plus de cette

situation idéale.



Actuellement, l'exode vers la ville est, pour la plupart des ruraux, l'espoir d'un sort meilleur, grâce aux facilités de toutes sortes que celle-ci est censée offrir.

Ils pensent en particulier pouvoir arriver au moins au premier niveau de la satisfaction permanente des besoins humains fondamentaux, celui de la suppression de la pauvreté et du chômage, de l'accès au revenu minimum et aux services publics par le biais de l'emploi et de la participation des gens. Pourquoi connaissent-ils de si cruelles désillusions ? A notre avis, essentiellement parce qu'ils créent par leur exode massif même, des conditions de dysfonctionnement des services publics, même si leur présence a trop souvent masqué des problèmes liés à l'inorganisation de ceux-ci, vieux problème de la cause et de l'effet, à employer avec précaution.

III Conditions de bon fonctionnement des services publics

Le développement complet du potentiel humain et de la créativité exige, nous l'avons vu, de voir coexister la satisfaction de besoins parfaitement biologiques et physiques et d'actes sociaux.

Cette satisfaction ne peut être obtenue qu'à travers le fonctionnement harmonieux de l'ensemble des services publics, et nous voudrions bien insister ici sur le fait qu'on mélange trop souvent le service public en tant qu'activité au service du public avec les moyens, techniques en particulier de réaliser cette activité. Traiter de l'eau et la distribuer sont des gestes techniques permettant d'assurer le service public de l'eau potable, c'est-à-dire d'assurer en tout temps et en tout lieu la mise à disposition d'une eau de bonne qualité en quantité suffisante à un tarif compatible avec les revenus de la population desservie.



On voit la nécessité absolue de définir clairement les objectifs confiés à un service public donné. Or si la définition des objectifs quantitatifs est maintenant très correctement réalisée dans la plupart des cas, il est loin d'en être de même pour les objectifs qualitatifs, que ceux-ci puissent eux-mêmes être ramenés à des normes ou pas. Prenons un exemple déjà cité, celui du service de distribution d'eau : on attache en général beaucoup plus d'attention à apporter la quantité d'eau réputée suffisante pour chaque être humain desservi qu'à vérifier que l'eau ainsi distribuée présente en permanence les critères de potabilité qui la rendent directement ingérable par la population.

On se prive ainsi d'une dimension essentielle du fonctionnement harmonieux d'un service public, celui de sa qualité, et on le rend inhumain, anonyme et irresponsable, avec tous les phénomènes de désaffection, sinon de rejet que cela entraîne, comme nous le verrons plus loin.

Mais définir des objectifs n'est rien si l'on ne met pas en place simultanément les moyens de les atteindre. Et c'est là où véritablement la situation est particulièrement préoccupante dans la plupart des pays en développement. Il a abondamment été question de ce problème au cours des années passées, et nous nous bornerons à rappeler que ces moyens sont essentiellement de quatre ordres : techniques - organisationnels - financiers et humains.

Une fois définis les objectifs et mis en place les moyens on peut bien évidemment dessiner le profil idéal du service public. Peut-être cette idéalisation nous permettra-t-elle de mieux comprendre en quoi la plupart des situations constatées ne peuvent qu'engendrer le scepticisme le plus vif des "bénéficiaires" potentiels d'un service public.

Au service du public, ce qu'on a trop souvent tendance à oublier, le service public doit assurer une prestation déterminée donnant satisfaction à l'individu tout en sauvegardant les intérêts de la collectivité.

Il ne doit donc pas créer de ségrégation par l'argent ou la situation géographique. Accessible à tous, son coût doit rester cohérent avec le niveau de vie des plus défavorisés. Vital pour l'économie nationale, il ne doit pas obérer au-delà du raisonnable les finances de l'Etat. Pérenne par essence, il doit à la fois atteindre sa valeur d'usage et permettre à la population d'accéder aux progrès de la technique. On voit apparaître là tous les éléments de la discussion éternelle sur sa rentabilité, qui se transforme de plus en plus en un large débat politique, et, au delà, sur le type de société, qui est encore beaucoup plus complexe qu'on veut le dire. Il n'est en effet que de constater combien son dysfonctionnement est général, au-delà des régimes, dans les mégaloïoles, pour se douter que les racines du mal doivent bien avoir une origine universelle, comme nous allons essayer de le montrer.

IV Raisons des carences des services publics dans les mégaloïoles

Un service public, de par sa vocation même, est un système à forte inertie. Chargé de gérer les grandes infrastructures nationales, il fait appel à des investissements lourds, lents à mobiliser et à mettre en place.

Or, la croissance urbaine actuelle est un phénomène tellement rapide que sa vitesse est sans aucune commune mesure avec celle de l'évolution des services publics nécessaires. N'oublions pas que l'industrialisation a laissé substituer des carences énormes au niveau des services publics jusqu'à un passé récent. N'oublions pas les taudis ouvriers si dramatiquement décrits par un DICKENS ou un ZOLA. N'oublions pas qu'on mourait de façon endémique de la fièvre typhoïde dans un grand nombre de villes d'Europe il n'y a pas si longtemps. N'oublions pas que la dégradation du milieu naturel par pollution y est encore très souvent un phénomène banal. Or le taux d'accroissement de

la plupart des grandes villes des pays en développement est incomparablement plus important que celui de l' Europe, et des Etats-Unis.

La cause première du dysfonctionnement est bien là, et pas ailleurs. Mais celui-ci est encore aggravé par le fait que même en l'absence de facteur démographique aggravant, il faut bien reconnaître que très souvent les services publics ne fonctionnent pas pour autant de façon satisfaisante.

Cela est dû tout d'abord à ce que le service public est trop souvent conçu comme une construction technocratique, ignorant l'aspect humain qu'il devrait garder en permanence. Faire partir et arriver des transports en commun à l'heure, disposer de salles d'opération bien équipées, construire des stations de traitement d'eau et d'épuration d'eaux usées, tout cela est, bien et peut même correspondre parfaitement à la réalisation des objectifs quantitatifs fixés. Cela n'est rien si l'on n'arrive pas à réaliser pleinement les objectifs qualitatifs. N'emploie-t-on pas dans les pays industrialisés le terme de "déshumanisation du service public", montrant par là même à quel point est ressenti l'aspect humaniste de la satisfaction permanente des besoins humains fondamentaux ?

Cela est dû ensuite à l'incapacité notoire de mettre en place les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs dans la plupart des cas.

Ne parlons pas tellement des moyens techniques tant a été abondamment décrit le scandale des transferts de technologie inadaptés, conduisant au désenchantement et au gaspillage que l'on connaît aujourd'hui, assorti de l'enrichissement sans cause d'une oligarchie qui a pendant longtemps servi, et qui sert encore trop souvent, de nécessaire relai à ces transferts, dans des conditions dont les bailleurs de fonds internationaux commencent eux-mêmes à s'émouvoir.

Regardons plus attentivement ce qui se passe au niveau des autres moyens.

Qu'on le veuille ou non très largement soumis aux aléas du pouvoir politique,

le service public manque trop souvent de continuité dans son organisation et sa gestion. Au gré des fortunes politiques, il voit arriver à sa tête des dirigeants nouveaux qui s'empressent de bouleverser tout ce qu'étaient en train de construire leurs prédécesseurs, pour prouver leur existence. Il s'ensuit un manque de continuité dramatique pour un service dont l'expérience montre que la mise en place d'une structure nécessite une longue patience et un temps important. Tant que les gouvernements n'auront pas compris cela, ils courront après la solution du problème.

Mais comment assurer une continuité de gestion quand, même en l'absence d'aléas politiques, on s'aperçoit que le taux de rotation du personnel, y compris les principaux responsables, est extrêmement élevé dans les services qui nous intéressent. Manque de politique du personnel, niveau misérable des salaires, font que les éléments les meilleurs et les plus dynamiques ne considèrent au mieux le service public que comme un centre de formation et la possibilité de se créer un réseau de relations utiles. Incohérence des décisions techniques, manque de moyens financiers achèvent de les démobiliser totalement, sans compter le manque de formation, et même d'information, sur l'aspect relations humaines de leur mission. Il faut repenser à peu près partout, et de toute urgence, la politique du personnel de l'ensemble des services publics.

Vaste sujet enfin que celui des moyens financiers où l'on n'a pas fini de discuter du coût du service public et de la refacturation totale ou partielle de ce coût à ses bénéficiaires. Il faut déjà bien s'entendre sur ce que l'on appelle le coût du service. Doit-on incorporer le remboursement des emprunts en principal et intérêts ? Doit-on incorporer uniquement des coûts de fonctionnement et entretien ou faut-il prévoir le renouvellement, au moins jusqu'à un certain niveau de dépense ?

Il n'y a bien entendu pas de réponse universelle à ce problème et toutes les nuances sont possibles depuis la "vérité des prix" chère à nombre de pays industrialisés jusqu'à la gratuité du service tentée, sans succès il faut

bien le dire, dans un certain nombre de pays à économie très planifiée. Il nous semble en ce qui nous concerne qu'on doit tendre très rapidement vers des tarifs couvrant au moins les frais de fonctionnement et d'entretien. Toute autre politique à des niveaux inférieurs conduit véritablement le service public à financer une partie de la politique sociale du gouvernement, ce qui n'est pas son rôle. De toutes façons, le problème de la subvention des services publics n'est à notre avis résolu de façon satisfaisante nulle part, la subvention étant trop souvent basée sur des considérations socio-politiques et ne reposant pas sur des études techniques et de gestion suffisantes. Il faut d'ailleurs reconnaître que dans les mégalo-poles, le problème est encore plus complexe, tant le pouvoir d'achat est en éventail largement ouvert, ce qui justifierait des mesures spécifiques pour catégorie sociale qu'on ne voit pas très bien comment mettre en oeuvre.

Tout l'ensemble décrit forme un tableau bien sombre, et il est certain qu'on ne peut pas ne céder à un certain découragement quand on voit l'ampleur et la diversité des problèmes à résoudre dans les mégalo-poles. Alors que faire ?

V Essai de définition des conditions de l'efficacité d'un service public

Nous avons dit plus haut qu'un service public doit être en permanence au service du public. Il devrait en plus à l'écoute du même public. Cela pose de redoutables problèmes au niveau des mégalo-poles, où la population se perd dans l'anonymat et où l'on est tenté par des solutions de gigantisme dans les équipements, à première vue moins onéreuses en coût d'investissement et d'exploitation ramené à l'utilisateur.

Le premier pas qu'on essaie de franchir est celui de la décentralisation. Malheureusement, des raisons de mainmise politique et de manque de ressources humaines font qu'on affuble du vocable de décentralisation ce qui n'est que

de la déconcentration. On rapproche des lieux d'intervention des structures et des hommes qui restent directement dépendants d'une autorité centrale et dont le degré d'autonomie dans la décision est nul.

Le second pas qu'on commence à franchir est celui de la modulation des solutions en fonction de la pérennité envisageable de l'implantation humaine. C'est en effet un redoutable casse-tête pour l'ensemble des services publics que de définir la politique à suivre en face de l'urbanisation spontanée qui transforme si rapidement un ensemble ordonné, celui de la ville historique, en amalgame anarchique. Il y a un remarquable défi technologique à relever que d'essayer d'inventer des solutions légères et peu coûteuses compatibles avec la mise à disposition des plus démunis des éléments de la satisfaction permanente de leurs besoins humains fondamentaux. Ce défi se double d'ailleurs trop souvent d'un autre, celui de la tentation très grande de transformer de l'habitat précaire disposant d'un minimum de services en habitat permanent.

Décentralisation, recherche de solutions technologiques adaptées, cela n'est concevable que si l'on dispose des ressources humaines adéquates. Nous ne le répèterons jamais assez, organisations, moyens techniques et financiers ne sont rien sans des hommes capables non seulement d'en maîtriser la connaissance, mais de les mettre en oeuvre.

Un début de solution ne peut donc passer qu'à travers le développement des ressources humaines. On pense alors bien sûr tout de suite à la formation professionnelle. Hélas, celle-ci n'est rien si on ne la resitue pas dans un environnement socio-économique, qui pour nous comporte au moins deux volets : l'épanouissement de l'individu à travers sa place dans la société et à travers la juste rétribution de son apport à l'équilibre de cette société.

Souvenons-nous dans le premier domaine du titre de la loi de Juillet 1971 votée par le Parlement français "Loi portant organisation de la formation continue dans le cadre de l'éducation permanente". La formation continue, de

plus en plus, ne peut-être considérée que comme l'une des composantes d'une action éducative permanente, qui au-delà du professionnel valorise l'homme. Cela est particulièrement vrai dans le cas des agents d'un service public qui sont (ou devraient être) investis d'une véritable mission d'intérêt général à la fois de bonne utilisation des biens du patrimoine national et de conseil à la population.

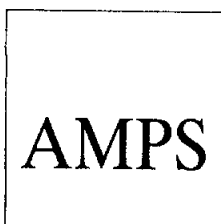
Mais valoriser un homme n'a de sens que s'il reçoit des incitations tangibles au niveau du plan de carrière et du salaire (qui peut d'ailleurs comporter des incitations directes pour une installation en zone défavorisée, comme le logement, l'aide à l'éducation des enfants, des vêtements de travail lui conférant en outre statut professionnel vis-à-vis des usagers du service public).

Une fois les ressources humaines disponibles, il devient possible de sectoriser les problèmes à la fois thématiquement et géographiquement, sans oublier bien sûr la nécessaire coordination à un niveau central qui doit définir la politique, mettre à disposition les moyens décentralisables et ordonnancer les moyens d'intervention lourds dont la disponibilité permanente au niveau sectoriel ne se justifie pas.

Sectoriser, c'est également se donner la possibilité d'une participation citadine dont on se doute bien qu'elle ne prendra pas les mêmes formes dans les quartiers résidentiels et dans les zones d'urbanisation spontanée, toutes les formes devant rester envisageables depuis la surtaxe lourde jusqu'à l'apport en travail, la difficulté venant du fait que la ségrégation par l'argent reste toujours très tentante, pour de simples raisons de facilité de mise en oeuvre et de paresse d'esprit.

Disposer de services publics efficaces dans les mégalofoles n'est finalement pas impossible. Cela nous semble tout simplement impensable dans le cadre de l'approche actuelle de leur organisation et des moyens dont ils disposent.

Alors, pour résoudre ce problème de quadrature du cercle, il faut véritablement inventer une nouvelle géométrie, c'est-à-dire remettre en cause fondamentalement nos mentalités et nos comportements vis-à-vis de lui. Aurons-nous la volonté politique, car c'est bien de cela qu'il s'agit, de le faire, ceci est une autre histoire.



ISPW. 1/8
November 1984

For a new international order:

WORLD SOCIAL PROSPECTS ASSOCIATION

First International Social Prospects Week

(Geneva, 5-9 November 1984)

CALCUTTA, THE FACE OF URBAN CRISIS AND ITS

FUTURE - AN "IDEAL TYPE"

by

Dr. Boudhayan Chattopadhyay
Dr. Debes Chakranprtu

Please note: First rough draft

AMPS Palais des Nations (UNITAR) CH-1211 Geneva 10

INTRODUCTION

One of the most perplexing dilemmas of recent development experience is the phenomenon of massive and historically unprecedented growth of the cities of the world. According to UN projections, by the end of this century more than half of the world's population will be living in cities. In the developing countries, though the proportion is now only 16.7 p.c., it is likely to be 43.5 p.c. by the end of the century which is of great concern to development economists and policy makers.

Clearly, besides the natural growth of the urban population, rural-urban migration is primarily responsible for the urban explosion for one third to three fourths of urban population growth in countries of Asia, Africa and Latin America. Rural exodus is one of the major elements affecting rural development in recent years. This has created wide regional disparities leading to social tensions.

The object of the present paper is to concentrate on the city of Calcutta and its surroundings and to study the problems and prospects of the region. Calcutta, consisting of only three villages — Sutanati, Govindapur and Kalikapore — on marshy land in 1690 has become one of the largest metropolitan conurbations of the world within a relatively short span of three hundred years. Now this city has grown and extended its conurbation area known as the Calcutta Metropolitan District (CMD), to nearly 1350 sq. kilometers which includes parts of the districts of the 24-Parganas, Hooghly and Nadia, the nucleus of activity being the metropolis of Calcutta.

The paper will be organised as follows. In Section I the profile of Calcutta and its neighbourhood will be drawn. Section II will be devoted to indicate the premises of an analytical framework to comprehend the development of the Calcutta Metropolis. In Section III we shall present the future of the region as envisaged by planning authorities, Section IV will present a critique of the official plans and suggestions. and concluding remarks will be the subject matter of Section V.

Section I : Calcutta and its neighbourhood

Density of Population

In West Bengal, the density of population is very high. From Table (1) we observe that it is second only to that of Kerala (in 1981.) Apart from its natural rate of growth, the population of West Bengal has been substantially inflated by immigration, Migrant workers from neighbouring states, like Bihar, Orissa and Uttar Pradesh(U.P.) are here in significant numbers— nearly 60 percent of the primary labour force. They have largely come from the rural areas in search of jobs. Besides this "normal" internal migration, the population of the state has been substantially swollen by influx of refugees from Bangladesh in several waves after 1947. The highly unfavourable land : man ratio in West Bengal is a serious problem of the state.

Within the state of West Bengal, Calcutta and its neighbourhood are the mostly densely populated areas as seen from Table(2). The population density of Calcutta is 31,651 which is more than fifty times the state average (614), followed by Howrah(2006) and Hooghly (1129). On the other hand, the districts of Purulia, Cooch Behar, Darjeeling, Jalpaiguri, Malda, West Dinajpur, Midnapore and Bankura, comprising a major portion of the state, have less than

Table - 1
Population density per sq. km.
1981

1.	Andhra Pradesh	194
2.	Assam	254
3.	Bihar	402
4	Gujarat	173
5	Haryana	291
6	Himachal Pradesh	76
7	Jammu and Kashmir	-
8.	Karnataka	193
9	Kerala	654
10	Madhya Pradesh	118
11	Maharashtra	204
12.	Manipur	64
13	Meghalaya	59
14	Nagaland	47
15	Orissa	189
16	Punjab	331
17	Rajasthan	100
18	Sikkim	44
19	Tamil Nadu	371
20	Tripura	190
21	Uttar Pradesh	377
22	West Bengal	614
	All India	221

Source : Census of India, 1981

Table - 2

	Area (1971)		Density of population (1981)		Prop. of urban population to total	
	in Sq. Km.	Rank	People per Sq km	Rank	%	Rank
1. Bardhaman	7028	3	634	7	23.05	4
2. Birbhum	4550	9	460	12	8.33	13
3. Bankura	6881	4	345	14	7.63	14
4. Midnapore	13724	2	478	10	8.54	11
5. Howrah	1417	15	2006	2	45.22	2
6. Hooghly	3145	13	1129	3	29.54	5
7. 24 Parganas	13796	1	759	4	38.90	3
8. Calcutta	104	16	31651	1	100.00	1
9. Nadia	3926	10	758	5	21.44	7
10. Murshidabad	5341	7	693	6	9.30	10
11. W. Dighajpur	5206	8	462	11	11.14	9
12. Malda	3713	11	548	8	4.78	16
13. Jalpaiguri	6245	6	353	13	14.08	8
14. Darjeeling	3075	14	327	15	27.86	6
15. Cooch Behar	3386	18	523	9	6.91	15
16. Purulia	6259	5	296	16	9.00	11
West Bengal	187853		614		26.49	

Source :- Economic Review , 1981-82 , Govt. of West Bengal.

average density . Calcutta and its surroundings — the Calcutta Metropolitan District (CMD) — shows an inordinately large concentration of the population of West Bengal.

Growth of Urbanisation

The regional imbalance in the growth of urbanisation in West Bengal is observed from Table (2). According to the 1981 Census in seven districts of West Bengal — Birbhum, Bankura, Midnapore, Murshidabad, Malda, Gooch Behar and Furulia — the share of urban to total population is lower than 10 p.c., though, in terms of area, the districts are not small.

Except for the CMD, the other districts which are significantly urbanised are : Burdwan, Darjeeling and Jalpaiguri. Thus, even after independence, during the last more than thirty years of planning, the process of urbanisation seems to have concentrated on few areas, by-passing a large part of the state of West Bengal.

We also observe another type of maldistribution even within this relatively small urbanised sector. A high concentration of urban population in Class I cities, with population^{of} more than hundred thousand, is observed. A very large proportion of such Class I cities in West Bengal is concentrated in the CMD. As many as 17 of the 24 Class I cities in the state, according to Census of 1981, are located in the area of CMD. This is typically^a enclave type of pyramidal growth. This is the major reason for the very high population density in an around Calcutta city.

Growth of Population

Table (3) reveals the dynamics of population growth in Calcutta and CMD. We observe that the rate of growth of population in the urban agglomeration and metropolitan district are almost equal.

Table - 3

Growth of Population in C.M.D.A., Calcutta Urban Agglomeration and Calcutta City, 1921-71.

	C.M.D. Population (million)	Percentage variation	Calcutta U.A. (million)	Percentage variation	Calcutta Populati- on (million)	Percent age va- riation
1921	2.25	-	1.85	-	1.05	-
1931	2.54	12.9	2.11	13.8	1.22	15.94
1941	4.31	69.9	3.58	69.9	2.17	77.50
1951	5.37	24.6	4.59	28.3	2.70	24.5
1961	6.72	25.1	5.74	25.0	2.93	8.5
1971	8.33	24.0	7.03	22.6	3.15	7.6

Source : CMDA - Report No.128

CMDA - Calcutta Metropolitan Development Authority

The low growth rate of population in the city compared to the metropolitan district or agglomeration supports the hypothesis that the suburban and semi-urban fringes of the city are growing at a rapid rate in relation to the city. High density within the city and weakening of the "pull" factors might be the reasons for this.

The major reason for the growth of a city is immigration. Let us examine how far migration has played a role as a factor of growth of population in Calcutta. Over the period 1901-61, the contribution of migration had been significant during 1931-41, followed by 1941-51. For economic reasons, people migrated to the cities during 1931-41. The world-wide depression of the thirties also affected India. Agricultural prices fell drastically, term of trade went against agriculture; there were significant income-transfers to the non-agricultural sector^{1/}. As a result, the peasantry was severely hit, especially, in the districts of Bengal, Bihar, Orissa and U.P., which drove them to Calcutta in search of income and employment. During 1941-51, the political factor - partition of India and creation of East Pakistan (now Bangladesh) - contributed much to the large scale exodus of refugees from East Pakistan to West Bengal, especially Calcutta and its surroundings. However, this continued to some extent upto 1961 then petered away slowly and natural growth took the lead during the later decades, especially 1961-81. Now migration is taking place in both directions. Young migrants are coming in search of jobs as rural areas are not being able to provide land to cultivate, neither can they offer jobs in agro-based industries. The slow growth or lack of dynamism in the agricultural sector failed to provide employment to the new comers in the labour force which forced them to leave the villages and flock to the city in search of jobs. Further immigration is also taking place because some people in the urban areas - small towns outside CMD -- could not find suitable jobs or desired to offer their children better education and to have a better cultural and intellectual life.

1/ See B. Chattopadhyay, "Notes Towards Understanding the Bengal Famine, 1943", CRESSIDA Transactions, Vol.I, No.1.

The young rural migrants who come to the city in search of employment may remain unemployed and struggle hard to find a job. Then, possibly, they may get settled with a job of any type. They come alone; they do not bring their families as income is not adequate and the sociocultural environs of the city are not conducive to their doing so. After spending most of their working lives or after it is over, they go back to the villages. This type of return migration :

reduces the impact of net migration on the population growth of the city. However, this return migration creates an impact on the native villages, opening the door of the villager to the new horizons brought close by the returned migrants. This again may create some impetus for the younger rural folk to migrate. In the colonial period, there is some evidence in favour of the hypothesis that famine and food scarcity were factors "pushing" out villagers toward the city — dramatised by the procession of dead bodies in Calcutta during the Bengal Famine, 1943.

The traditional way of classifying the causes of migration into "push" and "pull" factors may not, however, be so important now. The rural poor may be "pushed" out of the villages. But, there must be some pull factor in the city of Calcutta to receive them instead of their migrating to other towns and cities of the Eastern region. During the recent past the "pull" factor has not been so strong, it has become weakened due to lack of dynamism in the city. The newly emerging industrial complexes like Ranchi, Asansol, Durgapur, or new cities like Bhubaneswar, Rourkella or Bokaro, might have diverted to an extent the direction of migration from the CMD. The lower rate of population growth in Calcutta and its neighbourhood compared to that in other large cities in India^{1/} indicates that. However, it may be said that if industrial and commercial activity revives — there has been general stagnation in the non-agricultural sector in West Bengal since 1965 — ^{the} flow to Calcutta may rise again. Revival of the Jute industry due to rising relative prices of petroleum-based synthetic substitute of packaging material may also

1/ See Appendix Table 1.

add inducement to migration,^{1/} for instance, if such a revival really took place. Employment in the jute industry, the largest single industry inherited from the colonial past, has been, on the contrary, shrinking over the decades.

Income and Its Distribution

From Table(4), which shows the estimated total income for Calcutta, CMD and West Bengal, we observe that the city of Calcutta, with 7 p.c. of West Bengal's population, receives above 17 p.c. of state income, and the CMD, with less than 20 p.c. of West Bengal's population, accounts for more than 25 p.c. of the total income of the state. This reveals the unequal distribution of income as between the metropolis and the^{rest of the} state. The high concentration of industries, the large volume of trading and commercial activities, existence of large number of government and semi-government and other offices, banks, various institutions, are primarily responsible for this regional disparity. This inequality is also substantiated by the estimates of per capita income (Table 5).

The effects of low per capita income and slow rate of increase are further compounded by the skewed distribution of income in the metropolis. Though available data are limited, some attempts have been made by CMD planning authority to estimate income distribution in CMD for 1981 which is presented in Table 6.

Income from the Different Sectors

A look into the sectoral origins of income received by the C.M.D. population (Table 7) reveals some interesting features. We find from Table 7 showing the sectoral distribution of estimated income in Calcutta, CMD and West Bengal, 1976-77, that the secondary and tertiary sectors predominate in the urbanised part of CMD. The total income generated in the secondary sector is Rs.5093 crores which is about 48 p.c. of the total income in the city of Calcutta. In the rest of West Bengal the primary sector

T a b l e - 4

Estimates of Income for Calcutta
CMD and West Bengal for the years
1970-71 - 1976-77 (Rs. million)

Region	Income at Current prices (in Rs. million)				Income at Constant 1970-71 prices (in Rs. million)			
Years	1970-71	1972-73	1974-75	1976-77	1970-71	1972-73	1974-75	1976-77
Calcutta	5161.1	6191.0	8344.3	10580.5	5161.1	5428.9	5543.6	6199.5
CMD	8838.2	10634.0	14756.1	17897.2	8838.2	9404.3	9782.7	10705.6
West Bengal	32040.7	35991.5	51915.4	59831.0	32040.7	32212.0	34891.4	37362.2
India	364520.0	429390.0	626780.0	713810.0	364520.0	365990.0	387940.0	431630.0

T a b l e - 5

Estimates of per capita Income at current and constant
(1970-71) prices in Calcutta CMD and West Bengal for
the years (1970-71, 1972-73, 1974-75 and 1976-77)

Region	Per capita Income at current prices (in Rs. million)				Per capita Income at constant (1970-71) prices (Rs. million)			
Years	1970-71	1972-73	1974-75	1976-77	1970-71	1972-73	1974-75	1976-77
Calcutta	165.5	166.1	261.5	128.1	165.5	172.0	173.7	192.2
CMD	103.9	120.7	161.7	189.4	103.9	106.7	107.2	113.3
W. Bengal	73.5	79.0	109.0	120.2	73.5	70.7	73.3	75.5
India	63.3	71.2	100.0	108.6	63.3	60.4	61.6	65.8

Source: CMDA, Report No.128

Note : CMDA -- Calcutta Metropolitan Development Authority

Table --- 6

Proportion of households in CMD in
the various income groups, 1981

Monthly income (L.)	Percentage of household	Proportion of households with monthly income (p.c.)	
		Less than	Greater than
0-200	19	19	100
201 - 300	16	35	81
301 - 400	17	52	65
401 - 500	10	62	48
501 - 750	17	79	38
751 - 1000	9	88	21
1001 - 1500	7	95	12
1501 - 2000	2	97	5
2001 & above	3	100	3

Source : CMDA - Report No.128

CMDA - Calcutta Metropolitan Development Authority

Table --7

Sectoral Distribution of Estimated
Income in Calcutta, CMD and West
Bengal, 1976-77.

Sl. No.	Sectors and Sub-Sectors	Calcutta City	CMD	West Bengal Excluding CMD	West Bengal
1	2	3	4	5	6
1.	Agriculture including live Stock	.27	9.85	49.33	37.52
2.	Forestry and Logging	-	.01	.28	.20
3.	Fishery	-	.52	2.68	2.04
4.	Mining and Quarrying	-	-	3.11	2.18
5.	Unregistered Manufacturing	6.99	5.52	3.05	3.79
6.	Registered Manufacturing	10.19	20.04	11.04	13.73
7.	Manufacturing Total (5+6)	17.18	25.56	14.09	17.52
8.	Construction	9.40	8.70	6.77	7.35
9.	Electricity Gas & water Supply	6.41	3.83	.11	1.22
10.	Transport & communication Railway	1.43	1.78	1.92	1.88
11.	Transport by other means	4.36	3.62	2.04	2.52
12.	Transport by Airways	.42	.43	.14	.23
13.	Communication Total Transport (9+10+11+12)	1.36 7.57	1.23 7.05	.62 4.73	.81 5.43
14.	Trade, storage, Hotel & Restaurant	22.87	19.22	9.71	12.55
15.	Banking and Insurance	17.23	10.6	.75	3.70
16.	Real Estate and ownership of dwellings	2.72	2.42	1.97	2.10
17.	Public Administration	9.61	6.34	2.03	3.32
18.	Other Services	6.77	5.90	4.44	4.88
Totals:		100.00	100.00	100.00	100.00

Source : CMDA - Report No. 128

CMDA - Calcutta Metropolitan Development Authority

pre-dominates, generating about 57 p.c. of the total income — another characteristic feature of enclave type growth.

Employment

Table 8, which presents data on employment in the nine occupational categories, reveals the predominance of the tertiary sector along with a weak secondary sector in the national economy. This shows the basic weakness which persists in the metropolitan economy.

In spite of the development of the secondary production sector, a wholesale and retail trade ^{covering} a wide range of products both formal and informal, various tertiary services and transport, also of various forms ^{both} primitive (rickshaws) and motorised, are the major constituents. This adds up to what Marx would, perhaps say — that the working people of the city are the "excrements" of a consumption rather than the production system ^{which} was Marx's London or Lancashire. One has the worst of both worlds — Veblenian fall out without the spread effects of the Weberian ethic.

The demographic and urbanisation trends in West Bengal and Eastern India, leading to high concentration of population in Calcutta and its surroundings, have converted this population pressure into a problem of failure to develop an environment which can sustain this vast mass of humanity physically and economically.

The CMD is predominantly urban and, therefore, requires urban facilities for its normal functioning. It also needs an infrastructure which would help industry, trade and commerce flourish. The area, however, has been suffering from acute lack of basic facilities necessary for healthy urban and industrial life.

The reason for this situation, as will be elaborated in Section II, may stretch back to the colonial times. Calcutta was developed by the colonial power as a commercial and administrative centre. Its integration with the domestic economy and its connections with its vast hinterland — rural areas and states like Bihar, Orissa, U.P. — remained extremely tenuous and one-way. The initial development of Calcutta was in the interest of the then dominant, alien metropolitan system.

T a b l e — 8

Proportion of workers in different sectors, 1961 and 1971
(p e r c e n t a g e)

Sl. No.	A c t i v i t y	India		West Bengal		CMD	
		1961	1971	1961	1971	1961	1971
1.	Cultivators	52.80	43.34	38.50	31.98	3.89	1.60
2.	Agricultural Labourers	16.70	26.33	15.30	26.46	2.65	3.29
3.	Livestock, Forestry, Fishing hunting and plantations, (Orchard and Allied activities and Mining and Quarrying).	2.77	2.89	4.99	3.87	0.64	0.65
Primary Sector		72.27	72.56	58.79	62.31	7.18	5.60
4.	Manufacturing, Processing Servicing and Repairs (Household)	6.38	3.52	4.21	2.70	1.44	1.91
5.	Manufacturing, Processing, Servicing and Repairs (other than household)	4.23	5.94	11.39	11.36	35.28	36.57
6.	Construction	1.09	1.23	1.31	1.00	2.70	2.08
Secondary Sector		11.70	10.69	16.91	15.06	39.42	40.56
7.	Trade and Commerce	4.06	5.57	7.53	7.93	18.29	21.03
8.	Transport, Storage & Communication	1.60	2.44	3.39	4.18	9.12	10.80
9.	Other Services	10.37	8.74	13.38	10.52	25.88	22.01
Tertiary Sector		16.03	16.75	24.30	22.63	53.40	53.84
T o t a l :		100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Total Number of Workers (Million)		188.7	188.4	11.6	12.4	2.6	2.6

Source : CMDA, Report No.128

Even after independence, conditions did not change radically. Thirty years of developmental planning does not seem to have relieved the pressures. Not much effort had been made to correct the imbalance characterising the growth of this city. This has led to an urban agglomeration of unmanageable proportions which "reels under acute and increasing shortages of urban amenities like water supply, sanitation, housing, transport etc."^{1/}

The available infrastructure seems to have reached saturation levels long ago. "The sewerage and drainage system seem to be bursting at the seams. The road system and its maintenance are unsatisfactory. The transport system, both within the city and connecting the city with adjacent areas, is highly inadequate and seems to be worsening with time, rather than improving. Lack of a fast and efficient system of transport connecting Calcutta with its suburbs has effectively discouraged the spreading out of residential localities away from the city."^{2/}

Special mention must be made of the power situation. Table (9) shows that, in the late seventies, the position of West Bengal was second only to Maharashtra with regard to generation of electricity; but, it ranked below Punjab, Maharashtra, Gujarat, Haryana, Karnataka in per capita consumption. It is common knowledge that the state has been experiencing severe power shortage in relation to demand in spite of added capacity during the last several years. This acute shortage has not only made life difficult for domestic consumers, but also has affected industrial activity in a big way. At present, Calcutta and its neighbourhood simply do not have the ability to absorb additional industrial and commercial activity.

^{1/} Jaba Guha and Debes Chakraborty, "Development Planning for the Calcutta Metropolitan District", paper presented in a seminar on "Economy and Employment in Calcutta Metropolitan District : 1983 - 2001 A.D." organised by Calcutta Metropolitan Development Authorities, Calcutta, 16-17th February, 1983.

^{2/} Ibid.

Table 9

	Energy generated (net) in million k.w.h 1972-79	Annual per capita consumption of Energy in k.w.h. 1978 - 79
1. Andhra Pradesh	5835.90	87.29
2. Assam	635.05	32.17
3. Bihar	2137.64	66.74
4. Gujarat	7273.73	217.70
5. Haryana	3372.56	203.93
6. Himachal Pradesh	395.33	51.81
7. Jammu & Kashmir	526.82	71.04
8. Karnataka	5863.04	143.93
9. Kerala	5152.58	94.88
10. Madhya Pradesh	4818.84	84.93
11. Maharashtra	14785.61	220.98
12. Manipur	18.66	4.58
13. Meghalaya	213.77	37.50
14. Nagaland	1.53	26.06
15. Orissa	3251.27	90.48
16. Punjab	5944.33	302.14
17. Rajasthan	3526.87	82.61
18. Sikkim	4688.44	109.46
19. Tamil Nadu	7.27	34.46
20. Tripura	6305.95	177.38
21. Uttar Pradesh	31.30	10.76
22. West Bengal	9378.51	75.90
All India	96629.22	120.48

Source : Statistical Handbook 1980, Bureau of Applied Economics and Statistics, Govt. of West Bengal
Census of India, 1981.

Section II

Analytical Framework of the Growth of the Region

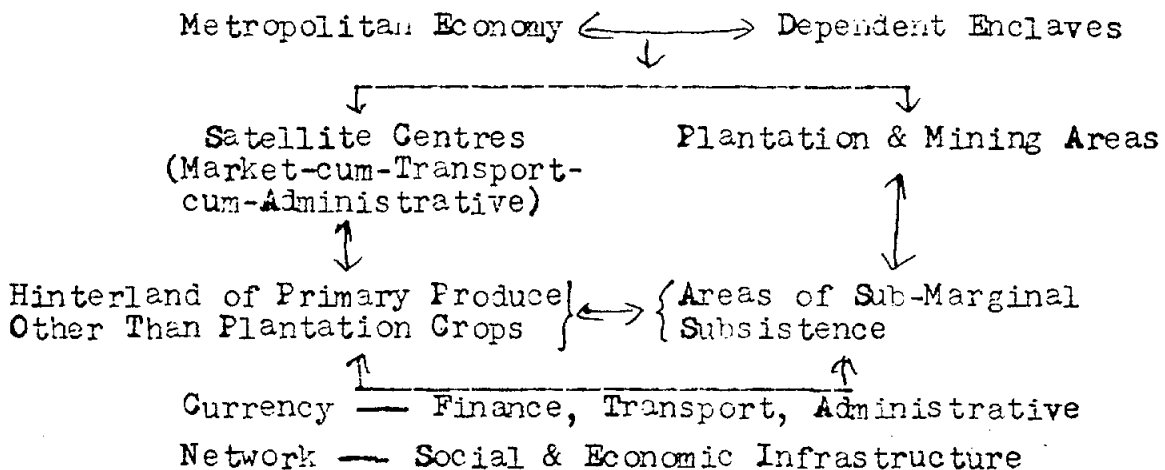
The question arises why Calcutta has turned into such a state of utter despair.

Many theories have been developed to explain inter-regional disparities and the growth of a region. The growth of a region like Calcutta has to be assessed in terms of whether it has been able to convert the initial resource endowments of a region into economic resources — capital resources to produce further resources. So the logic of the process of capital accumulation is the focal point of regional development.

The basic fallacy of the various received theories — Neoclassical and Hecksher Ohlin theory, Keynesian and Post-Keynesian theory of international income propagation and capital movements, Export-based theories, Geographic Multiplier Analysis, Industrial Complex Analysis, the Strategy of Growth Poles, etc., is the assumption of a free flow, diffusion or propagation of growth impulses from the Centre to the Periphery through the allocation mechanism of the market, with the state playing, at best, an initiating, sponsoring, or modifying role. This assumption implies either assuming away the very rationality of the market mechanism, or abstracting from the realities of the process of capital accumulation in a region.

Conventional regional development theory in terms of "costs" of the "input", distance in space, becomes inadequate and inapplicable when we consider the region in a colonial/dependent setting like Calcutta. Even the Latin American Structuralist school has its own specific limitations arising out of overemphasis on the foreign trade sector, the role of money and income-distribution, tending to confuse cause and effect, or to explain effects in terms of effects.

For proper understanding of the development of the city of Calcutta we present a simplified model hereunder for the colonial period^{1/}:-



The above model is characterised by several features: Firstly, the dependent enclaves are urban agglomerations which act as outposts of the metropolitan economy in the dependent/colonial economy. They are generally foreign trade outlets (tea, jute through Calcutta port). Around this enclave various activities take place along the lines outlined in the above framework. The 'urban' character of these enclaves is dominated by heterogeneous tertiary activities. Some rudimentary processing or ancillary industry may exist also. Their primary function is to serve as apex assembly points of primary produce. A series of infrastructural facilities are built-up. This becomes a commercial centre of consumption as tertiary activities predominate. In the city there are selected areas of affluence and high levels of living which co-exist with the much larger pockets of squalor (the slums). These slums are urban by-products of the existence of sub-marginal subsistence areas in the larger hinterland, which in turn is the reserve area of the primary urban labour force. These workers are

^{1/} For elaboration see B. Chattopadhyay et. al. "Regional Development : Analytical Framework and Indicators", Indian Journal of Regional Science, Vol.VII, No.I, 1975.

unskilled, migratory in nature and are primarily employed in tertiary activities or rudimentary processing industries. Secondly, the satellite centres, connecting a large hinterland to the main enclave — agglomeration through the transport network, serve the main enclave as subsidiary assembly points of primary produce and labour force. The infrastructural facilities which connect them to the hinterland of primary produce are of low level. Thirdly, plantation and mining areas create clusters where urbanisation is of a very low order, the technology is stagnant though not primitive. The labour force recruited from the submarginal subsistence areas is largely unskilled. Level of living is primitive. The distribution of income is highly skewed. Fourthly, the hinterland of primary produce, other than plantation crops, consists of rural areas. Availability of urban amenities has a sharp gradient all along the urban-rural continuum. Yet, in these areas, villages produce food and cash crops which follow the rules of market forces because of non-existence of a purely subsistence sector, exposing thereby the hollowness of dual economy models. Forced intrusion of metropolitan and enclave manufacture, land revenue payable in cash etc. have disturbed the ancient, low village-level equilibrium of craft and agriculture. Agricultural production is characterised by small-peasant farming. Large holdings do not use much modern technology. Productivity is not necessarily high. A large proportion of the food crops is marketed both by large and small peasants. The small peasants are strongly under the influence of the market forces, thus affected by the metropolitan economy, the enclave, through the commercial network which connects the hinterland of food producing areas with the main agglomeration and its satellites. This is a picture of commercialised agriculture but with no scale of economies. Land is private property and a commodity which gradually becomes centralised and creates absentee land-lordism along with the processes of urbanisation in the enclave and the satellite centres^{1/}. Finally,

^{1/} Contrast with the western process of urbanisation, which eroded rather than strengthened the land-based pre-capitalist economy.

the above process generates a situation of chronic labour surplus in the rural sector. This labour power sells below its value, i.e., below the historical norm of subsistence in the submarginal subsistence areas. This is the continuous source of labour supply to mines and plantations, contract and migratory labour in the enclaves and satellite centres, and landless agricultural labour and provides the backdrop of the urban pockets of squalor and sorrow existing side by side with affluence and high living.

Following the above model a "region" must be defined in terms of the entire space economy characterised by the analytical framework with respect to the main enclave-agglomeration. In our case, the Calcutta region must include the whole of Eastern India inclusive of Assam, West Bengal, Orissa, Bihar, Eastern U.P. and even some areas of Eastern Madhya Pradesh — a population of nearly 200 million now ! That is, the entire region should be included whose structures of commodity, income and labour flows are influenced by the forces originating from the Calcutta conurbation and its Satellite Centres.

The model of colonial development of Calcutta which has been outlined above has been influenced by two kinds of changes following independence and the consequent alterations in the nature of state power. First, the non-economic compulsions that existed between the metropolitan economy, U.K., and the dependent economy, India, have gradually weakened. More open systems of exchange with the rest of the world have taken their place. The extent of compulsion, if any, is the consequence of the decisions of the government and the basic weaknesses of the legacies of a colonial economy. Secondly, the state plays a more active and decisive role in capital accumulation.

The capital accumulation process in the post independence period consists of several modes of generation, appropriation and utilisation of surpluses. First, surplus arises in the form of rent-income of private landed property defined by the social existence form

of labour power. The labourer is here a petty-producer engaged in family enterprise. Private landed property wields power and control, but does not have production responsibility in the sense of Antonio Gramsci. This rent surplus may, however, be converted into capital. Secondly, surplus arises in the form of profit-on-alienation of mercantile or financial capital through the mechanisms of the commodity and money markets, through the price and credit mechanisms. Here the social existence form of labour power is that of labour-intensive petty production based on family labour and resources. The surplus is extracted through the mechanism of the market. Mercantile and financial capital is also divorced from production responsibility. Thirdly, surplus arises as profit-on-production of surplus value. In this case the social existence form of labour power is that of wage labour. Production responsibility lies with the owners of capital. Fourthly, surplus arises in the form of the budgetary revenues and transfers of the state or profits of enterprises owned by the state. Fifthly, though the colonial terms of the non-economic compulsions are eliminated, yet the compulsions of the international economy continue. Some of the unequal terms of exchange between the advanced capitalist countries and the domestic economy help the former to continue to mop up monopoly rents from their transactions with the domestic economy.

The first four mechanisms of generation of surplus would develop different growth patterns. Excluding the socialist countries, broadly two different ways of capital accumulation have been indicated by Dobb and Takahashi^{1/}. In the First Way, conditions of

1/ See the symposium in Science & Society, Spring 1950, Fall, 1952, Spring, 1953, and Fall 1953 reprinted with a foreward by Maurice Dobb, entitled, Transition from Feudalism to Capitalism, Patna, 1957, particularly the contribution of Takahashi. See also for an attempted conceptualisation of the Latin American experience along similar lines, Alain de Janvry, The Agrarian Question & Reformism in Latin America, John Hopkins University Press, Baltimore & London, 1980. For the earliest instance of the application of the "Two Ways" hypothesis to post-independence Indian agriculture by one of the present authors, see Boudhayan Chatterjee (Chattopadhyay), "Agricultural Labour Enterprise and Land Reforms in India", Enquiry, Vol. I, Nos. 2 & 3, New Delhi, 1958; also see Boudhayan Chattopadhyay, "Marx & India's Crisis", in P.C. Joshi (ed) Homage to Marx, New Delhi, 1969.

Laissez Faire and the competitive system would develop, smashing up the first two modes and restricting the fourth mechanism. Here a wide base of entrepreneurship, both in its vertical and horizontal (spatial) dimensions, develops spontaneously from "below", thereby tending to have a less uneven distribution of growth focii. In the Second Way the first three mechanisms operate from "above" under state guidance, but under the overall supremacy of private property in the economy as a whole. As a result, the competitive phase in the 2nd way is skipped and an element of monopoly operate throughout. Here the scope for development of a wide base of entrepreneurship, both in its vertical and horizontal dimensions, is destroyed. This would sharpen the regional disparities. The post-independence development of India has been primarily along the lines of a variant of the Second Way of capitalist development, thus sharing the worst of both worlds in the context of the legacy of the colonial model of the space economy, which is carried over to a large extent with a view to adapting rather than destroying the pre-existing structure to the meet the requirements of a higher rate of domestic capital accumulation.

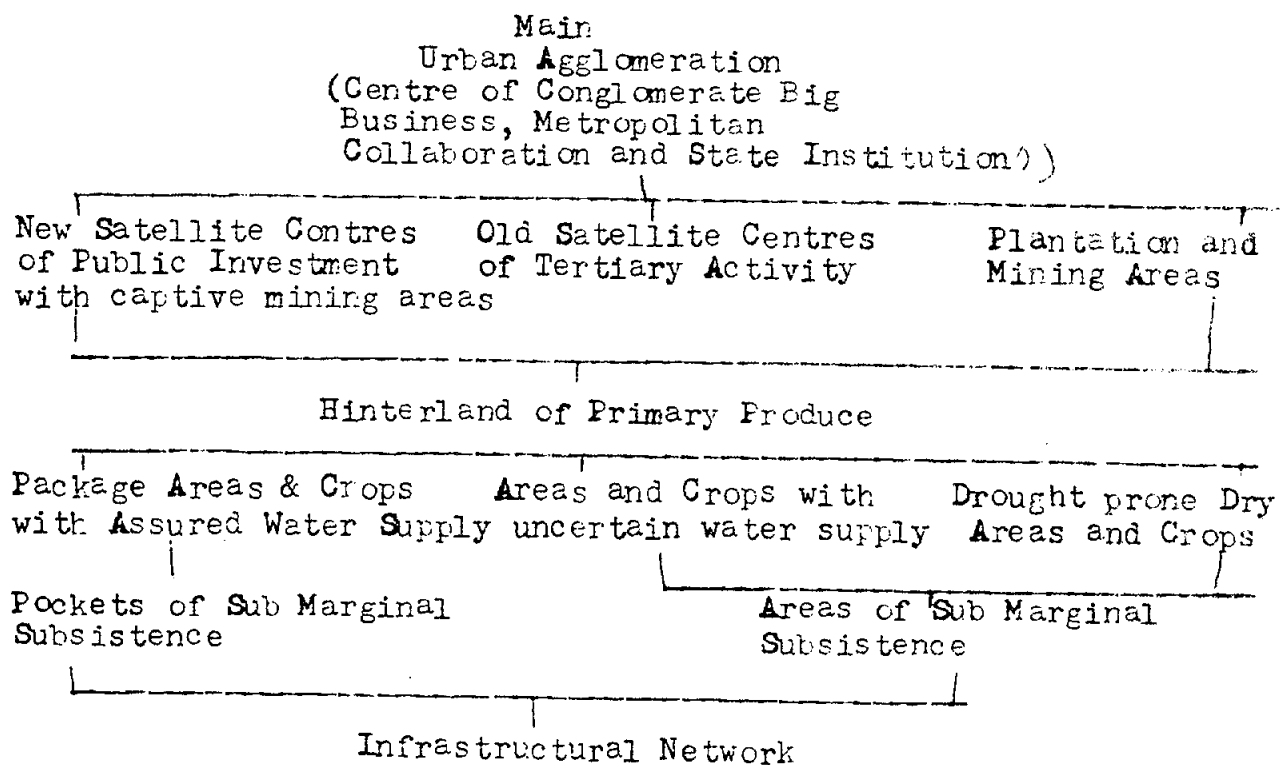
Moreover, the regional disparities within the space-economy subserving an urban agglomeration must get sharpened. In this type of economic development some new centres -resulting from directed public investment are created. For example, the experience of the development of the Durgapur-Chittaranjan Complex in West Bengal, the Ranchi Complex in Bihar, the Rourkella Complex in Orissa, etc., shows that even large scale public investment does not touch the neighbourhood in a big way. The growth impulses tend to get confined within the new complex and the agglomeration. Similar is the experience of public investment in agriculture, which hardly creates a different impact. The H.Y.V. (High Yielding Varieties) package programme, implicit in the Green Revolution Strategy, has accentuated regional disparities. So the concentrated application of public investment in selected pockets have not yielded desired results even in the agricultural sector. The view of Anglo-Saxon regional development theory that growth impulses flow from the Centre to the Periphery through percolation and diffusion does not seem to be valid here. The benefits from the external economy - effects of such public

investment are being mopped up by and confined to the urban and rural conglomerates.

Conglomerate property takes the shape that it does under conditions of coalescence of the several modes of generation, appropriation and utilisation of surplus enumerated before, in agriculture and industry, promoted by the state. It extends its assets over a wide range of activities embedded in the different modes of appropriation of surplus to ensure the quickest and surest returns.

So investment preference will be directed toward the already advanced areas — the urban agglomeration and rural enclaves. Conglomerate big business in the organised urban sector will, therefore, thrive in the urban agglomeration. Conglomerate substantial land holding will thrive in the H.Y.V. package districts. This would further accentuate the built-in structural dualism and disparities of the space economy.

Due to significant amount of public investment and state sponsored economic activity, some modification needs be made of the analytical framework of the colonial space economy as presented earlier. We are now presenting the modified version.



Though the basic categories remain the same, the following changes are found : (i) The enclave agglomeration is no longer a mere outpost of the metropolitan economy, though it is still a major trade outlet. It has become the centre of conglomerate big business, metropolitan collaboration capital and major state-institutions. The fundamental functional character does not change and it remains the focal point of the suction mechanisms for commodity, income, capital and labour force flows elaborated earlier. The pattern of urbanisation and its specific characteristics more or less remain unchanged.

(ii) The old satellite centres of tertiary activity and mining and plantation areas exist. But, now a new set of satellite centres of public investment subserves the main agglomeration. We should note that these public sector townships differ from the old satellite centres in the sense that these new centres are heavy industry pockets and are not centres of tertiary activities, although in the course of time share of tertiary activities may increase. However, the state sponsored public investments are concentrated in these areas and fail to affect the surroundings in any significant way.

(iii) A sharp gradation of the hinterland of primary produce takes place due to the massive public investments on the water-supply variable. It has been observed that dry areas contain areas of submarginal subsistence. Next comes areas of uncertain water supply. However, pockets of submarginal subsistence persist in the H.Y.V. package areas also, because of the accentuation of vertical inequality in the package areas. The circumstances of sub-marginal subsistence continue to be reproduced in pockets of squalor all along the urban spectrum. These pockets may be eliminated from the heartland of urban areas to their peripheries, in some cases, as urban land values skyrocket due to the heavy public investments and associated inflationary pressures of speculative forces in real estate.

This model is tied up by the infrastructural network. The various parts of the space economy involve comprehensive accentuation of vertical and horizontal disparities and associated social tensions.

Section III

Future of Calcutta and Its Neighbourhood

Various official and non-official attempts have been made to highlight the future of Calcutta and its surroundings. The Calcutta Metropolitan Development Authority is also currently engaged in preparing an outline Development Plan and Detailed Development Plan for CMDA which will provide a comprehensive circular railway system, other mass transport and communication facilities, utilities and services, etc. These plans will be based on a perspective for the economy and of the CMD during 1983-2001. This document has not been released yet, but official opinion is that this plan follows the Basic Development Plan (BDP) which was drawn up by the Calcutta Metropolitan Planning Organization (CMPO) in the sixties. We shall present some of the projections from that Basic Plan to give a broadly factual framework which will highlight the future of the metropolis.

In the Basic Development Plan (BDP) several population projections were made for the CMD (Table - 10). In the BDP the projections variant 2(b) was chosen as most likely. The projections on which the first IDA-World Bank credit was based, assumed a constant annual growth of 2.1 per cent, and suggested a total CMD population of 11.4 million in 1986, as against the 1971 actual of 8.3 million, rising to 15.6 million in 2001 A.D. The Master Plan for Water Supply, Sewerage and Drainage was based on population projections close to the projection 4. Tables 11, 12, 13 and 14 give the distribution of population and employment among the various zones of the CMD over the period. For the purpose of determining future water and sewerage requirements for the CMD industries and for transport planning, some employment projections were also prepared by CMPO in the sixties. These projections assumed that the number of jobs in the jute industry would remain constant while the manufacturing jobs as a whole would increase by an annual average of 3.1 per cent per year from 1961-2001. The above-mentioned tables show that the programme envisaged a perspective of decongestion in Calcutta proper, virtual constancy in the share of population in Howrah and Bally, and substantial increase in the population of the

Table 10
Population Projections for the CMD

Projection NO.	Assumptions	CMD Population (000's)						Annual Growth Rates (%)				
		Fertility Net in migration (/ per year)	1971	1981	1986	1991	2001	1961-71	1971-81	1981-86	1986-91	1991-2001
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
1A	Constant	1	8,823	11,664	13,408	15,390	20,290	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8
B	Constant	0.8	8,672	11,338	12,992	14,910	19,660	2.6	2.7	2.8	2.8	2.8
C	Constant	0.6	8,529	11,029	12,594	14,460	19,050	2.4	2.6	2.8	2.8	2.8
2A	Slowly declining	1	8,762	11,274	12,704	14,230	17,685	2.7	2.6	2.4	2.3	2.2
B	Slowly declining	0.8	8,627	10,965	12,301	13,720	16,880	2.5	2.4	2.3	2.2	2.1
C	Slowly declining	0.6	8,478	10,653	11,899	13,200	16,090	2.3	2.3	2.2	2.1	2.0
3A	Rapidly declining	1	8,762	11,009	12,031	13,080	15,340	2.7	2.3	1.8	1.7	1.6
B	Rapidly declining	0.8	8,627	10,693	11,614	12,590	14,590	2.5	2.2	1.7	1.6	1.5
C	Rapidly declining	0.6	8,478	10,391	11,224	12,090	13,890	2.3	2.1	1.6	1.5	1.4
4	-	-	8,348	10,270	11,400	12,650	15,570	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1

Source : For projections 1A - 3C, Cols. (1) - (6) : CMPO, Basic Development Plan, Calcutta Metropolitan Area 1966-1986, Calcutta, 1966 ; p. 69.
Note: CMPO - Calcutta Metropolitan Organisation

Table 12

The Relative Distribution of the CMD Population
over Zones, in 1951/61/ 71 (Actuals) and 1971/76
(BDP Projections)

	Actual			BDP Projections	
	<u>1951</u> (1)	<u>1961</u> (2)	<u>1971</u> (3)	<u>1971</u> (4)	<u>1976</u> (5)
Metropolitan Centre	73.25	72.85	68.85	71.85	70.22
Kalyani-Bansberia Centre	5.67	5.85	6.61	6.47	8.58
Rest of CMD	<u>21.08</u>	<u>21.30</u>	<u>24.54</u>	<u>21.68</u>	<u>21.20</u>
CMD	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Sources :

Col. (1) - (3) : Table 2

Col. (4) - (5) : CMPO, Technical Supplement to the Basic Development Plan, op. cit., p. 51

Tble 13

The Relative Distribution of the CMD Population
over Major Zones, in 1951/61/71 (Actuals) and
1981/2001 (MP Projections)

	<u>Actual</u>			<u>MP Projections</u>	
	<u>1951</u> (1)	<u>1961</u> (2)	<u>1971</u> (3)	<u>1981</u> (4)	<u>2001</u> (5)
Calcutta	47.51	43.48	37.62	32.70	23.00
Rest of East Bank	28.28	31.40	37.35	42.74	49.38
Howrah, Bally	10.44	10.62	8.68	9.13	8.35
Rest of West Bank	13.77	14.50	16.15	15.43	19.27
CMD	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>
Calcutta, Howrah, Bally	57.95	54.10	46.50	41.83	31.35
Rest of CMD	42.05	45.90	53.50	58.17	68.65
CMD	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>
East Bank	75.79	74.88	74.97	75.44	72.38
West Bank	24.21	25.12	25.03	24.56	27.62
CMD	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>

Sources :

Col. (1) - (3) : Table 2

Col. (4) - (5) : CMPO, Master Plan for Water Supply, Sewerage and Drainage, Calcutta Metropolitan District, (1966-2001), Calcutta, August 1966, Vol. 1, p. 2-8.

Table 14

Comparative Data on the Spatial Distribution of the Population and Manufacturing Employment in the CMD; 1961, 1981 and 2001

	1961 (Actuals)		1981 (Projections)		2001 (Projections)	
	Population	Manufacturing Employment	Population	Manufacturing Employment	Population	Manufacturing Employment
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Calcutta	43.5	31.2	32.7	15.0	23.0	9.2
East Bank, north of Calcutta	20.3	25.5	27.0	30.6	31.8	34.2
East Bank, east and south of Calcutta	11.1	10.6	15.8	24.0	17.6	21.1
Howrah and Bally	10.6	12.6	9.1	8.8	9.4	10.6
West Bank, north of Howrah and Bally	10.2	9.9	9.0	10.2	10.1	12.2
West Bank, west and south of Howrah and Bally	4.3	10.2	6.4	10.2	9.1	11.2
CMD, Total (/)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
East Bank (/)	74.9	67.3	75.5	69.6	72.4	75.2
West Bank (/)	25.1	32.7	24.5	30.4	27.6	24.8
CMD, absolute total (000's)	6,732	910	9,879	1,898	14,788	3,062

Source : H. Banerjee, The Socio-Economic Plan Frame, op. cit.

Rest of East Bank from 37.35% in 1971 to 42.74% in 1981 and 49.38% in 2001 AD. It was also envisaged that the Zone called the "Rest of West Bank" would absorb a moderately greater share of the population and that it would increase from 16.15% in 1971 to 19.27% in 2001. Calcutta, Howrah and Bally were to be decongested, with their combined population share of the Metropolitan District going down from 46.50 per cent in 1971 to 41.83 per cent in 1981 and 31.35 per cent in 2001. The relevant figures of the envisaged redistribution of population and manufacturing employment are provided in Tables 13 and 14.

Clearly, the programme envisaged a drastic redistribution of both population and manufacturing employment in the city proper, Howrah and Bally for decongestion of these areas and matching step-up in the share of the East bank all along the north, east and south of Calcutta. These are supposed to be the basic assumptions on which the infrastructural development programmes are to be based. We have to judge how far the investment programme through the seventies has lived up to these basic premises of the BDP. Let us try to analyse the nature of the basic strategy. One need not be an economist to realise that any programme of infrastructural development postulated on demographic projections cannot be considered except in the context of an overall economic development strategy, not merely for the metropolitan region, but at least for the state as a whole, if not for Eastern India itself, particularly so since nearly 60 per cent of the primary labour force of the Calcutta Metropolitan District (CMD) is drawn from outside the state. In the sixties, under the aegis of the CMPO, there were some attempts to envisage the development perspective of the CMD in the context of an overall economic development framework, however weak the latter might have been. But through the seventies, one has the impression that this context of overall economic development of the state becomes less and less visible and articulate, while the investments in infrastructure of the CMD gathered some momentum. During this period, the World Bank-IDA Project Assistance came to play an increasingly important role in the development of the CMD. Substantial aid from the same quarters has been steered towards irrigation also.

Unfortunately, it is not very easy to get at the actual magnitudes of investment in the different sectors. For some reason the relevant facts are not easily exposed to public scrutiny. It would, therefore, be of some interest to have a look at the World Bank's overall allocations strategy. From the global data available from World Bank reports, it appears that between the fifties and mid-sixties the transport and power sectors each absorbed roughly between 30 and 40 per cent of bank lending; together, they accounted for between 60 to 70 per cent of all bank lending. During this period, industry absorbed usually less than 10 per cent and agriculture between 5 and 10 per cent. Between 1962 and 1970, the share of industry went up from less than 5 per cent to nearly 20 per cent until it slumped to about 2 per cent in 1971; since then it has generally hovered around 10 per cent. From the mid-sixties onwards the shares of transport and power have steadily declined from around 30 per cent to around 15 per cent each; on the other hand, the share of agriculture steadily increased from around 10 per cent to 40 per cent or more in the late seventies. Thus, while investment in industry ^{has} continued to be persistently unpopular with the Bank, from its inception until today, the early emphasis on infrastructural development, particularly in the power and transport sectors, gave way, by the late seventies, to "agricultural development" in the interests of the category called "Subsistence Farmers" by Robert MacNamara in his famous Nairobi Speech of 1973. The World Bank-IDA credit in West Bengal seems to have consistently avoided any direct involvement in industrial development. The entire emphasis has been on infrastructural development, primarily, transport, water supply and sanitation, some housing, irrigation and power.

From available evidence it appears that the economy of Bengal continued to suffer from a kind of double disjunction between

agriculture and industry throughout the period — a colonial handover.^{1/} Thus, the net foodgrains production per capita per day in West Bengal went down from 890 grams in 1951 to 351 in 1965 while the net per capita income per day originating in industries nearly doubled between 1951 and 1965. The drought and the upward parametric shift of the price structure of 1960-67 exposed the disastrous character of the disjunction. Between 1960-61 and 1965-66 the registered manufacturing industry in West Bengal achieved appreciable growth largely as spin-off of the investments undertaken during the Second Plan and first three years of the Third Plan, so that, over this period, the state income from registered manufacturing

- 1/ It has recently been emphasized by Bagchi (Amiya K. Bagchi, "Reflections on Patterns of Regional Growth in India during the period of British Rule", Occasional Paper No. 5 (Mimeo), Centre for Studies in Social Sciences, Calcutta 1976) that the experience of the first half of the century shows a kind of double disjunction between agriculture and industry in Eastern India and the Punjab. It has been observed, for instance, that during this period there was some growth of large-scale industry in Eastern India while agriculture was either stagnant or even decaying. On the other hand, in the Punjab, while indicators of agricultural development show an impressive performance, there was hardly any growth of large-scale industry in that region before independence. George Blyn's data (George Blyn, Agricultural Trends in India, 1891-1947 : Output, availability and productivity, Philadelphia, 1966.) show that in Greater Bengal and Greater Punjab the total change in yield per acre over the period 1891-95 and 1941-46 was as follows:

Percentage change in yield per acre in Greater Bengal and Greater Punjab (1891-95 to 1941-46)

	Yield per acre		
	All crops	Food grains	Non-food grains
	(1)	(2)	(3)
1. Greater Bengal	- 12.85	- 33.17	+ 54
2. Greater Punjab	+ 35.60	+ 19.24	+ 74

But in 1930 the number of workers employed in the factories of Punjab and Bengal was 44,724 and 4,80,349 respectively, the total population in the two regions being 23.6 million and 50.1 million respectively. There is some evidence, however, to suggest that small scale and cottage industry survived much more, and, perhaps, registered some growth also in the Punjab during this period, whereas there was general decline in the small-scale and cottage sector in Bengal. Bagchi sums up the situation by stating that "The colonial economy imposed a dual disjunction between growth of agriculture and the growth of industry", although the direction of the disjunction in Bengal was exactly the opposite to that in Punjab.

industry increased by about 41 per cent at 1960-61 prices; but, the income originating from agriculture declined about 3 per cent at constant 1960-61 price over the same period. Following that, the direction of the disjunction got reversed. Thus, in the decade 1965-66 to 1975-76 the income originating in the registered manufacturing sector in West Bengal declined by nearly 21 per cent; but over the same decade the agricultural sector seems to have broken out from its century-old stagnation and registered an increase of sectoral income by more than 33 per cent at constant 1960-61 prices. The trends have generally remained unaltered since, as the stagnation in industry continues unabated. But, the buoyancy in agriculture has also tapered off, in the eighties, as the once over changes induced by the H.Y.V. Programme have become impounded.

The contrast with the Punjab is telling. In the Punjab the index of the net state domestic product originating in the primary sector went up to 112.4, while that of the secondary sector went up to 133.8 in 1965-66 from the base year of 1960-61; and during the decade 1965-66 to 1975-76 the index for the primary sector went up further to about 180, while that for the secondary sector went up to 242, as per capita net state domestic product registered an increase of more than 50 per cent over the whole period 1960-61 to 1975-76. The trends have generally remained unaltered since.

Available evidence suggests that the absolute level of employment in the registered manufacturing sector of West Bengal declined marginally from 880,000 (average daily employment) in 1965 to 839,000 in 1978. The employment in State and Central Government offices, on the other hand, went up from 648,000 to nearly 740,000. Between 1976-77 and 1978-79, the income originating in the registered and manufacturing sector declined marginally at constant prices. The same applies to mining and quarrying.

However, the only sector which seems to have gained over the years steadily, though perhaps slowly, is the tertiary sector of trade, storage, banking and insurance, real estate, public administration and other services. One would think, then, that the considerable infrastructural investments in the Calcutta Metropolitan District were accompanied by a process of stagnation, if not decline, of the industrial sector, while the tertiary sector was relatively buoyant and the construction sector registered more than doubling of its sectoral income between 1970-71 and 1978-79. Obviously, the linkages, both backward and forward, between infrastructural investment and the state's industry are tenuous if not non-existent. The first World Bank-IDA Appraisal Report had estimated direct employment effects of the CMDA programme for the period 1970-1981 at 105,000 jobs of which 90,000 jobs were unskilled, and the indirect employment effect at 75,000 jobs of which 55,000 would be in the CMD. The effects have largely bypassed the industrial sector. Clearly, the possible multiplier-accelerator effects of the appreciable magnitude (rough estimates put the figure at Rs.300 crores over the last decade)^{1/} of infrastructural investments on the industrial sector have been transported out of the state throughout the decade. A close scrutiny of the destination of orders and contracts of the massive infrastructural investment would seem to be absolutely essential and the state's industrial product-mix also obviously requires major revision if the state's industry has to break out of its disjunction with the rest of the economy of the state. One notable relevant fact is that the Basic Development Plan had projected the demand for electricity in the CMD alone at 6894 million KWH by the year 1976, whereas the total generation for the whole of West Bengal in the year 1978-79 was 6621 million KWH ! Any talk of a programme of industrial and urban renewal would be ideal unless the end of the power-crisis is within sight. Capacity-utilisation in our power sector is alleged to be hardly 30% as of now.

^{1/} The World Bank Appraisal envisaged a total outlay of Rs.316 crores during 1970-79. The Bank also insists on global tenders for CMDA purchase of construction materials or consultancy services. Prequalification clauses for bidders have to be cleared with the IDA.

It also appears that the bulk of the investment has been steered so far towards the Metrocore area of Calcutta and Howrah. Most of the long term sewerage, drainage and water supply projects have been in this Metro-core area, and the on-going programmes for which substantial finances have been earmarked are also the very same projects. Most of the road widening, road-repairing, street-lighting -- sodium bulbs on the VIP road and all that -- park beautification and slum improvement programmes also seem to be concentrated in the Metro-core. In addition, the escalating outlays of the Second Hooghly Bridge and the Metro Railway projects are also concentrated in this area, and continue to be so even in the Mid-Eighties. The proposed expenditure market development schemes are also in the same Metro-core area.

The Basic Development Plan had initially envisaged a programme of phased redevelopment of population in terms of 10 satellite towns and 3 counter-magnet centres. Obviously, for the growth of all these countervailing focal points of demographic growth, industrial and economic activities would have to evaporate into thin air with the consequent concentration of resources on the Metro-core, which can only aggravate future problems. Among the aforementioned projects, only the Metro Railway would seem to be not altogether inconsistent with the long run goal of decongesting the Metro-core, if such a goal still survived.

This is not to suggest that the Western concept of Satellite Towns would be acceptable into our specific context, particularly because of the energy-crisis.

which arose as part of the automobile revolution. In our specific context such towns must also be centres of productive employment, infrastructural development being inseparably integrated with creation of direct productive capacity and employment. The concept of Satellite Towns has to be recast in terms of polycentric urban growth domains based on multiple nodes of productive capacity. No wonder that, with the long term stagnation of the state's industrial sector, the whole perspective of the 10 towns and 3 counter-magnets

has receded. Instead, two rather piteous and inconsequential townships have been proposed in East Calcutta and Western Howrah. And all this while land values and housing costs have been escalating, with the possible effect that now even the middle classes would be thrown out of the Metro-core. The city-limits are being made safe by throwing out the dangerous radical voter, the city poor -- at least that seems to be the underlying attempt, notwithstanding all the concern for the 'weak and the vulnerable'. The same bias seems to be working in various transport schemes. From minibuses to fly-overs all kinds of piecemeal, high-cost interventions are being planned, except a massive programme of expansion of a modernised system of tramways -- clearly the cheapest and most comfortable system of transport for the poor man. There is a clear case for opening up new areas to tramways and for conversion to trolley buses in some of the old areas. On the contrary, the Sealdah fly-over seems to have been so designed as to seriously disrupt the east-west traffic along tramways. Similarly, no attempt is made to resuscitate and extend the various waterways which could provide another means of cheap transport as well as relieve the accumulating drainage problems of a city subject to tidal and estuarian regimes. On the contrary, waterways are being closed down, filled up^{or}/allowed to decay, notwithstanding the disastrous experience of the 1978 floods in the city itself, when even exclusive areas got flooded. About primary education and health care for the city poor the less said the better. Relative allocations to these sectors also appear to be pitifully sparse.

One has the impression, therefore, that the current project-mix may, in fact, aggravate the congestion of the Metro-core and will only peripherally affect the life and living conditions of the 3.5 million marginalised inhabitants of the CMD. CMD, the heightened concern for the "weak and the vulnerable" since the Mac Namara Nairobi speech notwithstanding.

The skeletal economic analysis indicated before suggests the completely dysfunctional character of the economics of urban development in the context of which the appreciable infra-structural investments are taking place. This distorted character of the

economy follows from the stagnation, even decay, in the industrial sector, the virtual absence of any linkages, backward or forward, between the large-scale industrial sector and the requirements of the State's economy, including the infrastructural investment programme, the preemptive role of merchant capital and of the tertiary sector, which occupy a prominent position without subserving production goals, and the relatively narrow base of the recent breakthrough in agriculture -- narrow both vertically and horizontally -- which enables a small rural caucus to corner agricultural and ancillary resources. Given this state of the economy, and given the available fiscal framework, which leaves the bulk of the economy virtually untaxed (the mercantile economy and the rural new rich do not attract any fiscal liability commensurate with their control over resources), the State budget and the municipal budgets are inevitably disabled, and a state of chronic financial crisis prevails. While some modification of Centre-State financial relations might provide marginal relief, no serious dent on the core of the financial crisis can be made without devising new measures to mop up the vast untaxed profits of mercantile speculation in commodities and real estate and the increasing affluence of a small rural caucus.

Clearly, a set of alternative premises for the survival and development of the CMDA is called for, even perhaps a revision of the premises of the Basic Development Plan. That is not easy and requires continuous and on-going studies backed up by the effort to reach the people. However, we are presenting a set of alternative proposals in Section IV.

..//...

Section IV

Conclusion

Development planning for Calcutta and its neighbourhood should be viewed as an integral part of the development plan for the state of West Bengal, if not of the whole of Eastern India, and there should be proper co-ordination between these two, if they are done as separate exercises. Various activities to revamp the Calcutta Metropolitan Development Authority (CMDA) must be accompanied by complementary activities in the rest of the state and the region. Otherwise, we cannot reap the harvest of infrastructural instruments in the metropolis only.

The idea that the development of West Bengal would follow automatically if larger and larger resources are injected into the CMD area, as argued by conventional theory, will not work. What is necessary is to develop areas outside the CMD. This is necessary not only for their own sake, but also in order to lessen the population pressure and unemployment in Calcutta and its neighbourhood.

Keeping this in view we are putting forward a few suggestions:^{1/}

1. To revise the Basic Development Plan (CMPO) and Development Perspectives (CMDA) in the light of the experiences of the last two decades reviewed here.

2. To reorganize the staff and their functions and to decentralize physically the offices of the CMDA by dividing the CMD into about 20 planning zones, each zone to cover a population of roughly 500 thousand. Each zone might again be divided into 5 planning sectors, each sector covering about 100 thousand people. Further subdivision of such planning sectors into smaller planning units, each covering about 2,500 people would be carried out. This would help to establish an identify between the planners, the community and the neighbourhood. Further, a hierarchical and differentiated scale of priorities has to be given to the civic needs of these 3 levels of planning areas.

^{1/} We are grateful to Dr. Sudhendu Mukherjee for some of these suggestions

The zones with a 500,000 population base require major designs of sewerage, drainage, water supply systems, major industrial centres, marketing and shopping centres, educational, health and recreational facilities. In the smaller areas, like the "sectors" and "units", one has to develop primary schools, small shopping and recreational centres, primary health care centres and small scale, even cottage (modern, with power) industrial units — particularly for the rural poor and the women.

Such divisions will be of great help to the planners. They will be able to identify the levels, patterns and nature of planning needs in different areas on a comparative and realistic basis. In this way one could ensure identification of priorities, decentralisation of planning investment and avoid bias and over-lapping of investments for "specially favoured" areas.

3. To balance between high-cost projects like tube-rail, second bridge etc., long-term sewerage, drainage, water supply projects and contingency relief measures such as slum improvement, deep tube-well borne water supply, widening and reconstruction of roads, small hawkers' markets etc. Schemes like the Howrah Station sub-way or Brabourne Road Flyover or Kasba Overbridge should be properly integrated with neighbouring schemes, giving them a more comprehensive and diversified character with a variety of external benefits spinning off a particular project. These schemes may be expensive but could be implemented in a short period and have "impact value". It will be difficult to revise an ongoing high-cost project such as the Metro Rail, because already significant amount of work has been done and it is not easy to revise a part of a total design, however unjustified the project might be from the point of view of overall considerations. At the Second or Medium level, the sanitation projects need drastic pruning. A particular project should be completed within a specific date in a particular area. Further, since water supply, sewerage and drainage cannot function in isolation from one another, the projects should be completed on a 'system' basis. The key areas are Tollygunge, Howrah, Cossipore, Eastern Calcutta, where more of these projects have been in operation for quite a few years. Along with sanitation projects, in all these areas, 'over ground' programmes of urban renewal should be adopted.

4. To provide minimum civic infrastructure and community facilities and employment opportunities a series of short-term impact scheme have to be formulated for refugees, slum dwellers and hawkers and similar squatter groups. A practical and realistic programme for hawkers should be drawn up. They could be provided with 'wooden kiosks' on moving rails which should be distributed all over the city and not just at a few points. Finally, hundreds of decent and sanitised public conveniences should be built, for the use and maintenance of which a 10 paise fee might be charged. Slum improvement programme should also be integrated with social and economic development programmes.

5. There is need to develop a set of counter magnet and dormitory towns in the hinterland regions such as Basirhat, Bongaon, Ranaghat, Baduria, Habra, Ashokenagar, Diamond Harbour, Canning, Falta, Kolaghat, Bagnan, Amta, Singur, Haripal, Katoa, Memari etc. Further, a programme of decentralised urban growth in the 518 village units, 62 non-municipal urban units and in 34 municipal and Corporation town has to be drawn up. Special productive investment programmes have to be undertaken for Kalyani. This would help the people utilise fully the installed capacity. The revenue would increase. Similarly, the vast area of the new Salt Lake City could be fully utilised for a 'chain-reaction' of urban renewal programmes in Eastern and Central Calcutta, which would ease the urban congestion in the Central part of the city. As a result of the series of urban renewal and development programmes the issue of Central city renewal has assumed great complexity; Land Prices are sky-rocketing here, and owners of private real estate are constructing mini sky-scrappers, thus earning a lot of super profits.

The government could have earned considerable revenue by publicly controlling land use and starting construction activities in the Central city areas. The entire Central city area of Calcutta could be rebuilt by stages through a well thought out, planned programme. What is required is to demolish old and one-storeyed buildings and to create enough space for commercial as well as residential purposes. This would generate large revenues which could be fruitfully utilised for sheltering the slum and low income population. This would seem to be more rational and economic than building new Townships in adjacent areas at a high price to which people are not even willing to move.

We should also point out that within the CMD area the different authorities should synchronize the various plans and activities, since urban planning is a multifaceted exercise. Organizations such as CMDA, the State Electricity Board, the Calcutta Electric Supply Corporation, Calcutta Port Trust, Calcutta State Transport, Calcutta Improvement Trust, Calcutta Corporation and Calcutta Telephones must coordinate their plans and programmes in order to support each other's activities rather than create bottlenecks for each other.

To conclude, we observe that it is neither possible nor desirable to consider the problems and prospects of development of Calcutta and its neighbourhood in isolation from the rest of the state of West Bengal, or even from the rest of the Eastern region the focal point of which has been from colonial times, the metropolitan city of Calcutta. That would be continuing the colonial tradition of enclave type "growth" without "development"!

APPEND IXTable - I

City	1951-61	1961-71	1971-81	Hinterland 1971-81
Calcutta	2.26	2.05	2.69	3.04
Bombay	3.42	3.70	3.26	5.09
Delhi	5.08	4.45	4.59	5.83
Madras	2.33	5.01	3.01	2.93
Bangalore	4.42	3.27	5.82	3.40
Hyderabad	1.03	3.71	3.42	5.08

Source : Census of India -- 1971 and 1981, quoted in
Kalyan Biswas's article "India's Urbanisation"
-- The Statesman, July 3, 1984

Note : "Hinterland" is defined approximately as an
area within a radius of 100 km. of the city itself.

APPENDIX

Table - II

Some Important Industries in C.M.D. and West Bengal, 1974

1. Type of Industry	West Bengal		C. M. D.		CMD's share in West Bengal (%)	
	No. of Units	Employment (Persons)	No. of Units	Employment (Persons)	No. of Units	Employment (Persons)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1. Cotton Spinning & weaving	42	45615	38	43663	90	95
2. Powerloom weaving & spinning	118	4913	117	3887	99	79
3. Synthetic Fibres	10	9577	9	9077	90	94
4. Jute and Mesta (Spinning & weaving)	73	250259	73	250259	100	100
5. Paper, Paper Board & Straw Boards	53	13828	52	10944	98	79
6. Printing, Publishing	218	11176	202	9763	92	87
7. Leather Products (Shoes)	5	11553	5	11553	100	100
8. Tyres and Tubes	16	10961	13	10921	81	99
9. Allopathic, Homeo & Ayurvedic Medicines	88	9695	87	9502	98	98
10. Glass & Glass Products	41	7482	30	5771	73	77
11. Porcelain, Chinaware & insulators	28	6042	27	5977	96	98
12. Casting, Forging and other engineering	539	47550	513	38149	95	80
13. Melting, Refining rolling of metal	34	6841	33	4772	97	69
14. Mfg. of Metallic articles, trucks, drums etc.	277	14632	255	13989	92	95
15. Structural Metal Products	84	10955	79	9855	94	89
16. Tools, implements & hardware items	204	6794	133	6769	64	99
17. Heavy Machinery and accessories	15	5539	9	1113	60	20
18. Machine for food processing, Jute textile, sugar, tea industry	62	8233	61	8215	98	99
19. Mfg. of drawing machine & other machine and non-electrical machinery	257	9446	244	8403	94	88
20. Mfg. of generator, transformer & electric motors	70	6216	70	6216	100	100
21. Mfg. of electrical goods household, & electrical appliances	53	8709	53	8709	100	100

Contd. to next page -

. Type of Industry	West Bengal		C. M. D.		CMD's share in West Bengal(P.C)	
	No. of Units	Employment (Persons)	No. of Units	Employment (Persons)	No. of Units	Employment (Persons)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
. Making of Ships & Vessels & accessories of ship-building and repairing	27	14225	27	14225	100	100
. Mfg. of railway coaches, wagons & accessories of railway wagons and coaches	29	23159	26	19395	89	83
. Generation & transmission of electrical energy	32	6044	6	3373	18	55

Source : C.M.D.A. ;

Report No. 128

APPENDIX
Table - III

Occupational Pattern in C.M.D. and Urban West Bengal, 1971

	C. M. D.		Urban west Bengal		CMD as % of Urban west Bengal
	No of Work- ers	%	No of Work- ers	%	
1. Cultivators	43150	1.66	58390	1.52	85.63
2. Agricultural Labourers	45647	3.29	99633	3.02	85.96
3. Livestock, Forestry, Fishing, Plantation, Orchards etc.	15551	0.60	25504	0.77	60.97
4. Mining & quarrying	1265	0.05	6671	0.20	18.96
Primary Sec.	145631	5.60	182198	5.51	79.93
5.a) Household industry	49745	1.91	94638	2.06	52.71
b) Other than Household industry	952002	36.57	107488	32.52	88.03
6. Construction	54104	2.08	75676	2.29	71.49
Secondary Sec.	1055851	40.56	1244132	36.67	84.87
7. Trade & Commerce	547503	21.03	708270	21.44	77.30
8. Transport, Storage and Communication	281336	10.00	392215	11.87	71.73
9. Other Services	573170	22.01	776473	23.51	73.82
Tertiary Sec.	1402009	53.84	1876958	56.82	74.70
T o t a l	2603473	100.00	3303288	100.00	78.81

Source : C.M.D.A. - Report No. 128

APPENDIX

TABLE - IV

Number of units and size of employment in the Major Groups of Non-Manufacturing Activity (both Formal and Informal) in the city of Calcutta, 1971

Non-Manufacturing activity	Item	Formal Sector	Informal Sector	Total (Formal and Informal)
1. Trade and Commerce	Unit	9474	46746	59220
	Employment	88358	103279	191637
2. Bank, Insurance and Finance	Unit	5088	5553	10441
	Employment	133399	13163	146562
3. Transport, storage, & Communication	Unit	1174	3387	4565
	Employment	50480	6028	56508
4. Public Administration and other Services	Unit	4195	9445	13540
	Employment	192665	19266	211931

Source : C.M.D.A. - Report No. 128

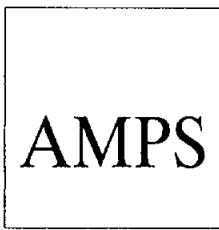
APPENDIX

TABLE - V

Establishments and Workers by Major Activity Group in West Bengal and C.M.D., 1977

Region	Manufacturing	Wholesale and Retail Trade	Restaurants and Hotel	Transport, Storage, warehousing and Commercial	Finance, Insurance, and Real Estate	Community services and Personal service	Others	Total
West Bengal (Establishment No.)	88921	86534	12185	10686	10452	80784	4544	294126
Workers (000)	1217	315	58	124	149	776	151	2781
C.M.D. (Establishment No.)	42406	44832	6126	2691	5957	16299	1913	118223
Workers (000)	621	185	32	48	118	271	16	1311

Source: C.M.D.A. - Report No. 128, Nov. 1981.



ISPW. 1/8 Corr. 1
November 1984

For a new international order:

WORLD SOCIAL PROSPECTS ASSOCIATION

First International Social Prospects Week

(Geneva, 5-9 November 1984)

URBAN EXPLOSION IN INDIA

by B. CHATTOPADHYAY

AMPS Palais des Nations (UNITAR), CH-1211 GENEVA 10

ISPW.1/
November 1984
Corr.1

C O R R I G E N D U M

Please replace Table 5 of the paper
"URBAN EXPLOSION IN INDIA" by Dr. B. Chattopadhyay,
Director, CRESSIDA, Calcutta with the revised version of the
table which is attached.

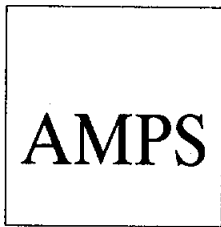
T a b l e - 5

Estimates of per capita Income (in Rupees) at current and constant (1970-71) prices in Calcutta CMD and West Bengal for the years (1970-71, 1972-73, 1974-75 and 1976-77)

Region	Per capita Income at current prices				Per capita Income at constant (1970-71) prices			
Y e a r s	1970-71	1972-73	1974-75	1976-77	1970-71	1972-73	1974-75	1976-77
Calcutta	1655	1661	2615	3281	1655	1720	1737	1922
CMD	1039	1207	1617	1894	1039	1067	1072	1133
West Bengal	735	790	1090	1202	735	707	733	755
India	633	712	1000	1086	633	604	616	658

Source : CMDA, Report No. 128

Note : CMDA -- Calcutta Metropolitan Development Authority



IPSW 1/10
November 1984

For a new international order:

WORLD SOCIAL PROSPECTS ASSOCIATION

First International Social Prospects Week

(Geneva, 5 - 9 November 1984)

A PROFILE OF SLUMS IN CALCUTTA AND
THE NEED FOR AN APPROPRIATE ALTERNATIVE APPROACH
FOR CHILD SURVIVAL IN SUCH SITUATION

by

Salil K. Ghosh

AMPS Palais des Nations (UNITAR) CH-1211 Geneva 10

I am not a social scientist. No do I claim to be an expert who has the ability to solve the most challenging problems of hungry and angry slum dwellers of whom more than 80% are living below the poverty line. I dare to make an adventure of writing a paper about the situation of slum dwellers in general and of slum children in particular only because of the fact that I live among them and make some attempt to help them to overcome the life of extreme misery that they live, struggling constantly for two full meals a day. Thus my presentation should not be, in any way, treated as a learned exercise. In fact, what I would attempt here is to portray a profile of the situation which essentially calls for some heart-searching and brain-storming on the part of distinguished experts who have gathered here and who still bother to care about the sufferings of the downtrodden and the lowliest sections of the society. The paper is based primarily on the day to day experience of slum life as it exists in the present day context in an urban agglomeration of Calcutta.

The metropolis of Calcutta ranks 17th so far as the world's largest urban agglomerations by size of population, which is about 10 million. More than 3 million people i.e. about one third of the total population of Calcutta, live in slums. There are over 300 slum clusters comprising 3,000 holdings, each holding consisting of several families is located in the metropolitan area, which are registered settlements. Besides this there are also about 46 squatter settlements whose numbers increase or decrease from time to time. depending upon the tenacity of the squatters in sticking to their settlements despite government eviction measures. These settlements in many areas have become more or less permanent and

they consist of about a quarter of a million people grouped in about 15,000 families, living in small tent-like shanties made of straw, used polythene sheets and scraped plywood segments. This means about 3.3 million people in the Calcutta metropolitan area live in slums of one kind or other.

However, when the question of improvement of Calcutta slum condition arises, the squatters settlements are omitted and only the registered slums are taken into consideration. There is a definite three-tier possession arrangement which is recognised by law, i.e. each category in these tiers having legal right. The three tiers are the landlord, the intermediary (known as the thika tenant, who has built the huts on leased land) and the tenant who rents the hut and lives there.

Genesis of Slums in Calcutta

During the early days of Calcutta, grew in proximity to the European houses and factories, slums occupied by domestic servants and workers. In the early days, there were only land-owners with big plots of land. These plots were marshy and sub-marginal and of little use to them. The land owners soon found a profitable use for their sub-standard land by leasing it out to others. Thus a class of intermediaries sprang up, who took the land on lease from the landlord and built one or more huts on the land, each comprising several rooms. Each hut was then rented quite cheaply to a tenant, and each tenant, according to his own financial and family condition in turn sub-let it to others. The result is that though the slums

are identifiable by their mud structure or tiled roof, the ownership pattern is more confusing.

The slums spread further with the growth of the city and its port and industries. They represent the last pitched battle being fought by the poorer sections of the people, who would otherwise be compelled to live outside the city, since in all likelihood, they would be priced out. To the poorer sections of the people, shelter appears to be least important; more important is food. The inhabitants of slums are reluctant to move out as they think by staying in the slums what they are saving on housing they will be able to spend on food, clothing and children's education. There are also advantages such as proximity to their places of work which result in savings on transport costs. A familiar neighbourhood and proximity to the soil also encourage them to stick to the slums. The latter also attracts the poorer people coming from the countryside of West Bengal, Bihar, U.P. Orissa and other states of the eastern region of the country in search of employment. But after arriving in Calcutta they discover that the real situation is different from what they had imagined. They have no choice but to accept varied and ill-paid jobs and find shelter in slums the only accommodation they can afford.

Some attempts towards slum improvement

As the land occupied by slums belong to private owners, it becomes essential on the part of the Government before undertaking

any work to transfer the ownership of the land to itself. This task of acquiring land poses challenging problems because of legal complications. Of late Government has passed new acts making itself the owner of the land occupied by slums, but the acts have yet to be implemented and what would be the result of transfer of ownership from landlord to Government has yet to be seen. The Government and other autonomous bodies emphasize rehousing of slum dwellers and improvement of physical condition of the slum environment. This approach is quite acceptable and understood, among the policy planners, and social workers both within the country and abroad. The slum improvement programme of the Government has provided paving for the slums, construction of sanitary privies, installed water taps, drainage and street electricity. So far about 1.7 million slum dwellers have benefited from the programme.

The value of this physical improvement programme cannot be underestimated. Unfortunately, no sensible solution of the problem of maintenance of these assets has been worked out to date. This has resulted in many facilities not producing the desired results. The improvement programme also lacks the much needed follow-up action for developing a social infrastructure which can contribute immensely by arousing people's interests and participation in the developmental activities of their own areas. Nor has there been any effort towards the improvement of the quality of life in the slums. The task has been left to the voluntary social organizations and the Calcutta Metropolitan Development Authority has taken for granted that such agencies would take

an active part in promoting community consciousness and a change in the values of slum youth and the community leadership in slums . While many voluntary agencies are engaged in different types of activities in the slums, they do not receive any support from the Calcutta Metropolitan Development Authority. Work of most of the voluntary agencies could at best, be identified as mere patchwork without any clear-cut and well-defined policies.

In spite of the physical improvement programme and voluntary efforts to influence the environments of the slums, the situation calls for more organized thinking and concerted efforts with well defined and need-based policies. Even the programmes for free primary education for all children and various welfare activities are becoming less meaningful. More pressing and important are the perceived needs of the slum dwellers. What regrettably is lacking is attention to the question of food in particular, but also other pressing necessities of life of the semi-starved slum dwellers; and in this context, everyone connected with slum improvement work prefers to keep silent. Hence the need for the agencies like COAST. At the time of writing this paper, COAST is working among approximately 100,000 slum dwellers of North Calcutta comprising three slum clusters. Besides working in the area of primary, non-formal and adult education, population planning and health education including preventive health care services, and the agency is placing the stronger

emphasis on betterment of economic life of the inhabitants living in slums. The main thrust of this programme is to locate unskilled or semi-skilled motivated young men and women and to train them in different modern vocations such as radio and television assembly and repair, water repair, manufacture of certain spare parts of electric appliance and electric wiring, maintenance of electrical equipment etc. In this context, some friendly organizations in India and abroad have responded positively with limited but much needed assistance. Of late RISE, a Calcutta based voluntary organization, has come forward to help COAST with arrangements for training of its local leaders, community organizers and others.,

A glimpse of slum life

Each slum is a sprawling of horizontal rather than vertical growth. Population density is very high at times exceeding 100,000 per square kilometres. One hut is shared by more than 5 families. In such sub-standard living conditions accompanied by perennial poverty, a slum family, comprising 8 persons on average, gasp for survival. About 56% of the population of 1.7 million are adults, of whom 66% are male and 33% are female. The other 44% numbering about 1.3 million are children in the 0 - 14 age group. Among them 52% are male and 48% are female. The main occupations of the slum dwellers are hard day labour work, manual handicrafts activities, street vending and petty services. About 78.4% of able bodied adult workers are engaged in activities of a marginal type, the remaining 21.6% being engaged in clerical occupations or work as petty contractors, machine operators, engaged in professional and technical tasks and various odd jobs.

The total number of employed able bodied workers amounts to 29.2% of the total adult population of the slums, the percentage of employed workers in relation to total slum population is 16.3%. Pitifully low incomes of these workers compel wives and children to go to take up may odd jobs in order to augment their family budget. In most cases, slum housewives work as part-time maidservants, locally termed Thika jhis. Each woman works for two or three families. The main attraction however, is not only the monthly remuneration, but light meals that go with the job and gifts of old and torn saris or discarded children's clothing and one very cheap new sari per year during the puja festival.

A conservative estimate shows that due to extreme conditions of poverty, more than 60% of the children cannot take advantage of free primary education. A great number of them engage in child labour in tea shops as well as in the well-to-do families in exchange for food or, at times, a very small amount of pocket money. Some children remain at home to look after their younger brothers and sisters when their mothers are working as part-time maidservants. Even the approximately 40% of child population of the slums who brave many odds and join primary schools cannot complete even four years of primary education in all cases. At least 10% on an average, drop out of school after one or two years, and engage themselves as child labour.

The health of the children is also not at all encouraging. Chronically under-nourished, they suffer from diseases which are the end product of severe malnutrition. In West Belgal, the infant mortality rate is said to be 87.4 per thousand as against 127 per thousand for India as a whole. But sample studies in this regard revealed that in slum areas about 180 infants per thousand die before the age of one year. The high child mortality rate, with a poverty situation in which more children means more potential earners from age of eight onwards the much publicized small family norm or slogans like "small family", happy family" are considered out of context and empty in meaning by the slum dwellers.

The conspicuous absence of even minimum care for pregnant and nursing mothers make the situation worse. In fact, the slum mothers are, perhaps, the most neglected and vulnerable group amongst the slum dwellers. The unhygienic physical environment, pollution and quasi-delinquent social environment also cause a great number of problems for the residents of slums. Because of their extreme poverty conditions and general powerlessness intra and inter-familial quarrels and skirmishes are common as well as varied types of behavioural problems amongst children including juvenile delinquency. Family and child guidance as well as counselling services are not available to the slum dwellers perhaps, because noone cares what happens to them.

The above profile is not to suggest that the slum dwellers afflicted with frustration and conditions of utter poverty are generally given to crime or anti-social activities. It is refreshing to note that fewer crimes are committed in Calcutta than in most other cities in India. Barring exceptions, the slums are not centres of riots,

sex crimes or of other social aberrations. There is a great deal of homogeneity, neighbourly concern, fellow-felling and sharing in a slum.

The challenging situation in the slums, warrants immediate action. There is no room for complacency or for any delay in making genuine efforts towards the solution of the problems of slum people. The situation is potentially explosive now and with the passage of time is bound to deteriorate. Existing problems, including the high birth rate should be a matter of concern not only to Calcutta! It is a matter of great challenge to the people of India as a whole as well as to the rest of the world. We must find ways to check the high infant mortality rate and to ensure that slum dwellers can have two square meals a day, demographers predict that the slum population will be increased by two million over the next 16 years, i.e. by 2000 AD when Calcutta will have a total population of 15 million or so and the slum dwellers will number 5 million.

Slum children and the role of Women's Organizations

There are scores of women's organizations both large and small working in and around Calcutta. However, it is yet to be seen that they have undertaken any comprehensive development programme for the hungry and deprived slum children. Only occasionally do they distribute a few food packets or some odd garments to children or run a few nursery schools for those below 6 years of age. However, they do quite often talk about the slum situation, the pathetic condition of women and children etc., basing their information on secondary data and sometimes on the basis of subjective assumptions which are quite far from the reality.

The number of seminars, workshops and camps are multiplying. These are conducted in routine fashion where emotional speeches and long deliberations appear to have become the touchstone for the solution of the problems of the slum people in general and women and children in particular. However, there are Government-sponsored schemes known as Integrated Child Development Services run by women volunteers at local levels and supervised and administered by a large number of full-time workers, who are trying to do something for the children. There are four such projects in the Calcutta metropolitan area and they are providing integrated child care, including supplementary nutrition, to about 15,000 slum children and to a certain extent, to their mothers. Apart from this the health and education departments have also set up some supplementary nutrition centres covering other groups of slum children. But studies in this regard however, indicate that what the Government provides as supplementary nutrition has in fact become the principal meal for children as they do not have anything else to eat at home.

Need for an alternative approach

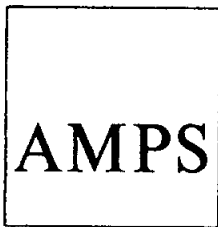
Experience of working among the slum dwellers and their present hopeless and hapless condition makes it imperative to develop as altogether different alternative approach based on objective data in order to improve the lot of slum people, and particularly of their children. For this work an up-to-date data base is needed which could be profitably utilized for planning and policy-making as well as raising awareness of the communities concerning their problems. Only in such awareness can people start thinking about solutions.

If a radical but at the same time, peaceful change is to be effective, there is also an urgent need for appropriate value-orientation and well conceived set of values, consciously developed, by the slum dwellers with the help of outside change agents.

Thus a dialogue among the slum dwellers as well as those concerned with their progress would gradually develop the needed values as well as the growth and promotion of community efforts towards the solution of the varied problems of slum life. It is felt, once the slum dwellers become conscious of their own identity, they are bound to assert themselves with great conviction in affairs concerning them in community.

There should be a definite movement by the community to remind the slum dwellers that the child is the concern of the community as such and not of the parents and other near relatives only. There is also need for a great deal of advocacy in order to make the power centres both within and outside the slum complex, realize that unless child's growth and development is recognized as a social responsibility, nothing tangible towards a development programme can be achieved. The Government should also be pressurized to develop clear and needed based policies for the guidance of child development programmes and community improvement work. The social workers in the slums have a direct role to play here as well as regards education, encouraging frank discussions and with participation and slum community leaders, try to find ways in which the community can act rigorously to oppose all forms of social injustice in a peaceful and constructive way.

In conclusion I would appeal to the distinguished gathering assembled here to cooperate with all who seek to ensure that the child especially, shall enjoy his birth right. Food should in fact, so far as children are concerned, be excluded from market considerations. Both Government and non-governmental agencies should come forward in support of this noble goal.



SIPS 1/1-1
Noviembre 1984

Para un nuevo orden internacional:

ASOCIACION MUNDIAL DE PROSPECTIVA SOCIAL

PRIMERA SEMANA INTERNACIONAL DE
PROSPECTIVA SOCIAL

(Ginebra, 5-9 noviembre 1984)

EXPLOSION URBANA
por E. GIORLANDINI

AMPS Palais des Nations (UNITAR), CH-1211 GENEVE 10

EXPLOSION URBANA

1.- Acerca de la denominada "explosión" y sus especies.-

En tanto que los fenómenos poblacionales forman parte del sector urbano como del rural, este, al igual que la ciudad presenta aspectos que van más allá de los que corresponden estrictamente a dichos fenómenos.- No es superfluo señalar, en consecuencia, que "explosión demográfica" y "explosión urbana" no son esferas totalmente identificadas; la primera, sí, ocupa una buena parte de la segunda.-

La "explosión demográfica", es conceptuada como crecimiento vertiginoso de la población mundial, como consecuencia del saldo favorable de los nacimientos sobre las defunciones.- El aumento de la población del globo terráqueo, con más precisión, el doblaje de la misma, se manifiesta, históricamente, en períodos más cortos.- La duplicación que se produjo al cabo de dos siglos es sucedida por el doblaje en un siglo; finalmente, en menos de medio siglo y, posiblemente, a partir de hoy, continúa acortándose el lapso de la duplicación.-

Otro signo por el cual se advierte la ausencia de identidad total estriba en que la "explosión rural" no presenta, cuantitativamente, esa misma característica: el crecimiento vertiginoso de la población.-

La "explosión demográfica" es, entonces, prevalentemente, un aspecto de la "explosión urbana" y tiene por escenario el ámbito urbano; de otro modo, la ciudad, resultante, al fin, de la concentración generalizada de una diversidad de ingredientes.-

2.- Problemas de la explosión urbana.-

En ella se presenta el aumento incesante de la población, como así también el plexo de problemas y, entre estos:

- a).- La alimentación, sobre el que merece puntualizarse que el hambre puede ser uno de los más graves del futuro, además de las enfermedades, la delincuencia - a los que no es ajeno el primero - y las guerras.- Se ha afirmado que el año 2000 o el 2010 podría tener carácter de visita de duelo, para la humanidad.-
- b).- La infraestructura y los servicios.- La carencia de infraestructura y de servicios, en conjunción con otros factores - dentro de una visión global y de modo interdependiente y mediante multimilenos procesos en interacción- podrían favorecer epidemias o pandemias devastadoras para los seres humanos como verbi gratia, la peste negra que en 1348 y 1349 asoló a Europa y afectó especialmente a los centros urbanos con deficientes controles sanitarios y mal aprovisionamiento.-
- c).- La vivienda.- Se ha afirmado que el hombre urbano es ultracostoso, que necesita de infraestructuras, viviendas, etc.; que es difícil abastecer a la población urbana, eliminar desperdicios, controlar el orden, asegurar viviendas higiénicas y dignas para todos.- Empero, esto es también difícil en las zonas rurales.- En apoyo de la primera afirmación, se cita el caso de México donde existen el hacinamiento y la degradación de la calidad de vida, con

///

sus 17 millones de habitantes; es la ciudad más grande del mundo, con suburbios sin agua y sin espacios verdes, varios millones de desocupados habitando "villas miseria" (tan sólo unos pocos datos de un drama superlativo).-- Empero, los mexicanos se aferran a su ciudad.-- Así informaba la leyenda azteca: ahí donde un águila posada sobre un nopal devorara a una serpiente, se erigiría la más grande ciudad del mundo.--

- d).-- La pobreza.-- Como se advierte, hasta aquí, no está desvinculada del resto de la problemática y se encuentra íntimamente ligada a los demás factores de la condición humana.-- La pobreza creciente crea condiciones socioeconómicas explosivas, en la ciudad actual.--
- e).-- La energía, el control de armamentos, los recursos, la ecología, el clima, el número de ancianos, el empleo, etc., son merecedores de mención en tanto y en cuanto no deben excluirse dentro de un escorzo estructuralista.-- La potencial escasez de recursos naturales, de energía, de alimentación, etc., está unida al crecimiento de la población y ello constituye uno de los principales temas de actualidad.--

3.- Derrumbe o equilibrio.--

Así, cabe preguntarse si se derrumbará la comunidad urbana o si se logrará un equilibrio mediante el federalismo y la descentralización, el control, la regulación y el planeamiento, más un sostenido crecimiento económico, pues a mayor desarrollo corresponderá más educación, más puestos de trabajo, más renta per cápita -- sosténese que el bienestar se mide básicamente en términos de renta per cápita, -- más servicios públicos, transportes, vivienda, energía e infraestructura.--

Antes dominaba en el planeta la civilización agrícola y luego con la revolución industrial cambia el predominio y ese cambio arrastra ingredientes de caos social (ludismo, asaltos a proveedurías, acción directa, etc.), sin perjuicio de haber creado un sistema social nuevo.--

La "explosión urbana" se relaciona con la concentración (de la energía, de la población, del trabajo, del capital).-- Además, otras formas de concentración, se han señalado en la bibliografía contemporánea: los delincuentes, en cárceles; los enfermos mentales, en manicomios; los chicos, en las escuelas y los obreros en las fábricas.-- Al concentrarse el capital se generaron las grandes corporaciones y los monopolios y esta concentración es común a los Estados Unidos de Norteamérica y a la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, sin importar el sistema político ideológico.-- Al concentrarse la producción en las ciudades, desaparecían poblaciones y aldeas, o se comprimían, y el campo se despoblaba.--

Para algunos observadores estos fenómenos engendraron bienes y no males.-- Las comunidades rurales eran pozos de desnutrición, enfermedad, pobreza, falta de hogar y tiranía, con gentes desvalidas ante el hambre, el frío y los latigazos de sus dueños y señores.-- Se han destacado los horribles suburbios, los barrios miserables en torno a las ciudades o dentro de ellas, como los alimentos adulterados, etc.

Estos fenómenos pueden ser valorados desde diversos ángulos, al igual que los "pros" y los "contras" de los desarrollos que causan la "explosión urbana".-- Inclusive, a lo mejor deba hablarse igualmente de la "explosión rural" si apuntamos que

los cambios en ese ámbito han sido importantes y si admitimos que "explosión urbana" no es igual a "explosión demográfica".- Al fin de cuentas, lo que podemos aseverar, con amplio margen de asentimiento, es que sí existe la factibilidad de búsqueda de equilibrio en el territorio de cada país, grupo de países y por que no del planeta, mediante la descentralización, la nivelación y la justicia, de un modo planificado.-

Para la valoración aludida habría que tener presente el nivel de vida, su calidad, el grado de cultura y civilización, como así del arte, la ciencia y la tecnología, la vigencia de los derechos humanos y los sistemas políticos, además de otros componentes de la actividad axiológica.-

Pero insisto acerca del balance posible en la ciudad y en el campo.- Como lo recuerda Christina Lerner, la labor de historiadores y demógrafos sociales ha arrojado luz sobre la abrumadora presencia de enfermedad, dolor y muerte en el campo abierto, así como en las ciudades.-

Podría sostenerse la existencia de crisis en el sistema urbano, como de tantas otras crisis.- A pesar de ello, "crisis del sistema urbano" no es igualable a "explosión urbana".- Si esta crisis merece superación, habría de basarse en la decisión autónoma de las naciones y de los grupos de países y nunca en las esperadas respuestas del superindustrialismo y del redesarrollo, con los que los corifeos de las transnacionales nos anuncian operaciones mineras en el océano, o su exploración en busca de drogas, con la consiguiente formación de poblados acuáticos sumergidos o semi-sumergidos y de factorías flotantes, sinpredecir hasta donde pueden llegar estas formaciones (unidades flotantes, nuevos Estados, etc.).- ¿Consistirá en eso la "explosión marítima"?.-

El deterioro ciudadano (falta de vivienda y transporte, congestión, desocupación, infraestructura, servicios públicos y energía insuficientes, o con elevadísimos costos e impuestos, escasos medios de asistencia pública y social, falta de adecuados medios preventivos de enfermedades, accidentes y delitos, etc.) es una anastomosis de problemas entretreídos, que no deben observarse con simpleza en una relación de causa y efecto, sino en un análisis amplio y profundo de dependencias mutuas, de influencias cooperadoras procedentes de innumerables fuentes independientes (relativamente) y superpuestas, como lo enseña Peter Ritner, en "The Society of Space".-
4.- Tiempo y distancia.-

Así como se acortan los tiempos de multiplicación poblacional, se reducen los de lanzamiento al mercado de aquellos bienes productos de la invención, de la innovación o del descubrimiento.- Estas manifestaciones no dejan de sorprender a los habitantes del planeta, en cuanto se refieren a la astronáutica, la cirugía, los medios de comunicación, el transporte, etc..-

Sin perjuicio de ello y como lo recuerda Toffler, la mayor parte de las na

///

ciones de alta tecnología están experimentando ahora una crisis del transporte, con sistemas de transportes colectivos tensados ya hasta el punto de ruptura, carreteras y autopistas atestadas (obsérvese, entonces, que no solamente se trata de una cuestión urbana), escasos lugares de estacionamiento, la contaminación convertida en grave problema, huelgas y averías casi habituales, y los costos por las nubes.- Los crecientes costos de los desplazamientos diarios a los lugares de trabajo, son soportados por los trabajadores individuales.- Pero, naturalmente, son repercutidos al empresario en forma de costos salariales más elevados, y al consumidor, en forma de precios más altos ("La Tercera Ola", pág. 202, citada en la bibliografía de este trabajo).-

Se ahorrarían dinero y energía si se desplazaran puestos de trabajo del centro de la ciudad a otros ámbitos; se recorrerían menos distancias, se ahorraría tiempo y combustible.- La regla "el tiempo es oro" es económica.- Se relaciona también con lo apuntado y con la rapidez de los medios de transporte.- H.G. Wells apuntó en "Breve Historia del Mundo" que en 1804 Trevithick adoptó la máquina de Watt al transporte y construyó la primera locomotora.- En 1825 se inauguró el primer ferrocarril, entre Stockton y Darlington, y el "coquete" de Stephenson, con un tren de trece toneladas, se puso en marcha a una velocidad de setenta kilómetros por hora.- Desde 1830 en adelante los ferrocarriles se multiplicaron.- Para mediados del siglo se extendía una red ferroviaria por toda Europa.- He aquí -escribió- un cambio repentino en lo que desde siempre había sido un estado inmutable en la vida humana.- Tras el desastre de Rusia, Napoleón tardó 312 horas en viajar desde las proximidades de Vilna hasta París.- Fue un viaje de unos 2.240 kilómetros.- Se valió de todos los medios de transporte concebibles y sólo obtuvo una velocidad media que no llegó a los ocho kilómetros por hora.- Un viajero común no habría podido cubrir esta distancia en el doble del tiempo.- Estas eran más o menos las velocidades máximas que se obtenían entre Roma y Galia en el siglo I d.J.- Después llegó este tremendo cambio de pronto... Todavía no se ha captado del todo las posibles repercusiones que esto tiene en Europa (ib.).-

Sin perjuicio de la posible conveniencia de la descongestión, la gran ciudad sirve al empleo de la mano de obra, a la promoción de minorías, a la posibilidad de ascenso de la mujer (incluyendo su incorporación al trabajo dependiente y autónomo); las diversas respuestas del Estado y de la sociedad pueden combinarse, tanto el desplazamiento a las zonas rurales, como la mejora de las condiciones de la ciudad.- Tal vez existan límites a la explosión urbana, fuera del planeamiento y de las decisiones estaduales: las ciudades que más crecen son las de tamaño medio o las más pequeñas.- De acuerdo a una estrategia de los países subdesarrollados o en vías de desarrollo deben repetir la revolución industrial como se dió históricamente, lo que requiere, entre otras cosas, urbanización.-

5.- Ecología y urbanismo.--

Los problemas inherentes a la creación y desarrollo de las ciudades se encaran a principio de siglo bajo la rúbrica del urbanismo.-- Se definió como "la ciencia que, a través del medio fundamental del planeamiento, estudia los problemas de la distribución sedentaria de las comunidades humanas en el espacio, con el fin de contri- buir así, al desarrollo integral de la persona" (Federico Romero Hernández, en " La E dificación Forzosa y la Especulación del Suelo").--

Con la ley de la Provincia de Buenos Aires, República Argentina, n° 8752, sancionada el 5 de mayo de 1977, se aprueba el convenio entre esa provincia y la Muni cipalidad de Buenos Aires, ciudad capital de la República; traduce la incipiente preo cupación del Estado para enmarcar el crecimiento urbano y dar solución al problema de rivado de la carencia de espacios verdes y parques recreativos.-- Luego, en esa misma provincia, la ley n° 8912, tiene en mira varios objetivos, entre ellos: la preserva- ción y el mejoramiento del medio ambiente, la eliminación de excesos especulativos, la óptima y efectiva utilización de tierras, la creación de una conciencia comunita ria sobre la necesidad vital de resguardar los valores ambientales; la ley impone res tricciones en base a ciertos valores: salubridad, higiene, suspensión de la especula- ción.--

Los guarismos de crecimiento, en América Latina, nos hablan de una hipóte- sis de máxima de 480 millones de habitantes (250 más que hoy) y de 210 para la zona rural.-- Nuestras ciudades son "sistemas abiertos", que van a experimentar un estima- ble crecimiento exponencial, noción que debemos aclarar recordando que en matemática "cantidad exponencial" es la que está elevada a una potencia cuyo exponente es desco- nocado (confer Michel Ramlot, "Ecología y Urbanismo").--

Tal prospección de tendencias -- una simple muestra, por lo demás -- genera el enriquecimiento de ese conjunto de conocimientos referidos al estudio de la creación, el desarrollo, la reforma y el progreso de los poblados en orden a las necesidades ma- teriales de la vida humana, expresando un concepto de urbanismo distinto al consigna- do más arriba.--

El planteo es alojar unas 50 millones de familias, en las ciudades, lo que incluye a una población joven masiva y un número creciente de ancianos, de atención muy delicada, habitualmente deficiente por el rechazo familiar.--

Surge, entonces, el imperativo de la justicia social y el derecho de esta generación venidera: el derecho de ser atendida debidamente en un aspecto esencial de su condición humana.-- A este objeto, deben considerarse las esferas del actuar huma- no: la del medio ambiente, de la vida económica, social y cultural, la de una educaci- ón prolongada y permanente, de una vida religiosa espiritual, e institucional, de una in- corporación a la creatividad científica y técnica, a la innovación social, cívica y

///

política.-

Una versión científica del hombre (de la que habla Pierre Vendryes, en "Teoría Científica del Hombre") lo considera con una triple autonomía: metabólica, como viviente; motriz, como animal; e intelectual, como hombre.- El enunciado fundamental de ese autor es : "Al adquirir su autonomía a partir del medio exterior y con respecto a él, el ser viviente adquiere la posibilidad de entrar en relaciones aleatorias con él".- Se trata de las relaciones con esas esferas y con los sistemas representativos de las mismas y aún con las tecnoestructuras de decisión y transformación.-

6.- El caos social y la sociedad organizada.-

Traeré a colación algunas reflexiones sobre las causas del caos social (en gran medida de la confusión y el desorden) y las respuestas de la sociedad organizada.-

La propia naturaleza de la ciudad (como dijimos, sistema abierto), informa sobre los ingredientes del caos social: problemas de construcciones (edificios, alojamientos, etc.), de circulación, (calles, avenidas, autopistas, estacionamientos), comunicaciones, intercambios de bienes y servicios, desplazamientos, educación, empleo y - terminando esta mención enumerativa - costos.- La carencia de planes y el uso extensivo e inadecuado de la tierra urbana provoca la desorganización y el desperdicio del espacio urbano y el costo excesivo de los servicios públicos, entre otras fases de la problemática.-

Generalmente, estos problemas se dan también en la zona rural, pero no originan la confusión y el desorden que caracterizan al caos social, ni tienen la magnitud y los efectos que, en el sector urbano, obliga a respuestas inteligentes, planeadas y urgentes.- Insisto en la imperiosidad de la planificación, pues como lo señalan Kaplan y Basaldúa, algunas de las causas del subdesarrollo, son la falta de planificación y la corrupción administrativa.- Esto último lo había señalado Juan Pablo II, en Puebla, además de puntualizar que los problemas son acuciantes.- Para apreciar la magnitud del problema que acarrea la falta de planificación, recordemos que Richard Neutra escribió, en " Planificar para sobrevivir ": "La humanidad navega hacia su posible supervivencia en una balsa, hasta ahora bastante improvisada: la planeación y el diseño".-

La misma confusión engeguece a quienes tienen que tomar las decisiones, en el sector público, quienes asumen comportamientos rutinarios, estereotipados, en los que prevalecen elementos políticos; un dato de ello es que la gerencia pública en Latinoamérica es política y no técnica, lo que impide la visión de los fenómenos y cambios contemporáneos.- Además, los gobernantes y administradores públicos no han prestado atención al explosivo proceso de urbanización que se está operando en Latinoamérica (confer Kaplan y Basaldúa, op. cit.).- Muchos ponen énfasis en la planificación.-

///

Dice el Maestro argentino Benito Pérez:

"En cuanto a la solución del problema de la explosión urbana, debe estar condicionada por un plan de desarrollo económico informado por una política social, entre cuyas variables se destaquen la población, la acumulación de capital, el progreso tecnológico y el nivel cultural, en función de la organización política y jurídica del Estado.--

En un país como el nuestro (la República Argentina) en vías de desarrollo o subdesarrollado se observa, como regla general, que las respectivas tasas de crecimiento de su población aumenta a un ritmo comparativamente más acelerado que su tasa de crecimiento de capital fijo y de capital tecnológico y, por lo tanto, su desequilibrio económico es crónico y de ahí en su evolución no se percibe siquiera, por su distorsionada estructura económica las fluctuaciones cíclicas que caracterizan el desenvolvimiento de las economías desarrolladas.--

Pero a pesar de lo cual -- continúa, el Profesor Pérez, en nota enviada al autor de este trabajo, el 7 de septiembre de 1984 -- no dejamos de reconocer que nuestro país presenta un conjunto óptimo de variedades, para proponer un plan de desarrollo económico en armonía con la tasa de crecimiento de su población, ya que esta presenta un crecimiento moderado, constituida por un conglomerado étnico homogéneo de un nivel educativo tolerable, si bien con una estructura económica diversificada que requiere, ciertamente, el apoyo de una industria pesada más desarrollada que la actual, cuya capitalización estaría en condiciones de realizar aprovechando los descubrimientos hechos últimamente en el campo de la minería y el petróleo, siempre, claro está, que su explotación quedara a cargo exclusivo del Estado y no de empresas multinacionales y de monopolios extranjeros.-- "

Continúa el distinguido científico argentino, en la misma fuente citada:

" Como es de su conocimiento y lo venimos pregonando nosotros hace más de veinte años, la teoría del desarrollo económico ha puesto de manifiesto la insuficiencia de los métodos empleados para tratar de resolver el problema social, prescindiendo del fenómeno económico.-- Si bien este representa un complejo en el cual se encuentran involucrados, por igual, aspectos técnicos y cuestiones ideológicas.-- Pero consideramos que tanto en la concepción, como en la elaboración y ejecución de un plan económico, sea indicativo o semiimperativo debe tomarse especialmente en cuenta el crecimiento demográfico, previendo posibles crecimientos en las variables de desarrollo, como ser la población y el nivel que pueden alcanzar las inversiones en el desarrollo del plan, v. gr. capital en bienes, capital tecnológico, entre otros factores del desarrollo, evaluados para un período de tiempo determinado.-- "

Entiende Benito Pérez que el fenómeno social de la explosión urbana es una de las consecuencias de la revolución industrial.-- Así lo había señalado en su cono-

cida obra sobre Derecho del Trabajo, al referirse al origen y desarrollo del sindica-
lismo.- Este problema, en su opinión, no se puede resolver con una política económi-
ca neoliberal de empresa que gire alrededor del funcionamiento del mercado interesán-
dose solamente por los problemas de coyuntura, desestimando las variables determinan-
tes de una política de desarrollo económico en las cuales se interesen también los
problemas de estructura.- Así, por ejemplo, afirma, dada nuestra realidad socio-eco-
nómica, para evitar o solucionar el problema de la explosión urbana, es necesario pro-
piciar una auténtica reforma agraria.- Sin una reforma estructural sobre el proble-
ma de la tierra se deja sin resolver uno de los problemas esenciales para el desarro-
llo en nuestro país y sin solución el problema social.- La tierra no puede ser ya
motivo de renta, sino instrumento de trabajo.- El problema de la explosión urbana se
ha agravado últimamente al haberse destruido la industria liviana durante el nefasto
proceso que nos tocó soportar, pues, la población crece desmesuradamente respecto a
las posibilidades de capital de bienes y en aporte tecnológico, provocando un dese-
quilibrio anifiesto entre las variables de la dinámica económica de un país en vías
de desarrollo económico (ib., ib.).-

La Enciclopedia "Laborem Exercens" señaló la necesidad del planeamiento glo-
bal, como ^{de} la justicia social, interna e internacional.- En Latinoamérica existen mar-
cadas diferencias regionales, áreas con cierto desarrollo y zonas deprimidas, o mar-
ginales, sujetas a tratamientos de emergencia; los fenómenos, como las migraciones,
han sido espontáneos, sin mediar un plan.- Presenta zonas de conflicto: rural y ur-
bana, con inferencias en la composición de los gobiernos, y dos tipos de cultura di-
ferentes.- Las capitales tienen gran poder de decisión sobre las ciudades y zonas
del interior, con notoria preponderancia electoral.- En la Argentina, este fenómeno,
el centralismo político y económico, había sido vaticinado por Leandro N. Alem.-

Pero una cosa es el planeamiento nacional, regional y global, en los térmi-
nos en que lo propone Juan Pablo II, en la citada Carta, y otras son las respuestas
generadas en órganos de los centros de poder mundial.- Haré al respecto una glosa de
lo anotado por Ramlot, en la obra citada.-

- a).- El proyecto de la Trilateral Commission, de contenido mundialista, con as-
piración a un gobierno mundial, propone a las naciones en desarrollo a in-
tegrarse a su sociedad industrial de avanzada, apoyada en los adelantos tec-
nológicos y en una consiguiente supremacía industrial productivista y de
fuerte propensión consumista.- Esta sociedad, incentivada activamente por
un gigantesco aparato publicitario a escala mundial estará apoyada en el
Sistema mundial de telecomunicaciones y especialmente de televisión direc-
ta.- Sus horizontes predominantes son: desarrollo económico, científico y
técnico, con respaldo informativo y comunicativo, con estrecha subordina-
ción política a un sector predominantemente empresarial, que maneja los gran-
des complejos industriales y militares de armamentos sofisticados y orienta
la carrera espacial.-

- b).- El proyecto mundial de inspiración japonesa, preconizado por el "Grupo de París", que incluye a dirigentes árabes; a la OPEP, a Mac Namara y otros dirigentes políticos y empresarios.- Preconizan una sociedad informatizada, apoyada en los microprocesadores e industrialmente en los robots, con un esfuerzo notable para desarrollar la mente humana y la creatividad, con perspectivas de grandes transformaciones sociales, de una des-urbanización y de una des-industrialización (descongestionan los grandes centros industriales) y una descentralización, gracias a la extrema difusión tecnológica de la telemática apoyada en la misma red mundial de satélites geostacionarios.-
- c).- La verdadera alternativa, que consiste en una propuesta de contenido social en el sentido (no excluyente) de desarrollar más directamente la aptitud humana a una atención recíproca, a un encuentro interpersonal, a una relación de colaboración, de complementación mutua, de amistad y de más intensa convivencia social y socio-cultural.- Y a nivel político, implica que se eleve al primer rango la preocupación por las innovaciones sociales, más que por las técnico-industriales.- Agrega Ramlot: " Este telón de fondo de un Proyecto social Mundial del Sur (ni 'socialista', ni 'mundialista') es el que puede dar un contenido a la creación de un Habitat Social, como elemento modular de una proyección de alcance municipal urbano.- Es extensible a una concepción nacional de la red urbana y a un planteo generalizable a escala latinoamericana, aún salvando las diferencias entre países de desarrollo tan desigual como Argentina y Paraguay, como Brasil y Bolivia, por ejemplo.- "

Esta última alternativa nos hace pensar en la revalorización del federalismo, tal como se da teórica y normativamente en la Argentina, en su Constitución y en algunas de sus leyes cardinales.-

7.- Apuntaciones sobre los presupuestos conceptuales de la AMPS.-

Asumo, en primer lugar, que el grado de evolución de las sociedades se refleja en la ciudad, prevalentemente.- Es el lugar de la toma de decisiones trascendentes, del desenvolvimiento de los individuos y de los grupos primarios y secundarios, de la concertación de negocios y políticas.- Existen en ella las mejores posibilidades de información y de medios de transporte y comunicación y el marco de organización de la economía y la educación, entre otras facetas.-

Sin embargo, para muchos investigadores no escapa la profunda decadencia que aqueja a la ^{ciudad} megápolis contemporánea y la ciudad, que no se agota en la vivienda, el mercado o el ámbito comunitario, es abordada desde el ángulo filosófico, histórico, arquitectónico, sociológico y psicológico.-

La fosa existente entre los habitantes del campo y la ciudad es profunda y ancha.- Podríamos ejemplificarlo con los medios para la cultura, de que disponen unos y otros, en las posibilidades de empleo, en las condiciones de trabajo, vivienda y esparcimiento.- Los sindicatos urbanos, en la experiencia argentina, tienen capacidad para crear tensiones sociales suficientes para obtener mejores condiciones de trabajo, mientras que los trabajadores rurales quedan normativamente postergados del desarrollo del derecho social y apenas pueden reunirse en asambleas, por las distancias y la falta de medios de comunicación y de recursos.-

///

En la ciudad existen distintas condiciones para investigar, practicar deportes, obtener ingresos, prestar servicios y recibirlos, obtener solaz y recreo; desde ella se ejerce el subcentralismo y se somete a los pueblos cercanos, en una suerte de explotación y, en casos, ésta es efectivizada en forma directa en perjuicio del modesto productor agropecuario.-

A pesar de las mejores condiciones se exhiben en la ciudad los grandes males, pues la ciudad es la resultante del desarrollo superlativo de los males y los bienes, como ecuación lógica, contradictoria, que crea desalientos en los gobiernos y la certeza de la inevitabilidad, producto ello de la enorme confusión.- Por lo cual, escribió Albert Tévoédjré: "Los problemas que conmueven y amenazan con quebrar nuestro mundo nos plantean a todos el reto de la sobrevivencia.- La necesidad de crear espacios nuevos, abiertos, de reflexión, de observación y de acción se hace imperativa.-" Esto legitima y alienta a la AMPS (Asociación Mundial de Prospectiva Social), que responde al imperativo con hondo sentimiento de amor a la humanidad.-

Por lo expresado, debe buscarse la corrección de las tendencias que se presentan en las zonas urbanas de Latinoamérica y la evitación de los males que genera la urbanización, para obtener un desarrollo balanceado.- Faltan en Latinoamérica, en general, organismos especializados; algunos se crearon ante el mal acuciante, como en el caso de la vivienda, con las secretarías de vivienda, o el desempleo, con los servicios de empleo; así y todo, de un modo disperso, sin unidad legislativa, administrativa y financiera.-

Advierto que las buenas intenciones que se manifiestan en el plano científico y en el de las asociaciones internacionales pueden chocar con las posiciones asumidas dentro de cada Nación.- Recientemente se reunió la Conferencia de Población de las Naciones Unidas, en la que se reflejaron las posiciones de 150 países representados; en 1974 se había reunido la primer asamblea, con el mismo objeto.- La delegación argentina afirmó últimamente el principio de la soberanía de cada nación para adoptar la política de población que más convenga a sus propias necesidades, posición que es complementaria de la sancionada por la conferencia en cuanto se deben hacer esfuerzos importantes para asegurar que todas las parejas e individuos puedan ejercer su derecho fundamental de decidir libre y responsablemente y sin coerción, el número y espaciamiento de sus hijos.-

Los principios permanentes ratificados por la Conferencia Internacional de Población estriban en la soberanía de las naciones y la vigencia integral de los derechos humanos, entre los que se ha considerado que se halla la justa aspiración al mejoramiento de la calidad de vida de todos los pueblos.-


Prof. Dr. EDUARDO GIORLANDINI

Asociado Ordinario a cargo de Cátedra y
Director del Centro de Estudios (UNIVERSIDAD
NACIONAL DEL SUR, BAHIA BLANCA, República

FUENTES

- 1.- JUAN CARLOS PEREIRA PINTO, "Vocabulario Económico"; AZ Editora, Buenos Aires 1978, voz "explosión demográfica", p. 72.-
 - 2.- ALEJO FERRER, "La Revolución Sexual"; Editorial Bruguera S.A., Barcelona, 1975.-
 - 3.- ALVIN TOFFLER, "La Tercera Ola"; Plaza y Janes, Barcelona, 1980.-
 - 4.- H. G. WELLS, "Breve Historia del Mundo"; Ediciones Siglo Veinte, Buenos Aires, 1974.-
 - 5.- MICHEL RAMLOT, "Ecología y Urbanismo"; Ediciones UNSTA, Tucumán, 1983.-
 - 6.- OTILIA LETICIA CARIDES y ETELVINA EDITH CANESE, "Principios Urbanísticos e Instituciones Jurídicas Regulados en el Derecho Argentino", en Revista Notarial; Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 858, págs. 1495 y siguientes.-
 - 7.- Journal of the United Nations Fund for Population Activities; Ed. Victor Anant, New York; 1981, vol. 8, n° 3; 1982, vol. 9, nros. 1, 3 y 4.-
 - 8.- R. M. E. DIAMANT, "Prevención de la Contaminación"; Editorial MAPFRE, Madrid, 1975.-
 - 9.- FEDERICO ROMERO HERNANDEZ, "La Edificación Forzosa y la Especulación del Suelo"; Madrid, 1971.-
 - 10.- Leyes de la Provincia de Buenos Aires, República Argentina, nros. 8752 y 8912.-
 - 11.- MARCOS KAPLAN y RAUL O. BASALDUA, "Problemas Estructurales de América Latina"; Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1968.-
 - 12.- RICHARD NEUTRA, "Planificar para Sobrevivir"; Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1957.-
 - 13.- BENITO PEREZ, nota dirigida al autor; La Plata, 7 de septiembre de 1984.- N.B.: este profesor argentino ha escrito gran cantidad de obras que, trascendiendo el campo de la dogmática jurídica, desarrolla aspectos cardinales de carácter económico, social, político y cultural.-
 - 14.- LEANDRO N. ALEN, "Autonomismo y Centralismo"; Editorial Raigal, Buenos Aires, 1954.-
 - 15.- EDUARDO GIORLANDINI, a) "Matemáticas y Ciencia Política"; Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1966.- b) "Aspectos Sociales de la Actividad Agropecuaria y de la Población Rural"; en "La Nueva Provincia con el Campo", Bahía Blanca, 19-6-82.- c) "La Vivienda en la Zona Rural"; ib., 3-7-82.- d) "Extensión del concepto de Emergencia Social"; proyecto ante el Primer Congreso Iberoamericano de Emergencias Sociales; Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca (República Argentina), 1976.- e) "Laborem Exercens": El Empresario Indirecto; S.E., 1983.-
 - 16.- VICENTE GONZALO MASSOT, comentario a "La Ciudad - Su esencia, su Historia, sus Patologías", compilada por Enrique del Acerbo Ibañez; FADES Ediciones, Buenos Aires, 1984.-
 - 17.- ALBERT TEVOEDJRE, nota editorial en el n° 2, de la Revista de la AMPS, 1984.-
- 

AMPS

Pour un nouvel ordre international:

ASSOCIATION MONDIALE DE PROSPECTIVE SOCIALE

SIPS. 1/14

Novembre 1984

Première Semaine internationale de
prospective sociale

(Genève, 5-9 novembre 1984)

INDUSTRIALISATION ET URBANISATION
DANS LE TIERS-MONDE

Par

Moïse IKONICOFF, Maître de recherche au CNRS

Silvia SIGAL, Chargée de recherche au CNRS

AMPS Palais des Nations (UNITAR), CH-1211 Genève 10

A) De l'armée de réserve au secteur informel

Excédent structurel de main-d'oeuvre, armée de réserve, surpopulation relative, marginaux, enfin, vagabonds ou pauvres ^{1/} sont des termes à travers lesquels on a voulu désigner un phénomène réel associé à tous les processus d'urbanisation depuis le début de l'industrialisation en Europe. L'identification de trois contextes différenciés nous permet de situer le phénomène et les théories qui ont essayé de l'interpréter.

Le premier contexte - le plus connu d'ailleurs - est celui du début de l'industrialisation dans les pays européens et notamment l'Angleterre. Les réformes structurelles de la campagne anglaise avaient jeté sur les villes une masse de population rurale qui n'était que faiblement absorbée par les industries naissantes.

Nous savons que dans cette étape de l'industrialisation le processus d'accumulation de capital reposait dans une large mesure sur la non correspondance entre accroissements de la productivité et niveau de salaires. Là, la fonction de ces nouvelles masses arrivées en ville était évidemment d'exercer une pression sur le marché du travail et donc de maintenir stable le niveau salarial. De là l'émergence du concept d'armée de réserve qui exprime clairement la fonctionnalité du surplus de population active. Nous savons aussi que vers le début du XXe siècle cet excédent structurel disparaît comme conséquence de l'absorption croissante de main d'oeuvre - due à l'extension de l'appareil industriel - et de l'émigration massive vers le Nouveau Monde.

Le deuxième contexte est celui de l'industrialisation et l'urbanisation en Amérique Latine.

Le processus dit de substitution des importations qui s'accélère à partir de la crise de 1930 s'accompagne d'une croissance des villes dans lesquelles va se concentrer la première vague des industries. Les migrants provenant des zones

^{1/} Dénominations utilisées par les lois anglaises au XVIII siècle

rurales s'insèrent dans une large mesure dans l'appareil économique en expansion, aussi bien secondaire que tertiaire, à la différence des débuts de l'industrialisation européenne, et on assiste à une constitution précoce d'organisations syndicales. Ceci est dû :

- a) à la moindre pression exercée sur le marché de travail par la main d'oeuvre disponible, en particulier parmi les couches le plus qualifiées;
- b) au poids de la tradition idéologique et politique provenant des pays européens, qui précède ainsi la constitution de la classe ouvrière massive en Amérique Latine;
- c) au rôle de l'Etat, qui a dû s'appuyer sur la nouvelle classe ouvrière, notamment au Mexique et en Argentine.

Cette nouvelle classe ouvrière organisée syndicalement réussit à obtenir, dans des conditions politiques qui lui sont favorables, la promulgation d'une législation qui légitime son intégration à la cité.^{1/}

L'essoufflement de la première phase d'industrialisation par substitution des importations, vers les années 50, rend impossible l'absorption par l'industrie des masses croissantes qui continuent d'affluer vers les villes. Ceci entraîne une multiplication démesurée des zones périurbaines d'habitat précaire - villas miseria, callampas, barrios, favelas, etc - ainsi que des quartiers pauvres dans le centre des villes.

Ce phénomène donna lieu à l'apparition d'un nouveau problème social, la marginalité, qui suscita un long débat prolongé jusqu'à aujourd'hui. Au début on définit la marginalité comme un phénomène global d'exclusion. Exclusion qui se situe, donc, simultanément sur les plans économique, politique culturel et social.^{2/} Ensuite la définition devient plus restrictive car elle désigne seulement une situation de non intégration au système économique. A partir de cette dernière caractérisation le débat va s'engager autour de la fonctionnalité ou a fonctionnalité de ces masses par rapport au processus d'accumulation^{3/}. D'une part, le concept d'armée de réserve est exhumé, d'autre part on conteste

^{1/} Dans certains pays la législation du droit de travail fut plus avancée que dans beaucoup de pays industriels, à l'époque.

^{2/} En particulier DESAL, Seminarios de Promoción Popular, Santiago, 1966, Documento II et DESAL, Marginalidad en America Latina : un ensayo de diagnóstico, Barcelona, Herder, 1969.

^{3/} Cf. Nun, J., "Superpoblación relativa, ejército de reserva y masa marginal", dans Revista Latinoamericana de sociología, Buenos Aires, Vol. 2, 1969, Quijano Obregon. Redefinición de la dependencia y proceso de marginalidad en América Latina, Santiago du Chili, CEPAL, 1970, Singer, P., Urbanização, dependencia e marginalidad na America Latina, São Paulo, CEBRAP, 1972.

cette fonctionnalité à cause surtout de l'importance numérique de la population excédente. Cette dernière approche tend à montrer l'existence d'une partie afunctionnelle et les efforts du système pour désamorcer les éventuels effets dysfonctionnels de la concentration des masses autour des villes.

Sans vouloir trancher dans cette polémique, nous nous bornons à constater deux séries de faits particulièrement significatifs.

En premier lieu, un certain nombre de recherches ont montré que ces populations pouvaient avoir des fonctions autres que celles d'armée de réserve¹/. Deuxièmement, d'autres enquêtes empiriques sur les activités des habitants des bidonvilles mettent en évidence qu'une partie non négligeable est insérée dans l'appareil productif, bien qu'en général de manière précaire (travailleurs intérieurs, travail au noir, etc.)

Ces deux constats nous amèneront à penser que le problème de la marginalité ne peut pas être défini ni par rapport à une notion de fonctionnalité ni par rapport à leur degré d'extériorité vis-à-vis de l'appareil productif.

Il faudrait donc se demander quel est le critère de référence par rapport auquel se définit le concept de marginalité et pourquoi il apparaît précisément en Amérique Latine.

Pour répondre, il faut tenir compte que dans cette région de la périphérie, l'industrialisation a été associée, en général, à un processus d'organisation social et que cette organisation est définie juridiquement par des structures normatives très précises et étendues. La classe ouvrière fut intégrée à la société; elle arracha très souvent cette intégration par des luttes et des pressions syndicales et parfois par son poids politique. L'accès des ouvriers à la cité et la codification de leurs droits sont deux aboutissements essentiels du processus. Par contre, ceux qui arrivent à la ville après l'épuisement de la première phase d'industrialisation se voient refusés par la cité en tant que citoyens. Cela ne les empêche pas de s'infiltrer par les brèches et les interstices que le système économique laisse ouverts, mais ils ne sont pas protégés

¹/ Oliveira, F., "La economía brasileña : Critica a la razón dualista", dans Trimestre Economico, Mexico, No 158, 1973.

par la normativité qui règle le pacte de solidarité sociale sur lequel se fonde le fonctionnement de la société.

Comme le rappelle Germani, la marginalité totale est une impossibilité : ceux qui se définissent ou sont définis comme marginaux le sont par rapport à certaines dimensions et doivent être reconnus comme citoyens jouissant des droits, ne serait-ce que formels ou virtuels; "la marginalité est donc, en dernière instance, un jugement de marginalité qui constate le décalage entre une situation de facto et une situation de jure."^{1/}

Si le concept de marginalité dans le sens d'étranger à la ville émergea en Amérique Latine c'est parce que des espaces urbains nettement différenciés de l'hinterland rural se sont constitués très tôt et ont cessé d'être le prolongement de l'économie rurale.^{2/}

La dynamique des transformations produites en Afrique à partir de la décolonisation constitue le troisième contexte.

Cette dynamique est la résultante de deux phénomènes simultanés. D'une part le démarrage d'un processus d'industrialisation, d'autre part, la création de grands espaces urbanisés.

Si en général on observe des asynchronies entre ces deux phénomènes, il est évident que les conditions spécifiques de développement en Afrique rendent cette asynchronie si tranchante qu'on pourrait à la limite parler de deux processus autonomes.

-- La création d'industries et d'infrastructure est un des volets de la stratégie des Etats qui tentent de reproduire en Afrique le modèle de société industrielle. Le deuxième volet de cette stratégie est la diffusion à l'ensemble de la population du modèle de consommation correspondant à ce type de société, c'est-à-dire, la formation d'un marché de consommation homogène. En ce qui concerne l'industrialisation, elle a rencontré rapidement des limites suscitées par l'absence d'expérience manufacturière et d'une main-d'oeuvre quali-

^{1/} Germani, G. "Consideraciones metodológicas y teóricas sobre la marginalidad urbana en América Latina", Stanford University's internal document. Stanford, Cal., 1972 (ronéo).

^{2/} En 1900, Buenos Aires possédait 867.000 habitants, Rio de Janeiro, 691.000, Mexico, 541.000, Montevideo, 309.000, Santiago du Chili, environ 287.000, La Habanne, 236.000, Salvador (Bahia) 208.000, Lima 130.000... Au moment de la crise de 1930, l'Argentine, l'Uruguay, le Chili et Cuba figuraient parmi les pays les plus urbanisés de monde; en tout, il y avait en Amérique Latine 28 villes de plus de 100.000 habitants. Hardoy, J.E. "Two thousand years of Latin American urbanization", dans Hardoy, J.E. (ed) Urbanization in Latin America, Approaches and Issues, Doubleday, 1975.

fiée suffisante, la faiblesse de l'infrastructure en place et, surtout, l'étroitesse des marchés locaux. Tout ceci a conduit dans les pays africains à faire recours au capital étranger, ce qui a provoqué des blocages additionnels bien connus à l'extension de l'industrialisation : affaiblissement de l'accumulation interne comme conséquence de la répartition des profits et de la capacité d'absorption et diffusion de la technologie, technologie qui, d'ailleurs, présente une faible capacité d'intégration de main-d'oeuvre. En ce qui concerne le deuxième volet, soulignons que la généralisation du modèle de consommation est ralentie par l'existence de formes de consommation concurrentielles provenant du système traditionnel.

Le nombre relativement réduit des industries qui ont réussi à s'implanter a empêché l'industrie de conquérir le monopole de la production de biens manufacturés comme c'est le cas dans la plupart des pays d'Amérique Latine. La faible densité du tissu industriel, jointe à l'hétérogénéité des formes de consommation laisse une large place à la prolifération d'activités artisanales et quasi artisanales de production de biens et de services.

Une différence importante entre la situation en Amérique Latine et en Afrique peut être aperçue à travers l'étude des métiers réalisés par la population dite "marginale".

En Amérique Latine plusieurs enquêtes ont montré que la grande majorité des emplois correspond à des activités complémentaires au système industriel (services)^{1/}; des enquêtes analogues réalisées en Afrique dénombrent un pourcentage élevé d'activités concurrentielles au système industriel^{2/}. Ces dernières, loin d'être des activités fragmentées et complémentaires du système industriel, s'articulent dans des circuits complexes; l'importance de ces circuits dans les économies africaines a amené plusieurs observateurs à introduire le concept de petite production marchande.

^{1/} Cf. Kaztman, R., et Reyna, J.L. (ed) Fuerza de trabajo y movimientos laborales en América Latina, Mexico, El Colegio de Mexico, 1979.

^{2/} Hugon, Ph., Abadie, N.L., Morice, A. La petite production marchande et l'emploi dans le secteur "informel": Le cas africain. IEDES, Univ. de Paris, Paris, 1977.

-- L'urbanisation, elle, est liée en Afrique à la disparition des contraintes coloniales. Si l'afflux massif de populations vers les villes coïncide avec la période de démarrage de l'industrialisation la relation est loin d'être causale.

Dans les pays périphériques les motivations des migrations internes sont la résultante d'un double mouvement : l'expulsion des campagnes et l'attraction des centres urbains. La spécificité de l'Afrique réside dans le fait qu'elles sont en grande partie une réponse à des systèmes de contrainte.

Dans un premier temps, la destructuration de l'organisation coloniale lève les systèmes de contraintes qui fixaient la population dans des territoires déterminés. Ces systèmes, il convient de le rappeler allaient des interdictions à la libre circulation à l'intérieur du territoire jusqu'à des réglementations administratives qui obligeaient les paysans à réaliser certaines cultures et même des travaux forcés.

Dans un deuxième temps, les restrictions imposées par les systèmes traditionnels au champs de possibilités des jeunes les poussent vers les villes, où ils pensent trouver un plus grand degré de liberté.^{1/}

La grande concentration des populations venues en ville et le nombre réduit de ceux qui sont intégrés à l'appareil industriel détermine que la classe ouvrière n'arrive pas à exercer une pression politique sur l'Etat ou à organiser des structures syndicales puissantes qui atteignent un pouvoir de négociation corporatif semblable à ceux des syndicats latino-américains. L'accès à la citoyenneté conçue comme une normativité qui légitime l'intégration d'une couche sociale à la société civile ne peut pas se faire, en conséquence, à partir des pressions populaires; c'est l'Etat qui semble devoir construire la société en fonction du projet autonome formulé et mis en oeuvre par une technobureaucratie logée à l'intérieur de l'appareil administratif.

L'analyse du contexte africain comme nous l'avons fait jusqu'à maintenant pourrait nous amener à conclure que cette région connaît tout simplement un retard dans son industrialisation par rapport à l'Amérique Latine. Dans ce sens on

^{1/} Cf., parmi d'autres l'étude de Michael Banton sur Freetown (Sierra Leone), qui rapporte des déclarations des jeunes dans le sens que "in the chiefdoms they were subject to oppression and extortion; the chiefs sided with the rich men and the old, they prevented ambitious young men from rising, they demanded more communal labor than the six days sanctioned by law, and they penalized protesters. "Make I go to Freetown, make I go free" was the attitude of many". Banton, M, West African city : a study of tribal life in Freetown, Londres, Oxford University Press, 1957.

pourrait aussi penser qu'un développement du système industriel pourrait amener à une disparition progressive du caractère concurrentiel pris en charge par le secteur artisanal, ainsi qu'à l'élargissement du secteur salarié. On se retrouverait ainsi dans une situation analogue à celle des marginaux latino-américains, c'est-à-dire des populations qui exercent des activités complémentaires à l'appareil industriel.

En réalité une telle conclusion serait fondamentalement erronée, car elle part d'un modèle de référence très éloigné des caractéristiques de fonctionnement de la société africaine. En effet, les structures et le fonctionnement de la société en Afrique sont le résultat de deux types de conditionnements. Le premier est lié à un droit coutumier non codifié qui, à partir du village remonte vers les villes et façonne même le comportement de l'Etat. L'autre est constitué par l'appareil juridique décalqué sur les sociétés industrielles que l'Etat a mis en place pour organiser formellement la société. Ce système suit le parcours contraire : de l'Etat vers les villages.

Le comportement coutumier et l'organisation formelle s'enchevêtrent donnant lieu à un système syncrétique à l'intérieur duquel s'organisent des mécanismes spécifiques de solidarité sociale.

Le village, la ville et l'Etat sont les trois éléments d'un réseau économique, social et culturel dont la logique ne devient perceptible que par l'étude des flux qui s'établissent entre eux.

En effet, les travaux de Meillassoux montrent les rapports entre les villages et le secteur des petits producteurs marchands urbains "Qui fonctionnent formellement sur les mêmes bases que l'économie paysanne"¹/; par ailleurs Amselle et le Bris²/ montrent le rôle essentiel des villages dans la subsistance des migrants en ville.³/

Les migrants restent largement insérés dans le tissu de relations sociales et économiques d'origine et conservent des systèmes de valeurs et représentations propres à l'univers villageois et aux loyautés ethniques. Une des manifesta-

¹/ Meillassoux, C. Femmes, greniers et capitaux, Paris, Maspéro, 1975.

²/ Amselle, J.-L. et le Bris, E., Quelques réflexions sur la notion de "petite production marchande", Communication au Colloque sur la Petite Production marchande en milieu urbain africain, IEDES, mars 1979, Paris.

³/ Pour la fréquence et la nature des liens avec le milieu rural, cf. le résumé des informations d'enquêtes au Sénégal, Ghana et Nigeria dans Gugler, J. et Flanagan, Urbanization and social change in West Africa, Cambridge University Press, 1978.

tions du prolongement du système villageois en ville est donné par la récréation de formes de vie commune au niveau de l'habitat dans les quartiers d'arrivée.

L'ensemble des liaisons organiques et complexes entre le village et la ville interdit de parler, en Afrique, de la ville en tant que cité, c'est-à-dire : espace nettement différencié de la campagne où fonctionnent des circuits propres de solidarité sociale. Par conséquent, l'arrivée en ville ne crée pas une situation d'extériorité par rapport à un statut de citoyenneté urbain et on ne peut pas donc parler, comme en Amérique Latine, de marginalité vis-à-vis d'un ensemble de droits constitués.^{1/}

L'industrie, autant en Europe qu'en Amérique Latine avait projeté sur l'organisation de l'ensemble social le type de rationalité qui avait rendu possible son développement. En Afrique elle ne semble pas capable de devenir la matrice qui moule la société africaine, bien au contraire, en s'intégrant dans le système syncrétique elle est redéfinie par lui et perd souvent son rôle de source privilégiée de diffusion de rationalité capitaliste. On ne peut donc non plus parler d'armée de réserve pour caractériser la situation des masses urbaines africaines.

La notion de secteur informel suppose l'hypothèse contraire, c'est-à-dire que l'industrie est effectivement le pôle central de l'appareil productif et le foyer de propagation des formes organisationnelles et de comportement. Dès lors, cette notion nous renvoie à un ensemble extrêmement hétérogène d'activités et de métiers qui ne nous éclaire pas sur la logique de fonctionnement de l'ensemble.

En réalité, la compréhension de la nature des masses urbaines qui s'insèrent dans la ville africaine en croissance exige la reconstitution des réseaux qui forment le soubassement du système syncrétique.

En Afrique se confrontent les concepts qui ont marqué les trois âges du développement capitaliste : armée de réserve, marginalité, secteur informel. Il

^{1/} Le caractère récent de l'urbanisation en Afrique n'a pas permis aux villes de devenir des cités comme en Amérique Latine. Dans la période coloniale on ne retrouve pas des grandes villes en Afrique; au cours des années 30, par exemple, Lagos compte 126.000 habitants, Dakar 54.000, Abidjan 10.000, Accra, 61.000, Lomé 7.000, Freetown 55.000 et Niamey 2.000.
Cf. Gugler, J. et Flanagan, W. op. cit.

faut tenir compte que ces concepts n'ont pas été forgés dans un but purement conceptuel mais ils correspondent à des projets théoriques différents : l'armée de réserve est un outil de combat contre le système capitaliste; la marginalité exprime la volonté de la pensée latino-américaine pour se débarrasser de la tutelle des schémas établis et pour saisir la spécificité du développement périphérique; le secteur informel reflète le désarroi d'une pensée ethnocentrique qui tente d'enfermer le développement africain dans des cadres conceptuels qui lui sont profondément étrangers.

B) Quelques hypothèses sur l'avenir des relations entre urbanisation et industrialisation

La crise provoque un processus de transformation du système économique mondial qui va bouleverser les perspectives de l'industrialisation à la périphérie. Ce processus se présente comme une unification progressive de l'espace économique - production et consommation - à l'échelle mondiale.

La nouvelle situation se caractérise par :

- 1) La fragmentation des processus de production, l'utilisation généralisée d'une main-d'oeuvre non qualifiée et la possibilité de produire dans des unités de petite dimension.
- 2) La possibilité croissante de localisation d'activités industrielles pour le marché mondial dans la périphérie.
- 3) La réorganisation de l'activité productive à l'intérieur même des espaces nationaux - réorganisation qui suit les mêmes tendances observées à l'échelle internationale - autant dans le centre que dans la périphérie. Ceci amorce la fin du couplage grande ville-industrie.

La logique de la minimisation des coûts de production pousse les industries à se localiser de plus en plus en dehors des grandes villes.

Ainsi, au Brésil, de nombreuses grandes firmes multinationales, notamment dans la branche de l'électroménager, s'implantent dans le nord-est et non pas dans

la région de Sao Paulo.^{1/} Au Mexique, les industries automobiles quittent la ville de Mexico pour s'implanter soit dans le Nord (Saltillo), soit à une distance supérieure à 200 km de Mexico.^{2/} Cette localisation ne répond pas toujours à l'existence de matières premières sur place mais à d'autres avantages comparatifs (coût inférieur d'approvisionnement en eau, énergie, etc).

Ce nouveau type de localisation est induit aussi par l'utilisation de la main-d'oeuvre existante sur place. En effet, même si la population potentiellement active est très abondante dans les grandes villes, leur coût de reproduction est toujours supérieur (à même niveau de qualification) à celui des populations des petites villes ou des espaces semi-urbains. En outre, ces dernières ne bénéficient pas d'une protection juridique et sociale et ont une moindre capacité de pression syndicale.

Par ailleurs, une concentration importante de main-d'oeuvre dans un espace géographique déterminé peut parfois constituer la raison principale de l'implantation d'un pôle d'industrialisation; c'est notamment le cas des industries dites maquiladoras situées au nord du Mexique, à la frontière avec les Etats-Unis.^{3/}

Une conséquence fondamentale de ce choix d'implantation est, soit de retenir la population dans son lieu d'origine, soit d'orienter les migrations vers une multiplicité de centres de dimension moyenne. Ceci est de nature à arrêter ou au moins à ralentir l'afflux vers les grandes villes, démentant ainsi les prévisions catastrophiques sur la croissance urbaine.

Les nouvelles tendances de l'industrialisation amènent une tertiarisation progressive des grandes villes, rendant bien plus difficile le prélèvement des ressources municipales. Dans ces conditions un appauvrissement de la ville et une réduction de la qualité et de la quantité des services qu'elle prête est prévisible. On pourrait assister à une sorte de "newyorkisation" des grandes villes; c'est l'hypothèse qu'émet Oliveira pour le cas de Sao Paulo. Donc, la situation des populations marginales dans les grandes villes tendrait à se dé-

^{1/} Oliveira, F. de "O terciário e a divisão social do trabalho", Estudos CEBRAP No 24, São Paulo, 1979.

^{2/} Flores de la Peña, H., Conférence à l'ENA, Paris, 6 mars 1980.

^{3/} Il s'agit d'une région où se concentrent les braceros expulsés des Etats-Unis et les populations qui viennent du sud dans le but de traverser la frontière.

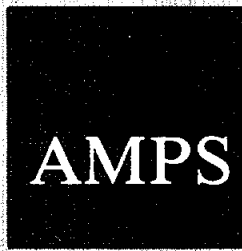
grader car ces services constituent une proportion importante de leur panier de consommation.

Si les changements dans la nature de l'industrialisation provoquent de tels bouleversements dans les relations entre urbanisation et industrialisation en Amérique Latine - et même dans les pays du centre²/ - il est évident que le mode de développement africain sera fortement infléchi.

Les modèles d'industrialisation pour le marché interne semblent, donc peu viables. On peut se demander alors si les circuits qui constituent le système syncrétique africain ne sont pas récupérables par les nouvelles formes de délocalisation industrielle, alignant l'Afrique sur l'exemple de nombreux pays de l'Asie et l'Amérique Latine.

¹/ Ikonikoff, M., "Système économique mondial : désordre ou rationalité ?"
Revue Tiers Monde No 81, janvier - mars 1980, PUF Paris.

Première
semaine internationale
de prospective sociale
Genève
5-9 novembre 1984



L'EXPLOSION
URBAINE
CHAOS
OU
MAÎTRISE?

Association mondiale
de prospective sociale
Genève

L'EXPLOSION URBAINE CHAOS OU MAÎTRISE?

Première
semaine internationale
de prospective sociale

Genève
5-9 novembre 1984

Association mondiale
de prospective sociale
Genève

TABLE DES MATIERES

Jean-Simon TABOURNEL	Eclatement urbain et impuissance politique.	p. 3
Régine LEVRAT	L'urbanisation dans les pays du Tiers Monde.	p. 13
Charles TOUPET	Explosion urbaine et Développement dans le Monde tropical: problèmes d'urbanisation.	p. 33
Gilbert BLARDONE	Urbanisation tertiaire et sous-développement économique.	p. 43
Maryse GAUDIER	L'Urbanisation: Maîtrise ou Chaos ?	p. 49

Jean - Simon TABOURNEL, politologue, professeur, Institut
de Sciences Sociales Appliquées, Lyon.

Régine LEVRAT, Géographe, professeur, Université Lyon II

Charles TOUPET, Géographe, professeur, Université Lyon III

Gilbert BLARDONE, Economiste, Directeur de l'Institut de
Sciences Sociales Appliquées, Lyon

Maryse GAUDIER, Documentaliste, Institut International
d'Etudes Sociales, Genève

Cahier réalisé pour l'Association Mondiale de Prospective Sociale par l'équipe de l'Institut de Sciences Sociales Appliquées et le Centre Croissance des Jeunes Nations de Lyon.

La Bibliographie a été préparée par le Centre de Documentation de l'Institut International d'Etudes Sociales à Genève. Le lecteur trouvera des références supplémentaires sur les besoins des zones urbaines, l'avenir des villes africaines, l'explosion urbaine et ses implications, les cités de l'an 2000 et leurs habitants dans les numéros 3, 5, 6, 8, de la **Série bibliographique** de l'Institut International d'Etudes Sociales (Case Postale 6 - 1211 Genève 22 - Suisse). Il pourra également se référer aux numéros disponibles de la revue **Informations et Commentaires**, notamment les numéros 11: "Aspects politiques, économiques et sociaux du Tiers Monde"; 17: "Agriculture mondiale et nouveau développement"; 18 : "Les réformes agraires en question"; 32: "Afrique 1980-2000"; 34-35: "Ecologie et développement"; 36: "Education, culture, développement"; 41-42: "Alimentation, agriculture mondiale et développement"; ,44-46: "Tourisme et Tiers Monde". (Centre Croissance des Jeunes Nations , 31, place Bellecour - 69002 LYON - France).

ECLATEMENT URBAIN ET IMPUISSANCE

POLITIQUE

Par Jean Simon TABOURNEL

"Une ville: c'est le lieu où les êtres humains ont concentré leurs efforts afin de laisser sur le concret de "la matière" les traces de leur "système" social; c'est le lieu où par excellence le rapport social est puissant; c'est le lieu qui permet à chacun de trouver un espace où dire son histoire et un espace où le corps soit libre de se déplacer. La ville est un lieu qui porte "dans sa chair" les traces de la temporalité propre à une société et de la rencontre entre l'individuel et le collectif: elle porte inscrites dans le concret de "la matière" les marques des valeurs qui fondent les rapports sociaux.

Or, à Comacchio, ce lieu m'était présenté comme un foyer de "délits sociaux" et de maladies".

Serafina CERNUSCHI-SALKOFF (1)

Il y a beaucoup de Comacchio à travers le monde ... Depuis longtemps déjà la ville a perdu pour de nombreux spécialistes en sciences humaines et sociales son caractère de lieu d'inspiration sociale et de communication pour apparaître à leurs yeux comme un creuset désordonné et dérèglé où se mijotent toutes sortes de conflits, de tensions, où éclatent, dans ce lieu de prédilection des explosions, de nombreuses violences de toutes origines.

A preuve, le mouvement d'urbanisation, qui traduisait auparavant, dans les pays industriels, une dynamique

de conquête et de maîtrise de l'espace, et qui reflète aujourd'hui, tout au contraire, le désordre, l'absence de maîtrise de l'espace et du temps, la marche délirante de systèmes de croissance économique qui vont de l'avant en déracinant toujours davantage les êtres humains, leurs cultures et leurs valeurs sociales. Si cette image est globalement vraie, elle prend une dimension spécifique dans les pays du Tiers Monde: on parle à bon droit de l'explosion urbaine du Tiers Monde (2) du vertige urbain et d'urbanisation massive (3), facteurs de désordre, de mal-développement, autant que les "modèles" de croissance, l'état endémique de sous-développement constituent pour leur part des vecteurs de l'expansion dégradée des villes des Tiers Mondes. Comme l'a écrit la revue **Projet** (4): "En atteignant, en l'an 2000, 31 millions d'habitants, l'agglomération de Mexico sera la plus nombreuse du monde. Sera-ce encore une ville pour les hommes ? "

SOMBRES HORIZONS

Au vrai on préfère donc parler de conurbations et d'agglomérations. Mais qui dit "agglomérer" dit-il "intégrer"?

En 2000, c'est à dire dans quinze ans, en chiffres globaux, Sao Paulo aura 26 millions d'habitants, Tokyo - Yokoama et Shangaï 24 millions, New York 22,5 millions, Rio de Janeiro 19, Téhéran 11, et Paris 10,5. Insensé ? Certes; cependant il ne faut pas s'arrêter aux chiffres, mais tenter de voir les relations entre l'espace géoéconomique de la nation et le poids économique de ces agglomérats urbains; la fonction d'irrigation économique et d'innervation sociale qu'ils jouent pour le pays; la fonction de prédation des intelligences, des ressources économiques, des richesses monétaires qu'ils assument aussi: quelle ressemblance entre Mexico qui vit en grande partie **sur** le Mexique et New York ou Chicago qui vivent **dans** les U.S.A.: quelque soit le poids de ces villes, elles pèsent **négativement** plus lourd dans les pays du Tiers Monde que dans les pays industriels: les premiers n'ont pas articulé et structuré leur espace économique et social; les seconds parviennent (**malgré tout**) à mieux intégrer les grandes métropoles urbaines dans leur espace géoéconomique.

La dynamique urbaine dans les Tiers Mondes est donc en elle-même **angoissante** d'autant plus qu'elle est liée à des phénomènes de dépendances économiques et sociales, d'extraversion des économies, de destruction des campagnes, de destabilisation des systèmes de subsistance alimentaire, d'endettement structurel des balances des paiements .

Qu'on le veuille ou non, notre avenir sur 15 ans va être rythmé (**aussi**) par ces projections: pour les pays développés économiquement la part de la population urbaine pèsera 79,3% de la population totale; pour les pays du Tiers Monde cette part pèsera 43,7%; pour l'ensemble du monde, 51% (5).

La progression est d'autant plus saisissante dans les pays pauvres, qu'elle se fait dans des conditions très difficiles, de **manière explosive** , alors que les grandes agglomérations des contrées industrielles ont connu **pour la plupart** des taux de progression bien différents.

Si les mêmes caractéristiques se rencontrent en pays industriels et en PVD, avec les migrations des campagnes vers les villes, la nécessité d'aménager la ville et de maîtriser les réseaux interurbains et les structures périphériques, - "dans les P.V.D. (...) tout se bouscule et se téléscopie. Les campagnes ne se modifient qu'à peine, alors que les villes, peuplées de ruraux sans références socio-urbaines, croissent à des rythmes jamais connus jusqu'alors (de 7 à 10% par an); et les problèmes de fonctionnement de ces villes informes, où seule une aire centrale possède quelques équipements adaptés, paraissent insolubles. En vérité, de telles villes souffrent de plusieurs maux: elles sont inorganisées, non structurées, encerclées de quartiers sous-intégrés ou non-intégrés; elles doivent accueillir des milliers d'individus sans qualification ni emploi, et cependant leur permettre de vivre; en outre, elles sont souvent fondées sur la pénurie économique. Pour remédier à de telles situations, le maître-mot est: organisation. Cela suppose la maîtrise sociale et économique de ces villes comme des pays qu'elles commandent. Le problème est donc politique: déterminer une stratégie de l'exercice du pouvoir et la mener avec rigueur. Or aucune stratégie urbaine efficace ne peut

ignorer les forces sociales qui régissent la ville. Ces forces sociales sont d'autant plus difficiles à saisir que les villes anciennes des pays sur équipés servent de références pour les responsables des P.V.D. Les modèles venant d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord sont acceptés globalement et totalement"(6)

MODELES ET ALIENATION

Croissance occidentale comme modèle de croissance globale, armatures urbaines des villes industrielles comme modèle de croissance urbaine, tels sont les contraintes culturelles et politiques - et ce, la plupart du temps.

De telles concentrations d'êtres humains ne peuvent pas ne pas soulever des problèmes multiples d'environnement, de coexistence des différentes communautés, de cultures sociales, de simple survie et d'emploi - dans un milieu modelé au gré des circonstances, en dehors de tout plan directeur préalable, ou à partir, une fois de plus, de programmations issues de cerveaux techniciens occidentaux.

"Villes cruelles" dans des sites à vocation militaire et économique, et non pas urbaine ; "c'est pourquoi, dans bien des cas, ce site s'est avéré rapidement médiocre, en particulier trop étriqué, rendant un jour inévitables de grands et coûteux travaux d'aménagement, - remblaiements, drainage, longues voies d'évitement, etc... ou encore l'éclatement de la cité en plusieurs "noyaux" dispersés sur des îles et des presqu'îles comme à Lagos ou Abidjan, avec toutes les servitudes que cette situation entraîne" (7)

Toutes sortes de déséquilibres et de situations explosives, qui transforment la ville du colonisé en une mangeuse d'hommes, en un lieu de perte de soi; "elle est le lieu de rites de passage au terme desquels les héros perdent leur pureté initiale (...) Une série d'agressions les assaillent qui ont nom Alcoolisme, Prostitution, Goût du lucre, et surtout Individualisme" (8) Dans l'imaginaire africain, la ville s'oppose au village, et cette ville est celle du militaire et du commerçant qui oppressent et exploitent l'indigène. La ville du colonisé est marqué de cette tare originelle. Et, de ce

point de vue, si elle s'oppose au village, elle s'oppose aussi aux villes traditionnelles et aux civilisations urbaines pré-coloniales.

Ville déstructurante socialement et inversant les valeurs philosophiques et humaines, ville facteur de subversion des conceptions, des idéaux, du tissu social, des liens de relations et de reconnaissance.

Mais aussi, pour certains, ville symbole de puissance; nouvel univers où se fondent de nouvelles valeurs, avec l'avènement de nouvelles classes sociales, l'apparition des classes moyennes; et avec tout cet aspect néo-colonial, l'idée que la ville représente la force, la puissance de ceux qui ont franchi un seuil culturel: "ce n'est pas le pouvoir néo-colonial qui a dégradé la ville. C'est l'homme lui-même, toujours prompt à piétiner plus faible que lui. En même temps (...) l'opposition village/ville est maintenue tout en se chargeant d'une signification nouvelle. La ville appartient aux forts, le village aux autres. La force se nourrit de matériaux multiples: instruction, position politique, amoralisme. Elle n'est pas l'apanage d'un groupe social donné, puisque la société tout entière est parcourue d'affrontements dont chacun veut sortir victorieux. En bref, la sagesse du petit peuple s'exprime par la bouche de Kollin Noaga pour nous rappeler que l'homme est un loup pour l'homme"(9)

MARGINALITES ET EXCLUSIONS SOCIALES

Dégradation de la ville, et donc dégradation de l'homme, de son milieu de vie, de sa manière de vivre, de son "habitat", de son "habiter", de tout ce à travers quoi l'être humain trouve et conforte son identité et sa spécificité (10)

Croissance déséquilibrée des agglomérations, périphérie des grandes villes et crise profonde de civilisation (11) phénomènes de marginalité, dans des conditions de type concentrationnaire, exclusion sociale et économique loin des circuits politiques et économiques dominants. Tout ceci débouche sur la marginalité dans le développement et fait l'objet d'études approfondies de criminologie du développement, impliquant l'analyse de la culture de pauvreté, des situations de précarité

urbaine (squatting et taudis) et d'une approche précise du secteur informel (12)

L'ensemble de ces phénomènes fait l'objet soit de décisions administratives et policières qui renforcent encore la précarité des situations et l'exclusion des "sous-hommes", soit d'études de terrain qui mettent l'accent sur les potentiels nouveaux que recèlent ces populations démunies de tout. Bernard Granotier, dans son ouvrage déjà cité dans cette revue sur les bidonvilles du Tiers Monde, parle de la dynamique du secteur informel, qui remplit trois fonctions résiduelles importantes: offre et distribution de biens et services non pris en compte par le secteur moderne; capacité d'épargne, de recyclage, de récupération; accumulation du capital (13).

Paul Henry Chombart de Lauwe, dans l'article précité, parle de la difficulté pour les groupes dominés de la périphérie des villes de vivre sans recul suffisant "pour faire le lien entre leur situation et la société dans laquelle ils vivent. Ils subissent ainsi les règles imposées et tendent à s'organiser entre eux, perdant l'espoir d'avoir une action sur la transformation de la vie sociale dans son ensemble. Pourtant, ces populations peuvent être capables de se mobiliser et d'entrer dans un combat social et politique" (14). Ces combats prennent la forme de luttes ouvertes et constituent des actions révolutionnaires dont les pouvoirs publics sont obligés de tenir compte. La répression et le contrôle social de ces marginaux sont la loi. Cependant, le contrôle n'est pas total. "Pour citer un seul cas, rappelons qu'à Lima un bidonville s'était constitué en une sorte de République autonome et a lutté farouchement pour se défendre contre les forces venues pour le supprimer"(15). Lutte pour la survie économique, donc, mais également lutte pour la survie sociale, pour la survie politique, pour la survie humaine, au total - c'est à dire la survie de l'idée de dignité humaine.

D'autant plus que "le nouveau facteur essentiel de la croissance démographique des pays peu développés est l'urbanisation": au cours de ce dernier quart de siècle, ces pays verront leurs populations urbaines augmenter de 1,284 milliard d'individus et leurs populations rurales de 589 millions. Et cette urbanisation sera en grande

partie - (à vue humaine) - une mal-urbanisation, à base de squatting et de taudis, ce qui renforcera de façon dantesque la nécessité de la lutte pour la survie globale (16)

NOUVEAUX LEVIERS URBAINS ET AUTOGESTION ASSOCIATIVE

Aussi bien, s'occupe-t-on de plus en plus des politiques à mener - dans le cadre de telle ou telle stratégie dite des besoins essentiels - en faveur du développement des services de base, de la participation communautaire, de la planification socio urbaine et de la recherche-participation en matière de reconquête des espaces urbains. Tout ceci ne va évidemment pas sans problèmes et contraintes de toutes sortes (17) (complexité des administrations municipales, changements de stratégies, travail administratif excessif, manque de personnel qualifié, priorité au secteur productif, c'est à dire industriel moderne, manque de permanence des groupes locaux et difficultés de communication entre les autorités et les plus pauvres). Cependant, on tente d'adapter la stratégie des services de base aux bidonvilles, on essaie de faire jouer la participation de tous. Et les leçons tirées d'expériences locales montrent que les pauvres savent ce qu'il leur faut pour défendre leurs intérêts, pour répondre à leurs besoins, et pour résoudre leurs problèmes; que les organisations de base sont le plus souvent efficaces, car elles offrent des avantages économiques immédiats et tangibles à leurs adhérents, ces derniers jouent un rôle actif et responsable, les bénéfices sont partagés de manière équitable, enfin les organisations ont, ou peuvent avoir les compétences indispensables pour mener à bien les tâches qui se présentent. Encore faut-il que l'effort requis soit maîtrisé et prolongé, et que l'action soit débarrassée de toute emprise bureaucratique, pour un résultat précis, concret, ponctuel (18).

Tous ces efforts, ici comme ailleurs, impliquent deux conditions : Il s'agit, d'une part, de ne plus imposer des plans d'actions qui ignorent les spécificités des populations intéressées. A l'inverse, la participation populaire se révèle essentielle. Il ne s'agit pas non plus d'ignorer les besoins particuliers des groupes les plus vulnérables: les enfants, les femmes et les jeunes (...)

D'autre part, une nouvelle répartition du savoir et du faire apparaît en corrélation avec une participation populaire axée sur l'autogestion de son mieux-être. Encore faut-il mettre à profit le potentiel créateur de chaque groupe "(19)

x x x

CRISE DES VALEURS:UNE ALTERNATIVE ?

En définitive, la crise des villes du tiers Monde reflète la crise du vieil ordre économique: d'abord explosion urbaine causée par une modalité de croissance déstabilisatrice et à caractère exacerbé; puis, contraction de l'expansion mais persistance des habitudes et continuation des exodes vers les villes, considérées comme seuls nâvres contre la crise économique; sursaturation et sur dimensionnement des problèmes urbains aggravant du même coup les problèmes alimentaires et les problèmes de financement, et donc de balance des paiements: avatar dramatique d'économies et de sociétés dépendantes (20)

La recherche d'une autonomie, d'une self-reliance, d'une politique progressivement plus adaptée aux besoins essentiels, et mise en oeuvre au niveau des besoins réels, peut-elle desserrer l'étau ?

Comment intégrer les expériences et progrès réalisés en milieu urbain périphérique dans les programmations régionales et nationales: problèmes de concertation, de coordination, de consensus, en définitive, **de caractère éminemment politique**, car de quel type de développement s'agit-il? Qui le conçoit ? Au profit de qui ? Et comment doit-il être mené et contrôlé ? Interrogations massives, au niveau d'un corps social tout entier, et que ce dernier doit être appelé, tout entier, à maîtriser avant d'y répondre - de manière praticable - par le biais de processus de type **décentralisateur**, adaptés tant aux **réalités de la population concernée**, qu'aux **exigences des méthodes et des techniques modernes** qui seront indispensables aux nouvelles avancées du mouvement d'intégration urbain.

- 1- Serafina CERNUSCHI-SALKOFF: "Comacchio: la lézarde" - **Cahiers internationaux de sociologie** - vol LXXII - 1982 - p. 77 à 91 - citation p.79. La phrase soulignée l'a été par l'auteur.
- 2- Revue **Projet** N° 162 - février 1982 - L'explosion urbaine du Tiers Monde.
- 3- **Populations et sociétés** N° 141 - novembre 1980
Cahiers Français N° 203 - Octobre -décembre 1981 - Le Monde urbain.
- 4- **Projet** op.cit. p.131
- 5- **Cahiers français** op.cit. p.17
- 6- **Projet** op. cit. p.148-149 - Article de René de Maximy - Les forces sociales à l'oeuvre.
- 7-Pierre VENNETIER : Villes cruelles - urbanisation et cadre de vie - **Notre Librairie** N° 66-67 - octobre-décembre 1982 - Aménager le milieu naturel - citation p.59
- 8- Maryse CONDE - Romanciers Africains en milieu urbain -**Notre Librairie** op.cit. citations p. 65-66
- 9- Maryse CONDE - op.cit. p.72
- 10- **Cahiers internationaux de sociologie** op.cit. p.17 et 33. Articles de Maïté CLAVEL et Kaj NOSCHIS
- 11- **Cahiers internationaux de sociologie** op.cit.p. 5 -Article de Paul-Henry CHOMBART DE LAUWE - Périphérie des villes et crise de civilisation.
- 12- **Psychopathologie africaine** vol XVIII N° 2 - 1982 - Article du Pr Guy HOUCHON- La théorie de la marginalité urbaine dans le Tiers Monde. Etude différentielle du squatting et de l'économie informelle dans leurs aspects criminologiques - p.161
- 13- Bernard GRANOTIER - La planète des bidonvilles. Perspectives de l'explosion urbaine dans le Tiers Monde. Paris Ed du seuil 1980 - Collection L'Histoire immédiate. Se reporter à notre longue analyse