

A further examination of urban population estimates by size-group confirmed that the population growth rates of cities in the 20,000-100,000 size-group had sharply declined since 1950. From a decennial growth rate of 63.1 per cent observed between 1950-60, it declined to 12.6 during the decade 1960-70. Table 3, which contains this data, shows that compared to the 22.2 per cent of urban population that this group commanded in 1950, its share had plummeted to 16.7 per cent by 1970 indicating its shrinkage in the overall urban hierarchy.

Table 3. Estimates of Urban Population in Less Developed Countries by Size-Groups

Year	S i z e - G r o u p s						
	< 20,000		20,000-100,000		> 100,000		Total Urban
	Million	% to Total	Million	% to Total	Million	% to Total	Million
1950	75.5	28.2	59.4	22.2	132.7	49.6	267.6 (16.2)*
1960	106.1 (40.4)	24.1	96.9 (63.1)	22.1	236.5 (78.2)	53.8	439.4 (21.9)*
1970	171.0 (61.3)	26.2	109.1 (12.6)	16.7	371.4 (57.0)	57.0	651.5 (25.8)*
1980	246.3 (44.3)	25.4	102.2 (-6.3)	10.5	623.5 (67.9)	64.1	972.4 (30.5)*

Source: Adapted from Hauser and Gardner, "Urban Future: Trends and Prospects."

In contrast, the share of population which the +100,000 size-group cities had in the total urban population of the LDCs rose quite distinctively pointing to the conclusion that the pattern of urban growth had become more unbalanced over the years, and that it was probably at the cost of the relatively small-sized urban centres.

Another noticeable feature of the pattern of urbanization that we noted was the trend towards 'primacy' in several developing countries. Data in this regard are interesting to take note of.

Table 4. Index of Primacy in Selected Countries

Countries	Index	Countries	Index
<u>Africa</u>		<u>Asia (cont'd)</u>	
Ivory Coast	60	Bangladesh	31
Somalia	51	Iran	30
Tanzania	51	Philippines	28
Kenya	48	Pakistan	24
Egypt	39	Indonesia	21
Ethiopia	33	Sri Lanka	21
Sudan	33	China	6
Nigeria	18	India	6
<u>Asia</u>		<u>Latin America</u>	
Thailand	47	Chile	54
Republic of Korea	45	Nicaragua	43
Burma	35	Mexico	30
Nepal	33	Venezuela	27
		Colombia	21
		Brazil	15

Source: Bertrand Renaud, "National Urbanization Policies in Developing Countries," World Bank Staff Working Paper No. 347 (Washington, D.C.: The World Bank, 1979).

The data showed that the largest city in each of several developing countries of Africa, Asia and Latin America was much too large in relation to the second, third and other cities in the hierarchy, indicating that a very large proportion of national population and economic activities was located in one primate city - a symptom associated in literature with underdevelopment. Coupled with this was the trend towards the emergence of megalopolises, that is, cities with populations exceeding 10 million and the grim forecast that by the year 2000, as many as twenty-one of the expected thirty such cities are likely to be in the developing countries.

Almost every aspect of the pace and pattern of urbanization that we analysed in this phase of the research project seemed to indicate the declining share and importance

of cities in the 20,000-100,000 size-group, with the accompanying increase in importance of large-sized cities. Even though this indication was the result of the demographic data, it tended to reinforce the early apprehensions about the tardy growth of the relatively small-sized cities. Other sources of data pointed to similar conclusions. Based on a series of studies on small cities, the International Institute for Environment and Development (IIED) discovered that the inhabitants of most small towns have been bypassed by economic gains achieved by less developed countries as "both public and private investment in new enterprises and in the infrastructure to support them are concentrated in the relatively few large urban centres."3/

Analysis of the United Nations 1977 and 1979 Monitoring Reports

While the analysis of urbanization trends was able to show the tardy growth of the relatively small-sized cities, it did not, by itself, constitute a sufficiently strong reason for UNCRD to take up this research project. UNCRD was equally interested to see whether the governments of the developing countries viewed such a pattern of growth with concern, and were desirous of adopting policies that would reverse the trends in favour of a better spatial distribution of population. Only then would a research project be justifiable.

The most extensive evidence of the governments' views on population distribution was available in World Population Trends and Policies, which publishes the results of the enquiries that are held biannually by the United Nations. The enquiries are designed to obtain information from as many countries as possible, on the governments' policies and their impacts as well as their perceptions on aspects related to population and development, and include, among others, questions such as: whether the governments are satisfied with the prevailing spatial distribution of population; if not, to what do they attribute this unsatisfactory distribution; and what type of intervention would they consider appropriate for correcting this unsatisfactory spatial distribution.

We examined the responses to the enquiries made in

1976 and in 1978,^{4/} the results of which indicated the following:

That a substantial number of developing countries find the spatial distribution of population 'unacceptable'

According to the enquiry undertaken in 1976 and published as the 1977 Monitoring Report, seventy-one, or 62 per cent, of the 114 reporting countries in the less developed region expressed the view that the spatial distribution of their populations was 'extremely unacceptable,' and that radical intervention was desirable to bring about a substantial change in either the configuration of spatial distribution or the volume and direction of internal flows of population or both. A further twenty-four, or 20 per cent, of the governments were of the view that population distribution was 'substantially unacceptable,' and that a substantial degree of intervention was appropriate. The results of the 1978 enquiry showed the persistence of the earlier responses: of the 116 reporting countries, sixty-eight, or 58 per cent, considered their distribution of population wholly unacceptable, and forty-two countries considered it to be partially unacceptable.

That concentration of population in a few metropolitan centres is the principal cause for 'unacceptability'

The monitoring reports pointed out that in virtually all cases, the underlying cause for unacceptability was stated to be the fact that urban population was unevenly distributed in centres of different sizes, and there was a heavy concentration of population in a few metropolitan centres caused by the outflows and uncontrolled migration from rural and small urban centres. According to the 1979 Monitoring Report, the uneven spatial distribution of population and not the excessive population growth was the main obstacle to overall socioeconomic development.

That the LDCs consider deceleration of migrations towards large urban centres as a possible solution to the problems of unsatisfactory spatial distribution of population

The governments of two-thirds of the developing countries held the view that deceleration of the basic trends, that is, migrations towards metropolitan and large urban centres was 'appropriate' to bring about a balance in the spatial distribution of population. For 11 per cent of them, 'reversal of some part of the flow' was necessary as mere deceleration was not considered to be adequate. These governments considered 'flows from metropolitan to nonmetropolitan regions, from larger to smaller urban centres and, in some cases, from urban to rural settlements' as appropriate solutions to the problems of uneven spatial distribution of population.

A review of other sources of information provided similar evidence. Writing in the context of the Latin American countries where the process of urbanization had resulted in an increase in the primacy of many cities and a concomitant decline in the importance of smaller urban centres, Francisco E. Thoumi had pointed out that many governments considered that "the increased urban concentration is undesirable and have made economic decentralization and regional development as one of the main goals of their economic policy."^{5/} Facing uninterruptedly rapid growth of its metropolises, about four years ago the Indian Government sponsored a scheme for the integrated development of small and medium sized towns. Similar trends were also observed in other countries.^{6/}

This evidence affirmed a strong recognition in the developing countries that an improved population distribution was critical for faster socioeconomic development. We took this affirmation as a decisive factor in initiating the research project.

GROWTH PERFORMANCE OF 'SMALL CITIES'

The second phase of the research project was devoted to the commissioning of position papers for the three regions of the Third World and for a selected number of developing countries. The position papers addressed the

two main questions that were at the centre of the project, namely: (1) Have the 'small cities,' as a group, grown or declined?; and (2) What roles/functions are performed by small cities in developing countries. Despite lack of agreement on the methodology for assessing their growth performance, it is instructive to recapitulate the findings.

Using Population Growth Rate as an Index of Performance

Simple size-group analysis

'Population' growth was used as one of several indices of performance in almost all position papers commissioned as a part of this project. On the basis of this index, the population growth rate of cities in size-group 20,000-100,000 was lower than those of cities in +100,000 population size-groups in all developing countries. Data for India, for instance, showed that the average growth rate of cities in the 50,000-99,999 size-group and 20,000-49,999 size-group between 1971-81 was 4.13 per cent and 2.5 per cent respectively as against 4.5 per cent for cities in +100,000 size-category. More or less the same trends had been observed in the preceding decade of 1961-1971. The pattern of population growth in the Republic of Korea followed identical trends. The Korean position paper showed that the share of population in 20,000-100,000 sized cities was lower in Korea and had been decreasing at a faster rate compared to many other developing Asian countries. According to the paper, "the larger the size of cities, the higher the growth rate of population." The Philippines case was similar: the average growth rates of population for small cities (40,000-59,999) and intermediate cities (60,000-99,999) were 2.17 and 2.57 per cent respectively as compared to a growth rate of 3.15 per cent for all urban areas and 3.79 per cent for large cities. The Latin American situation was identical except for very small countries having populations of less than 10 million (Equador, Uruguay, El Salvador, Guatemala, Haiti, and Dominican Republic) where relatively higher growth rates were observed for cities in 20,000-100,000 size-group.

In general, the evidence substantiated the widely-

held notion that the larger the size-group of cities, the higher was the average rate of population growth, indicating that the performance of small cities as a group was, in relative terms, inferior to cities in larger size-groups, and that their growth rates were slower than other groups.

Holding the size-group of cities constant in the base year

The growth performance of small cities was also measured by holding the size-group of cities constant in the base year which, significantly, showed no appreciable difference in the growth of cities of various size-groups. For the Philippines, for instance, it was noted that "the shrinkage in the number of small and intermediate cities and diminution of the proportion of population residing within them is largely illusory -- a result of what is called the 'size-class jumping' phenomenon.^{7/} The Indian data testified to the above conclusions, refuting the general impression that the higher size-class cities invariably have higher growth rates.^{8/}

Using Other Socioeconomic Variables for Measuring Small Cities' Performances

The position papers recognized that in general, population growth was a poor measure of overall growth, and was used simply because data for variables other than population were sparse. An example of its rather unsatisfactory nature as an accurate measure was that if population grew in small cities on account of the 'push phenomenon' from the rural areas, or on account of rural surplus population resulting from an unsuccessful rural development strategy, then it would be more an indication of the failure of development policies than of any marked success.

However, besides recognizing the limited value of population growth, the position papers contained no data on the socioeconomic variables for measuring small cities' performances. The Indian study provided some insight into the occupational orientation of small versus large cities which, for its significance, is reproduced in this paper.

Table 5. Occupational Orientation of Cities in Various Size-Groups, India 1971

Occupational Composition	City - Size					
	100,000+	50,000-99,999	20,000-49,999	10,000-19,999	5,000-9,999	-5,000
Workers in household industry as % of total	3.35	4.96	5.56	6.53	6.88	4.28
Workers in manufacturing as % of total	30.12	19.36	16.39	12.69	12.40	10.34

Source: G. S. Bhalla and Amitabh Kundu, "Small and Intermediate Towns in India's Regional Development," in Om Prakash Mathur, ed., Small Cities and National Development (Nagoya: UNCRD, 1982).

The Indian data suggested that cities of different sizes perform different functions in the national economy. The economies of small cities tend to be dominated by commercial and service activities, higher proportions of employment in agriculture and related marketing and commercial activities and disproportionately small shares of manufacturing activities and employment. In comparison, larger cities perform different functions.

Growth Performance in Regional Contexts

Several position papers argued that population growth or development of cities was not so much a function of size, but of their location and regional setting. They pointed out that cities located in fast-growing regions, irrespective of size, displayed stronger tendencies to grow faster than those which were located in sluggish or slow-growing regions.

Clear evidence of this statement was provided in the

Philippines study which showed that small cities grew rapidly over time in regions which vigorously pursued progressive economic policies and had a favourable economic environment. In contrast, the growth of cities was poor in sluggish regions. Table 6, which summarizes the results of the Philippines study, is significant to take note of, in this context.

Table 6. Annual Population Growth Rates of Cities in Different Size-Groups, 1970-80, the Philippines

City-Size	Average Percent Growth Rate		
	Central Industrial Region	Sluggish Region	Frontier Region
Small (40,000-59,999)	2.61	1.89	2.12
Intermediate (60,000-99,999)	2.83	1.66	4.08
Large (100,000+)	--	1.99	4.62

Source: Ernesto M. Pernia, "The Performance and Prospects of Small and Intermediate Cities in the Philippines," in Om Prakash Mathur ed., Small Cities and National Development (Nagoya: UNCRD, 1982).

Role of Small Cities in National Development

The position papers were expected to indicate the extent to which the relatively small- and intermediate-sized cities:

1. Helped in countering primacy
2. Facilitated metropolitan growth
3. Offered rural areas accessibility to urban services
4. Provided linkages between rural and urban areas
5. Promoted national spatial integration

No specific data on the role of small cities were brought out in any country study. The China study, however, was an exception as it provided an interesting insight into the role that these cities are expected and able to play. It pointed out that action to develop small-sized cities in China (cities with populations below 200,000) taken in 1980, is expected to be (1) beneficial to the rational distribution of productive forces and the control of sizes of large cities, (2) favourable to the accommodation of a large incidence of labour surplus through a gradual transfer of population from agricultural to nonagricultural activities, and (3) conducive to economic cooperation between town and countryside as well as between workers and peasants. Compared with these expected roles, the China study pointed out that these cities have played an important role in (1) improving spatial distribution of industries, (2) promoting orderly development of industrial construction, (3) controlling urban sprawl, (4) increasing capital accumulation, and (5) supporting growth in the agricultural sector.

In sum, the second phase of the research project led to the following conclusions:

1. The population growth rate for cities in the 20,000-100,000 size-group was lower compared to the next size-groups, when the growth rate was calculated on a simple size-group basis.
2. There was no appreciable difference in the population growth rates of cities in various size-groups when the growth rate was calculated by holding the cities in the base year's size-group constant.
3. Small cities in fast-growing regions tended to grow faster than in slow-growing regions. The locations and regional contexts of cities together with the general development environment seemed to influence the growth rates of cities more than the size per se.
4. The roles and functions of small cities differ significantly from cities in higher size-groups.

WHAT MAKES SMALL CITIES GROW?

We concluded from phase two that 'small cities' cannot be treated as a homogeneous group; they were heterogeneous, and composed of cities that greatly differed in their physical, demographic, economic, and regional dimensions. We therefore considered it useful to undertake case studies of selected small cities, with the purpose of identifying the specific factors causing their growth, stagnation or decline. Case studies were taken up in twelve cities, namely: Jiangling (China); Jeomchon (the Republic of Korea); Thika (Kenya); Tagbilaran and Lucena (the Philippines); Moga and Batala (India); Americana, Marília and Montes Claros (Brazil); and Suva and Labasa (Fiji). [This book contains summarized versions of these case studies except that of Suva and Labasa.]

The case studies presented a variety of development performances of small towns and intermediate cities that differed greatly in their physical, ecological, geographical, social, economic, and political contexts. In a somewhat restricted sense, only a few could be said to be performing satisfactorily. Many were facing problems trying to fulfil the role that they had, in principle, been expected to play in the development processes either in respect of their rural hinterland or of regional and national development. The earlier prognosis provided by analyses of demographic trends was substantiated to a large extent by these case studies.

The studies, however, identified a number of factors responsible for the performance of individual cities (see Annex 1). It is these factors that can provide an idea of the policy options that are available to planners in the countries with mixed economies, which most countries of the Third World are. These factors and forces from the different case studies are assembled below.

Location

The importance of the city's location as a factor contributing to its development was underlined in most case studies. Two attributes of location were specifically referred to as important. First was related to the nodal significance in the national or regional infrastruc-

ture of transport and communications, power, and, in agricultural areas, of irrigation networks. The second related to the status that the city occupied in the urban hierarchy pertaining to each country. The case studies stressed that it was uneconomical to select cities for investment in economic growth without first paying careful attention to the comparative advantages of different locations.

Hinterland

The endowment of the hinterland was identified as another factor on which the growth of the city rested. Jeomchon, for example, was able to establish a mutually interacting relationship with its hinterland because of the variety and extent of natural resources that the hinterland possessed in terms of both agriculture and mining potential. Moga's growth was observed to be consistent and stable mainly because its economic base was closely linked with that of its hinterland. The studies pointed out that policy making in respect of investment patterns should evaluate each location in terms of its potential for developing viable city-hinterland interactions.

Infrastructure

Case studies pointed out that apart from the nodal value of the city in the national economic and social infrastructures, the city's performance depended on its own infrastructure of basic amenities and social services. In most cases, infrastructure in small cities was found to be grossly underdeveloped which hampered the city's efforts to improve its quality of life and promote the efficient performance of its economic functions. From the point of view of policy making, the studies suggested, comparative assessment of the existing infrastructures of different cities was not only useful but essential.

Human Resources

The quality of human resources available within the city or the city's hinterland was viewed to be the most

critical factor in the development of a city. The spirit of enterprise and self-help of the Ram Gharias in Moga and Batala in the Indian State of Punjab, the resourcefulness of the people in Thika's hinterland and the commitment of those living in Jeomchon were examples of the positive roles that human factors played in the development of cities. Some cities also enjoyed the advantage of having representatives in the political and economic leadership of the country. According to the case studies, it was important to invoke the maximum participation of the people in the common endeavour for economic progress and to spread the spirit of enterprise, risk-taking and self-help through education.

Historical Evolution

A rich history derived from the city's political, religious, and cultural roots could act as an asset for its development, as was demonstrated in the case of Jiangling in China. On the other hand, several studies pointed out that a colonial past had fostered the roles of some towns and cities in an exploitative kind of economic development which favoured the interests of the home country to the disadvantage of the colony.

Administrative Status

Administrative status, such as being the headquarters of a prefecture, county, or a subdivision of the administration also helped in the growth of a city. Case studies pointed out that this status could help cities to diffuse growth impulses within their jurisdictions. In some cases, the administration helped the cities to be active catalysts of economic development and social progress.

Apart from the specific factors listed above, individual towns and cities were affected by the course of national and macrolevel development trends as well as by trends in the international economy which radiated their impacts through national economies. As shown by the Philippines case study, macrolevel development trends emphasizing rapid industrialization had a favourable influence on Lucena but had at the same time, tended to discriminate against Tagbilaran. With regard to the un-

healthy influence of trends in the international economy, the Brazilian town of Montes Claros provided an example of the reversal of the progressive trend, caused by the impact on the national economy of the world oil price hike. Studies suggested that even though international trends are beyond the control of national policy makers, it should be possible for them to operate a hedging mechanism designed to help temper the impact of changes in the international economy.

POLICIES FOR STRENGTHENING SMALL CITIES: CONCLUDING REMARKS

We noted earlier that the main interest of UNCRD in initiating this research project was to seek guidance on policies that would strengthen the case for development of small cities in LDCs. The various position papers and case studies have indeed made important contributions in this respect, which are briefly summarized in the concluding section of this paper.

According to the project studies, the goal of development for small cities should be the increase of incomes and welfare of the population of the cities together with their hinterlands as a whole, and not the promotion of the growth of their populations. It was stressed that the policies to achieve this goal of small city development warranted greater emphasis than in the past, on decentralized decision making and self-reliance. This did not mean that top-down intervention was undesirable or counter-productive. On the contrary, bottom-up initiatives could succeed only within the context of strong actions by national governments aimed at embracing major institutional reforms, redistribution of resources from rich to poor people and areas, as well as effective measures to expand jobs and income opportunities in small cities.

With regard to policy prescriptions, the project studies emphasized that an optimal development strategy should be one which builds upon the complementarities among measures for rural development, small city promotion, and strengthening national and regional urban hierarchies. In the light of the great incidence of both absolute and relative poverty in the developing countries, the studies suggested that higher and more equally

distributed incomes in the rural sector would strengthen the economic base of small cities.

About measures directed specifically towards the promotion of small cities, the studies maintained that they have little to do with growth centre strategies. The primary concern here was not to attract large-scale industry to generate regional development but to emphasize indigenous development which implied much more attention being given to policies designed to promote small-scale industries and informal sector activities dominating the economic structure of small cities. A further concern related to the strengthening of rural-urban linkages by promoting agro-based industries, production of agricultural inputs, and agricultural market services, which was rarely included in growth centre strategies. It was suggested that much more attention needed to be paid simultaneously to social infrastructure in order to achieve an improved balance between equity and welfare on the one hand and economic development on the other.

Economic development strategy for small cities must start from an analysis of their economic structure. With few exceptions, these cities shared several common characteristics. They are, typically, regional service and administrative centres located in rural areas; their economy retains dominance of wholesale and retail trade, small-scale business and personal services, very small establishments engaged in processing local agricultural produce or producing consumer and intermediate goods for local consumption and a variety of informal sector activities. Some cities function as provincial capitals.

In this situation, direct measures to strengthen their economic base should be both complementary and well-coordinated. Efforts to create income opportunities should focus on small-scale industry and the informal sector. The demand for their goods and services will, however, remain limited unless there is a simultaneous expansion of the formal sector. Industrial promotion activities in the small cities need to be combined with an acceleration in the rate of investment in infrastructure. Such an acceleration implies not only redistribution away from the larger cities but also the operationalization of cost-recovery principles, resource generation through new taxes and a marked decentralization of infrastructure

investment and planning decisions to the local level. Higher levels of investment in intraregional transport and communications are a high priority for strengthening rural-urban linkages. In the light of the fact that all such measures would call for mobilization of resources on a scale that is beyond the capacity of most developing economies to generate, it would be difficult in any country to simultaneously promote every small city. Under these circumstances it would appear vital that spatial biases against small cities, implicit in the whole range of macro- and sectoral policies, should be maximally reduced, if not eradicated entirely.

NOTES

- 1/ See Om Prakash Mathur, "The Role of Small- and Intermediate-Sized Cities in National Development: A Proposal for Research," in Expert Group Meeting on The Role of Small- and Intermediate-Sized Cities in National Development: Report of the Meeting held at Nagoya, Japan from 26 January to 1 February 1982, (Nagoya: UNCRD, 1982).
- 2/ Ibid.
- 3/ International Institute for Environment and Development, The Role of Small and Intermediate Centres in Social and Economic Development, a revised project outline for the United Nations University (London, 1981).
- 4/ United Nations, World Population Trends and Policies, 1977 Monitoring Report (New York, 1978) and 1979 Monitoring Report (New York, 1980).
- 5/ Francisco E. Thoumi, "The Pattern of Economic and Demographic Growth and Concentration in Colombian Cities and Regions (1960-75)," paper presented at the Conference on Urban Planning and Regional Development in a Rapidly Changing Society, held at the Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University (May 1982).
- 6/ See Om Prakash Mathur, The Role of Small Cities in National Development Reexamined, in Om Prakash

Mathur, ed., Small Cities and National Development (Nagoya: UNCRD, 1982).

7/ For the concept of 'size-class jumping,' see Harry W. Richardson, "Policies for Strengthening Small Cities in Developing Countries," in Om Prakash Mathur, ed., Small Cities and National Development (Nagoya: UNCRD, 1982).

8/ Ibid.

Appendix. Factors That Contributed to the
Growth of Case Study Cities

Name of the city	Critical growth factor as identified in the case study
Jiangling	Rigorous implementation of the government's policy of bringing the scale of big cities under control, rationally developing inter- mediate cities and actively developing small towns
Jeomchon	Spatial location, and the role of local leadership
Thika	Location (proximity to Nairobi), and macro- level policy of diverting growth from Nairobi to Thika
Tagbilaran	Macroeconomic policies which discriminated against the development of Tagbilaran
Lucena	Macroeconomic policies which favoured the development of Lucena
Moga Batala	Human resources (Ram Gharia Labour), and their location in India's fastest growing State
Americana	Location, and proximity to Brazil's fastest growing industrial and metropolitan region
Marília	Balance in the economic and production structure
Montes Claros	Sponsored growth <u>via</u> public intervention, inducements and incentives



TAMING OF THE MEGALAPOLIS

Statement by Dr. Arcot Ramachandran, Under-Secretary-General
and Executive Director of the United Nations Centre for
Human Settlements (HABITAT)

to the

First International Social Prospects Week
Geneva, 5-9 November 1984.

UNCHS/84/5
GE.84-03531

Mr. Chairman, Distinguished participants, Ladies and gentlemen,

It is a great honour for me to address this distinguished gathering of scientists and scholars who have long been involved both in research and its policy application to one of the world's most baffling problems; urban phenomenon.

Our basic problems in dealing with urban phenomenon are of prediction of its growth, its change and the interrelationships and interactions of the parts within its complex system. We usually base our prediction of future on what has happened in the past and what we can observe at present. Our analysis of the past and present is for the purpose of arriving at a more precise definition of the future. But, at the same time various images of the future might help us to understand to-day's phenomena better.

The growing worries about the future of large cities are not caused by sheer population growth, but mostly by interactions of sub-systems with differentiated rates of growth which exist side by side in these cities.

Our inability to handle complex systems, or understand the behaviour of any given system cannot be an excuse for writing off the future of large cities. We have an obligation as scientists and researchers to try to understand the functioning of these systems within the environment in which they operate. We have to consider the growth and change in volume, structure, function and elements of the complex systems of cities.

I will not be able to deal with even a fraction of these elements, here, but I will try to illustrate the complexity caused by the growth of population and also touch on some behavioural characteristics of both people and systems.

On the population growth prospects, especially urban, estimates indicate that in the year 2000, the world as a whole reaches a turning point i.e., for the first time in human history, the urban population gains majority over the rural population. Out of a total population of 6.2 billion of the world, 3.2 billion or 52 percent will be living in urban areas. The significance of the change is not merely in percentage shift of population from one category to another, but in concentration of more people in the world's metropolises and megalapolises.

In the year 2000, there will be 1700 cities containing about two thirds of the urban population of the world. But, more significantly is the fact that 1.3 billion people or 41.4 percent of the total urban population of the world will be living in 430 cities of over one million in the year 2000.

While the number of rural settlements will be about 5000 times that of the cities of one million and more inhabitants, the urban phenomenon attracts more attention because of its high visibility, complexity and life style. Conventional wisdom implied that urban centres grew at the expense of the rural population. This will no longer hold true for the next generation of megalapolises which will grow independent of what might be happening in the rural sector either in terms of population growth or the extent of development.

The other phenomenon that has for long been with us, but not often recognized, is that most of these 430 cities of over one million population

are a part of a global system of cities rather than a part of their respective national systems of settlements. Countries with abnormal size-distribution of settlements, have produced such cities as a part of the global network of megalapolises and as symbols of their dependency on foreign trade. There will be 15 cities of over 7 million population among 35 largest cities of the world by the year 2000 that were not included in the same list for 1950. All these 15 cities are from the developing world and their respective countries are suffering either from high rate of population growth or dependency or both.

Whatever the reasons for growth of these large cities, the fact is that we have to deal with their problems. And they are many, among them mayors of large metropolises, who can tell you about physical and technical problems of cities; housing shortage, supply of necessary services; water, gas, electricity; garbage collection; problems with mass transit system; land speculation; pollution and a host of others. They are indeed massive problems and a conference of mayors of large cities of the world probably is in a much better position to discuss these issues. So, I will not attempt to deal with these problems, here.

I would also like to set aside another set of well-publicised problems; that is the lack of financial resources and technological capabilities to solve the problem of large urban centres. I believe, even within the poorest economies of the world and the least technologically developed countries, there are enough resources to tap in order to overcome the physical and technical obstacles to a better city management. The problem lies somewhere else, and I will try to explore this new frontier and share my views on that with you.

President Miguel de la Madrid Hurtado of Mexico, whose country's Capital (Mexico city) will have the distinction of the world's largest city (31 million) by the year 2000, has recently, said "Demographic policy relates to social policy in a very important way ... We have to provide the basics that a human being is entitled to with regard to health, food, education and housing".

I have no doubt that many world leaders, genuinely believe in the statement made by the President of Mexico, and act earnestly to provide such basic needs to their population. In spite of such commitment, the conditions of human settlements and shelter remain critical throughout the developing world.

The warning signals are coming from different sources, politicians, demographers, planners and most notably from futurologists picturing a bleak future for our large urban centres. There are predictions of crisis situations with drastic shortcomings in housing, water, sewerage, transportation, job opportunities, health hazards and environmental deterioration.

These problems, however, are not new to the world. We tend to forget that the cities of the developed world in the heydays of industrialization confronted the same type of problems. In the 19th century, London was experiencing overcrowding, pollution and health hazards as much as the large cities of developing countries today. Moreover, technology was as incapable to solve urban problems of those days as it is today in solving today's problems. So, the management of a city of one million population in those days was as difficult or probably more so than management of a city of 10 million population today. London survived, and I have no doubt that Shanghai, Cairo, Calcutta and Mexico city will also survive.

But several questions remain to be answered. Is it necessary to have such a high degree of concentration? Is it inevitable to go through a process of high concentration before the process reverses itself? Is it the economic imperative that dictates concentration? And finally, is it possible to prevent the growth of large - often referred to as parasitic - cities?

Although, I am the first to admit that answering such questions is very difficult and at best highly speculative, nevertheless, I will try to present a model that might come very close to what is happening in the real world, especially in the developing world.

To begin with, let us look at the rate of population growth for the world as a whole and some of its major sub-regions. The United Nations International Conference on Population held in Bucharest in 1974 announced certain goals for population control. In ten years later the annual growth rate of the world's population has declined from 2% to 1.7%. While this might be a cause for rejoice, the average decline, as Mr. McNamara has rightly pointed out, is mostly distorted by the experience of China (holding close to 20% of the world population by the year 2000) in reducing the birth rate by half in a decade.

Other countries in the world in spite of relative success in lowering birth rates, still have high enough rates to increase their populations by large numbers. Africa's population as a whole by the year 2000 will still be growing at 2.7 percent, followed by Latin America at 2.4 percent and South Asia by 1.9 percent. These three regions combined, will hold 58.8 percent of the total world population.

East Asia, which includes China and Japan, accounts for 22.7 percent of the total world population and would be increasing at a moderate rate of 1.0 percent per annum.

Against this background of population growth, in many developing countries, the lack of resources and opportunities push population toward cities, mostly to those offering long-term advantages of social and economic mobility. After a certain size, the growth of large cities become self-sustaining, without need for influx of new migrants. There arrives a time that our conventional theory of demographic transition based on push-pull factor, inducing migration from countryside to urban centres, cease to be valid, and probably this time has already arrived. Cities grow on their own by natural growth rate.

If the initial process of urban growth in developing countries was caused by spatial imbalances in economic opportunities and development, the future growth of cities is caused by perpetuation of an already established system of imbalances.

To argue that reversal of this trend is desirable is not a novelty, but to show how it might be achieved is. Consider, for example, the situation of 245 statutory cities (population greater than 200,000) in China. While 140 million people living in these cities, represent 14 percent of the total national population, over 73% of the nation's production comes from them, as well as over 86% of taxes and profits, 70% of industrial employees and 93% of students in colleges and universities.

I do not need to cite examples, of ineffectiveness of the past actions taken by various countries on the curtailment or containment of

of the growth of large metropolises. Cities have kept growing, while policy-makers have hidden behind a smoke screen of rhetoric on how to curb their growth. The trend is going to continue, almost regardless of what the policy-makers wish to see happen. What we are able to do, and that may be of some help to policy-makers, is to identify the causes and to think about appropriate measures to deal with the effects.

The causes, in general, are behavioural, either of human behaviour; i.e. how individuals behave given the conditions of their surroundings or behaviour of systems such as those of economic, social or cultural, or purely stochastic mathematical systems. The tendency of human species to live in congregations and societies rather than isolation and seclusion has historically been responsible for the formation of communities of varying sizes. The evolution of man and development of his capacity for ever-increasing interaction with others, and his ability to adapt to more congested environments has helped to increase the size of agglomerations.

The social, economic and cultural systems, have all encouraged more congregation and congestion. The existence of diversity and heterogeneity, if we don't want to cite such economic advantages as external economies and economies of scale and concentration in the large urban centres, do promote further growth of population in large agglomerations. Based purely on stochastic processes, settlements tend to create an hierarchical order, a normal or balanced distribution for developed and a skewed distribution for the developing countries. This presumably has something to do with the stage of development. The implication of such a finding is that as countries develop economically and benefits of developments are more evenly distributed (among people and locations), a more balanced pattern of settlements emerges.

If the behaviour of people and systems are the way I have just described and they cannot be dramatically altered, there seems to be only two solutions to the uncontrollable growth of large cities: (a) achieving zero population growth rate throughout the world and (b) better and more equal distribution of the benefits of economic development, provided that such a development for all countries is within the realm of possibility.

Both of these objectives are of long-term nature, and there will be a long and hard road toward achieving them for many nations. In the interim, the large metropolitan areas will continue to grow large, and the world should be prepared to cope with the problems associated with their growth. This brings us to the subject of the responsibilities of three distinctive groups involved in policy-making, planning and management of urban crises during the next 50 years. The primary role of all three groups is to deal with the behaviour of people and systems. The three groups, I am referring to are:

- (1) Politicians/policy-makers;
- (2) Planners/thinkers/philosophers; and
- (3) Implementers/Managers.

The environments in which each of these groups operate is distinctively different, causing a great deal of difficulty in management of large urban agglomerations.

The environment of the first group is primarily political, secondarily economic and tertiarily socio-cultural, the last one with emphasis on short-term solutions.

The environment of the second group is primarily scientific, its outlook long-term, its methodology comprehensive and its global vision somehow abstract.

The environment of the third group is action-oriented, its time frame for action short-term, its task mostly crisis management and its methodology problem-solving.

The differences between these three operational environments, I believe, are the primary causes of our inability to cope with the problems of large urban centres.

I will now try to enumerate a number of conflicts and problems that have arisen from this environmental differences.

(1) Politician/policy-maker being politically-minded and concerned with short-term gains will pay lip service to long-term goals set by group two, but decides and acts on the basis of short-term objectives.

(2) As a result, any amount of advice provided by the experts (scientists, planners, thinkers, philosophers) after going through policy-makers' sift will be reduced to a collection of short-term expedient policy measures, regardless of the language used for their presentation.

(3) Political expediency aside, the economic imperatives as advised by the economists get precedence over other considerations, since intuition of the politician and policy-maker tells him (or her) that with a strong economy, everything else will be solved, notwithstanding the fact that many of these economic advices in the past have not lived up to their promises in creating strong economies in the developing countries.

(4) Socio-cultural consideration as a result of the high emphasis put on economics have taken a backseat, and it is often assumed that people adapt and adjust to the changing economic structure. Resistance to change is always underestimated and provision of a receptive environment to accommodate change is neglected.

(5) Planners frustrated by their ineffectiveness in shaping policies are either radicalized to the point of resorting to abstract modelling and philosophizing about the long-term trends, thereby isolating themselves further from the process of policy-making or becoming subservient to the short-term needs of politicians, justifying any kind of programmes by manipulation of data. The latter group among planners has inflicted more damage to credibility of planners than the former. As a result there is a growing sense of cynicism on what actually a planner can do in the face of a crisis or a problem.

(6) Comprehensive planning more or less has remained as an ultimate goal of the planner, while the profession is still struggling to invent methods and techniques to deal with the development and growth of settlements in a comprehensive way. There have been many doubts expressed regarding the feasibility of a comprehensive approach due to complexity of the problem. Thus conventional wisdom says that at least on the basis of the present state of knowledge and development of analytical techniques, comprehensive planning is not feasible.

(7) Brushing aside the idea of comprehensive planning, all other approaches are based on a general notion of simplification, concentration, selectivity and strategic intervention. The results of these types of approaches can at best be as dubious as the comprehensive approach, mostly due to simplification of complex systems that can only serve the purpose of arriving at theoretical solutions. In the real world, however, the systems will remain as complicated as they are and defy solutions.

(8) The hierarchy of long-term goals and objectives, medium-term planning frameworks, and short-term budgeting exercises set up by planners, in real world situations do not work. Politicians come and go. Governments

come to power and fall. Administrative structures and functions change. Rules and procedures are adopted and abandoned frequently. Nothing seems to be permanent. Everything is in a continuous state of change, revision, reorganization and restructuring. The whole process of urban growth and development, or decline and re-development is a continuous process of change. Therefore, remedies suggested for a static structure are of no value to solving problems of a dynamic process. The problem, therefore, is not only of the difference between politician's time-horizon and that of planner's but also due to dynamics of change.

(9) The rate of change of social phenomena are measured through time. If the number of elements in a social system are few and the rate of change over time is low, the management of social systems is easy. However, it goes without saying, that if the number of elements increase and the rate of change accelerates, the system becomes unmanageable. Politicians, to deal with social problems have to simplify the systems and deal with them in strategic or symbolic terms. The scientists, however, have to identify the system, recognize all interacting elements within the system, construct an abstract model of the system, pose the problems, find solutions to them, and then offer them to policy-makers. The policy-makers, have to select from an array of problems which require immediate attention and deal with them on a priority basis. This selective intervention policy leaves other untouched elements to take care of themselves and fall in line with others affected by intervention. There is no scientific way of predicting the behaviour of so many variables untouched by the policy interventions within the total system. Therefore, the result of the strategic intervention is also uncertain.

(10) The implementers and managers of policies and projects within the urban environments, however, are confronted with a different set of problems,

not in terms of subject matter, but of intensity, duration, magnitude, urgency and impact. The managers are also the prime targets of those groups who are either disenchanted with government inaction or unfavourably affected by its policy interventions. They are caught in the middle. They should both respond to the policy directives coming from policy-makers and also be responsive to people's needs and demands.

They recognize the importance of long-term policies and they may seek advice of the prospective thinkers, but have little time for adjusting their day-to-day problem-solving functions to that of the long-term strategies and policies.

Given the above picture of interactions between the three actors and the resulting confusion and inadequacies, the answer to the question of chaos or mastery is not affirmative to one or the other; it is affirmative to both. It is a chaos as far as the conditions of the megalapolises are concerned and it is a mastery considering the environment within which these three groups are operating.

This brings me to the conclusion of my remarks, viz the main question to be answered by this distinguished gathering of scholars and thinkers. That question is: What is the degree of manageability of large agglomerations as permitted by our present state of knowledge and managerial capabilities?

I believe we know a little about the systems' behaviour, but we know how people are motivated and behave under different circumstances. We know adequately about how to distribute the fruits of development and we know how far we can go in introducing structural and institutional changes.

We know how to plan and we also know the limitations to planning and intervention. We know what can be achieved through application of technological innovations and we also know that there is no such thing as a technological fix for large urban complexes.

Given the present state of our knowledge and know-how, I believe there are a number of actions that ought to be taken, to manage our urban environments better than we do now:

(1) We have to recognize the complexity of large urban systems, and at the same time admit that we will not be able to comprehend or analyse the system in its totality, and therefore we have to act on the basis of limited knowledge of the system.

(2) We have to shift the focus of our thinking from technical to the behavioural aspects of the problem. By this, I mean we should understand why people and systems behave the way they do, redirect our planning efforts and search for technical solutions in line with behavioural and motivational characteristics rather than swimming upstream.

(3) We should accept the fact that there is no universal model of city growth, structure and function to apply to all urban agglomerations throughout the world. It follows that there is also no system of management that would be universally applicable. Therefore, those who are looking for ready-made solutions to the management of urban environments must be looking into the local socio-cultural contexts, communal attitudes and indigenous institutional capabilities. This is not to negate the validity of benefiting from the experiences of others, but to emphasize that management solutions should come from within.

(4) The shifting nature of problems within a dynamic and complex system necessitates that tactics in tackling the problems change whenever required, while the policies and strategies of longer durations be sustained.

This requires a flexible operational matrix within which the policy-makers, planners and managers have to operate. The mutual understanding of the time frame for each required action and flexible budgetary allocations to various activities, are of utmost importance to successful management of cities.

(5) Faced with the known and the unknown problems of the future megalapolises, most countries require to experiment with the most innovative approaches. The problem which remains to be solved is how to be innovative without increasing the costs.

(6) While the long-term objectives of zero population growth rate and the distribution of the benefits of development remain as the most effective remedy to the growth of large urban centres, they do not mean an endorsement of the policy of benign neglect of the existing and future problems of these centres. Long-term policies and strategies are never a substitute for short-term actions. Policy-makers should stop thinking that by the neglect of urban areas the problems will go away.

Finally, I would like to say that by pulling all our intellectual and managerial resources together we will be able to master the art of running our cities better and create a more desirable environment for future generations.

AMPS

Pour un nouvel ordre international:

ASSOCIATION MONDIALE DE PROSPECTIVE SOCIALE

Première Semaine internationale
de prospective sociale

(Genève, 5-9 novembre 1984)

REFLEXIONS SUR LES PERSPECTIVES D'URBANISATION DANS
LE MONDE - LES SITUATIONS CREEES ET LES PROBLEMS QUI EN DECOULENT -

par Georges ROBERT

REFLEXIONS SUR LES PERSPECTIVES D'URBANISATION DANS LE MONDE

Ces réflexions conduisent à certaines évidences relatives à l'urbanisation: celle de son inévitable amplitude, en effet, elle affecte l'univers, celle de son caractère irréversible, certes, on peut la freiner, l'orienter, on ne peut l'arrêter, celle de son importance incommensurable, en effet, ce phénomène affecte, marque, modifie nos conditions de vie, métamorphose la nature de nos rapports avec les autres, bouscule nos mentalités, ébranle enfin la certitude que l'homme pourrait maîtriser son milieu, son environnement quand il le désirait.

D'avoir à repenser la façon de bâtir l'avenir, avec la conviction que désormais, dans le monde, aucun pays, quelque soit sa puissance, aucune partie de continent quelque soit sa richesse, ne peut plus régler seul ses problèmes vitaux, économiques, sociaux, physiques, sans prendre en considération les possibilités, les besoins et les aspirations de ses partenaires extérieurs.

Cette inévitable solidarité, cette conjonction d'intérêts, cette recherche commune des solutions ont quelque chose de rassurant. Le puissant phénomène de l'urbanisation avec ses problèmes de migration, ses fondements démographiques, est, il n'en faut pas douter, à la base de cette remise en question.

Les manifestations les plus apparentes de l'urbanisation dans le monde, sont les disparités, de plus en plus manifestes, à la source des maux de nos sociétés du XXIème siècle.

- Les disparités dans la croissance démographique:
 - entre divers continents;
 - entre certaines régions d'un même continent;
 - entre certains pays;
 - à l'intérieur même d'un pays.
- Les disparités dans la répartition des populations:

- entre régions rurales et régions urbaines;
 - entre concentrations humaines d'un même pays;
 - entre secteurs d'une même conurbation;
 - entre quartiers d'une même ville.
- Les disparités dans le mode de vie des populations et dans leur standard de vie.
 - Les disparités dans le degré d'organisation des sociétés, selon qu'elles maîtrisent, à des degrés divers, les techniques de production, les techniques de mise en marché, les techniques d'exploitation des ressources naturelles, les techniques d'encadrement, les techniques d'organisation de l'espace.

Sous la pression de l'urbanisation, du chômage, des grands mouvements de population, de la croissance démographique, de la raréfaction des ressources, de la dégradation de l'environnement et des problèmes sociaux qu'ils engendrent, apparaît un souci relativement récent, celui du rééquilibrage des éléments composant notre société urbaine et ce souci ne se cantonne plus aux villes importantes, mais s'étend à la totalité du territoire.

Edgard Pisani, en octobre 1967, à l'Université de Montréal, concluait à l'issue d'un colloque sur l'aménagement et le développement:

"L'aménagement du territoire, c'est d'une certaine façon la prise de conscience de ce que des biens naturels jusqu'ici indéfiniment ou infiniment mis à notre disposition, risquent de nous manquer. La terre devient une denrée rare. Je vous surprendrai en vous disant quel est le pourcentage de la superficie du globe qui est actuellement cultivée ou qui serait demain cultivable. Ce chiffre s'exprime en quelques points pour cent. Au rythme où évolue la population, au rythme où nous consommons l'espace, le problème nous sera bientôt posé."

Quatre des priorités de notre époque se dégagent de manière de plus en plus évidente: l'aménagement du territoire, l'exploitation rationnelle des ressources naturelles, la préservation de notre milieu de vie, le contrôle nécessaire de la croissance démographique. Si les déséquilibres, les disparités, sont parmi les préoccupations habituelles des instances de planification, des gouvernements, il n'en est pas de même du dossier démographique qui se situe au coeur des problèmes

identifiés plus haut. Sans prise en compte rapide, il rendra la plupart des solutions inapplicables en ce qui touche à l'organisation et au sauvetage de grandes régions du monde.

Quelques chiffres sont à garder en mémoire:

- 100 millions d'habitants 8 siècles av. J.-C.;
- 900 millions d'habitants en 1800;
- 1600 millions d'habitants en 1900;
- 2150 millions d'habitants en 1940;
- 3300 millions d'habitants en 1966;
- 6000 millions d'habitants en 2000;
- et vraisemblablement de 10 à 11 milliards en 2050.

S'il n'est pas possible de maîtriser la dégradation des sols, la préservation de la masse d'eau consommable et le déferlement démographique, tous les programmes d'assistance financière, alimentaire et technique préconisés, toutes les mesures connues visant à organiser le milieu physique, l'utilisation des technologies nouvelles sembleront dérisoires devant l'ampleur des problèmes se posant à l'échelle de continents.

Norman Borlaug, prix Nobel de la paix en 1970, agronome-généticien américain qui a réussi à doubler le rendement de certaines espèces céréalières, poussa un cri d'alarme à Oslo, devant un parterre de personnalités scientifiques, universitaires et politiques:

"Si l'accroissement de la population mondiale continue d'augmenter au même taux, nous détruirons l'espèce.

Le taux d'accroissement des naissances varie selon les pays. Il demeure faible, voisin de 0,9% dans les pays tempérés et industrialisés. Mais, il dépasse souvent 3% dans les pays tropicaux sous-développés. Dans ce dernier cas, il correspond à un doublement de la population en 24 ans et non plus en 35 ans."

Il faut se rappeler que la population de l'Amérique Latine de 1970 à l'an 2000, se sera accrue de 157%, passant de 245 à 630 millions d'habitants, celle de l'Afrique de 151%, évoluant de 309 à 770 millions, celle de l'Asie de 81%, bondissant de 1 milliard 800 millions à 3 milliards 300 mil-

lions, celle de l'Amérique du Nord, avec un accroissement de 64%, passant de 214 à 350 millions, celle de l'Europe, avec seulement 15% d'accroissement, augmentant de près de 100 millions atteindra 780 millions.

La population des régions en voie de développement représentait 65% de l'humanité en 1950, 70% en 1970. Elle en représente 73% aujourd'hui et 79% en l'an 2000.

Au rythme actuel, les concentrations humaines réuniront, d'ici la fin du siècle, près de 60% de l'humanité et malgré des densités nettes de population supérieures à celles que nous connaissons, elles couvriront moins de 1% de la surface des terres utilisables.

La population mondiale a augmenté de 49% au cours de la première moitié du XXe siècle, alors que celle des grandes villes s'est accrue de 240% durant la même période. Le nombre de villes de 1 000 000 d'habitants a triplé entre 1900 et 1950. "En 1950, il y en avait plus de 100 réparties à travers le monde". En 1975, seulement 25 ans plus tard, on peut estimer que dans les seuls pays développés, on dénombre 90 villes de plus d'un millions d'habitants, dont 11 de plus de 5 millions.

Cette extraordinaire expansion est due d'abord à un magistral développement de l'industrie, puis, à partir de 1940, à la progression encore plus spectaculaire des emplois dans les services.

Si l'on s'accorde à estimer la population mondiale à un peu plus de 6 milliards d'individus en l'an 2000, la proportion urbaine/rurale sera de l'ordre de 60% pour la population urbaine contre un peu moins de 40% pour la population rurale. La population urbaine comptera quelque 3 milliards 750 millions d'âmes.

Dans les pays industrialisés, le rapport sera de 80% d'urbains pour 20% de personnes résidant en milieu rural (dont moins de la moitié sera constituée d'authentiques ruraux).

Pour rendre encore plus sensible le phénomène de l'urbanisation, des prévisions conservatrices nous indiquent qu'il y aura deux fois plus de citadins en l'an 2000 qu'en 1970. Durant ces trente années on aura construit autant de logements qu'il en existait dans le monde en 1970. A cette date, les villes couvraient à peine les 2/5 de la superficie qu'elles occuperont en l'an 2000.

The Sunday Times Magazine produisait, en mars 1974, les conclusions d'une étude conduite par des démographes sous le titre "The Exploding City". Un tableau est frappant. Il était consacré aux 15 villes du monde connaissant la croissance la plus rapide (estimation 1970-1985). Les villes de Londres, Tokio, New York, Paris, Moscou, Buenos Aires, Los Angeles, Rio de Janeiro et Shanghai, parmi les 15 plus grandes villes du monde au moment de l'étude, n'y figurent pas.

Le fort mouvement de concentration de population est presque exclusivement confiné aux pays du tiers monde à l'exclusion de Séoul en Corée du Sud et de Mexico. Certaines prévisions ont de quoi laisser rêveur. En 15 ans, de 1970 à 1985, la croissance de Bandoung est de 242%, de Lagos de 186%, de Karachi de 163%, Bogota de 146%, Bagdad de 145%, de Téhéran de 132%, ces taux ont quelque chose d'irréel. Et pourtant, en 1981, les chiffres approximatifs connus, relatifs à la population de ces villes, laissent entrevoir que la réalité suit d'assez près les prévisions du Sunday Times Magazine.

International Social Development Review (1) publia des prévisions sur la population mondiale et la répartition entre population urbaine et population rurale dans les régions plus évoluées et les régions moins évoluées. Les estimations s'appuyant sur la croissance de 1920 à 1960, s'attachaient aux mouvements démographiques de 1800 à 2200. Pour l'année 2000, les projections fixaient pour les régions plus évoluées une population totale approximative de 1 milliard 500 millions d'unités, 350 millions de ruraux et 1 milliard 150 millions d'urbains dont 650 millions dans les très grandes villes. Pour les régions moins évoluées, approximativement 4 milliards 500 millions d'habitants dont 2 milliards 800 millions de ruraux et 1 milliard 700 millions d'urbains dont presque 1 milliard 200 millions dans les très grandes villes.

(1) No. 1 Nations Unies - no. de vente E 68-VI-1. "World Urbanization Trends - 1920-1960

Cette évolution prévisible de la population et sa distribution entre population rurale et population urbaine et ce, de façon combien fondamentalement différente selon les structures des sociétés, des deux grandes catégories établies, est particulièrement significative.

Qu'on évalue rapidement le nombre de logements à construire, d'écoles, de lycées, de dispensaires, d'hôpitaux à édifier, le nombre d'emplois à créer, le volume d'eau potable à utiliser, le tonnage de déchets solides à éliminer et la quantité d'aliments à produire pour saisir l'ampleur de la situation à maîtriser et l'importance des moyens à mettre en oeuvre.

Ceci donne à penser combien il sera difficile de trouver des formes de planification qui soient adaptables et applicables à l'une ou à l'autre de ces grandes catégories de société.

On risque fort d'avoir deux mondes qui se côtoient, sans se comprendre, dont les communs dénominateurs de leur survie soient de moins en moins évidents, deux mondes en fait qui deviennent imperméables l'un à l'autre.

L'ampleur des moyens à engager pour maîtriser ou tout au moins canaliser le phénomène d'urbanisation est immense, l'effort de financement à fournir dépasse en ampleur l'imaginable, les prodiges en matière d'organisation, la nécessaire revision des priorités de développement devront s'accompagner d'orientations nouvelles en matière d'échanges économiques, de concepts neufs en ce qui touche à l'aménagement du territoire, de contrôles draconiens de la natalité et de programmes sévères d'exploitation des ressources naturelles.

Les études de l'Union Internationale des villes et pouvoirs locaux se sont révélées souvent un apport notable à la compréhension des problèmes d'urbanisation.

En 1975, dans sa synthèse des rapports nationaux, cet organisme faisait curieusement entendre une voix réconfortante.

"L'urbanisation rapide que connaît le monde est une tendance irréversible qui présente, en soi et par soi, nombre d'aspects positifs. Il s'agit d'un phénomène d'accompagnement de la transition d'une société agricole vers une société industrielle et l'on peut y voir le présage de l'avènement d'un niveau de vie meilleur que seule la technologie permette d'atteindre."

La réalité nous semble bien peu s'accomoder des seules solutions technologiques pour résoudre les problèmes qui se posent à l'échelle du globe. Le temps nous presse; de plus en plus de nations se débattent dans les affres de l'incertitude du lendemain. Nombre d'entre elles sont à la merci d'une disette, d'un cataclysme, toutes en proie à l'insécurité porteuse de germes des inévitables troubles sociaux, économiques et politiques, des haines qu'ils engendrent, des fossés qu'ils creusent.

Dans cet éclairage cru apparaît de plus en plus net le spectre de la prolifération des hommes avec la cohorte des désastres et du rationnement draconien qu'elle engendrera si le milieu de vie n'est pas rigoureusement organisé, les biens naturels employés avec sagesse et radicalement freinée la multiplication des hommes.

L'inévitable croissance démographique, même si nous parvenons à la maîtriser partiellement, nous force à envisager le rationnement: espaces, logements, écoles, hôpitaux, ressources énergétiques, aliments et celui, combien plus préoccupant, de l'eau potable, du silence et de l'air respirable.

Personne ne sera épargné, aucune nation ne sera à l'abri de l'insécurité, de l'instabilité. D'un côté, les nations peu développées, plus démunies d'année en année, certaines peut être irrévocablement submergées par le raz de marée démographique. De l'autre, les nations plus développées, ébranlées par des crises économiques, des troubles sociaux, des remises en question politiques.

Parler de l'effort des pays développés en faveur des nations les moins favorisées, invoquer les grands mouvements du coeur et de l'esprit pour une meilleure répartition des richesses, prôner une égalisation des chances pour chaque peuple du globe sans évoquer les nécessaires mesures de restriction qui les accompagnent, relèvent de la plus méprisable démagogie.

L'action à engager est d'une envergure incommensurable; c'est, en fait, à une politique généralisée d'aménagement du territoire qu'il faut parvenir, à la fixation d'objectifs socio-économiques internationaux, à un zonage mondial du sol et à des règles strictes de contrôle des naissances. Ces mesures ne peuvent s'appliquer isolément, elles sont complémentaires, elles ne peuvent qu'être globales et s'étendre à la totalité de l'humanité. Si nous ne les appliquons pas, le rouleau compresseur de l'urbanisation aura raison de notre planète alors que s'achèvera le XXIème siècle.

GEORGES ROBERT,
Vice-Président
Association Internationale des Urbanistes

LES SITUATIONS CREEES ET LES PROBLEMES QUI EN DECOULENT

Nous assistons à un double mouvement: d'une part, la concentration continue de populations de plus en plus considérables dans les villes, trop souvent impuissantes à organiser leur propre milieu et, d'autre part, le laisser aller, l'improvisation, qui prévalent en dehors de ces aires urbaines, soit la presque totalité du territoire. Il a été possible de voir, dans les pages consacrées aux effets de l'urbanisation dans le monde, que le rythme même d'accroissement des populations est infiniment plus rapide dans les villes que dans les zones rurales par l'émigration intense qui se fait vers les grands centres urbains et ce plus particulièrement dans les pays sous-développés et de façon plus accentuée parmi les plus pauvres d'entre eux.

Les établissements humains, les grandes conurbations et les régions rurales où elles s'insèrent sont en pleine mutation, une mutation si rapide, si considérable qu'elle engendre la désorganisation. Pour les pays développés, cette désorganisation se manifeste de manières très diverses et de façon fort différente entre pays fortement industrialisés et à faible croissance démographique et ceux du tiers-monde à forte natalité où le doublement de la population se fait dans la fourchette de 16 à 20 ans.

Les effets les plus évidents sont, d'une part, pour les villes, la congestion de vastes aires urbaines et le cortège de problèmes qui découlent d'un brusque changement d'échelle: difficulté d'emploi, spéculation foncière, déracinement social, renchérissement de la vie, accroissement des disparités dans les modes de vie et les revenus des citoyens, complexité des trans-

ports, coûts excessifs dus à ce changement d'échelle (notamment pour les réseaux d'égout et d'aqueduc), problème de disposition des eaux usées et des déchets solides, escalade des taxes et des impôts, dépérissement de l'habitat et sa disparition des centres-villes devant les poussées spéculatives, mutation anarchique des fonctions au coeur des villes et pratique de la "terre brûlée", afin de livrer le sol au stationnement des véhicules, sources de revenus lucratifs, inaccessibilité ou éloignement excessif des espaces verts destinés aux loisirs, multiplication et gigantisme des grandes infrastructures de travaux publics (ponts, tunnels, carrefours étagés), gaspillage des ressources énergétiques, raréfaction de l'air respirable, de l'eau potable, en résumé accélération du processus de détérioration de la qualité de la vie.

On constate, d'autre part, la disparition des terres arables, happées par l'urbanisation et la spéculation, la destruction des fermes, l'exode des jeunes issus du monde rural, le vieillissement des exploitants agricoles, la mise en jachère de vastes espaces cultivés, un étiolement des activités agricoles de base.

Abordons ce phénomène et son illustration dans les pays en voie de développement et davantage encore chez ceux qui sont très peu engagés dans ce processus. Les villes doublant de population tous les dix à quinze ans, ne peuvent plus maîtriser ces flux de population, les canaliser, les prendre en charge, les installer et même satisfaire les besoins de base les plus élémentaires de ces "immigrants".

Les parties anciennes des villes souvent rudimentairement équipées, ne représentent bientôt plus que des centres de pe-

tites dimensions par rapport aux tâches urbaines nouvellement créées. La convergence vers le centre-ville des populations installées à la périphérie l'engorge rapidement et le voue à l'inefficacité. Les équipements collectifs qui y étaient localisés sont saturés, la circulation devient impossible, la détérioration rapide des bâtiments et des infrastructures due à une utilisation trop intensive conduit inexorablement à une dégradation telle que ces centres sont lentement frappés d'impuissance et dépérissent.

Les nouveaux venus s'installent sur des terrains en friche non viabilisés, cette occupation sauvage s'accompagne d'une installation hâtive, rudimentaire dans un habitat de fortune où les exigences minimales de la vie ne peuvent être satisfaites. Le chaos se bâtit jour par jour avec la venue de nouvelles vagues de "migrants", les conditions d'insalubrité, de promiscuité, atteignent vite un seuil intolérable.

L'absence d'égouts, d'approvisionnement en eau, l'accumulation des déchets, l'accroissement des densités, la déliquescence de l'habitat sommaire hâtivement édifié, le chômage, la maladie, la misère, créent l'insécurité et la ségrégation des nouveaux venus. Les limites de la déchéance sont vite atteintes sans pour autant que cesse l'émigration des campagnes, quand des opérations nécessairement très limitées en importance ont lieu en matière d'amélioration de l'habitat. Si elles bonifient les conditions d'hébergement d'une faible partie des déshérités, ce qui est positif malgré la modestie de l'intervention, elles ont malheureusement pour effet secondaire de nourrir le mythe de la vie meilleure en ville et accroissent le pouvoir d'attraction des grands centres urbains sur les populations rurales où chacun pense pouvoir bénéficier un jour d'un habitat convenable, octroyé par la collectivité.

Les grandes agglomérations urbaines à forte croissance démographique situées pour la plupart dans les pays du tiers-monde deviennent rapidement des monstres inorganisés, gigantesques, décervelés, sordides, ingouvernables, véritables incubateurs où se préparent les affrontements sociaux de demain et les luttes inexpiables qui s'ensuivront.

Dans les zones rurales, c'est la mise en veilleuse des activités agricoles par le départ des éléments les plus actifs de la population, par l'avance de la désertification, par l'appauvrissement des collectivités rurales aux moyens de productions inadaptées à leurs besoins en ressources par l'impossibilité de transporter aisément vers les centres urbains le maigre surplus de leur production par rapport à leur propre consommation, par la baisse de rentabilité de l'agriculture traditionnelle enregistrée en Afrique.

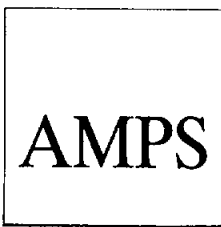
Avec une population en très forte croissance, presque triplée depuis 30 ans, les paysans d'Afrique et du tiers-monde déboisent non seulement pour accroître leur surface cultivable mais pour se procurer du bois de chauffage et pour construire leurs habitations.

Le déboisement entraîne l'érosion du sol par le ruissellement des eaux de pluies sur les pentes puis les inondations dévastatrices dans les vallées et les plaines détruisant les maigres récoltes, le bétail, les fermes et les hommes, provoquant la famine des paysans et leur exode vers les bidonvilles des grandes cités.

A ce sujet, Erick P. Eckholm dans son ouvrage "La terre sans arbres" écrit ceci:

"On fait rarement le rapprochement entre la dégradation de l'environnement rural et la prolifération explosive des bidonvilles où l'entassement d'un sous-prolétariat mal nourri et illétré constitue une véritable bombe à retardement et l'un des plus importants fléaux de notre siècle."

C'est à Stockholm, en 1972, que les Nations Unies furent confrontées à l'urbanisation. Ces assises devaient conduire à prendre conscience de la gravité et de l'urgence des problèmes que les établissements humains posent à peu près partout dans le monde, et ce, parce que les "politiques des pouvoirs publics dans ce domaine sont mal adaptées aux besoins. Ces politiques sont encore fondées dans une large mesure sur des conceptions dépassées; elles n'ont pas pleinement réagi aux transformations profondes survenues depuis quelques dizaines d'années dans le monde entier, tant dans les pays développés que dans les pays en voie de développement. S'il y a crise grave des établissements humains, c'est parce que l'homme n'a pas prévu les effets de l'urbanisation, s'est montré indifférent aux conséquences de ses interventions sur l'environnement naturel et n'a pas su mener l'action préventive ou corrective qui s'imposait."



SIPS. 1/10
Novembre 1984

Pour un nouvel ordre international:

ASSOCIATION MONDIALE DE PROSPECTIVE SOCIALE

Première Semaine internationale de
prospective sociale

(Genève, 5-9 novembre 1984)

LES GRANDES VILLES FACE A LA CRISE : TRAVAIL,
NOURRITURE ET ENERGIE DANS L'ECODEVELOPPEMENT
URBAIN.

par Ignacy SACHS

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

LES GRANDES VILLES FACE À LA CRISE : TRAVAIL, NOURRITURE ET ÉNERGIE DANS L'ÉCODÉVELOPPEMENT URBAIN

Ignacy SACHS*

Problèmes et tendances de l'urbanisation

L'urbanisation constitue, et de loin, la plus importante transformation sociale de notre époque. En 1800, 3 %, au plus de la population mondiale vivait dans les villes. En l'an 2000, les citadins dépasseront en nombre la population rurale. Entre 1950 et la fin de ce siècle, la population urbaine aura doublé deux fois¹. L'accroissement se produira, pour l'essentiel, dans les villes du Tiers Monde. P. Bairoch estime que de 1950 à 2025, la population urbaine des pays du Tiers Monde aura été multipliée par 16, de moins de 200 millions à 3,14 milliards². En comparaison, la population urbaine des pays industrialisés a été seulement multipliée par 5 au cours de sa période de croissance la plus intensive, entre 1840 et 1914.

Ce processus d'urbanisation prend des formes particulièrement explosives en Amérique latine : 30 % de citadins sur 100 millions d'habitants en 1930, deux-tiers sur 400 millions un siècle plus tard, trois-quarts sur les 625 millions prévus pour l'an 2000³, c'est-à-dire une progression de 30 millions à un demi-milliard pendant la durée de la vie d'un homme. Une grande partie de ces citadins vivra au-dessous de ce que sera alors le seuil de pauvreté fixé par les Nations Unies : environ deux-tiers des habitants des métropoles latino-américaines, contre 40 % aujourd'hui selon une étude du CELADE⁴. Les experts de l'ONU prévoient qu'en l'an 2000 l'Amérique latine aura à peu près le même pourcentage de population urbaine que l'Europe et l'Amérique du Nord (voir tabl. 1). Il faut cependant remarquer que c'est actuellement en Afrique, suivie de l'Asie du Sud que le taux annuel moyen de croissance de la population urbaine est le plus élevé (voir tabl. 2).

* Directeur d'Études à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales où il anime le CIRED (Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement), Directeur de Programme à l'Université des Nations Unies.

Communication au séminaire : « Les métropoles latino-américaines affrontent la crise », organisé à São Paulo en septembre 1984 par la municipalité de cette ville, en collaboration avec la CEPAL et l'Université des Nations Unies ; original anglais traduit par les soins de la revue.

1. R. SALAS : « Population and the Urban Future », *Development : Seeds of Change*, 1982, 2, Rome.

2. P. BAIROCH : « Tendances et caractéristiques de l'urbanisation du Tiers Monde d'avant-hier et après-demain (1900-2025) », *Revue du Tiers Monde*, Paris, avr.-juin 1983.

3. P. GUTMAN : « Problemas y perspectivas ambientales de la urbanización de América Latina », *Comercio Exterior*, vol. 32, n. 12, déc. 1982, México.

4. R. JORDAN : Interview accordée à IPS, IFDA/IPS Special UN Service n. 88, 2 nov. 1983.

5. Population Division UN : « Urbanization and City Growth », *Populi*, vol. 10, n. 2, 1983.

Tableau 1

Pourcentage de la population urbaine dans les principales régions du monde
1960-2025

Région	1960	1970	1980	2000	2025
Monde	33,6	36,9	39,9	48,2	62,4
Pays moins développés	21,4	25,2	29,4	40,4	57,8
Pays plus développés	60,3	66,4	70,6	77,8	85,4
Afrique	18,4	22,9	28,7	42,2	58,3
Amérique latine	49,3	57,4	65,4	76,9	84,4
Amérique du Nord	69,9	73,8	73,8	78,0	85,7
Asie orientale	23,1	26,3	28,0	34,2	51,2
Asie du Sud	18,3	21,2	25,4	36,8	55,3
Europe	60,5	66,1	71,1	78,9	85,9
Océanie	66,3	70,8	71,6	73,0	78,3
URSS	48,8	56,7	63,2	74,3	83,4

Source : Projections de la population urbaine et rurale (estimation de 1982) de la division de la population de l'ONU, reprise de *Populi* vol. 10, n. 2, 1983, 43.

En l'an 2025, la population urbaine d'Afrique pourrait bien être six fois supérieure à ce qu'elle était en 1980⁵. De la même manière, en Inde la tendance est à l'accélération du processus d'urbanisation. Entre 1971 et 1981, la population urbaine a augmenté à un

rythme annuel de 4,3 %, donc presque deux fois plus vite que la population dans son ensemble. Les chiffres absolus sont considérables : au cours de ces 10 ans, 54 millions d'habitants (soit l'équivalent de la population du Royaume-Uni) sont venus grossir la population des villes⁶.

Tableau 2
Taux annuel moyen de croissance de la population urbaine
dans les principales régions du monde. 1960-2025 (en pourcentages)

Région	1960/1970	1970-1980	1980-2000	2000-2025
Total mondial	3,0	2,7	2,5	2,2
Pays moins développés	4,1	3,8	3,5	2,8
Pays plus développés	2,0	1,4	1,1	0,7
Afrique	4,7	5,1	5,0	3,8
Amérique latine	4,2	3,7	2,9	1,8
Amérique du Nord	1,9	1,1	1,2	1,0
Asie orientale	3,3	2,5	2,1	2,2
Asie du Sud	4,0	4,2	3,8	2,8
Europe	1,7	1,2	0,8	0,4
Océanie	2,7	1,9	1,5	1,3
URSS	2,7	2,0	1,6	1,0

Source : Id.

Un des traits frappants des tendances actuelles en matière d'urbanisation dans le Tiers Monde, c'est la croissance de la part relative des grandes villes et des métropoles. On considère qu'en l'an 2000 presque la moitié de la population urbaine de l'Amérique latine sera concentrée dans les villes de plus d'un million d'habitants. Les estimations correspondantes pour l'Afrique et l'Asie du Sud sont de 44,4 % et 45,3 %. Par contraste, en Europe la proportion correspondante sera de moins de 30 % et en URSS seulement de 26,4 % (voir tabl. 3).

6. R. MAYUR : « Urban crisis in India », *Populi*, vol. 10, n. 2, 1983.

Tableau 3
Pourcentage de la population urbaine par catégorie de villes
dans les principales régions 1960-2025

Région	Moins d'1 million					1 à 4 millions					Au-dessus de 4 millions				
	1960	1970	1980	2000	2025	1960	1970	1980	2000	2025	1960	1970	1980	2000	2025
Total mondial	70,5	68,2	65,9	59,2	56,7	16,1	18,1	18,3	20,7	18,6	13,4	13,7	15,8	20,2	24,7
Pays moins développés	71,6	68,9	65,3	55,7	53,4	15,9	17,9	17,4	20,7	18,2	12,5	13,2	17,3	23,6	28,4
Pays plus développés	69,6	67,5	66,6	66,1	67,6	16,2	18,3	19,3	20,6	19,9	14,2	14,2	14,1	13,4	12,5
Afrique	85,0	81,1	72,6	55,5	50,5	15,0	12,3	22,1	24,6	15,6	0,0	6,6	5,3	19,8	33,9
Amérique latine	68,9	64,7	61,0	52,1	53,1	10,5	15,0	17,2	19,9	17,4	20,6	20,3	21,8	28,0	29,5
Amérique du Nord	59,0	53,1	53,0	53,3	54,0	21,8	25,6	27,6	30,2	26,5	19,3	21,2	19,4	16,5	19,6
Asie orientale	61,8	62,8	63,0	62,2	60,9	16,4	16,2	16,8	18,7	19,8	21,8	21,1	20,1	19,1	19,4
Asie du Sud	78,2	72,4	67,2	54,7	52,4	15,8	20,2	13,9	19,1	18,5	6,0	7,4	18,9	26,2	29,1
Europe	69,4	68,9	69,9	70,5	72,7	18,5	19,9	18,7	17,5	17,3	12,1	11,1	11,4	12,1	10,0
Océanie	61,6	63,3	48,9	41,0	43,2	38,4	36,7	51,1	40,3	41,4	0,0	0,0	0,0	18,7	15,5
URSS	87,6	84,7	77,9	73,6	74,8	6,4	10,2	14,4	19,5	19,4	6,0	5,2	7,7	6,9	5,9

Source : Projections de la population urbaine et rurale (estimation de 1982) de la division de la population de l'ONU, reprise de *Populi* vol. 10, n. 2, 1983, 43.

Les partisans et les adversaires des grandes villes apprécient les conséquences de ces tendances de manière radicalement opposée. Les premiers mettent l'accent sur le rôle civilisateur des villes, sur la productivité élevée atteinte par les industries et les services modernes, grâce à leur degré de concentration sans précédent, sur les facilités de la vie urbaine par opposition à la grisaille des villages et des petites villes, ainsi que sur les possibilités d'emploi et d'accomplissement de soi offertes à leurs habitants. Les seconds insistent sur le caractère parasitaire de la ville qui détourne et aspire à son profit l'excédent économique produit par la campagne. Ils évoquent les profonds bouleversements de l'environnement urbain avec les atteintes à la santé qui en sont le corollaire, les conditions de travail et de logement souvent épouvantables des couches pauvres des villes, le chômage et le sous-emploi endémiques, l'anomie sociale qu'engendrent les conditions de vie infra-humaines. La ville n'est pas la même pour tous : elle est vécue de manière différente par les résidents du *barrio alto* et par les habitants de la *favela*.

Poussés jusqu'à leurs limites logiques, ces deux jugements ont débouché d'un côté sur le concept d'*œcuménopolis*, la ville qui englobe tout, et, de l'autre, sur les *utopies anti-urbaines* récemment remises à l'ordre du jour par certains écologistes. Les progrès accomplis dans les techniques de la communication et de l'informatique ajoutent un nouvel élément au débat dans la mesure où elles permettent de décentraliser les activités tertiaires modernes.

Quel que soit le jugement que l'on porte sur les mérites et les inconvénients des grandes villes, les tendances à l'urbanisation qui viennent d'être analysées posent aux pays du Tiers Monde des problèmes dramatiques s'ajoutant à ceux de la crise économique actuelle.

Pour loger les accroissements de population urbaine qui vont intervenir d'ici la fin du siècle, il faudrait construire l'équivalent de 647 villes d'un million d'habitants, c'est-à-dire environ une tous les deux mois. Leur coût annuel à partir des méthodes de construction classique et sur la base du confort minimum, représenterait à peu près la moitié des dépenses d'armements actuelles dans le monde⁷. Bien qu'elle soit théoriquement possible, cette solution de rechange sensée à la course aux armements n'a toutefois que peu de chances d'être mise en œuvre.

Il existe un autre goulot d'étranglement important de caractère physique. Une étude exhaustive du métabolisme de Hong-Kong est arrivée à la conclusion que les coûts énergétiques de la construction et du fonctionnement des villes supplémentaires entre 1978 et l'an 2000 seraient cinq fois supérieurs à la consommation d'énergie en 1973⁸.

Les cités de l'avenir doivent donc être économes d'énergie. Ceci s'applique même aux pays les plus riches. Le travail de pionnier accompli par l'Institut for Local Self Reliance (Institut pour l'autosuffisance locale) de Washington montre que le potentiel des économies d'énergie en milieu urbain est très élevé⁹.

Il faut aussi mentionner l'absence de politiques appropriées à la mise en œuvre d'un programme aussi ambitieux de construction de villes nouvelles et à l'application équitable des principes de conservation des ressources. J. Hardoy a très justement montré qu'en matière d'études urbaines, il existe un certain degré de consensus sur les macro-problèmes, mais que rien de semblable n'existe pour ce qui est des micro-solutions qui affectent plus directement les groupes aux faibles revenus¹⁰. Il existe un hiatus entre les efforts déployés pour parvenir à un diagnostic et le manque d'intérêt pour la création des instruments politiques correspondants.

Accumulation : la priorité aux villes, la basse ville et la haute ville

La révolution urbaine entamée trois mille ans avant J.C. en Mésopotamie¹¹ arrive ainsi à son point d'aboutissement. Elle a presque complètement achevé le cycle qui va de la communauté agraire, dans laquelle la presque totalité de la population collecte et/ou produit de la nourriture, à la société urbaine moderne dans laquelle seul un petit nombre est engagé dans des activités agricoles. Dans un passé récent — ce matin même à l'échelle historique —, il y avait huit paysans pour deux citadins. Ce rapport est aujourd'hui en train d'être renversé non seulement en Europe et en Amérique du nord, mais aussi, nous l'avons vu, en Amérique latine.

Le schéma d'accumulation est affecté de manière fondamentale par ces mouvements de populations vers les villes. La civilisation est née de l'appropriation par les élites urbaines, de l'excédent économique produit par les masses rurales¹². Tout au long des siècles, la « priorité aux villes »¹³ a pris de nombreuses formes selon les besoins des différents types de « villes productrices » et de « villes consommatrices »¹⁴, mettant en jeu des flux asymétriques de

7. I. SACHS : « Cities and Resources », *Social Science Information*, vol. 19, n. 4/5, Londres, 1980.

8. K. NEWCOMBE, J.D. KALINA, A.R. ASTON : « The Metabolism of a City : the case of Hong-Kong », *Ambio*, vol. VII, n. 1, 1978.

9. D. MORRIS. *Self-Reliant Cities, Energy and the Transformation of Urban America*, Sierra Books, San Francisco, 1982.

10. J. HARDOY : « Urban Development and Planning in Latin America », *Regional Development Dialogue*, vol. 3, n. 2, Automne 1982.

11. G. CHILDE. *What happened in History*, Penguin Books, Harmondsworth, 1942, 1967.

12. L'excédent économique ne prend pas seulement la forme d'excédent de nourriture, même si ce dernier fixe les limites de la population urbaine.

13. M. LIPTON. *Why Poor People Stay Poor : Urban Bias in Developing Countries*, Temple Smith, Londres, 1977.

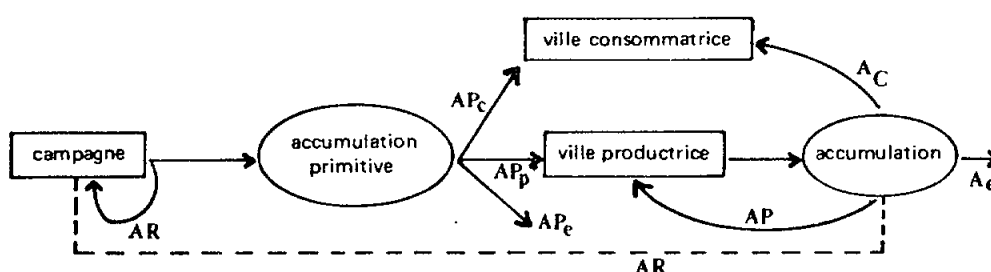
14. M. WEBER. *La Ville*. Aubier-Montaigne, Paris, 1982.

marchandises et d'individus, la levée de tributs et de corvées de tous genres, la manipulation des termes de l'échange au détriment des producteurs ruraux, etc. Dans ces conditions il était naturel que les penseurs postulent le dépassement des contradictions entre la ville et la campagne. Engels alla jusqu'à considérer la grande ville comme un héritage à éliminer à grand-peine¹⁵. Tout cela, cependant, est plus facile à dire qu'à faire. Depuis les civilisations de l'Antiquité jusqu'aux plans quinquennaux imposés par Staline, en passant par la révolution industrielle et l'époque coloniale, le schéma d'*accumulation primitive* est demeuré identique. Ce qui a varié, ce sont les méthodes utilisées pour extraire l'excédent des mains des paysans, chez soi ou à l'étranger, dans les colonies ou les pays dépendants. Même dans la Chine contemporaine, la « priorité aux villes » a joué, par le biais de contrats de travail temporaire que les industries urbaines signaient avec les paysans¹⁶.

Les souffrances associées à l'accumulation primitive sont souvent présentées comme un effort initial de modernisation et d'industrialisation, accompli une fois pour toutes et censé ouvrir la voie à des méthodes d'accumulation nouvelles et moins douloureuses, en d'autres termes comme un prix élevé mais nécessaire à payer pour le décollage de l'économie. La difficulté cependant, c'est qu'une fraction excessive de l'accumulation primitive est allée à la « ville consommatrice » et non à la « ville productrice ». De plus, une part croissante du PNB doit être affectée aux frais de fonctionnement de la ville¹⁷.

Les villes latino-américaines sont prises dans un piège. Leurs frais de fonctionnement sont élevés parce qu'elles sont plus consommatrices que productrices. Cependant, les sources d'accumulation secondaires sont rares et la disproportion entre populations urbaines et rurales fait qu'il est complètement irréaliste de compter sur l'excédent retiré aux campagnes en vue d'assurer le fonctionnement des villes. Il n'est pas davantage possible de compter sur un apport de ressources étrangères. En 1983, selon les estimations de la CEPAL, l'Amérique latine a exporté 30 milliards de capital pour le service de sa dette. L'argumentation développée dans cette section est résumée dans le diagramme 1.

Figure 1
Villes et campagne - Accumulation primitive et secondaire



Légende du diagramme 1 : L'accumulation primitive obtenue aux dépens de la campagne a été mal utilisée : une fraction substantielle est allée vers l'étranger (Ape), la part de la ville consommatrice (APc) est plus grande que celle de la ville productrice (APp), l'investissement dans l'agriculture (Ar) a été trop faible.

Les mêmes faiblesses structurelles affectent l'accumulation secondaire effectuée dans la ville productrice. Une partie est détournée vers l'étranger (Ae), le capital investi dans la ville consommatrice (Ac) réduit les dépenses consacrées à la ville productrice (Ap).

L'indispensable transfert des ressources vers l'agriculture (Ar) ne se produit pas.

Une faiblesse structurelle supplémentaire : Ac va à la ville-haute au détriment de la ville-basse. Il y a sur-investissement dans la ville-haute et sérieux sous-investissement dans la ville-basse.

Il convient ici de nuancer notre propos. La ville consommatrice est en réalité divisée en deux : les riches vivent dans les agréables *barrios altos*, la ville-haute, et les pauvres sont parqués dans la ville-basse composée de bidonvilles, de taudis et de constructions périphériques de mauvaise qualité. La « ville-haute » s'est taillée la part du lion dans l'appropriation des ressources au détriment de la « basse-ville ». Au sein de la « priorité aux villes », il y a une priorité à la ville-haute. Il ne faut pas s'étonner si les villes-hautes d'Amérique latine peuvent se vanter de disposer de facilités supérieures à celles des plus riches villes du nord, alors que les « basses-villes » manquent cruellement de services et de logements. D'un côté, des résidences somptueuses, des jardins et des terrains de golf bien arrosés, des autoroutes coûteuses pour le déplacement des véhicules privés, des hôpitaux et écoles modernes et efficaces mais seulement accessibles à quelques-uns. De l'autre côté, des conditions de logement épouvantables, l'absence de sanitaires et d'eau courante, des transports et des services publics et d'enseignement déficients.

15. F. ENGELS : « La Question du logement », in Engels, Marx, *Utopisme et communauté d'avenir*, Maspéro, Paris, 1976.

16. M. BLECHER : « Peasant Labour for Urban Industry : Temporary Contract Labour, Urban-Rural Balance and Class Relations in a Chinese Country », *World Development*, vol. II, n. 8, 1983.

17. Plus généralement, « l'amélioration des conditions de vie (besoins fondamentaux et produits de luxe) constitue une fraction décroissante de chaque unité supplémentaire de PNB par tête ; le reste va au financement des changements structurels requis par la croissance elle-même, sur ses effets dérivés et sur la gestion des déchets ». (B. SORENSEN : « Energy and Resources », *Science*, vol. 189, n. 4199, juil. 1975).

Compter sur ses propres forces

Que va-t-il maintenant se passer en temps de crise ? Pour les bureaucrates des ministères des Finances ou du Plan, la réponse est claire : les budgets d'austérité s'ajoutant aux nécessités du service de la dette extérieure impliquent la réduction massive des investissements dits « non productifs » et de la consommation collective. Les dépenses consacrées à la ville consommatrice dans son ensemble vont diminuer. La concurrence entre la haute-ville et la basse-ville va devenir plus intense et la priorité aux villes en même temps que la priorité à la haute-ville vont augmenter. Il convient d'accepter cela en tant qu'ingrédient déplorable mais nécessaire de la « guérison par la récession » façon FMI. Il n'existe aucun moyen d'empêcher la détérioration supplémentaire de la situation de ceux qui étaient déjà pauvres. Tandis qu'ils assistent à la rapide concentration de la richesse entre les mains des banques et à la généralisation de la spéculation financière, ils peuvent se consoler en se disant que les classes moyennes sont également touchées. Ils ne sont plus les seuls dindons de la farce.

La logique absurde de ce raisonnement a été contestée par tous ceux qui croient, avec Celso Furtado¹⁸, que la réponse à la crise ne passe pas par la récession et le chômage, et commence par un moratoire sur le service de la dette afin d'aboutir à sa renégociation politique¹⁹.

Quel que soit le résultat du débat entre les partisans et les critiques des politiques inspirées du FMI, une chose est claire. Si difficile qu'elle soit, la situation n'est pas complètement bloquée aussi longtemps qu'il existera des ressources humaines ou physiques non utilisées, sous-utilisées ou mal utilisées qui pourront être mises en œuvre pour la production de biens et de services socialement désirables, sans trop enfreindre les draconiennes restrictions budgétaires actuellement imposées²⁰.

Le principal objectif de cette communication est de montrer que tel est précisément le cas. Une opération de prise en charge urbaine visant à améliorer les conditions de vie dans la basse-ville peut être organisée par l'action de la communauté de base sans attendre des financements massifs venus de l'extérieur. Une telle opération a, bien entendu, des limites évidentes. Elle ne saurait, à elle seule, résoudre la crise économique et générer suffisamment d'emplois pour résorber la masse des chômeurs. De plus, elle ne saurait en aucune manière être utilisée par les autorités locales, régionales ou nationales pour se dérober devant leurs responsabilités. Au contraire, les actions à la base doivent être aidées activement. Cette question sera traitée dans la dernière partie de cette communication. L'auto-prise en charge (*self-reliance*) ne signifie pas l'auto-suffisance, pas plus qu'une stratégie de développement tournée vers l'intérieur ne mène au découplage²¹.

La complexité du marché moderne ne peut pas être appréhendée en le décomposant en un archipel de communautés auto-suffisantes, qu'elles soient rurales, urbaines ou « rurales ». Mais l'auto-prise en charge en termes moraux, politiques et intellectuels rend les gens inventifs et confiants : ils assument leur situation au lieu d'adopter une attitude passive ; en regardant autour d'eux, ils finissent par identifier dans leur environnement des ressources latentes, non utilisées, sous-utilisées ou mal utilisées. La mobilisation de ces ressources peut soulager leur situation.

C'est pourquoi notre message n'est pas celui de l'optimisme sans nuances et de l'idéalisation romantique des mouvements de base et des technologies vernaculaires. Son seul objectif est de mettre l'accent sur les marges de manœuvre potentielles dans des situations par ailleurs complètement bloquées.

La justification macro-économique

Sans remettre en question le rôle dominant de l'accumulation et de l'investissement dans le processus de la croissance économique, il convient de se souvenir que d'autres sources éventuelles de croissance existent. Dans son importante contribution à la théorie de la planification économique, Kalecki souligna la nécessité d'analyser soigneusement les possibilités de croissance ne résultant pas de l'investissement²². Dans le contexte de l'économie polonaise, il utilisa l'équation suivante :

$$r = \frac{i}{k} - a + u$$

r : le taux de croissance

i : la part relative de l'investissement dans le PNB

k : le coefficient de capital

a : le coefficient d'amortissement réel (distinct de l'amortissement comptable)

u : le coefficient d'amélioration de l'utilisation des capacités existantes.

18. C. FURTADO. *Não a recessão e ao desemprego*, Paz e terra, Rio de Janeiro, 1983.

19. I. SACHS : « Internationalisation de l'économie ou développement endogène ? Les enjeux de la crise au Brésil », *Cahiers de l'ISMEA*, Paris, 1984 (à paraître).

20. Le bien-fondé de ces restrictions est un autre problème qui ne sera pas traité dans cet article.

21. I. SACHS : « Internationalisation de l'économie ou développement endogène ? Les enjeux de la crise au Brésil », *Cahiers de l'ISMEA*, Paris, 1984 (à paraître).

22. M. KALECKI, *Selected Essays in the Economic Growth and the Mixed Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1972.

Cette équation ne peut pas être transférée telle quelle à une situation d'économie mixte²³, mais l'insistance de Kalecki à explorer les moyens de faire baisser k et a et d'augmenter u par une meilleure gestion et une meilleure organisation montre le bon chemin. Dans la mesure où cela s'avère possible, r augmentera bien au-delà de ce que l'on pouvait attendre du i .

En d'autres termes, les ressources économisées grâce à la baisse du rapport capital/production, l'extension de la vie utile des équipements et leur utilisation plus intensive pourraient, si elles étaient correctement canalisées, servir de fonds supplémentaires pour le développement de la basse-ville. En conséquence, le problème consiste à identifier au niveau micro-économique, à l'intérieur de l'écosystème urbain considéré comme système de production, les mesures concrètes à prendre, la manière de les appliquer et d'utiliser les ressources ainsi dégagées à des fins socialement légitimes.

Avant d'aborder ces questions, il est indispensable de commenter le concept de « gaspillage »²⁴ dans l'utilisation des ressources. Il se retrouve dans plusieurs situations. Les ressources peuvent être utilisées au-delà de ce qui est requis par une technologie donnée pour cause de négligence, de manque de qualification ou d'ostentation. Puis vient le mauvais choix d'une technologie ou d'un produit ou bien du site de production par rapport aux marchés de consommation. Dans cette hypothèse, l'énergie et d'autres ressources sont gaspillées dans les lignes de transport interurbaines inutilement longues. Il en va de même pour les déplacements intra-urbains : l'énergie, les fonds d'investissement publics, l'argent et le temps des individus sont consacrés à parcourir des distances excessives entre le lieu de travail et le lieu de résidence.

Un exemple encore différent de gaspillage est celui qui consiste à laisser passer l'occasion de récupérer de l'énergie et des matériaux qui autrement seraient gaspillés. A l'extrémité du spectre on trouve le problème subjectif et controversé des styles de vie appréciés du point de vue de leur intensité matérielle et énergétique²⁵.

Si nous passons aux ressources humaines, nous pouvons identifier un bon nombre de situations caractérisées par la non-utilisation de la volonté et de la capacité de travailler, que ce soit sur les marchés du travail²⁶ comme travailleur indépendant, dans les emplois domestiques ou dans des activités sociales non rémunérées. En fait, l'incapacité à ne pas gaspiller le potentiel de main-d'œuvre disponible même dans une période de croissance rapide a été utilisée pour définir le sous-développement²⁷.

Les effets dévastateurs, à long terme, de la récession, s'ajoutant à ce problème structurel, sont faciles à imaginer, compte tenu de la pression constante de nouveaux venus sur le marché du travail. A bien des égards la non-utilisation des potentialités de travail est, de loin, la pire forme de gaspillage, d'autant que les opportunités non saisies sont définitivement perdues : on ne peut stocker les vies humaines.

L'évaluation des degrés de gaspillage devient de plus en plus arbitraire au fur et à mesure que l'on passe des formes les plus évidentes à celles de plus en plus subtiles. L'absence de critères objectifs ne devrait cependant pas nous empêcher de considérer la réduction des gaspillages comme une forme majeure de financement du développement. Le degré élevé de gaspillage structurel dans la plupart des économies du Tiers Monde donne paradoxalement quelques raisons d'espérer.

Par opposition à la « guérison par la récession » préconisée par le FMI, il devrait être possible dans de nombreux pays du Tiers Monde d'alimenter une stratégie de croissance par une authentique « guerre au gaspillage ». Au niveau urbain, les opportunités ne manquent pas, comme nous allons le voir. Nous devrions cependant tirer une leçon des erreurs passées. Nous ne nous intéressons pas à la croissance en tant que telle, ou plus exactement à n'importe quelle croissance. La croissance est une condition nécessaire, mais en aucune manière suffisante, du développement. Si elle est abandonnée au jeu des forces du marché, elle peut tout aussi bien soutenir le *maldéveloppement*²⁸. Les modèles et les usages de la croissance doivent être subordonnés au triple critère d'utilité sociale, de viabilité économique et de faisabilité écologique ou, en bref, à l'écodéveloppement²⁹.

L'écosystème urbain comme potentiel de ressources

Les économistes ont tendance à voir dans les villes le site de nombreuses entreprises dont la concentration crée des externalités à la fois positives et négatives, mais nécessite une infrastructure coûteuse. L'écologie humaine préconise, sans beaucoup de succès à ce jour, l'étude des villes en tant que systèmes écologiques³⁰. Cependant, la plupart des études éco-

23. Kalecki ne prend pas en compte l'existence de capacités non utilisées et de cycles économiques. Il est clair que l'existence de capacités non utilisées, comme c'est aujourd'hui le cas dans de nombreux pays en voie de développement, ne fait que renforcer notre argumentation.

24. Un rapport important soumis au gouvernement français en 1974 a identifié la lutte contre le gaspillage comme le pivot d'une politique de l'environnement (voir C. GRUSON, *La lutte contre le gaspillage*. Rapport rédigé par C. Gruson, La Documentation française, Paris, 1974).

25. I. SACHS : « Developing in Harmony with nature » *Canadian Journal of Developing Studies*, vol. 1, n. 1, Ottawa, 1980.

I. SACHS. « Development Strategies with Moderate Energy Requirements : Problems and Approaches », *CEPAL Review*, 1980.

26. Le pluriel est intentionnel : les marchés du travail sont hautement fragmentés et, d'un point de vue légal, vont du « formel » au criminel, en passant par des degrés variés d'« informel ».

27. Bien entendu, beaucoup dépend de la limite inférieure fixée pour les salaires. Il est contre-productif de les faire descendre trop bas.

28. I. SACHS : « Développer les champs de planification », numéro spécial de *Communautés : Archives des Sciences Sociales de la Coopération et du Développement*, n. 67, janv.-mars 1984.

29. I. SACHS. *Les stratégies de l'écodéveloppement*. Ed. Économie et Humanisme et Ed. Ouvrières, Paris, 1980. I. SACHS : « Ecodéveloppement : concept, application, enjeux ». Texte introductif pour l'*Atelier de l'écodéveloppement* au 5e Congrès mondial de sociologie rurale, Mexico, 1980.

30. S. BOYDEN : « Integrated Studies of Cities considered as Ecological Systems », *Ecology in Practice*, Tycooly International publisher Ltd. Dublin, UNESCO Paris, 1984.

logiques des systèmes urbains menées dans le cadre du programme Homme et Biosphère de l'UNESCO, traitent de l'impact des villes sur l'environnement naturel et sur ses systèmes de production de nourriture, ou bien décrivent en détail les flux énergétiques à l'intérieur de la ville.

La façon d'aborder le problème définie dans cette communication est quelque peu différente. A des fins d'analyse elle propose de considérer la ville comme un écosystème principalement conçu par l'homme avec des analogies paradigmatiques avec les écosystèmes naturels. Une telle perspective met l'accent sur les interrelations et les complémentarités actuelles et potentielles entre différentes activités humaines conduites dans la ville. Chaque fois que possible, les boucles doivent être bouclées et les résidus d'une production transformés en ingrédient d'une autre. L'écosystème urbain apparaît ainsi comme un vaste potentiel de ressources humaines et physiques à identifier et dans lesquelles il faut puiser pour tenter d'arrêter la détérioration (et peut-être améliorer la qualité) de la vie urbaine, particulièrement pour la population de la basse-ville.

Tableau 4

L'écosystème urbain en tant que potentiel de ressources

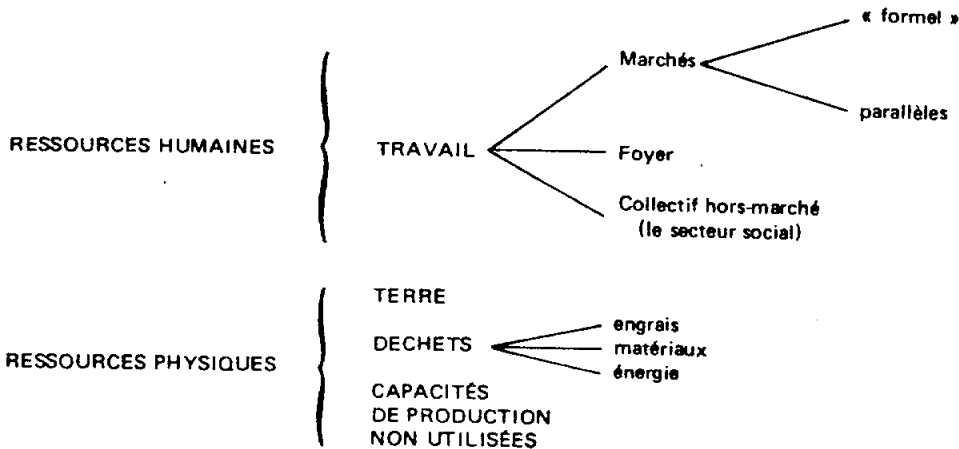
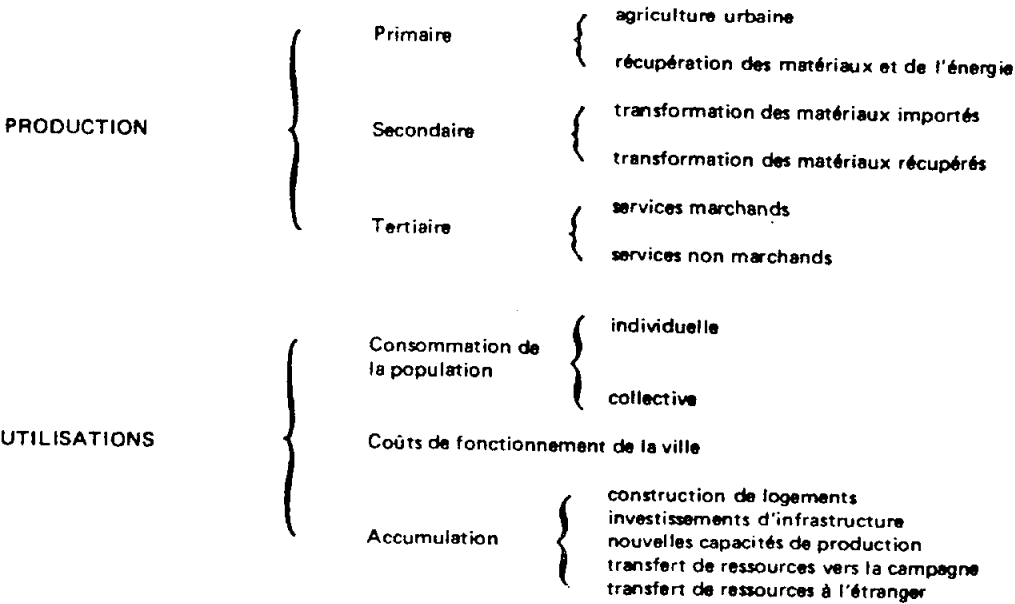


Tableau 5

Production et utilisations de la richesse dans la ville



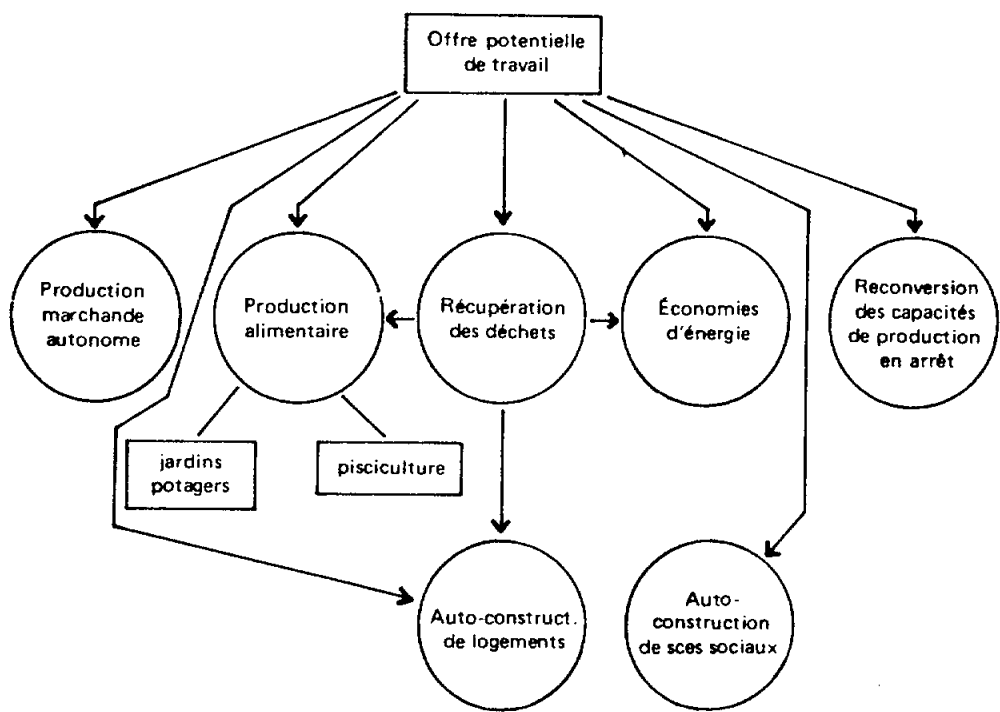
L'analogie entre écosystèmes naturels et urbains en tant que potentiels de ressources est valable dans la mesure où les ressources n'existent pas en tant que telles. Elles ne sont que des fragments de l'environnement, naturel ou urbain, que les gens apprennent à utiliser pour des besoins spécifiques. La connaissance de l'environnement, ou, si l'on préfère, la culture, est donc une composante essentielle du concept même de ressource. Et l'inventivité, l'ingéniosité déployée à transformer en ressources les choses qui nous entourent, est un atout culturel important pour un développement plus autonome. Il ne s'agit pas de renoncer à disposer d'autres ressources mais de faire le meilleur usage des opportunités locales en les combinant avec le flux de ressources externes dans la mesure où il en existe.

Les ressources humaines et physiques potentiellement disponibles dans l'écosystème urbain sont décrites plus bas.

Le tableau 5 contient une classification des formes et des utilisations de la production de la richesse.

Pour des raisons évidentes, la recherche des stratégies plus autonomes dans le cadre urbain ne peut concerner l'ensemble de ces activités. Celles qui ont le plus grand potentiel en termes génériques (sous réserve de vérifier les conditions réelles existant dans une ville donnée) ont été répertoriées dans la figure 2.

Figure 2

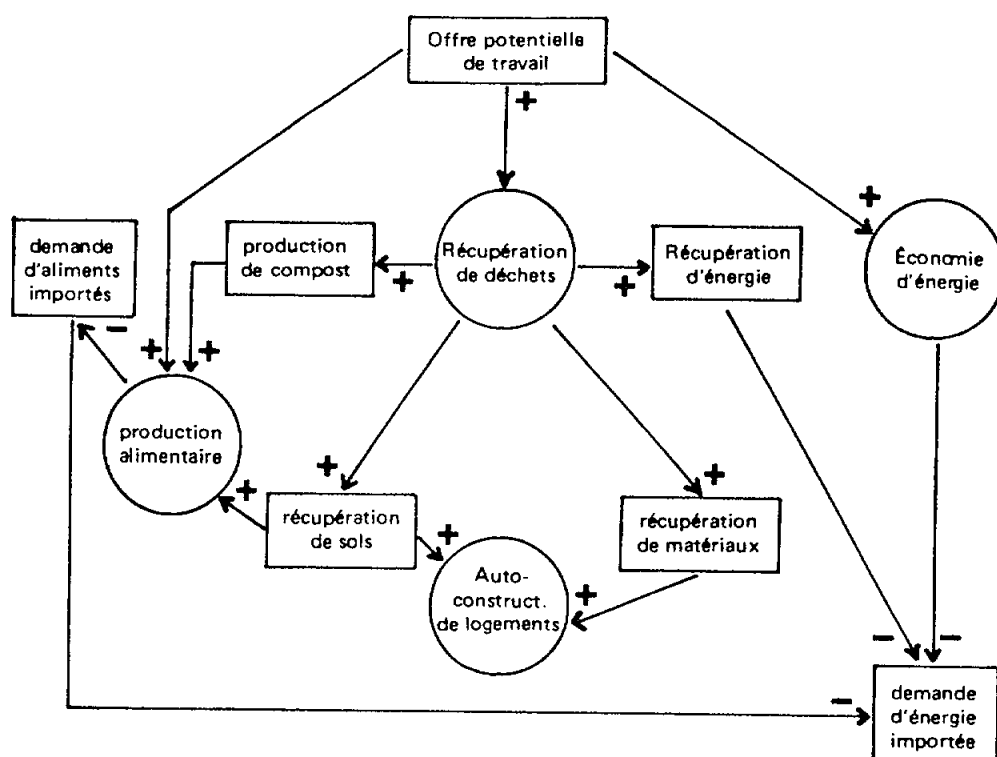


L'interface alimentation-énergie

Parmi les objectifs poursuivis, il faut relever celui d'une plus grande autosuffisance alimentaire et énergétique. L'importance de ces deux problèmes saute aux yeux. L'approvisionnement quotidien en nourriture et en combustibles pour la cuisson, de même que les dépenses de transport, absorbent une part croissante et disproportionnée des budgets familiaux. Les prix alimentaires ont augmenté en termes réels, aussi bien à cause des coûts plus élevés de l'énergie et des engrais qu'en raison de la préférence des agriculteurs et des gouvernements pour les cultures d'exportation (ou bien pour la canne à sucre destinée à fournir des carburants à partir de la biomasse) au détriment des cultures de base. La suppression des subventions aux produits alimentaires et aux carburants, préconisée par le FMI, ne peut que faire empirer une situation déjà intenable. Les récentes émeutes de la faim en Tunisie, au Maroc et en République Dominicaine, montrent bien qu'il s'agit là d'une question explosive. En outre, il ne faut pas oublier que les habitants des basses-villes sont aussi ceux qui sont les plus dépendants des systèmes de transport en commun déficients : ils consacrent beaucoup de temps et d'argent à se déplacer de leur lieu d'habitation à leur lieu de travail. La seconde

raison d'organiser une opération d'auto-prise en charge urbaine à propos de la nourriture et de l'énergie est qu'elles sont étroitement liées. En se concentrant sur l'interface alimentation-énergie, on peut articuler une stratégie globale, schématiquement représentée dans la figure 3.

Figure 3
Interface énergie-alimentation dans la ville



Le traitement des déchets

Le traitement des déchets et des eaux usées joue un rôle central, dans la mesure où il fournit des emplois productifs supplémentaires et où il génère des intrants de la production de nourriture et d'énergie en même temps que l'auto-construction de logements. Les gravats provenant des démolitions servent à régénérer les terrains détériorés par l'érosion à des fins de production agricole ou de construction de logements. Après tout, les ordures ne sont rien d'autre qu'un mélange de matières premières³¹. En termes macro-économiques, le recyclage des déchets abaisse le coefficient de capital, dans la mesure où l'investissement par unité de production dans cette activité est inférieur à celui qui serait par ailleurs nécessaire pour produire les matériaux, l'énergie ou les engrais ainsi récupérés (ou pour fabriquer les produits d'exportation qui permettraient de les acheter).

Il existe aujourd'hui des technologies bon marché pour le traitement des eaux usées ou des rivières polluées. A Piracicaba au Brésil, par exemple, un projet pilote utilisant la jacinthe d'eau a bien réussi et se trouve actuellement repris dans plusieurs autres villes³². Il faut noter que la récupération efficace des déchets, tout comme la plupart des activités faisant partie d'une stratégie d'auto-développement urbain, a besoin de l'appui constant de la population. Les campagnes éducatives, la participation des mouvements écologiques et de la jeunesse³³ pourraient apporter une contribution de grande valeur.

L'agriculture urbaine

La production de nourriture dans la ville et à sa périphérie est subordonnée à l'existence de terrains, publics ou privés, susceptibles d'être transformés, de manière permanente ou temporaire, en potagers individuels ou en jardins maraîchers collectifs de plus grande surface dans les écoles ou les usines, produisant essentiellement pour la consommation familiale des jardiniers. La production de nourriture fraîche pour le marché local peut également être en-

31. D. MORRIS : « City-States : Laboratories of the 1980s », *Environment*, vol. 25, n. 6, juil.-août 1983.

32. Ch. TAVARES DE LIMA : « Aguapé da pé », *Boletim de Interior*, Janv.-févr. 1984.

33. Les élèves pourraient se mettre à récupérer, chez eux, journaux et verres et à les apporter à l'école. Le produit des ventes pourrait être utilisé pour acheter aux jeunes des articles de sport. Pour des exemples de procédures institutionnelles réussies en collaboration avec les autorités locales et les mouvements associatifs au Japon et aux Pays-Bas, voir : W. CHANDLER : « Material Recycling : the Virtue of Necessity », *Worldwatch Paper* 56, Washington, 1983.

visagée à condition d'être forte utilisatrice de main-d'œuvre et d'une haute productivité. La terre est trop précieuse dans les villes pour être gaspillée. Les nutriments, récupérés des déchets humains et organiques produits dans la ville, constituent un atout potentiel de grande valeur³⁴.

Dans la plupart des grandes villes, il existe de considérables possibilités d'expansion de l'agriculture urbaine³⁵, en appliquant des mesures fiscales discriminatoires contre les propriétaires de terrains urbains qui, à des fins de spéculation foncière, restent libres. Il faut garder présent à l'esprit que la mise en culture d'une parcelle en milieu urbain est une décision facilement réversible. Toutes les réserves de sols prévues pour l'expansion future de la ville pourraient, dans l'intervalle, produire de la nourriture. Les cours intérieures, les écoles, les usines et les terrains publics non constructibles (par exemple, les bandes de terrain situées sous les lignes à haute tension) pourraient offrir des possibilités permanentes de jardinage.

Le lancement d'une campagne d'incitation à la production d'aliments en ville constitue une expérience peu coûteuse et sans risque.

Cependant, à l'exception de la Chine, on en connaît peu d'exemples dans le Tiers Monde³⁶, contrairement à l'intérêt que les Américains, les Australiens et les Européens portent à la nourriture produite à domicile, souvent beaucoup plus comme activité de loisir que comme nécessité ou convenance économique. Cependant, les arguments de plus grande sécurité alimentaire et de réduction simultanée du coût de la vie sont mis en avant dans l'important projet « Corne d'abondance » visant à augmenter la production locale de nourriture dans différents États des États-Unis³⁷. La crise de 1981 a suscité le développement rapide de potagers ouvriers en Pologne. Tous les terrains libres à l'intérieur de la ville de Varsovie furent occupés sans que les autorités réagissent. Selon la FAO, en 1974-75 l'offre de nourriture produite par les consommateurs n'était que de 4 % à Rio de Janeiro, 7 % à Porto Alegre et 8 % à Curitiba³⁸. Il faut mettre ces chiffres en rapport avec les fortes pertes de terres au profit des villes, des routes et des usines³⁹.

Cette réticence a des motivations principalement culturelles. Les émigrants de la première génération en provenance des régions rurales n'acceptent pas l'idée de cultiver la terre ou de jardiner en ville. L'absence de connaissances et de techniques appropriées est une explication supplémentaire de la lenteur des progrès. On signale tout de même de très hauts rendements dans l'agriculture organique et dans la pisciculture intensive pratiquée dans des bassins par les instituts de recherche et de producteurs individuels travaillant dans des climats tempérés⁴⁰. Toutefois, aucun effort comparable n'a encore été accompli pour les pays tropicaux malgré le fait que les saisons de croissance pour l'agriculture y sont plus longues.

En l'espèce, la contribution potentielle de l'agriculture urbaine à l'alimentation des habitants de la basse-ville est difficile à apprécier, d'autant que le manque d'eau et la pollution peuvent constituer des facteurs de limitation. Comme ordre de grandeur, on peut prendre l'estimation de Morris⁴¹ sur la base d'une saison de croissance de six mois : un régime alimentaire équilibré peut être obtenu à partir d'un peu plus de 1000 mètres carrés pour une famille de cinq personnes. Un jardin de 200 mètres carrés pourrait, dans ce cas, permettre à la famille de joindre les deux bouts en lui fournissant un cinquième de sa ration alimentaire optimale (en fait, beaucoup plus, si l'on prend en compte les niveaux actuels de consommation, de beaucoup inférieurs). En conséquence, 425.000 familles, soit un quart de la population de São Paulo, auraient besoin de 8.500 hectares. Il faut comparer ce chiffre à celui de 60.000 hectares de terrains libres à l'intérieur de la municipalité de São Paulo. Bien sûr, des potagers plus réduits de 50 à 100 mètres carrés sont également envisageables.

Les paysans doivent-ils voir dans le développement de l'agriculture urbaine une menace à leur activité ? Si la production de l'agriculture urbaine va aux pauvres des villes qui souffrent de la faim parce qu'ils n'ont pas les moyens d'acheter davantage de nourriture, les paysans ne seront pas affectés. De toute manière, une plus grande autonomie des villes en matière alimentaire n'est qu'une question de degré. La production de nourriture *intra muros* peut constituer un apport matériel et moral aux couches disposant des plus bas revenus, mais pas à la population citadine dans son ensemble. En compensation les efforts visant à établir des liens directs entre les consommateurs des villes et les producteurs des campagnes avoisinantes peuvent être mutuellement bénéfiques en contribuant à réduire les marges des intermédiaires. Pour la même somme d'argent, les habitants des villes achèteront davantage de nourriture et les ventes des paysans s'accroîtront.

Récupération et économies d'énergie

Les résultats pourraient être plus spectaculaires en ce qui concerne l'énergie si l'on en juge par les travaux actuellement effectués sous la pression de l'augmentation des prix de

34. A la fin du siècle dernier, Paris était un grand centre de production et d'exportation de salades primeurs. La production atteignait annuellement 50 kilos par tête d'habitant grâce à l'utilisation adroite du crottin de 100.000 chevaux qui existaient dans les villes. Voir P. KROPOTKIN. *Fields, Factories and Workshops tomorrow* (Ed. by C. Ward), George Allen and Urwin, Londres, 1899 (1974). G. STANHILL. *An Urban Agro-Ecosystem : the Example of Nineteenth Century Paris*, non publié, 1976.

35. Y compris la volaille, l'élevage d'animaux de petite taille et la pisciculture dans de petits bassins.

36. Parmi ces exemples, celui des communautés « urbaines » de Curitiba, idéalisées par Jaime LERNER (« The City and Scale : one turn less of the screw », *Development*, 1982.2), celui de la ceinture verte de Madras (Alan TURNER. *The Urban Fringe in Developing Countries*, IUCN/1981) et les *zonas verdes* de Maputo et Beira au Mozambique.

37. R. RODALE. *The Cornucopia Papers*, The Rodale Press, Emmaus, Pa. 1982.

38. C. NEWLAND : « City Limits, Emerging Constraints on Urban Growth », *Worldwatch Paper 38*, Washington, 1980.

39. Le cas le plus dramatique est peut-être celui de l'Égypte : en moyenne 26.000 hectares de terres cultivables de première qualité sont perdus chaque année en dépit d'un rapport homme/terre très favorable (C. NEWLAND « City Limits, Emerging Constraints on Urban Growth », *Worldwatch Paper 38*, Washington, 1980).

40. Voir, par exemple, les travaux de l'Institut Rodale aux États-Unis et le mouvement de « permaculture » en Australie, au Japon et au Royaume-Uni (P. STRANGE : « Permaculture : Practical Design for Town and Country in Permanent Agriculture », *The Ecologist*, vol. 13, n. 213, Londres, 1983). La permaculture se veut une démarche à l'égard de tout site rural ou urbain et qui vise à concevoir de manière écologique des systèmes de production de nourriture dans lesquels le recyclage des déchets joue un rôle important. La permaculture n'est pas une collection de techniques isolées, mais un ensemble de principes de conception. La ressemblance est frappante avec le concept d'*éco-design* mis en avant par Eduardo Neira en relation avec le logement et l'habitat.

41. D. MORRIS : « City-States : Laboratories of the 1980s », *Environment*, vol. 25, n. 6, juil.-août 1983.

l'énergie aux États-Unis⁴² et dans d'autres pays industrialisés. Bien sûr, les grandes villes du Tiers Monde sont moins consommatrices d'énergie que leurs homologues américaines ou européennes, dans la mesure où ces dernières ont des besoins de chauffage. La marge disponible pour les économies d'énergie est donc d'autant plus faible. Toutefois, on peut faire beaucoup en matière d'économie d'énergie dans l'industrie⁴³ et dans les villes grâce à des méthodes classiques et d'autres qui le sont moins. Parmi ces dernières, il convient de citer :

- la récupération d'énergie des décharges publiques transformée en biodigesteurs géants au moyen d'une technique bon marché développée à la CETESB de São Paulo ; le méthane ainsi récupéré à partir des ordures urbaines suffirait à alimenter tous les autobus de la ville, comme c'est par exemple le cas à Modesto en Californie ;
- la récupération d'énergie des eaux d'égoûts (par exemple à New Delhi), une des variantes de l'idée étant d'utiliser les boues des eaux d'égoûts comme engrais pour les arbres à leur tour transformés en combustibles (par exemple à Hagerstown dans le Maryland) ;
- Les économies d'énergie par un meilleur entretien des camions, autobus, machines de travaux publics, etc. En temps de crise, les budgets d'entretien sont souvent diminués, alors que c'est le contraire qui devrait se passer. Un meilleur entretien garantit une plus grande longévité du matériel (c'est-à-dire qu'il réduit le coefficient d'amortissement réel, tout en économisant le carburant). Au Brésil, une réduction de 5 % de la consommation en carburant des camions et autobus est un objectif modeste. Mais l'argent ainsi économisé pourrait assurer les salaires d'une centaine de milliers de mécaniciens assurant l'entretien de ces véhicules, pour ne pas parler des économies de devises résultant d'une réduction de la facture pétrolière. Il s'agit certainement là de l'exemple le plus clair de substitution du travail humain au pétrole ;
- les économies d'énergie par une réorganisation des systèmes de transport en commun (par exemple à New Delhi et à Curitiba) ; des résultats spectaculaires ont été obtenus par la simple utilisation du software ;
- la récupération d'énergie des chambres froides en les couplant avec les séchoirs pour produits alimentaires et en introduisant la cogénération de froid et de chaleur dans la conception des équipements pour les industries agro-alimentaires ;
- les économies d'énergie en étudiant le potentiel existant pour l'utilisation de l'énergie en cascade, en raisonnant à l'échelle d'un quartier et non pas à celle d'une entreprise.

La boucle énergie-alimentation schématisée dans la figure 2 peut maintenant être fermée. Les économies et la récupération d'énergie contribuent conjointement à la réduction de la facture pétrolière. Il en va de même pour l'augmentation de la production locale de nourriture, dans la mesure où les réductions des importations de produits alimentaires entraînent des économies d'énergie pour leur transport. Une plus grande autosuffisance énergétique et alimentaire n'est pas un rêve utopique.

Auto-construction de logements

Pour être complet, quatre autres composantes d'une stratégie d'auto-développement urbain, fondées elles aussi sur l'utilisation du potentiel de travail doivent être évoquées (voir fig. 2). La première, et de loin la plus importante, est l'auto-construction communautaire de logements⁴⁴. La reconstitution des terrains avec les gravats peut jouer un rôle important dans la création de banques municipales de terrains disponibles pour les projets d'auto-construction de logements. Les matériaux récupérés dans les décharges peuvent abaisser les coûts de construction.

Et l'auto-production des services sociaux

Les mouvements de base actifs dans la promotion d'une stratégie d'auto-développement urbain pourraient aider les familles intéressées à organiser en commun des services d'accueil de la petite enfance ou d'autres avec le soutien des autorités⁴⁵.

Reconversion des capacités non utilisées

Les syndicats et les organisations professionnelles peuvent avoir des idées concrètes sur les nouveaux produits qui pourraient être mis sur le marché en utilisant l'appareil de pro-

42. D. MORRIS. *Self-Reliant Cities, Energy and Transformation of Urban America*, Sierra Books, San Francisco, 1982.

43. Une récente étude de la Banque Mondiale estime de 37,8 à 65,5 millions de Tep par an les économies d'énergie possibles à court terme dans les pays développés. Cependant, des investissements de 8,1 à 19,3 milliards de dollars seront nécessaires. Les dépenses correspondant à 1 Tep économisé par an varient de 175 à 350 dollars. Il faut mettre ce chiffre en regard avec le prix actuel de 1 Tep : 200 dollars (H. KOHLI ; E. SEGURA : « Les économies d'énergie industrielle dans les pays en développement », *Finances et Développement*, déc. 1983).

44. J. TURNER. *Housing by People, towards Autonomy in Building Environments*, Marion Boyars Londres 1976 ; Ch. CORREA — Self-help City : The Internal Organization of Metropolitan Areas, UN, World Population Conference 1974, Symposium on Population, Resources and Environment, Stockholm, sept. 1973.

45. S. PASSARIS : « Quand les usagers s'auto-organisent : les collectifs enfants/parents », *Correspondances Municipales*, n. 233, déc. 1981, p. 47-49.

duction en arrêt. Leur dialogue avec les entrepreneurs et les associations de consommateurs devrait être encouragé⁴⁶.

« Feito com casa »

Les artisans et travailleurs indépendants travaillant à domicile devraient être aidés dans la recherche de débouchés pour leurs produits sur le marché régulier. L'initiative prise à cet égard par le Secrétariat à la Planification de la ville de São Paulo (SEMPA) constitue un pas dans la bonne direction.

Acteurs et institutions

Nous allons maintenant traiter des acteurs et des institutions impliqués dans l'écodéveloppement urbain (voir tabl. 3).

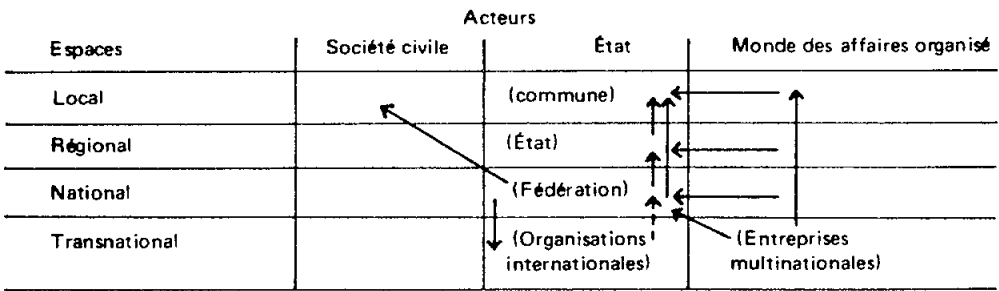
Comme nous l'avons vu, l'écodéveloppement urbain réclame une connaissance minutieuse des besoins sociaux urgents et des ressources latentes de la ville. Les identifier et les faire converger nécessitent la participation constante et effective des organisations de base et des associations de citoyens, en raison de leur implication quotidienne dans la spécificité territoriale de chaque quartier. La planification du développement urbain réclame que l'on descende à ce niveau, même si elle ne peut exclusivement être mise en œuvre au plus bas niveau de désagrégation. La complexité d'une grande ville, d'une région ou d'un pays ne peut se résoudre à un archipel d'unités locales autonomes.

La signification de la *participation* doit être explicitée en raison des fréquents usages abusifs de ce terme. L'association formelle et passive des organisations communautaires avec des politiques initiées par les autorités constitue une pâle imitation de ce qui est requis et, au pire, une couverture grotesque pour les régimes autoritaires. Une participation authentique devrait se mesurer à la capacité d'initiative conquise par la communauté, à l'espace laissé aux expériences locales en vraie grandeur, au degré de symétrie dans les relations entre les citoyens et les différents niveaux de gouvernement, aux mécanismes existants de concertation et de résolution de conflits, à la nature des processus de planification⁴⁷, à l'accès aux moyens de communication, mais aussi à la capacité des organisations communautaires à trouver un équilibre entre leur rôle de critiques de l'ordre existant et celui de forces de proposition de solutions constructives. Bien entendu, il y a place pour les deux.

En d'autres termes, il est nécessaire d'étudier la place laissée à une participation authentique par le jeu formel des institutions et le déroulement réel du processus politique, à la fois dans ses dimensions partisans et non partisans⁴⁸.

L'interaction entre les acteurs du processus de développement est étroitement liée aux articulations des espaces du développement, local, régional, national et transnational⁴⁹.

Figure 4
Relations entre le développement, les espaces et les acteurs
(le régime autoritaire de marché libre)



Cette figure schématise la situation d'un système autoritaire et hiérarchisé en prise sur une économie de marché libre. Les deux principales sources de pouvoir sont le gouvernement central et les entreprises multinationales.

La figure suivante introduit le contre-pouvoir nécessaire au fonctionnement d'une démocratie idéale. Pour des raisons de lisibilité des flèches de la figure précédente n'ont pas été reproduites. La réalité de la plupart des pays se trouve entre ces deux modèles.

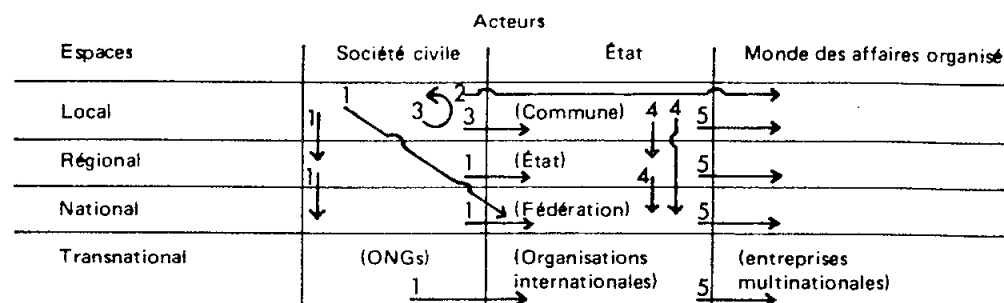
46. Pour une analyse des efforts d'avant-garde de l'organisation syndicale d'entreprise de l'usine Lucas au Royaume-Uni, voir M. ROGALSKI et C. YAKUBOVICH. *Réflexions sur les stratégies de reconversion des industries d'armement*, EHESS-CIREP, Paris, 1980.

47. Idéalement, ce processus devrait se fonder sur un engagement social sans ambages, du planificateur (advocacy planning), faire une large place à la participation et mener à des arrangements contractuels entre les acteurs de développement, éventuellement sous la forme de contrats de programme pluriannuels (voir O. GODARD. *Aspects institutionnels de la gestion intégrée des ressources naturelles et de l'environnement*. Ed. de la Maison des Sciences de l'Homme, Paris, 1980, et I. SACHS : « Développement local et sorties de crise dans la société industrielle », *Futuribles*, Paris, 1984).

48. K. KOTHARI. *Non-party Politics*, communication préparée pour UNRISD.

49. IFDA Dossier 17. *Building Blocks for Alternative Development Strategies. A progress Report from the Third System Project*, Nyon, Suisse, mai-juin 1980. *Development Dialogue* 1981 : 1 Alternatives for Survivors. A report from the Third System Project, p. 68-101, The Dag Hammarskjöld Centre, Uppsala, 1981.

Figure 5
Relations entre le développement, les espaces et les acteurs
 (contrôles démocratiques)



- Les flèches marquées (1) dénotent l'existence d'un système politique véritablement démocratique.
- La flèche (2) représente l'autogestion dans les entreprises.
- Les flèches (3) représentent la démocratie locale et l'émergence d'un « tiers système de pouvoir » (voir IFDA Dossier 17). Si importantes que soient (3), elles ne peuvent être dissociées de (1) et (2).
- Les flèches (4) dénotent un système politique au sein duquel les échelons inférieurs peuvent réellement défendre leur point de vue devant le pouvoir central.
- Les flèches (5) garantissent un gouvernement efficace et un contrôle international sur le monde des affaires organisé.

Les figures 4 et 5 schématisent le champ extrêmement complexe de l'analyse institutionnelle. La figure 5 indique les plus importants des liens horizontaux, verticaux et transversaux dans le cas idéal d'une démocratie effective à tous les niveaux, dont la ville fait partie intégrante. Ainsi on ne peut dissocier la planification d'une plus grande autonomie urbaine d'un contexte institutionnel plus large. C'est pourquoi il importe de faire ici quelques observations.

L'articulation verticale des espaces de développement peut être facilitée par l'application du principe de subsidiarité, c'est-à-dire en ne prenant pas à un niveau plus élevé les décisions qui peuvent être prises au niveau local. Toutefois il ne faudrait pas que l'accent mis sur la prise de décision locale revienne à désengager de leurs responsabilités les instances supérieures. Le principe d'équité exige d'elles qu'elles procèdent à une juste redistribution des ressources en prenant aux plus riches (régions ou individus) pour les transférer aux plus pauvres. Il leur incombe en outre de rendre compatibles les différents plans locaux de développement et de mettre en œuvre des projets intéressant la totalité de la région ou le pays, par exemple dans le domaine des transports et des communications. C'est pourquoi, leur participation (qui ne signifie pas pour autant suprématie) aux décisions locales peut être utile. Le principe de subsidiarité nécessite, d'une part, une plus grande cohérence au niveau local et, d'autre part, une nouvelle relation entre les niveaux de prise de décision⁵⁰.

Une bonne façon d'éviter l'arbitraire dans l'acceptation ou le refus du soutien aux initiatives locales de développement par les autorités locales consiste à mettre en place des règles automatiques ou semi-automatiques de transfert de ressources.

La crainte est souvent exprimée que l'accent mis sur le développement local engendre des effets pervers sous la forme de patriotismes de clocher exacerbés. Ce danger existe certainement, mais pour citer une fois encore l'excellent article de D. Morris⁵¹, la tendance à s'enfermer, inhérente à la recherche d'autonomie locale, peut être compensée par l'ouverture que donnent les moyens de communication modernes. Cela nous renvoie à la vision de la société du futur de Toynbee⁵² où chacun, tout en appartenant à une communauté donnée, partage la culture mondiale et peut interagir par-delà les océans et les continents, avec les individus qui ont les mêmes intérêts ou passe-temps.

La communication peut jouer un double rôle très positif, en tant que puissant moyen de contrôle social sur le fonctionnement des systèmes politiques et administratifs, et comme outil pour la mise en réseau horizontale de communautés intéressées à échanger des expériences, des technologies et des produits culturels.

En conclusion

*Vivir con lo nuestro*⁵³. Le titre de ce livre récent qui discute la crise argentine suggère clairement que compter sur ses propres forces est la seule ligne de conduite réaliste dans la situation actuelle, également applicable aux villes, aux nations et au Tiers Monde en général, sous forme d'auto-prise en charge collective⁵⁴.

50. D. MORRIS : « City-States : Laboratories of the 1980s ». *Environment*, vol. 25, n. 6, juil.-août 1983.

51. D. MORRIS : « City-States : Laboratories of the 1980s ». *Environment*, vol. 25, n. 6, juil.-août 1983.

52. A. TOYNBEE. *Survivre : sept questions sur le futur*. Marabout, Verviers, 1974.

53. A. FERRER. *Vivir con lo nuestro*. El Cid Editor, Buenos Aires, 1983.

54. Pour les concepts de « Self-Reliance » (traduits ici comme auto-prise en charge) et « Self-Reliance » collective, voir *What Now*. Le rapport Dag Hammarskjöld préparé à l'occasion de la 7ème session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies, Uppsala, 1975 ; J. GALTUNG, P. O'BRIEN, R. PREISWERK. *Self-Reliance A Strategy for Development*. Bogle-L'Ouverture Publications Ltd. Londres, 1980, et K.R. HOPES : « Self-Reliance and Participation of the Poor in the Development Process in the Third World ». *Futures*, vol. 15, n. 6, déc. 1983.

La priorité accordée à une plus grande autonomie alimentaire et énergétique offre un point de départ pour concevoir et mettre en place par étapes une stratégie urbaine inspirée de la démarche de l'écodéveloppement. Les possibilités ne doivent cependant pas être surestimées. Il faudra beaucoup plus pour surmonter la crise actuelle. D'une manière plus générale, la situation urbaine ne peut être dissociée de ce qui se passe dans les campagnes. Une partie de la crise urbaine est due aux flux d'immigrants en provenance des zones rurales où ils sont dans l'impossibilité de gagner leur vie même misérablement.

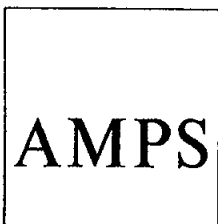
Les investissements nécessaires pour les loger dans les villes sont bien plus importants que les budgets qu'il faudrait leur consacrer pour leur donner des emplois agricoles ou para-agricoles, si l'accès à la terre était rendu possible par des mesures institutionnelles appropriées. Une stratégie globale de développement est, de toute évidence, un préalable au succès de toute politique visant à faire face à la situation urbaine et rurale. L'expérience historique de l'Italie du nord-est et du centre⁵⁵ et l'aménagement du territoire en République Fédérale d'Allemagne au lendemain de la seconde guerre mondiale, pour ne prendre que ces deux exemples, renforcent le postulat avancé par Sabri Abdalla selon lequel les pays du Tiers Monde doivent s'industrialiser sans déraciner les paysans⁵⁶.

55. G. FUA et C. ZACCHIA. *Industrializzazione senza fratture*. Società Editrice il Mulino, Bologne, 1983.

56. I.S. ABDALLA : « Dépayssanisation ou développement rural ? Un choix lourd de conséquences ». *IFDA Dossier 9*, juil. 1979, Nyon, Suisse.



Virginia Huneus, Chili, 1984
 ... « Et sur toutes grèves de ce monde, l'esprit du dieu fumant
 déserte sa couche d'amiante »...
 Saint John Perse.



ISPW. 1/5
November 1984

For a new international order:

WORLD SOCIAL PROSPECTS STUDY ASSOCIATION

First International Social Prospects Week

(Geneva, 5-9 November 1984)

MUNICIPAL ARTS POLICY

From Vision to Reality

by

D. Paul Schafer

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

MUNICIPAL ARTS POLICY

When the city ceases to be a symbol of art and order, it acts in a negative fashion: it expresses and helps to make more universal the fact of disintegration.

Lewis Mumford
The Culture of Cities

The arts are on the march in towns and cities all over the world. Not only are municipalities becoming the new spawning grounds for innovative arts activity, but also municipal arts development is rapidly becoming the new frontier in total arts development. As this happens, there is a greater and greater need for visionary and vigorous municipal arts policies - policies capable of having a profound impact on the whole character of local life.

THE NEED FOR MUNICIPAL ARTS POLICY

There is no doubt that numerous opportunities are opening up at the municipal level for arts development. There are many reasons for this, but two in particular predominate.

The most obvious one has to do with the fact that opportunities are becoming exhausted at other levels of activity. As it becomes harder and harder to evolve new programs and increase funding at the provincial, national and international level, the focus of attention shifts to the municipal level. As a result, it is possible to detect the same spirit of excitement and adventure that characterized provincial and federal arts development two decades ago invading municipal arts development

today. This is where the action is, and is going to be, for some time in the future. Here is where the really inventive structures are going to be created, programs devised, and funding sources cultivated which are required to sustain a high level of arts development in the future.

The more substantive reason has to do with the growing realization, long-overdue, that art is, and always has been, a grass roots affair. Regardless of how well-known artists and arts organizations have become on the provincial, national or international scene, what is undeniable is the fact that they learned the secrets of their trade and sharpened their skills in local surroundings. As the original sources of artistic activity, municipalities are seminal springs for the discovery and nourishment of creative talent. As Northrop Frye recently put it, "painters and writers are not acts of God; they come out of specific communities and are the individual points where those communities have become articulate." And what is true for painters and writers is equally true for composers, choreographers, curators, architects, and many other types of creative people.

It follows from this that what is needed at this juncture are dynamic and forceful policies which can capitalize on these countless opportunities. Such policies must be able to exploit these opportunities to the full, while, at the same time, preventing the arts from flying off in all directions, or running out of control. For while the time is ripe for municipal artistic expansion, every precaution must be taken to ensure that the end result is not chaos.

If municipal arts policy is needed to exploit the opportunities, it is also needed to solve the problems. These problems, which are compounding daily in number, complexity and severity, tend to be of two types. First, there are the symptomatic problems. Included here are: increasing public and private funding for municipal arts development; sustaining the capital and operating costs of artists and arts organizations; acquiring suitable facilities and storage space; evolving more effective administrative structures; sorting out the respective roles and responsibilities of community arts councils and municipal governments; improving the quality of support services; and reconciling the professional and recreational dimensions of arts development. Then there are the generic problems. Included here are: winning respect for the arts in the hearts, minds and actions of political, corporate and professional leaders; getting authorities at the provincial, national and international level to take municipal arts development seriously; broadening the base of community support; working out compatible cost-sharing arrangements among the various levels of government; and converting the arts community into a more powerful and cohesive force.

What municipal arts policy offers here is a way of solving these problems which is methodical and deliberate. It does so in two ways. First, it provides a coherent and comprehensive framework within which these problems can be analysed, compared, and ordered. Second, it assures a rational, aggressive and systematic attack on these problems. In so doing, it brings to an end the piecemeal and partisan approach to problem-solving which has long hampered municipal arts development.

One of the advantages of this is a more efficient utilization of resources. This is yet another reason why municipal arts policy is needed. While it is imperative to use resources prudently in all fields at all times, it is particularly imperative in the arts at the present time. The reasons for this are readily apparent. On the one hand, it is necessary to put a stop to the erroneous impression that artists are frivolous, irresponsible and wasteful, particularly when nothing could be farther from the truth. On the other hand, it is necessary to conserve resources when they are required the most. For given the present economic situation and prospects for the future, it is absolutely essential for people in the arts to ensure that duplication is eliminated, wastage is avoided, and funds are utilized to maximum advantage.

There is one final area where municipal arts policy is required. It has to do with the need for a common meeting ground and language of communication which is comprehensible to all of the various individuals and institutions involved in community arts development.

Without question, one of the greatest barriers to arts development has been the inability of artists, politicians, businessmen, bureaucrats and other professionals to talk to each other. The result has been a deplorable and debilitating situation: civic leaders feel threatened by the arts because they do not really understand what the arts are all about or why they are of crucial importance to community well-being; artistic leaders feel frustrated and alienated because their efforts to make communities more exciting and civilized places in which to live are so often ignored or misunderstood. Obviously, what is needed here is a common meeting ground and language of communication

which is acceptable to all parties. Municipal arts policy provides this, partly by recasting the artistic message in a style and format which politicians, businessmen and other local leaders can understand, and partly by making it easier for the arts community to make its case known to the public. This may well prove to be the greatest advantage of municipal arts policy of all, since it may contain the elixir which is required to make the arts an integral part of community life.

THE NATURE OF MUNICIPAL ARTS POLICY

Despite the growing interest in municipal arts policy which is evident throughout the world, there is still a great deal of uncertainty about what it really is. This makes clarification of the nature of such policy one of the most pressing requirements in the field today.

Stated simply, municipal arts policy is a holistic statement of the ideals, principles, objectives, priorities, procedures and strategies governing municipal arts development. It is holistic in the sense that it is concerned with every conceivable aspect of arts development, and not just with capital facilities as so many seem to assume. As such, it is concerned with the quality and nature of programs, funding sources, educational requirements, the multifarious activities of arts councils, the circulation of information, the training of personnel - indeed everything that promotes or hampers arts development at the local level. It is a statement in the sense that it is a printed document, a tape, a recording, or some other type of audio-visual device.

It follows from this that municipal arts policy is both a product and a process. As a product, it is a tangible entity that can

be circulated and shared by large numbers of people, and if necessary, the whole community. As a process, it is evolved, evaluated and revised over time through the collaborative efforts of many different types of individuals and institutions.

Clearly, a very specific process must be followed in the successful formulation and execution of municipal arts policy. It is a process that commences with the sharing of dreams and the creation of a vision; continues with the systematic assessment of these in the light of conditions in the real world; and concludes with practical implementation of the final results. Each step in the process is slightly more tangible and specific than the step immediately preceeding it, thereby yielding a process that moves progressively from lofty ideals, principles and objectives to nitty-gritty priorities, procedures and strategies. As we work our way through each of these steps, it is my hope that what will become crystal clear is the fact that a very rigorous and deliberate discipline is at work behind the scenes - a discipline which is directed at both understanding and changing reality.

THE IDEALS OF MUNICIPAL ARTS POLICY

Despite several thousand years of community arts development, what continues to elude us is a portrait of the ideal municipality from an aesthetic point of view. This makes crystallizing a vision of the perfect situation one of the most essential challenges facing municipal arts policy today.

While this is not the place to take up this challenge, I wonder if we might take a step in the right direction by sketching out some of the more obvious elements in the vision. Included here would be a value system that is conducive to a flourishing artistic life; a ubiquity of encounters in the environment; a well-balanced pattern of activity; a distinctive identity; and an ability to become, in the fullness of time, a real work of art.

A value system that is conducive to a flourishing municipal artistic life is the well-spring from which all other ideals emanate. Such a value system must be capable of bringing to an end the constant struggle for bare-bones survival which has long plagued artistic progress at the municipal level. In tangible terms, this means opening up a place for the arts at the very centre of municipal development, making the arts essential, basic services, rather than insignificant, supplementary services.

With this value system in place, a ubiquity of stimulating encounters is sure to follow. The term "encounters" is chosen carefully here to suggest both random and planned opportunities for people to engage in a variety of artistic endeavours. There is always much to see: plays in parks, concerts in factories, sculptures on streets, paintings in offices, tapestries in schools, and architectural marvels everywhere. At the same time, there is always much to do: making costumes and sets, dancing in squares, sketching in malls, and weaving in classrooms. Opportunities abound in every nook and cranny, making it possible for people to enjoy the arts both as spectators and participants.

While a ubiquity of encounters is necessary in the ideal situation, it is not sufficient. What is also required is a well-balanced pattern of activity, one which is truly representative of humankind's incredible fund of artistic accomplishments.

The key to this lies in the judicious blending of different styles, traditions, periods, and practices. Thus, the object should always be to provide citizens with opportunities to experience works from many centuries, countries, and continents. There is Verdi and Villa Lobos, Solzhenitzyn and Simon, Tagore and Tennyson, Vermeer and Vasarely. The result is always a beautifully-balanced diet, one which masterfully blends the classical and the popular, the historical and the contemporary, the occidental and the oriental, the experimental and the established, the professional and the non-professional, the residential and the touring.

A distinctive identity is also part of the ideal situation. This comes about through weaving together the many strands of the arts in such a way that they produce a unique statement.

The environmental arts have a monumental role to play here. More than any of the other arts, it is architecture, town planning, urban design, and creative landscaping which convey the strongest and most lasting impression of communities. These are the forms which communicate grandeur, making it instantly possible to recognize a Peking, Paris, Tokoyo, Toronto, New Delhi, or New York. They are also the forms which create ambiance, making it immediately possible to know a Charleston, Tabriz, Mostar, Carcasonne, Benares, or Baghdad. While

the former create the strongest impression, due to the vastness of their scale or the height of their buildings, the latter often create the most lasting impression, due to their enchanting lanes, allies and exquisite edifices. This makes it possible for the small community to possess an aesthetic flavour that is every bit as evocative as the colossal city, thereby exercising a call on the collective imagination which is out of all proportion to the size of its boulevards or the boldness of its architecture.

With the arts constantly flowing in its veins, the ideal municipality quickly becomes a work of art in its own right, one capable of achieving immortality in time and uniqueness in space. Whether it is in the design of its industrial complexes and residential areas, the layout of its promenades and parks, the meanderings of its streets and shops, or the lure of its festivals and fairs, what makes any municipality an artistic masterpiece is the fact that everything is done with an aesthetic purpose in mind.

One of the interesting things about municipalities as works of art is the way in which the arts figure prominently into the overall decision-making process. Over time, it becomes more and more commonplace to ask what effect different types of developments are likely to have on the aesthetic character of the municipality. If the effect is deemed to be positive, the development proceeds according to schedule. However, if it is deemed to be negative, the development is prevented, regardless of how it might benefit particular parties or special interest groups.

From a policy perspective, it is essential to emphasize how important it is to "dream these impossible dreams", particularly as the first step in the policy process. While it remains for each municipality to form its own vision based on its own perceptions and aspirations, effective policy development necessitates selections from a very broad range of alternatives, and this is only possible when all of the alternatives are up on the table.

THE PRINCIPLES OF MUNICIPAL ARTS POLICY

If it is essential to lay out the lofty ideals that municipalities should be striving to achieve, it is equally essential to pin down the broad principles on which future development should be based. Whereas the former exist in the intellectual imagination, the latter exist in historical experience.

What stands out most in the history of municipal arts development is the vitality of creativity. History is replete with examples of towns and cities where artistic creativity proved to be the spark that was needed to fuel further expansion. Venice, Vienna, Florence and Amsterdam spring rapidly to mind in this regard. As fortune would have it, artists and arts organizations are seldom content to accept a situation the way they find it. More often than not, they are anxious to enrich and embellish it, thereby emitting a kind of compulsive energy which ignites other developmental possibilities.

Communities which are sensitive to this fact will be quick to open up a commanding place for creative people at the core of their developmental process, giving them free reign to move across the various

frontiers of municipal experience. No sooner are a few composers, playwrights, artistic directors, curators, painters or poets injected into a community than things start to happen. Projects are initiated; demands are made; funds are commandeered; and obstacles are overcome. Such activities tend to attract other talents, thereby reaffirming the clanish character of creative people and reinforcing the cumulative effects of creativity over time.

If history has a great deal to pass on about the vitality of creativity, it also has a great deal to pass on about the necessity of excellence. For just as artists and arts organizations are constantly searching for new ways of doing things, so they are also continuously striving for better ways of doing things. Thus, the vitality of creativity creates the compulsion for change, and the necessity of excellence steers it in a positive direction.

There should be no room for inferior artistic standards in the life of any municipality. Regardless of the actual status of artists and arts organizations, whether they are amateur, semi-professional or professional, every precaution should be taken to ensure that the highest levels of excellence are achieved in all artistic endeavours. Nothing is as cancerous, or blights the community faster, than poorly-presented theatre pieces, slovenly-produced paintings, badly-rehearsed orchestral works, or grotesquely-designed buildings. Where these conditions exist, communities become the kinds of places people are propelled from, rather than catapulted toward.

While artists and arts organizations benefit from the pursuit of perfection, largely by knowing that they have presented their works

to the very best of their ability, the real beneficiaries are community residents. They are provided with enumerable opportunities to savour the arts: memorable plays by Pirandello, Pinter and Shaw, tune-filled musicals by Gilbert and Sullivan and Rogers and Hammerstein, fabled exhibitions by Van Gogh and Picasso, and enchanting arias by Price and Forrester. While each of these presentations represents a masterpiece in its own right, together they constitute a program package that is impossible to ignore.

There is one final principle which emanates from the past but demands our attention in the present and the future. It has to do with the fact that arts development is a collective responsibility.

While all art originates in the hearts and minds of individual creators, thereby securing for such people a pivotal place at the vanguard of arts development, ultimately countless individuals and institutions are required to bring the works of these talents before a broader public. In order to show objects and artefacts properly, galleries and museums are needed which require the collaborative efforts of many businessmen, politicians, and professionals. In order to produce plays and concerts effectively, theatres, concert halls, dramatic companies and symphony orchestras are needed which require the cooperative energies of numerous volunteers, administrators, and publically-spirited citizens. Whatever the art form, the efforts and energies of a whole battery of diverse community groups are required, thereby confirming the fact that arts development is first and foremost a collective responsibility. Without a great deal of teamwork and involvement from all segments and sectors of society, arts development is quickly aborted, as has been proven time and again throughout the long history of municipal artistic accomplishment.

These three principles then - the vitality of creativity, the necessity of excellence, and collective responsibility for arts development - provide the underpinings on which municipal arts development is based. With these broad principles in place, it is possible to proceed to the next step in the policy process.

THE OBJECTIVES OF MUNICIPAL ARTS POLICY

Those who feel uneasy with the vagaries of ideals or the abstractions of principles are bound to heave a sigh of relief when the process progresses to the point of defining the objectives of municipal arts policy. For it is at this point that the process starts to shed its ethereal quality and begins to take on concrete shape.

Defining the objectives of municipal arts policy is an extremely important part of the policy process. It is here that the specific targets are established which provide municipalities with something very definite to aim at. But if objectives are targets, they are also benchmarks. They provide a way of weighing accomplishments against aspirations, thereby constituting the best measure of the effectiveness of a policy once it has been in operation for a reasonable period of time.

While it is for each municipality to formulate its own objectives, it is clear from the commonalities of arts development in different communities that there are a number of universal objectives which all municipalities share in common. Among the most essential of these are:

- to ensure that all citizens have sufficient exposure and access to the arts, regardless of colour, race, creed, age, or sex;
- to provide all citizens with opportunities to participate actively in the arts, as well as in the formulation and execution of arts policies;
- to build a large and discriminating audience for the arts;
- to evolve a viable arts community and ensure that it has sufficient economic, social, and cultural resources to do creative work;
- to develop a highly diversified constellation of programs of the highest standards;
- to enhance the overall aesthetic appearance and quality of the community;
- to provide excellent educational and training opportunities for citizens in general and artists and audiences in particular;
- to provide a comprehensive grid of facilities;
- to provide an adequate supply of support services;
- to improve the organization and administration of resources.

Obviously, varying degrees of refinement are possible in these objectives. Some municipalities may find that it is to their advantage to refine them much further than they have been refined here. Others may want to establish a set of sub-objectives for each of the major objectives. Still others may find that they want to make a distinction between objectives and goals: objectives being a little broader and more long-term; goals being a little narrower and more immediate.

Regardless of what slate of objectives municipalities evolve, it must be stressed that just as the objectives of economic policy are

economic; so the objectives of arts policy are artistic. Irrespective of how much governments or corporations might like the arts to serve commercial, political, or industrial objectives, the ultimate purpose of municipal arts policy is not to create jobs, increase income, or produce votes. Rather it is to ensure that people everywhere derive fulfillment from a flourishing artistic life. Armed with this understanding, we are in a perfect position to progress to the priorities of municipal arts policy.

THE PRIORITIES OF MUNICIPAL ARTS POLICY

It is unlikely that all of the resources which are required to meet the ideals, principles, and objectives of the policy will be available. In fact, in all probability, they will fall far short of the mark. This being the case, some extremely tough decisions will have to be made concerning the priorities of municipal arts policy.

It is at this point that we enter the crucible part of the policy process - the part of the policy process which requires the greatest scrutiny, attention, and commitment to the rudiments of good policy analysis.

When it comes to hammering out an acceptable slate of priorities of municipal arts policy, the seasoned policy maker will follow a very rigorous method. Since resources can be used in different ways, and produce different results, each priority will be carefully assessed to ensure that it yields the greatest possible rate of return. This

makes it imperative to be constantly asking if resources are being employed to best advantage, or if they can be used more effectively in alternative ways. The challenge is always to effect the most efficient use of scarce financial, capital, and human resources.

While it is for each municipality to decide what its slate of priorities should be, there are a few "guidelines" or "rules of thumb" which might be used to advantage along the way.

First, every priority should be viewed as an investment. While it is not always possible to determine with exact scientific precision what the absolute rate of return will be, it is usually possible to get a good idea of what the relative rate of return will be. In ascertaining this, sight should never be lost of the fact that while some investments yield simple returns, others yield multiple returns. This is extremely important in calculating the overall rate of return on different types of investments. It may be better, for instance, to place a high priority on investments which produce multiple returns and trigger other possibilities, than on investments which produce simple benefits and generate little.

Second, investments in people tend to yield a much higher rate of return than investments in things. While this may appear to be a trite point, it has important policy implications. If all the priorities of municipal arts development were depicted as a pyramid, investments in the development of artists, audiences, animators and administrators would stand at the pinnacle of the pyramid. In the final analysis, there is simply no substitute for well-trained and highly-skilled people in the arts. This makes investments in the education and

training of artists, animators, administrators and audiences the key to a dynamic and vital municipal artistic life.

Third, investments in programs - concerts, plays, exhibitions, festivals, poetry readings, and the like - require a very high priority in the total scheme of things. This is as it should be. For whether it is composers working alone in their studios, or theatre companies actively rehearsing plays, the object of every artistic activity is to yield a program of some sort. Every artistic creation is undertaken with this function in mind.

Finally, many may be surprised to find investments in capital facilities lower down on the list of priorities than investments in people and programs. In many municipalities, facilities are the number one problem. In such cases, investments in facilities should be placed at the very top of the list. However, in other cases, the facilities' problem may be drastically overstated. Here, considerable care should be taken not to direct resources into the development of facilities if they could be used more productively in other ways.

THE PROCEDURES OF MUNICIPAL ARTS POLICY

Once the priorities of municipal arts policy have been established, it is possible to progress to the procedures of municipal arts policy. Here, it is necessary to set down, with as much clarity and precision as possible, exactly who is responsible for what, and how development is to proceed. Without this, confusion reigns supreme.

Of all the procedural matters requiring clarification, none may be more important than the administrative and financial ones. If development is to evolve satisfactorily, it is essential for everyone to know exactly what the mandates, roles and responsibilities of key institutions and agencies are, as well as how funding is to be provided.

As far as administrative procedures are concerned, the first step involves working out the most appropriate structure to foster municipal arts development. While many structures are possible, the one that is preferred here is the one where responsibility is mutually divided between a department of government, such as a department of artistic and cultural affairs, and an autonomous agency, presumably a community arts council. The advantages of this type of structure are apparent. On the one hand, there is direct political commitment by virtue of the fact that responsibility is lodged in a government department. Without this, it is unlikely that there will be sufficient funding from the local authorities to make arts development a powerful force in the community. On the other hand, there is sufficient autonomy from the political process to preserve a reasonable measure of artistic freedom.

The division of powers between these two administrative agencies will vary greatly from municipality to municipality. Nevertheless, in general terms, municipal governments should be responsible for articulating and monitoring policies, providing facilities, supplying services, funding programs, coordinating activities with other levels of government, and creating a climate conducive to progress. For their part, community arts councils should be responsible for scheduling activities, publicizing events, initiating new ventures, animating key

developments, educating the public, broadening the base of support, and acting as an umbrella agency and spokesman for all the arts.

Turning now to the financial procedures, there is a whole network of arrangements requiring clarification. For example, is the municipal contribution to be set arbitrarily, or is it to be determined by a fixed formula, or a percentage of mill rate? Is financial assistance to be provided outright, or on some matching basis? If it is on some matching basis, exactly what provisions are to prevail? Is support to be provided in money or kind? If it is the latter, is it to be provided in the form of free use of facilities; unpaid advertising, postage, or secretarial assistance; or costless computer time? Finally, what procedural arrangements exist with the other levels of government? Precisely who is responsible for what? Everyone involved in arts development at the local level has the right to clear answers to these questions.

While the focus here is on procedural matters as they relate to the administration and financing of municipal arts development, it goes without saying that procedural arrangements need to be defined and clarified for each and every aspect of arts development. Authorities working in the field should have a clear understanding of these arrangements as they relate to programs, facilities, services, and supplies. Too often, these arrangements are vague and ill-defined, thereby causing a considerable amount of confusion, frustration and mistrust because there is so little certainty with respect to what is available, who is eligible to apply for and receive it, and how it can be utilized to best advantage.

THE STRATEGIES OF MUNICIPAL ARTS POLICY

Now that the procedures of municipal arts policy have been dealt with, consideration can be given to the development of the strategies which are required to assure the success of municipal arts policy. Ultimately, this may prove to be the most important area of all, since without carefully-devised and skilfully-executed strategies, even the most profound and penetrating policies will go nowhere.

The main problem with strategies is that they are almost always treated as an afterthought. Usually so much time and energy goes into developing a policy that little or no thought is given to what is to be done with the policy once it is completed. To prevent this, a great deal of thought and attention should be given to the utilization and implementation of the policy at the very outset of the policy process. To whom does the policy have to be presented upon completion? How is it to be presented? What preparations must be made in advance? Once the policy has been adopted, what follow-up measures are necessary? How is it to be used, and who is to monitor implementation of the recommendations contained in it? Seeking answers to these questions at the very beginning of the process should help to ensure effective utilization and implementation of the policy once it has been completed.

In all likelihood, the policy will require the approval of many different groups in the community. As a result, it is crucial that these groups be included in the preparation of the policy. Many groups in industry, labour, education and the professions have knowledge and expertise that should be fully tapped as policy development proceeds. While this may be true for community groups in general, it is especially

true for artistic, political and business groups in particular. Municipal arts policies which have been developed without full consultation with the artistic, political and business communities stand little chance of success.

If involving a diversity of community groups and decision-makers in the policy process is one strategy, tailoring the policy to realistically meet the unique conditions that exist in the community is another. Without utmost sensitivity to these conditions, there is the constant danger that the policy will be rejected out of hand before it is even given serious consideration. It may be better, for example, to request fewer resources and prove that these resources can be wisely used, than to request too many resources and end up receiving nothing. The aim should always be to strike a judicious balance between what is ambitious and challenging on the one hand, and what is credible and feasible on the other hand. This is not to say that the prevailing situation should always be accepted. Rather it is to say that a little prudence and patience today can often pay handsome dividends tomorrow.

Presentation of the policy to the appropriate municipal authorities will also require an effective strategy. Regardless of whether the policy is presented to a committee of government, board of control, full Council, or a spectrum of community groups and associations, careful consideration should be given to all of the tactical manoeuvres which are required to ensure its endorsement. Contact should be made with all of the appropriate individuals and institutions prior to the actual presentation of the policy in order to see to it that they are fully familiar with it and don't have any concerns about it that are best dealt with prior to the actual presentation. Equally as important,

the presentation itself should be well rehearsed in advance, and if necessary, simulated in order to anticipate reactions to it during the formal deliberations. Nothing should be left to chance that can be foreseen before the fact.

There is one final strategy which demands our attention. It concerns the need to build some monitoring and action activities into the implementation process.

Most policies fail to achieve the desired result because little consideration is given to how they are best monitored and acted upon once they have been adopted. In consequence, a carefully-constructed strategy should be set in motion the moment the policy is adopted by the appropriate municipal authorities. This strategy should include measures to ensure that the policy is received, read, and put into practice by a broad diversity of individuals and institutions in the community. The artistic community has a key role to play here in actively using the policy to its advantage, as well as in lobbying for action on the many recommendations contained in it.

In the final analysis, this last strategy may prove to be the most essential one of all. Often policy-makers are so relieved when the policy is completed that they will heave a huge sigh of relief and conclude that the job has been done. It seldom occurs to them that they have as much responsibility for implementation of the policy as they do for formulation of the policy. The reason why so many policies are thrown up on the shelf following their completion is not because they are bad policies, but because insufficient thought has been given to making sure that they have a full life following their endorsement.

CONCLUSION

Having considered each step in the policy process, it remains to deal with some of the more obvious dangers and benefits of municipal arts policy.

By now, the dangers should be readily apparent. On the one hand, there may be a tendency to treat municipal arts policy as if it is etched in stone. On the other hand, there may be a tendency to treat it as if it is eternal. To prevent this, two precautions are necessary. First, the policy should be treated as a flexible framework rather than a cast-iron dogma. This should ensure that it is implemented with a sensitive and compassionate hand. Second, the policy should be revised every few years. This should ensure that it is constantly in tune with the ever-changing nature of reality.

With these two precautions in place, it is easy to see that a profusion of economic, environmental, social, political, artistic, and humanistic benefits awaits any community which takes the time and trouble to wrestle with the intricacies and complexities of municipal arts policy.

Economically, there is more commercial and industrial development and residential activity, bringing with them more income, employment and investment opportunities and tourist possibilities. Environmentally, there is more external stimulation and visual appeal, bringing with them more personal fulfillment and human happiness. Socially, there is more cohesion and solidarity, bringing with them more community identity and collective well-being. Politically, there is more

visibility, credibility and stability, bringing with them more pride of place and security of belonging.

As important as these benefits are, and I have no intention of depreciating their importance here, the real benefits are still artistic and humanistic. Here, what municipal arts policy offers is an opportunity to cross over the threshold into a new era in community development. It is an era in which artists and arts organizations will be regular and respected contributors to the community and citizens will be productive and creative members of society because the arts will be firmly lodged at the very centre of civic responsibility. In the final analysis, this is what municipal arts policy is all about.

AMPS

ISPW.1/13
November 1984

For a new international order:

WORLD SOCIAL PROSPECTS ASSOCIATION

First International Social Prospects Week
(Geneva, 5-9 November 1984)

THE NEW LABOUR DEMAND IN GLOBAL CITIES

By SASKIA SASSEN-KOUB

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

THE NEW LABOUR DEMAND IN GLOBAL CITIES

Major economic growth trends over the last decade have come to crystallize spatial and social arrangements containing significant differences with those of the preceding decades. Those economic sectors, localities and occupations which today account for a large share of economic growth are not quite those central to the immediate post World War II period.

The paper examines and documents the proposition that these new spatial and social arrangements entail new patterns of concentration of the benefits of economic growth.¹ These patterns operate to the advantage of (a) centers for the production and export of advanced services, domestically and abroad, including finance, management and control functions; and (b) a rapidly growing high income stratum of professional, technical and managerial occupations. These new patterns of concentration in turn operate to the disadvantage of (a) a large stratum of urban areas whose economic well-being is linked with the old manufacturing complex, once the main growth and export sector in the economy, and (b) a large stratum of middle-income white and blue collar workers whose jobs have been eliminated from the work process due to the decline of the old manufacturing complex and the technological transformation of the work process.

This economic restructuring carries significant implications. First, economic growth no longer translates into the type of job supply, locational patterns and sectoral composition that were consecutive of the massive expansion of a middle class in the post World War II period. Indeed some of the major new growth trends are predicted upon the decline of what were once thriving localities and occupational groups. Second, it is growth trends, not decline trends, which are generating the polarization in the occupational structure, including a vast expansion in the supply of low-wage jobs and a shrinking in the supply of middle-income jobs. Third, the large new immigration, directed mostly to a few major urban centers, can be shown to be

primarily associated with this expansion of low-wage jobs as a function of growth trends. Correspondingly, the high unemployment among middle income workers should not be seen as due to displacement by immigrants but due to the transformation in the work structure. It is this new type of growth, dynamic rather than its particular outcomes, which I refer to as peripheralization at the core (1982) to capture the shaping of a new class alignment in advanced capitalist economies.

The first section analyses the characteristics of production of major growth sectors and how these characteristics induce agglomeration of such sectors in key localities which then come to account for a large share of national economic growth. Foremost among these localities are New York City and Los Angeles, the subject of the second section. The third section examines how the sectoral recomposition generates a restructuring of the job supply which will tend to be particularly pronounced in localities with high agglomeration of new growth activities such as New York City and Los Angeles. The concluding section discusses some of the major implications of these new growth trends, notably the possibility of alliances between, on the one hand, the newly disenfranchised localities and segments of the workforce and, on the other, those which have inherited disenfranchisement over the generations. The analysis draws on several sources of data, including my own research in New York City and Los Angeles.

CENTRALIZING GLOBAL MANAGEMENT AND SERVICING

The technological transformation of the work process, the decentralization of manufacturing and office work in part made possible by the technological transformation of the work process, and the transnationalization of the economy generally, have all contributed to the consolidation of a new kind of economic center from where the world is managed and serviced. Such economic centers can be characterized as global or regional depending on what scale these operations are performed. That is

to say these trends have (1) intensified the role of major urban centers as producers and exporters of advanced services, including finance, management and control functions and (2) intensified the decline of old manufacturing centers, including the manufacturing component once basic to the economy and export sector of today's new global management and servicing centers.

These trends have also, and most importantly, intensified the role of advanced services in economic activity generally. The result has been^{2/} a pronounced increase in the domestic and international demand for advanced services, notably legal, financial, managerial technical, engineering, accounting, consulting and a large array of other such services. The weight of this expansion of the advanced services is suggested by the fact that it is the fastest growing sector in the U.S. economy in terms of share of GNP, employment and exports.

What is important to my analysis is that the particular characteristics of production of advanced services in conjunction with the ascendance of such services in economic activity generally, both domestically and worldwide, are helpful in explaining the centralisation of management and servicing functions that have fed the economic boom in global cities like New York and Los Angeles. Advanced services are mostly producer services and unlike other types of services are not dependent on vicinity to the population served.^{2/} Hence concentration of production in suitable locations and export, both domestically and abroad, are feasible.

A A factor inducing locational concentration in the production of advanced services is what has been called the agglomeration effect (Conservation of Human Research, 1977). Production of these services benefits from the vicinity to other services, particularly when there is a wide array of specialised firms. Agglomeration economies occur to such firms when they locate close to others which may be sellers of key inputs or necessary for joint production of certain service offerings (Stanback and Noyelle, 1982:17-18). This would contribute to explaining why, while New York City continued to lose corporate headquarters throughout the decade, the number and employment of firms servicing such headquarters kept growing rapidly (Conservation of Human Resources, 1977; Cohen, 1981). The implication of this concentration of economic activity are further underlined by the fact that producer services are the fastest growing sector in the economy.

In 1977, independent producer-services firms accounted for 12 percent of total employment in the country and 20 percent of GNP (value added); in-house producer services (those carried on within the firm) accounted for another 5 percent of employment (Stanback *et al.*, 1981: 6-19; Singelmann, 1978). It is a common mistake to attribute continuing high growth to the service sector as a whole. In fact, other major services, such as public, distributive and consumer services, have leveled off since the middle or late 1960s. In other words, the concentration of producer services in major urban centers entails a concentration of disproportionate share of the growth in employment and in GNP nationwide. Another kind of agglomeration economy consists in the amenities and lifestyles that large urban centers can offer the high-income personnel employed in the advanced services. In brief, not being dependent on vicinity to the population served in combination with the existence of agglomeration economies makes possible concentration of production in suitable locations and export to other areas domestically and abroad. As a result we see the development of global, i.e. New York and Los Angeles, and of regional centers for the production of such services.

The ascendancy of advanced services in economic activities generally is rooted in a number of trends, notably the technological transformation of the work process, the decentralization of manufacturing and the transnationalization of the economy generally—the same trends that have contributed to the development of global cities, these cities being, after all, the production sites for such services. The advanced service sector is both an outcome and a facilitator of these developments. Here I can only touch upon a few aspects feeding into the ascendance of advanced services in economic activity. Technology has shifted a number of activities once in the domain of manufacturing onto that of services. The transfer of skills from workers to machines epitomized by

the assembly line has found its present-day counterpart in the transfer of a variety of activities from the shop-floor into computers with its attendant technical and professional personnel. The functional specialization within the early factories finds a contemporary version in the pronounced fragmentation of the work process spatially and organizationally with its corresponding need for increased centralization and complexity of management, control and planning. The development of the modern corporation and its massive participation in world markets and foreign countries has made planning, internal administration, product development and research increasingly complex and important. Diversification of product lines, mergers, transnationalization of economic activities, all require highly specialized skills and have increased the importance of elaborate organizational structures (Chandler, 1977). All of these have also "increased the dependence of the corporation on producer services, which in turn has fostered growth and development of higher levels of expertise among producer service firms" (Stanback and Noyelle, 1982: 15). What were once support resources for major corporations have today become key inputs in corporate decision-making (Cohen, 1981). The decentralization has brought about the need for new types of planning in production and distribution, new types of control over financial and international information as well as the need to regulate and control a highly diversified and geographically dispersed work force.³

Though inadequate, there is considerable evidence to document the weight of the advanced services in economic activity. Between 1948 and 1977 the share of all services in the GNP increased by 3.4 percent, from 62.6% to 66% of GNP. Except for non-profit, producer and distributive services, all other service categories experienced declines in their share of GNP. In terms of employment shares, the patterns change somewhat. Non-profit and producer services had had highest increases, doubling their shares of employment. Government services also had significant increases. Distributive and consumer services had declines in their shares of employment.

The increase in services is mostly a function of the increase in services as intermediate outputs, notably producer and distributive services (Denison, 1979; Stanback, 1979; Myers, 1980). Services as final outputs have decreased or stagnated. This distinction is often overlooked in general statements about our increasingly service based economy. By 1977 producer services and distributive services accounted for 37 percent of GNP, while the share of final services, mostly retail, consumer, non-profit and government declined to 29% of GNP. (Stanback et al, 1981:16)

The same characteristics in the production of advanced services that facilitate locational concentration also make possible their production for export. There has been a massive increase in the international trade of such services and in direct foreign investment in services--another form of the export of such services. The data illustrate major patterns. At the national level, the 1980 U.S. international trade balance recorded a \$21 billion surplus in the service account. From 1970 to 1980, service exports increased at an average annual rate of 19% to \$121 billion in 1980, making it "a decade of unprecedented expansion in these transactions" (DiLullo, 1981: 29; U.S. Senate, 1982). Direct foreign investment in services also has increased significantly, reaching 28.4% of all such investment by 1981 (Whichard, 1981). For example, the top 14 U.S. accounting firms had 746 affiliates in developing countries by 1978 compares with 895 domestic offices (Economic Consulting Services, Inc., 1981). It is important to distinguish among the various categories included in the account; for example, receipts of income on U.S. investments abroad increased at a faster rate than receipts for other services; they went from \$8.2 billion in 1970 to \$36.8 billion in 1980 (DiLullo, 1981: 42). Direct investment outflows during the decade and in earlier years were one of the key factors for this growth. These outflows were one factor in the decentralization of manufacturing and ancillary services. The appropriation of the returns on these investments, on the other hand, contributes to activities feeding the centralization of global management and advanced servicing

Another indicator of the sale of services abroad is provided by data on individual service industries. The earnings from such sales were found to be rather high for ten major industries in a U.S. Department of Commerce study (1980). For example, for the top 83 advertising firms in the U.S., gross income from sales abroad represented 37.6% of their total income in 1980; for the top ten this share was 51.7% (Economic Consulting Services, Inc., 1981: 85). The top eight accounting firms in the U.S. made 40% of their income from sales abroad in 1977, and in 1978 the two largest made over half their revenues from such sales (U.S. Department of Commerce, 1980: 13-15).

Banking, a key service industry, has expanded its international operations at an accelerated pace over the last few years. From 1971 to 1981 foreign branch assets of U.S. banks had a sixfold increase, from \$55.1 billion to \$320 billion. A study of the Centre on Transnational Corporations (1981) of the United Nations, found that six countries accounted for 76% of the assets of all transnational banks in 1978. The U.S. was the leading owner. And within the U.S., New York City and Los Angeles are the two major financial centers.

In a classification of 140 largest SMSA's for 1976, Stanback and Noyelle (1982 20-26) found a distinct relation between size and functional specialization. Of the 16 largest SMSAs (population over 2 million), 12 were centers for the production and export of producer and distributive services and the other 4 were government and educational centers. Of these 12, 4 were global centers and the remaining 8, regional. Furthermore, controlling for type of service export, the authors found a direct relation between size and type of service export. The larger the SMSA, the greater the weight of producer services compared with distributive services. It should be noted that the larger SMSAs were once predominantly centers for the production and export of manufacturing.

On the other hand, the group of smaller SMSAs (population under one million) had the highest single concentration of "production centers", mostly in manufacturing. Indeed, the authors found that comparing the location quotient of manufacturing

in the smaller SMSAs for 1976 with 1959, the importance of manufacturing had increased.⁵ This was sharpest in SMSAs with populations under 0.25 million where the manufacturing quotient went from 92.8 in 1959 to 113.0 in 1976. In contrast, in the largest SMSAs this quotient went from 99.0 in 1959 to 90.5 in 1976. In terms of shares of employment the share of manufacturing rises as the size of the SMSA declines. On the other hand, the share of the "corporate headquarters" complex declines with size, ranging from 20 percent in the largest SMSAs to 8.7 percent in the smallest.⁶

What we are seeing is a transformation in the urban systems as a whole and a shift in functional specialization in the largest SMSAs. (Light, 1983; Friedmann and Wolff, 1983; Chase-Dunn, This Volume) Comparing the distribution and incidence of economic activities with an earlier period shows the declining importance of manufacturing in the large SMSAs and its increased importance in the smaller SMSAs, a fact point to the decentralization of manufacturing. The transformation in the urban economic base has been most pronounced in the large SMSAs. Services have also become more important in smaller SMSAs, partly as a function of the general shift to a service economy and partly due to the fact that any locality requires a core of residentiary and public services. What is notable about the larger SMSAs is the extreme concentration and the high incidence of export activity in services. These are not the sites of governmental bureaucracies as were the capitals of empires of an earlier time. They are centers that produce inputs central to a production system which over the last two decades has undergone a sharp decentralization in its manufacturing base and a pronounced technological transformation of the work process.

A RESTRUCTURED ECONOMY: NEW YORK CITY AND LOS ANGELES

The configuration of decentralized manufacturing, technological transformation of the work process and centralization of global servicing and management, contains major growth trends that have fed the economic boom in New York City and Los Angeles,

as well as a number of other major urban centers. And they have given that boom a distinct content that makes these urban centers increasingly similar: the vast expansion of their role as centers for the production of advanced services and management control.

Yet, according to other criteria, these are two very different cities. Each is a consummate instance of what are usually seen as two very different configurations, the declining Frostbelt and the rising Sunbelt: one characterized by a backward and rapidly declining garment industry; and the other by high technology industries; one known for its obsolete and decaying infrastructure; and the other for its modernity and newness; one with declining overall employment levels and the other with an explosion in overall employment.

I will argue that the sharp differences characterizing these two cities have a similar outcome in terms of the socio-economic structure of the job supply, notably an expansion in the supply of very high-income jobs, a shrinking of traditional middle-income blue-and-white-collar jobs and an expansion of low-wage jobs. I will argue that this outcome is not accidental but is, on the contrary, an expression of systemic patterns that transcend certain domestic configurations, such as Frostbelt and Sunbelt, and that have to do with a basic restructuring at the national and global levels. The same basic processes that feed growth also feed decline. And the massive expansion in the supply of low-wage jobs is much a function of growth trends as is the large expansion in the supply of very high-income professional and technical jobs.

It becomes important, then, to elaborate on the pronounced differences of New York City and Los Angeles before examining the similarity in the restructuring of the job supply.

There is a vast amount of evidence that shows a relentless decline in old world centers, notably New York City: decline in absolute employment levels, in population size, growth of inner-city poverty, an old and inefficient building structure

and a severely decaying infrastructure. In this context, major growth trends pose problems analytically because we have inherited a conceptual framework for the evaluation of these data that is rooted in a past phase of the development of major cities. In the light of this conceptual framework these various decline trends have been interpreted as spelling irreversible economic decomposition of old urban centers. The fact that it is evident that New York City has a boom of some sort as suggested by massive high-income gentrification, large-scale construction and a sharp rise in the share of Manhattan residents with above \$50,000 incomes, emerges as a paradox.

New York City was disproportionately affected by the movement of jobs abroad and to the Sunbelt. From 1970 to 1980 there was a decline in the absolute level of employment from 3.7 to 3.3 million, a 35% loss in manufacturing jobs, a 41% loss of headquarters' office jobs, a 15 percent overall decline in office jobs, as well as the departure of a significant share of corporate headquarters. We can include in this list the decay in infrastructure and the fiscal crisis (Tabb, 1982).

The Los Angeles region presents at first sight a strikingly different situation as it had one of the highest growth rates in manufacturing employment in the 1970s in the U.S. as a whole. This region, comprising Los Angeles, Orange, San Bernardino, Riverside and Ventura, has become one of the largest industrial metropolitan complexes in the world. Between 1970 and 1980 when New York City lost a third of a million manufacturing jobs, the Los Angeles region added 225,000.⁷ Orange county alone, one of the highest growth poles in the Los Angeles region, had reached a total manufacturing employment of 225,000 by 1980, a figure higher than Houston's for that same year (California Business, September 1982). Again, unlike New York City, where total population and total employment declined in the decade from 1970 to 1980, in Los Angeles population grew by 1.3 million and employment by 1.3 million **which is twice Houston's net job addition of 685.900.**

Furthermore, the particular content of the major growth sectors in manufacturing in Los Angeles--high technology industries--could hardly contrast more with New York City's manufacturing base, the relentlessly backward garment

industry. The aerospace and electronics industries, the high-tech core in the region, represent the largest such concentration in the country and perhaps in the world (Soja, Morales, Goetz, 1983). In the decade of the seventies this cluster grew by 50%. The growth in employment in high-tech industries has been larger than the total growth in manufacturing employment in Houston over the same decade. Total employment in electronics in the Los Angeles region is higher than in the other major high-tech center in the country, the so-called Silicon Valley in Santa Clara County. The Los Angeles region has increased its share of total U.S. employment in all these industries, except for Aircrafts and Parts where it declined from 22 to 19%.

Finally, the infrastructure of both these cities contrasts sharply; perhaps epitomized by Los Angeles' post-World War II highway system and New York City's pre-World War II subway system. The typical New York City industrial structure, the loft building, is generally considered obsolete and one of the reasons that New York City's industrial base will not recover from its collapse. Los Angeles has a sprawling modern factory complex that extends into the whole region and is spatially organized into different industrial centers. To this should be added near-by San Diego County with its 62% growth in manufacturing over the last few years and massive projects of industrial parks under construction for both U.S. and foreign companies. ⁸

When we disaggregate the data for these two cities, we find major growth sectors amidst New York City's massive decline trends and major declines amidst Los Angeles' massive growth trends. Less well known than the scale of New York City's declines and losses is the scale of the growth trends.

While overall employment and population in the city declined in absolute terms, there was a 17% increase in employment in the nine major service industries from 1977 to 1980. Within these industries, some branches had rates of over 50% (computer services) and others hovered around 20 to 30% (management consulting and public relations, engineering and architecture, accounting, protective service securities, etc.) (U.S. Bureau of Labor Statistics, 1981). Two-fifths of

the jobs in these industries are in the higher-pay, higher-status professional, technical, managerial, and administrative occupations (U.S. Bureau of Labor Statistics, 1980; 1981). Similarly, while overall figures in manufacturing generally, and garments particularly, declined, there has in fact been a major expansion in manufacturing jobs but mostly in forms of organization of work that do not get easily recorded in official figures, notably sweatshops and industrial homework, including homework in electronics (N.Y. State Dept. of Labor, 1982a; 1982b)

On the other hand, Los Angeles has experienced a massive decline in its older, established industries, notably automobile, once second only to Detroit, rubber tires and a cluster of industries associated with the automobile industry. (Soja, Morale Goetz, 1983) But it also has had declines in Aircrafts and Parts. There has been an associated rapid decline in the share of unionized workers which had fallen to 19% by 1980. Interestingly, the sharpest decline, down to 13%, happened in Orange County which also had the sharpest increase in high-tech industries. An examination of the job supply in high-tech industries shows a massive expansion in low-wage assembly line jobs, mostly not unionized and held by immigrant or native minority women.⁹ Finally, well over a third of the net addition of jobs from 1970 to 1980, was in garments. Both in garments and electronics, sweatshops and industrial homework have expanded rapidly.

Within the national economy, New York and Los Angeles do indeed contain distinct trends of decline and growth associated with Frostbelt and Sunbelt configurations. However, in the context of the major developments briefly discussed in the first section, what comes to the fore is their role as centers for the servicing and management of the vastly decentralized manufacturing sector and for the globalization of economic activity generally.

There are a variety of indicators that can be used to document the growth and weight of these activities in the economies of New York City and Los Angeles and, in turn, the weight of these two cities as centers for the production of such services and management functions in the economy generally. Already discussed were the unusually high rates of growth in employment in major service industries, with

a good share of these jobs in high-income occupations. Second, these two cities have been the leading recipients of the massive increase in the magnitude of financial assets and deposits in the U.S. By 1980, the Los Angeles area was second only to the Greater New York Area in total deposits and savings in financial institutions. And although the difference is still significant, \$294 versus 104 billion, the trend is towards a narrowing (Security Pacific National Bank, 1981). The position once held by San Francisco seems to be shifting to Los Angeles. Eleven of the twelve U.S. largest banks headquartered outside California have their sole California office in Los Angeles.

Third, there was a sharp expansion in the numbers of foreign banks and branches and in foreign assets. Assets of all foreign banks and branches increased by 42.6% in New York City from 1978 to 1980 reaching 112 billion. The numbers of foreign banks went from 47 in 1970 to 249 in 1981 (Drennan, 1983). The implementation of International Banking Facilities in 1981 will further add to this internationalization of the banking and financial system. Similar developments have taken place in Los Angeles. Of the 78 foreign agents of international banks in California, 57 are based in Los Angeles (Security Pacific National Bank, 1981). And California is the most important international banking area in the U.S. after New York. Foreign investment has also sharply increased in other sectors, from real estate to manufacturing.¹⁰

Fourth, while a large number of Fortune 500 firms moved their headquarters out of New York City, those which remained showed higher growth, especially in international activity. Profits of the 81 city-based firms in the list rose from 19% in 1978 of all 500 Fortune firms to 25% in 1980; in 1980, inflation adjusted profits of city based firms rose 12.6% compared with a 4.6% decline for 500 Fortune list firms as a whole (City of New York, 1982: 29). By 1980 Los Angeles had increased its number of Fortune 500 firms to 21, still far behind New York City's 81 but a significant concentration nonetheless (California Business, May 1982). The Los Angeles

region contains, furthermore, 60% of California's largest industrial firms (The Los Angeles Times Roster of leading California firms, May 18, 1982).

Fifth, these major growth trends also expressed themselves in a sharp increase in construction activity. In the last two years there has been a massive expansion in construction, mostly of office buildings. Total construction activity in New York City was up 7.1% between 1980 and 1981, compared with 1.2% nationally (Port Authority, 1982: 14). In 1981 awards for office construction in Manhattan amounted to over \$600 million in addition to \$700 million in 1980. The demand for office space has been very strong in Manhattan: in 1981, for a third consecutive year, the amount of space that was pre-leased exceeded the current inventory of available space, a fact reflected in the 14% increase in the average rental price from 1981 to 1982 (Port Authority, 1982: 15-16). In Los Angeles there was a 50% increase from 1972 to 1982 in high-rise office space, amounting to an addition of 30 million square feet. A similar boom has occurred in smaller scale office building space. An additional 20 million square feet are under construction in 1982. There has been an associated jump in rental values, and though these are still well below those prevalent in Manhattan, they are among the highest in the country.

Sixth, the available evidence on the incidence of international versus local demand on different sectors in the economies of these cities shows a significant growth effect associated with international demand. The data base at the Conservation of Human Resources Programme of Columbia University, elaborated both by Cohen (1981) and Drennan (1983) show a high concentration of world-market firms in a few major cities and the weight of international transactions in these cities' economic growth trends. Cohen (1981) has constructed a "multinational index" for cities which compares the percentage share of a city's Fortune 500 firms in total foreign sales to their percentage share of total sales. He found that the 107 Fortune 500 firms located in New York City in 1974 accounted for 40.5 percent of all foreign sales by Fortune firms and for 30.3 percent of total

sales by all Fortune firms. According to this index New York City and San Francisco are the two top international business centers. The growth of Los Angeles over the last few years and the increased importance for international business of firm on the top 500 list, particularly firms in the advanced services would, in my estimate, bring Los Angeles ahead of San Francisco today. Clearly, a more composite index needs to be developed.

A taxonomy of economic activities in New York City which distinguishes economic activities responsive to international and national demand was developed as part of the Drennan-Conservation of Human Resources econometric model and data base (Drennan, 1983). It shows trends in real value added (in 1972 dollars) for the five-export oriented groups of activities, the local groups and the overall city's economy. From 1970 to 1975 there were generally declines in value added for all economic activities, with the exception of export consumer services. From 1975 to 1982, total value added in the city grew by 1.9 percent a year. Disaggregating we see that all local activities had declines and that the largest increase in value added was in export activities: the corporate services with a 4.8 percent increase per year, followed by its satellite, the corporate ancillary services with 3.5 percent per year.

In sum, juxtaposition of the evidence discussed under the six points above with the evidence on industrial transformation and location discussed in the first section points to the consolidation of major growth sectors and increased internationalization in a few major cities, foremost among which are New York and Los Angeles. These two sections were attempts to elaborate empirically that which is figuratively conveyed in the notion of global cities. In the next section I examine the associated restructuring of the job supply in global cities linking it with new industrial composition in the economy as a whole, the occupational and earnings profiles of major growth industries and the distinct locational patterns of these industries.

THE NEW LABOR DEMAND: INCOME AND OCCUPATIONAL POLARIZATION

The disproportionate concentration of major growth industries in global cities and their regional counterparts results in a distinct restructuring of the job supply in such cities. There are significant differences in the occupational and earnings distributions of industries. Some, like the distributive services, have a preponderance of medium and high income jobs while others, like retailing, are heavily weighted towards low-income jobs. Thus, a changing incidence of a few major industries in the economic base of localities can bring about major shifts in the socio-economic characteristics of the labor force. This shift will be even more pronounced when there are strong tendencies toward locational concentration among industries.

To evaluate the impact on the job supply resulting from the industrial shifts and locational concentrations discussed in the preceding sections we can use data on the occupational and earnings distribution of industries in conjunction with the locational patterns of such industries.

Three trends come to the fore in the available evidence on occupational and earnings characteristics by industry. First, in view of the major shift to services, it is important to note that individual industries vary greatly in terms of their occupational and earnings distribution. The 1975 Survey of Income and Education (U.S. Bureau of the Census, 1976) provides some interesting data in this regard. For example, while professional workers account for 36% of jobs in non-profit services, they account for only 3.3% in distributive services and 1% in retailing. And while service workers account for only 1% in wholesale trade, they account for 12% in corporate services and 44% in consumer services.

Second, earnings vary not only according to occupation but also according to industry for a given occupation (U.S. Bureau of the Census, 1976). The differences in average earnings among industries can only be partly explained by differences in the occupational mix of each of these industries. A ranking of average earnings in each of the occupations for the major industrial groups shows $\simeq$ considerable variation. In professional occupations it varied from 2.02 in manufacturing and 2.11 in producer services to 1.28 in education. The national average for professional occupations was 1.62 in 1975. Among service workers, for example, the index varied from 0.33 in manufacturing, 0.59 in producer services and 0.90 in Transport, Communications and Utilities.

Third, the overall result of a different occupational mix and different average earnings for occupations in different industries provides an earnings profile for each industry. Some industries, notably consumer and retailing, are low-paying industries: they have low average pay across occupations and a high incidence of low-earning occupations. Distributive services and public administration, on the other hand, have few poorly paid jobs. Among producer and non-profit services there is a polarization with concentrations in both well and poorly paid jobs and occupations. Stanback and Noyelle (1982) ranked the average annual earnings for each industry and occupational subgroup and found distributive services, manufacturing and public administration to have the highest average rank. The producer services ranked somewhere in the middle while consumer services and retailing were the worst. The data on earnings classes shows a very high incidence of the next to lowest earning class in all services, except distributive services and public administration. Almost half of all workers in the producer services were in this earnings class, compared with 17% of manufacturing and 18.8% of construction workers. The other half of workers in producer services are in the two highest earnings classes. On the other hand, half of all construction and manufacturing workers are in the middle earnings class compared with 2.8% of

workers in the producer services. The highest single concentration in the top earnings class are in wholesale and corporate services. Stanback and Noyelle (1982: 33) find that "for the services as a whole, the important observation is that there tend to be heavy concentrations of employment in better-than-average and in poorer-than-average jobs. In contrast, in manufacturing and construction the distributions are more heavily weighted toward medium and above-average income jobs." (Table 1)

A detailed empirical examination of the major service industries shows a significant presence of low-wage jobs, particularly a subcategory of low-wage jobs with few if any skill and language requirements and no history of unionization - in brief, jobs that both demand the existence of and contribute to the expansion of an underclass. Using the data from a New York State Department of Labor (1979; 1980) occupational survey of major service industries, I identified the full array of this subtype of low wage jobs in the major service industries in New York. These data have many limitations. Nonetheless, the results are suggestive. First, there were over 16% of low-wage unskilled or semi-skilled service jobs, lacking language proficiency requirements and mostly offering few if any advancement possibilities. Such jobs accounted for 10.8% of jobs in finance, insurance and real estate; 23.9% in business services, and 18% in the remaining service industries. Second, the highest incidence of such jobs is found in the fastest growing employment sector in the city (and in the nation as a whole), that is, business services. (Table 2)

The different occupational and earnings distribution of industries in conjunction with the changes in the industrial mix of the economy express themselves in a growing income polarization among workers from 1960 to 1975. Using data from the Survey of Income and Education and from the Bureau of Labor Statistics, Stanback and Noyelle (1982: 38-43) show that the shares of employment in the top two earnings classes increased by 2.6%; the share of employment in the middle earnings class decreased by 8.1% and the share of the lowest two earnings classes increased by 5.5%. These figures assume the national average for each industry-occupation subgroup. But we know that some of the more rapidly growing industries have a high incidence of low-paying jobs or a high incidence of both low and high paying jobs,

but not medium income jobs. Thus, these trends towards polarization from 1960 to 1975 may well be even sharper. Finally, the rate of growth of various earnings categories in the service industries from 1960 to 1975 show a 35% increase in jobs in the highest two earnings classes, an 11.3% increase in jobs in the medium earnings class and a 54% increase in jobs in the two lowest earnings classes. That is to say, the overall growth in service jobs contains a very pronounced inequality in terms of income. If we extrapolate from these data covering 1960 to 1975 and factor in the further increase in services, particularly service industries with polarized earnings distribution we can assume even higher economic inequality for the late 1970s and early 1980s. (Table 3)

The different earnings profiles of major industries need to be considered in combination with the different locational patterns of industries, notably the relation between a locality's size and industrial mix. The evidence discussed in the first section shows the largest SMSAs to have a disproportionate concentration of producer and distributive services, an above average concentration of consumer and non-profit services, and a below average concentration of manufacturing and government. Thus, the largest SMSAs are experiencing an expansion in industries with concentrations of high and poorly paid jobs and a shrinking in the share of industry with a heavy incidence of high and medium income jobs.

Income polarization is further fed by several trends that contribute to an additional expansion in the supply of low-wage jobs particularly in global cities. First, the existence of a critical mass of very high income workers provides the conditions for a rapidly expanding process of high income residential and commercial "gentrification." This entails not only a physical upgrading, but also a reorganization of the consumption structure, both of which generate a demand for low-wage workers. All the various components of high-income gentrification are

labor intensive: residential building attendants, workers producing services or goods for specialty shops and gourmet food shops, dog walkers, errand runners, cleaners of all sorts, and so on. The demand for low-wage workers to service the high-income lifestyles of the rapidly expanding top level workforce is one key factor in the expansion of an informal sector in cities like New York and Los Angeles. Part of the goods and services produced in the informal sector circulate through the modern sector of the economy that caters to these high-income lifestyles: the preparation of specialty and gourmet foods, the production of decorative items and luxury clothing and other personal goods, various kinds of services for cleaning, repair, errand-running, etc. It would explain why this type of configuration is most developed in major urban centers experiencing very dynamic growth and not in cities like Detroit.

Second, there has been an expansion of low wage jobs in the manufacturing sector as a result of a) the social reorganization of the work process, notably the expansion of sweatshops and industrial homework; b) the technological transformation of the work process that has induced a downgrading of a variety of jobs; and c) the rapid growth of high-technology industries which are characterized by a large share of low-wage jobs in production. These three trends have resulted in what I call a downgraded manufacturing sector. It is important to note that the downgrading of the manufacturing sector is part of major growth trends: the development of high-tech industries, the technological transformation of the work process (which has also upgraded a large array of jobs), and the growth of an informal sector that contains a large number of sweatshops. Sweatshops and high-tech industries are often considered to be two very different if not opposing developments, one representing backwardness and the other modernity. Yet both have a similar outcome: an expansion in the supply of dead-end low wage jobs. (See note 9). Furthermore, they entail a disenfranchisement of workers, notably the drop in levels of unionization most visible in areas with rapid growth in high-tech industries such as Los Angeles and Orange counties. Finally, the expansion of sweatshops and industrial homework is not only associated with the

garment industry (Waldinger, 1983). It is happening in electronics as well (New York State Department of Labor, 1982a; 1982b; Sassen-Koob, 1983; Solorzano, 1983).¹²

The politicization of the traditional low-wage labor supplies during the 1960s and early 1970s and the above average wage-levels typical of major urban centers such as New York and Los Angeles acquire added significance in the context of a) their expanded role as centers for the management and servicing of the global economy, and b) the increase in the supply of low-wage jobs resulting from major growth trends. This was not simply class struggle as usual. It was class struggle in a moment of major restructuring and concentration of key economic sectors.

The large influx of immigrants from low-wage countries over the last fifteen years which reached massive levels in the second half of the 1970s, cannot be understood separately from this restructuring.¹³ It is a mistake to view this new immigration phase as a result mostly of push factors and as being absorbed primarily in backward sectors of the economy. It is the expansion in the supply of low wage jobs generated by major growth sectors that is one of the key factors in the continuation at even higher levels of the current immigration.¹⁴

The available evidence for New York City and Los Angeles, inadequate as it is, strongly suggests that a large share of immigrants in both cities represent an important supply of low-wage workers. New York and Los Angeles have the largest Hispanic populations of all SMSAs with 25000 or more Hispanics and the size of their Hispanic population is significantly larger than that of the next series of cities, beginning with Chicago and Miami, each with about 580,000 Hispanics. New York City and Los Angeles also contain, together with San Francisco, the largest concentrations of Asians. Finally, New York City is the major recipient of West Indians. For example, it is interesting to note that although the composition of the two Hispanic populations in New York City and in Los Angeles is very different, they both have some of the worst rankings on various economic characteristics (Table 4). The 1980 Census puts Hispanics' median income at \$15,447 in Los Angeles and \$10,300 in New York City and the share of Hispanics below the poverty

level at 21% in Los Angeles and 39% in New York City. The share of Hispanics aged 25 years and older with High School degrees is slightly higher in Los Angeles than in New York City, 39% compared with 35.5%, yet both cities rank **poorly among the 13 SMSAs.** The 1980 Survey of the Equal Opportunity Commission (1983) on job patterns for minorities and women in private industry shows that Hispanics in these two cities had, by far, the highest incidence of low-wage semi or unskilled jobs: 50% of Hispanics in New York City and 56.8% in Los Angeles were laborers, service workers or operatives. The figures for Whites were 14.1% in New York City and 20% in Los Angeles. This pattern is similar to that found by Cohen and Sassen-Koob (1982) in a 1980 survey of six immigrant groups in New York City. It found Hispanics disproportionately concentrated in service and manufacturing jobs compared with older immigrant groups.¹⁵

The combination of these various trends expresses itself in an increased income polarization in these two cities.¹⁶ Comparing household income for 1969 and 1979 there is an increase in the high and low-income strata and a shrinking in the middle stratum. Considering the 1969 and 1979 median income and including the bracket immediately below and immediately above to constitute a middle income stratum we find that almost 49% of the Los Angeles and 51% of the New York City households were in the middle stratum in 1969 compared with respectively 38% and 39% in 1979. The higher income stratum increased from 21.5 to 29.5% in Los Angeles and from 19 to 23.5% in New York City. In considering the city rather than the metropolitan region there may actually be an overestimate of middle income households. New York City, for example, includes boroughs such as Queens and Staten Island which represent very large concentrations of middle income locations, while some high-income locations, notably Westchester County, are excluded even though most residents work in the city. Similarly, in the case of Los Angeles, very high income areas such as Beverly Hills are excluded from the city boundaries. The low-income stratum

increased from 29.7% to 32.3% in Los Angeles and from 29.6% to 37.5% in New York City. It should be noted that the large new immigrant influx over the last decade and the pronounced growth in sweatshops and illegal homework make the 1980 census figures for the low-income stratum most probably an underestimate.

In sum, the restructuring of labor demand in these two cities contains no major trends. First, there has been a pronounced expansion in the supply of high-income professional and technical jobs associated with the growth of the advanced services and headquarters complex, high-tech industries, and the technological transformation of the work process which has upgraded a vast array of what used to be middle-income jobs. Second, there has been a pronounced expansion of low-wage jobs associated with a general shift to a service economy and, more particularly, with the re-composition of industry, an outcome of (a) the technological transformation of the work process which has, besides upgraded also downgraded a vast array of jobs through the transfer of skills into machines, (b) changes in the industrial mix, notably the decline of older established manufacturing industries in Los Angeles and the rise of low-wage assembly plants in high-tech industries, and (c) the transformation of the organization of the labor process, notably the shift of certain jobs from unionized shops to sweatshops or industrial homework.

The overall effect of these two trends has been an increased polarization in the socio-economic characteristics of the workforce in both cities. The shrinking of the supply of middle income blue and white collar jobs is the, correspondingly,

associated with (a) the decline of traditional, established manufacturing industries, a sector that contained a much larger share of unionized workers and a larger share of better paid manual and white-collar jobs; (b) the technological transformation of the work process that has either upgraded or downgraded a share of the traditional middle income blue and white collar jobs.

CONCLUSION

Economic growth over the last decade has resulted in social and spatial arrangements containing new patterns of concentration of the benefits of economic growth. The evidence shows that major growth industries are characterized by a much higher incidence of jobs at the high and low-paying ends than was the case in what were once the major growth industries, notably manufacturing. The evidence also shows that income associated with a given occupation varies across industries and, again, tends to be either relatively lower or higher in some of today's major growth industries. Finally, the evidence shows that the locational patterns of major growth industries tend towards a pronounced concentration of the most dynamic ones, notably the advanced services, in a few very large cities.

What comes to the fore is an increased polarization in the income and occupational structure of the job supply and an increased concentration of major growth sectors in key localities. The outcomes of economic growth that one could expect on the basis of the experience of the 1950s and 1960s are no longer occurring. The particular historical content of the relation between economic

growth and employment or economic growth and the job supply typical of the 1950s and 1960s is not part of the new configuration. There is economic growth. But it will not eliminate the new middle-income unemployment among white and blue collar workers which has reached massive levels in the last few years, precisely the period of pronounced growth in some of the most dynamic industries. And economic growth is generating a large array of jobs. But they are mostly low-wage or very high-income jobs. Economic growth is contributing to the expulsion of a wide array of middle income jobs in contrast to what was the case in the 1950s and 1960s.

These new growth trends should not be seen simply as an instance of "economic recovery". They are predicated on the decline of industrial sectors and occupational groups that were once among the most dynamic ones. The technological transformation of the work process has entailed a shift of activities that were in the domain of manufacturing onto that of the service sector. It has accelerated the shift of skills from workers to machines epitomized in the past by the assembly line and today by the move away from the shopfloor and into the computer. In this sense, the shrinking of the manufacturing sector feeds the growth of the advanced services. Furthermore, the technological transformation of the work process has accelerated and partly made possible the fragmentation of the old industrial complex and the dispersion of the loci of manufacturing activity domestically and abroad. This dispersion has contributed to the demand for advanced services to manage and control the vastly decentralized manufacturing sector.

The evidence points to a new growth dynamic, one whereby growth fails to generate the benefits for a wide segment of the population and a wide spectrum of localities that was historically associated with such growth. Elsewhere (1982) I have argued that the latest crisis of the system is over and that these new growth trends represent a resolution of the crisis. What is confusing is that this resolution incorporates as a key condition the decline and ongoing crises of sectors of the economy and correspondingly of the workforce which as late as the early 1960s were among the most dynamic components in the domestic economy. Today their decline is part of the resolution. The new, growth-induced employment of middle income blue and white collar workers is part of the resolution of the crisis. And so is the decline in a large number of middle-sized cities whose well being was associated with the old manufacturing complex. The new growth trends operate to the advantage of cities which are either global or regional centers for the production of advanced services, including centralized management and control functions.

The new growth trends carry old costs in new clothes. In so doing they contain conditions for new alliances among workers and among localities. The fact that the new growth-induced unemployment among middle income blue and white collar workers is structural rather than merely a function of the latest recession points to possible alliances with low-income workers. Unemployment has been a more prevalent condition among the latter and one that has in the past distinguished these from middle income blue and white collar workers. But the current restructuring of the economy is extracting the costs for this kind of system increasingly also from ^{the} middle class. There are here then objective conditions for a new alliance insofar as a growing segment of the middle class is being threatened by an economic instability that used to be

limited largely to low-wage workers. It is important theoretically and politically to recognize that the new growth dynamic is not predicated on the existence of a thriving middle class as was the case in the 1950s and 1960s.

Furthermore, if a large share of immigrants are employed in major growth sectors, then organizing immigrants emerges as a possibility and so do new alliances between immigrants and segments of the native workforce. Where immigrants are primarily a labor supply for declining firms, organizing immigrants would most likely lead to the closing of the firm. But raising the cost of immigrant labor in growth sectors would be much less likely to threaten the survival of a firm. It becomes politically and theoretically important to distinguish between job and sectoral characteristics. There is a strong tendency to assume backward jobs to be part of backward sectors. Yet, low-wage, dead-end jobs can be part of the most dynamic sectors of highly advanced industrialized economies. There is also a strong tendency to assume that backward sectors cannot be part of major growth trends. Yet my analysis of an expanding downgraded manufacturing sector, one containing sweatshops, industrial homework and a large incidence of non-unionized, low-wage assembly jobs, suggests otherwise. While a majority of immigrants hold low-wage, dead-end jobs, it is a mistake to assume that these are mostly in backward sectors of the economy which are in decline. The large concentration of the new immigrants in a few major cities acquires added significance once we recognize that major growth industries directly and indirectly generate a vast supply of low-wage jobs and that these industries tend to locate in such cities. Under these conditions, a politicized native low-wage labor supply and an over-educated popu-

lation generally become problematic and the employment of immigrants highly desirable. For organizing purposes it is important to recognize the primary location of immigrants in major growth sectors.

The expansion in the supply of low-wage jobs as a function of growth trends and the expulsion of middle income jobs from economic activity generally are particularly pronounced in global cities and their regional counterparts. These in turn represent a concentration of the benefits of economic growth at the expense of a large number of what were once thriving localities. It is politically important to recognize these developments are constitutive of the current economic restructuring rather than a distortion brought about by the latest recession. This recognition also brings to the fore the existence of new objective conditions for alliances between the newly disenfranchised and those who have been carrying a disproportionate share of the costs for many generations. And it suggests the possibility of alliances among certain kinds of localities given the thoroughness of their marginality in the current restructuring.

FOOTNOTES

1. I discuss the model in Sassen-Koob (1982; 1983a).
2. Standard classifications of economic activities have become increasingly problematic with the technological transformation of the work process. Here I use the classification first developed by Browning and Singelmann (1978), further elaborated by Singelmann (1978: 28-36) and Stanback, Jr. et al., (1981). In this classification, producer services refer to industries that provide services mostly to producers of goods or property related operations. They are then a type of intermediate output (Greenfield, 1966: 11; Machlup, 1962: 39-40). They include banking, credit and other financial services; insurance; real estate; engineering and architectural services; accounting and bookkeeping; miscellaneous business services; legal services (Singelmann, 1978: 31). Producer services represent the following SIC branches: 60 to 67, 73, 81, 83 (after 1974), 86 and 89.
3. The technological transformation in manufacturing and the possibility of centralizing the management of a dispersed manufacturing base also means that the development of manufacturing in third world countries can rely on the import of advanced services from the highly developed countries. The case of OPEC members is of interest here. After the 1973 increase in the international price of oil and the decision to transform the large influx of oil revenues into vast accelerated development programs, there was an immense rise in the import of services by these countries. From 1973 to 1978, overall oil revenues for OPEC members were \$700 billion. During that same period the value of imports reached \$530 billion,

of which almost half were for the imports of services. OPEC members accounted for about one third of U.S. worldwide receipts on contracts from 1972 to 1977; these are mostly contracts for construction, engineering, consulting and other technical services.

4. Of the 11 smaller SMSAs (population between 1 and 2 million) which were also centers for the production of producer and distributive services, all were regional centers (Stanback and Noyelle, 1982: 25). In this classification, New York, Los Angeles, Chicago and San Francisco were the only truly global centers. Houston, though a recipient of many headquarters over the last few years, was found to be a regional center, a finding confirmed by Cohen's (1981) data which show that the large headquarters which moved to Houston continued to use the advanced services produced by firms in New York and Chicago.

5. These location quotients indicate the ratio of the average share of employment within a given industry group in a given size of SMSA to the share of total U.S. employment accounted for by that same industry.

6.1 find the term "corporate headquarters complex" inadequate when dealing with such a wide range of sizes in SMSAs. Any city has legal, accounting and banking services. But there are only a few major firms which are global in their operations and make a significant share of their earnings from the export of their services. These firms are also the ones that handle the business for most of the large corporations and they are the ones who are concentrated in the major cities. The 8.7 percent employment share in the "corporate headquarters complex" in the smallest SMSAs most probably describes regional or local market firms. The ascendance of the advanced services in economic activity generally and the development of the modern

corporation make a distinction between local, regional and global service firms increasingly important.

7. It should be noted however, that this brought the actual number of manufacturing jobs in the Greater New York Area to 1.3 million, that is, the same as in the Los Angeles Area. The similarity in this level reflects a 19% decline from 1970 to 1980 for New York City and a 23% increase for Los Angeles over that same period. The increase for the U.S. as a whole was 5%. The high absolute number of jobs in manufacturing in these two areas and the characteristics of these jobs are of significance in explaining the absorption of a good share of the large immigrant influx. Marshall (1983) notes the increasing relative and absolute participation of immigrants in manufacturing in New York City during the 1970s.

8. The magnitude of ^{the} increases in foreign and domestic investment and in the construction of industrial parks in adjacent San Diego county is clearly beginning to outpace growth in the Los Angeles area. The available evidence suggests that this represents in good part an expansion of the Los Angeles industrial complex. Of significance here is the nearby 38,600 acre Mesa de Otay, half each on either side of the Mexico-U.S. border, which it is expected will be developed as a twin-plant zone. To this should be added a novel kind of development, the relocation of plants away from areas that have been major recipients of such plants, notably Taiwan, Hong Kong and Mexico, and into San Diego County. It seems that these relocations respond to two kinds of constraints: the fact that Southern California has a plentiful supply of immigrant labor, and second, problems of quality control which require vicinity to technical centers. The combination of resources in an area like Southern California--a large supply of cheap and docile labor and of highly trained technical personnel and researchers points to the development of regions like these as industrial zones for world investment that are an alternative, under certain conditions, to zones in the Caribbean Basin or South East Asia (Sassen-Koob, 1983).

9. It is precisely this characteristic which explains the large-scale deployment of production plants in electronics and other high-tech industries to less developed countries where they employ mostly very young women with no work experience or skill.

Garments and electronics are the two most highly internationalized industries, both employ mostly low-wage workers in production abroad and domestically, and both account for the largest share of new manufacturing jobs in one of the high-growth regions in the U.S., the Los Angeles area. There is a growing literature on this subject. A good collection can be found in Fernandez Kelly and Nash (1983), which points to a fungibility between redeploying jobs to low-wage countries and immigration from low-wage countries to the U.S. (Sassen-Koob, 1981; 74-77; 1983; Solorzano, 1983; Garcia, 1983; Waldinger, 1983).

10. Direct foreign investment in the U.S. reached 89.8 billion in 1981, up from 20.6 billion in 1973. A third of this investment was in manufacturing, with the New York - New Jersey area and California the leading recipients of foreign investment in manufacturing (The Conference Board, 1983).

11. There are different locations for various segments of the highly paid new professional stratum. Engineers and technical personnel linked directly with high tech industry and the associated research operations are clustered in various key high-tech or research locations: Silicon Valley, Orange County, Austin, the Route 128 area around Boston. These are, in some ways, to be distinguished from those employed in the advanced services. The first are ultimately the new cadres of what is today's basic industry, the development and production of microprocessors. The second are involved in control, management and servicing functions. The locations of these two sets of activities frequently are distinct,

but at times they overlap, e.g. in Los Angeles, a site for both the production of control, management and servicing functions and a site for the production of engineering and technical operations. These distinctions bring to mind some of the work done on the manufacturing sector that views the geographic distribution of industry as a spatial division of labor. (Storper and Walker 1983).

12. In a study on the auto industry in Los Angeles, Morales (1983) found considerable restructuring in the auto-parts branches: a shift from native to immigrant, including undocumented, workers and a shift from less to more automated forms of production which allowed for the incorporation of cheaper, often immigrant workers and expulsion of more highly paid workers. Similarly, see Balmori (1983) on the construction industry in New York City. See also Christopherson (1983) on the regional specificity of segmentation in different immigrant labor markets.

13. Two major changes occurred in immigration over the last fifteen years: a pronounced increase in the levels of entries and a pronounced shift from predominantly European countries of origin (two-thirds in 1960) to Asian and Latin American/Caribbean countries of origin. There are, clearly, labor market implications associated with this shift. These become particularly weighty when we consider the heavy concentration of immigrants in a few major cities: forty percent of all immigrants reside in the ten largest cities in the U.S.; these same cities account for only 11% of the total U.S. population. Since the incidence of urban versus rural residence varies significantly according to nationality, a consideration of the newest immigration, mostly from Asian and Caribbean Basin countries, would reveal an almost total concentration in a few large cities.

14. The fact that immigrants tend to form communities, with considerable social and commercial activity, acquires added significance in this context: it becomes a structure for the reproduction of immigrant labor as low-wage labor. Services and goods produced in the immigrant community contribute to lower the cost of living for immigrants. Many goods and services are produced and obtained via the mechanism of family, friendship, ethnic organizations, etc., rather than via the market where one needs money to buy them. The overall effect is to lower the share of reproduction costs that has to be met by a direct wage and hence to lower the cost of immigrants as workers to employers outside the immigrant community, or to lower the price of goods and services sold by immigrants to buyers outside the community, e.g., prepared foods, specialty items, repair services, etc., often made in immigrant homes where children and relatives, notably new arrivals, contribute. At the same time, it is politically and theoretically important to emphasize that these same conditions also may give the immigrant workers a greater autonomy vis à vis their employers (Sassen-Koob, 1982).

15. Castro (1982) found a much higher incidence of manufacturing jobs among Colombian immigrant women in New York City than was the case in their home country and than had been the case for this particular group of women before departing. Controlling for sex, Cohen and Sassen-Koob (1982) found that about 41% of all Hispanics with manufacturing jobs in the sample were women, again a higher incidence than holds in the U.S. generally and in countries of origin. See also Wilson and Portes (1980) and Light (1983) on immigrant employment opportunities in ethnic enclaves.

16. Various developments over the last few years make data on income particularly problematic. The expansion of the underground economy and the growth of self-employment, particularly in what has been called the electronics cottage industry, entails less control over income data, a fact that may feed under-reporting not only to the IRS but also to Census takers.

Table 1

Distribution of Employment Among Earnings Classes for Each Industry and for Total United States, 1975 (in percentages)

	<u>Earning Classes^a</u>				
	<u>1.60 and above</u>	<u>1.60 to 1.20</u>	<u>1.20 to 0.80</u>	<u>0.80 to 0.40</u>	<u>0.40 and below</u>
All Industry (total U.S.) ^b	12.0	22.2	27.8	28.4	9.6
Construction	2.5	17.2	61.1	18.8	0.3
Manufacturing	20.4	17.4	45.0	17.2	-
Distributive Services	32.2	27.8	30.3	9.3	0.4
TCU	20.9	41.0	36.1	2.0	-
Wholesale	48.5	8.8	21.9	19.8	1.0
Retail	-	7.1	32.9	57.1	2.9
Producer Services	13.5	38.0	2.8	45.7	-
FIRE	5.2	46.0	2.3	46.5	-
Corporate Services	24.6	27.3	3.4	44.7	-
Consumer Services	-	4.1	13.7	16.8	65.4
Nonprofit Services	6.8	34.1	10.7	48.4	-
Health	17.3	2.3	24.2	56.3	-
Education	-	54.6	2.1	43.3	-
Public Administration	22.1	50.6	20.9	6.4	-

^aEarning class intervals make use of earning indexes in which the index of the 1975 average earnings for all industry is equal to 1.0.

^bEach line sums up to 100 percent.

Source: Thomas M. Stanback, Jr. and Thierry J. Noyelle, Cities in Transition. Totowa, NJ: Allanheld, Osmun Publishers, 1982.

Based on U.S. Bureau of Labor Statistics, Survey of Income and Education, 1976.

LOW-WAGE, UNSKILLED JOBS LIKELY TO EMPLOY IMMIGRANTS:
SELECT SERVICE INDUSTRIES, NEW YORK CITY, 1978^a

	Select Service Industries			Total
	Finance, Insurance Real Estate ^b	Business Services ^c	Other Service Industries ^d	
Managers, Professionals and Technical.	104,460	65,800	140,600	310,860
Services				
Low-Wage Jobs	30,520	52,430	40,900	123,850
Total	36,980	54,950	83,520	175,450
Maintenance				
Low-Wage Jobs	9,150	1,980	19,590	30,720
Total	12,700	15,880	45,510	74,090
Clerical				
Low-Wage Jobs	1,420	5,020	3,450	3,890
Total	201,630	102,140	80,710	384,480
Sales	23,890	10,180	4,490	38,560
Total Low-Wage Jobs ^e (N)	41,090	59,430	63,940	164,460
% of Total	10.8 %	23.9 %	18.9 %	16.7 %
Total all Occupations	379,660	248,950	354,830	983,440

Source: Based on New York State Department of Labor, Division of Research and Statistics, Occupational Employment Statistics: Services, New York State, April-June, 1978, 1980, and New York State Department of Labor, Division of Research and Statistics Occupational Employment Statistics: Finance, Insurance, and Real Estate, New York State, May-June, 1978, 1979.

^aThis is derived from a survey by the New York State Department of Labor (1980, 1979). The sample was drawn from establishments (only those covered by New York State Unemployment Law) in select service industries. Excluded from the sample were the following service industries: educational services (SIC 82), private households (SIC 88), and the hospitals industry sub-group (SIC 806). Private households and hospitals contain significant numbers of low-wage jobs known to be held by immigrants. Excluded from the sample were establishments and activities which include significant numbers of low-wage jobs known to employ immigrants, notably, restaurants.

^bSIC codes 61-65.

^cSIC codes 73, 81.

^dSIC codes 70, 72, 75-80, 83, 84, 86, 89.

^eThe jobs identified as low-wage are only a segment of all low-wage jobs. They are those that lack language proficiency requirements, are not part of a well-defined advancement ladder and are not usually part of a highly unionized occupation.

TABLE 3

DISTRIBUTION OF TOTAL U.S. LABOR FORCE*
AMONG EARNING CLASSES, 1970 and 1980

<u>Earning Classes</u>	<u>Distribution of Total U.S. Labor Force (%)</u>	
	<u>1970</u>	<u>1980</u>
1.60 and above	11.3	12.9
1.59 to 1.30	20.9	24.2
	32.2	37.0
1.29 to 1.00	18.9	12.8
.99 to .70	16.9	11.7
	35.8	24.5
.69 to .40	22.8	25.2
.39 and below	9.2	13.3
	32.0	38.5
<u>Total:</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Note: *Civilian workers 14 years old and over by total money earnings.

Source: Idem. as Table 3

Based on U.S. Bureau of the Census, 1982. Money Income of Households, Families and Persons in the United States: 1980. (Current Population Reports: Series P-60, No. 132); and U.S. Bureau of the Census, 1972, Money Income of Households, Families and Persons in the United States: 1970.

Table 4

SELECTED CHARACTERISTICS OF SPANISH/HISPANIC ORIGIN OR DESCENT POPULATION IN
SMSAS OF 1,000,000 OR MORE POPULATION AND 25,000 OR MORE HISPANICS, 1980

SMSA	Hispanic Median Family Income		Hispanics Below The Poverty Level		Hispanics, 25 yrs. and Over with a High School Degree (%)		Persons Who Speak Spanish in the Home as a % of Hispanics Five yrs. and Over		Hispanics 18 yrs. and Over Who Speak Spanish at Home & Speak English Well or Very Well		Size	
	Rank	Value	Rank	Value	Rank	Value	Rank	Value	Rank	Value	Rank	Total Hispanics
Los Angeles, Long Beach, CA	7	15,447	6	21.2	10	39.1	11	82.4	11	60.1	1	2,066,103
New York, NY-NJ	12	10,347	2	39.3	13	35.4	2	96.4	8	64.0	2	1,492,559
Chicago, IL	4	16,551	8	19.5	11	36.1	6	91.7	10	61.0	3	580,467
Miami, FL	5	16,133	10	15.9	5	53.3	1	101.4	12	57.8	4	580,427
San Antonio, TX	11	13,284	5	26.9	9	40.5	7	90.8	2	83.0	5	481,378
Houston, TX	3	17,185	9	18.1	8	44.9	3	93.1	7	73.5	6	424,957
Dallas, TX	6	15,754	7	20.1	12	35.8	5	91.8	6	74.4	7	247,937
Newark, NJ	8	14,596	4	30.1	7	45.2	8	90.1	9	62.0	8	131,655
Philadelphia, PA-NJ	10	13,287	3	33.4	4	56.8	9	88.9	4	80.1	9	116,869
Washington, D.C., MD-VA	1	22,834	13	10.6	1	74.5	1	101.4	3	82.9	10	93,686
Boston, MS	13	9,586	1	42.0	3	57.3	3	93.1	10	61.0	11	65,694
Fort Lauderdale, Hollywood, FL	2	19,174	12	12.2	2	62.5	4	92.7	5	78.2	12	40,345
Cleveland, OH	9	14,502	11	15.3	6	49.3	10	87.2	1	84.3	13	25,475

Source: Population Research and Analysis Human Resources Division, New York City Department of City Planning.

Table 5

OCCUPATIONAL DISTRIBUTION BY ETHNICITY, QUEENS (NEW YORK CITY), 1980
(Percentages)

	Blacks	Jews	Italians	Irish	Other					Asians	Others
					European Ethnics	Puerto Ricans	Colombians	Hispanics	Other		
Management	8.9	13.4	8.6	11.4	14.7	11.7	11.5	11.3		2.8	7.9
Professional & Technical	24.6	31.0	18.0	31.4	21.5	13.3	3.8	13.6		41.7	22.8
Sales	6.0	8.8	7.0	1.0	5.1	11.7	3.8	3.4		8.3	7.9
Clerical	14.1	27.2	18.0	24.8	24.9	21.7	15.4	15.9		22.2	18.5
Crafts	7.7	4.2	6.2	5.7	9.0	3.3	15.4	12.5		0.0	13.6
Operatives & Laborers	14.5	3.1	18.0	5.7	7.9	16.6	19.2	20.5		8.3	9.3
Transport	4.8	2.3	6.3	2.9	1.7	1.7	0.0	1.1		0.0	2.9
Services	19.4	10.0	17.9	17.1	15.2	20.0	30.9	21.7		16.7	17.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		100.0	100.0
Total N=(1269)	(248)	(261)	(128)	(105)	(177)	(60)	(26)	(88)		(36)	(140)

Source: Cohen and Sassen-Koob (1982).

REFERENCES CITED.

- Balmori, Diana
1983 "Hispanic immigrants in the construction industry: New York City, 1960-1982." Center for Latin American and Caribbean Studies, New York University: Occasional Papers, No. 38
- Browning, H.L. and J. Singelmann
1978 "The emergence of a service society and its sociological implications." Politics and Society, 8 (Nos. 3 and 4).
- Castro, Mary Garcia
1982 "Mary and Eve's social reproduction in the Big Apple: Colombian voices." Center for Latin American and Caribbean Studies, New York University: Occasional Papers, No. 35.
- Chandler, Alfred
1977 The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Christopherson, Susan
1983 "Segmentation in Sunbelt labor markets." Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego: Research Report Series.
- Cohen, R.B.
1981 "The new international division of labor, multinational corporations and urban hierarchy." Pp. 287-315 in Dear and Scott (eds.) Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society. London and New York: Methuen.
- Cohen, Steven M. and Saskia Sassen-Koob
1982 Survey of six immigrant groups in Queens, New York City. (Queens College, CUNY).
- Conservation of Human Resources Project
1977 The Corporate Headquarters Complex in New York City. Columbia University: The Conservation of Human Resources Project.
- Conference Board
1983 Worldbusiness Perspectives, No. 71 (February).
- Denison, Edward
1979 Accounting for Slower Economic Growth: The U.S. in the 1970s. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- DiLullo, Anthony J.
1981 "Service Transactions in the U.S. International Accounts, 1970-1980." Survey of Current Business (November): 29-46.
- Drennan, Matthew
1983 "Local economy and local revenues." In Hornton and Brecher (eds.) Setting Municipal Priorities 1984.
- Economic Consulting Services, Inc.
1981 The international operations of U.S. service industries: Current data collection and analysis. Washington D.C.: Economic Consulting Services, Inc.

Fernandez Kelly, Maria Patricia and June Nash* (eds.)

1983 Women, Men and the New International Division of Labor. Albany, New York: SUNY Press.

Friedmann, John and Goetz Wolff (eds.)

1983 World City Formation. Special issue of Development and Change. (Forthcoming)

Garcia, Ana

1983 "Immigrant workers in northern San Diego County." Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San-Diego. (Research in progress).

Greenfield, H.I.

1966 Manpower and the Growth of Producer Services. New York: Columbia University Press.

Light, Ivan

1983 Cities in World Perspective. New York: Macmillan.

Machlup, F.

1962 The Production and Distribution of Knowledge in the United States. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Myers, John

1980 "GNP: Perspectives on Services." Conservation of Human Resources Project, Columbia University.

Marshall, Adriana

1983 "Immigration in a surplus-worker labor market: The case of New York." Center for Latin American and Caribbean Studies, New York University: Occasional Papers No. 39.

Morales, Rebecca

1983 "Undocumented Workers in a changing automobile industry: Case studies in Wheels, Headers and Batteries." Proceedings of the Conference on Contemporary Production: Capital Mobility and Labor Migration. Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.

New York State Department of Labor

1979 Occupational employment statistics: Finance, insurance and real estate, New York State, May-June 1978. Albany: New York State Department of Labor.

1980 Occupational employment statistics: Services, New York State, April-June 1978. Albany: New York State Department of Labor.

1982a Report to the Governor and the legislature on the garment manufacturing industry and industrial homework. New York: New York State Department of Labor.

1982b Study of state-federal employment standards for industrial homeworkers in New York City. Albany: New York State Department of Labor, Division of Labor Standards.

Port Authority of New York and New Jersey.

1982 Regional perspectives: The regional economy, 1981 Review, 1982 Outlook. New York: Planning and Development Department, Regional Research Section.

Sassen-Koob, Saskia

1981 "Towards a conceptualization of immigrant labor." Social Problems, 29 (October): 65-85.

1982 "Response to Manuel Castells." Contemporary Marxism, 6 (Fall):

1983 "The Structuring of a New Investment Zone for the World Market: Southern California." Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego: Research Report Series.

1983a "Capital mobility and labor migration: Their expression in core cities." in Timberlake (ed.), Urbanization in the World Economy. New York: Academic Press.

Security Pacific National Bank

1981 The Sixty Mile Circle: The Economy of the Greater Los Angeles Area. (Statistical Appendix). Los Angeles: Security Pacific National Bank, Public Affairs/Research Department.

Singelmann, Joachim

1978 From Agriculture to Services: The Transformation of Industrial Employment. Beverly Hills and London: Sage.

Stanback, Thomas M. Jr., Peter J. Bearse, Thierry J. Noyelle, Robert Karasek
1981 Services: The New Economy. New Jersey: Allanheld, Osmun Publishers.

Stanback, Thomas M. Jr. and Thierry J. Noyelle

1982 Cities in Transition: Changing Job Structures in Atlanta, Denver, Buffalo, Phoenix, Columbus (Ohio), Nashville, Charlotte. New Jersey: Allanheld, Osmun.

Soja, Edward, Rebecca Morales and Goetz Wolff

1983 "Urban restructuring: An analysis of social and spatial change in Los Angeles." Economic Geography (forthcoming).

Solorzano Torres, Rosalia.

1983 "Female Mexican immigrants in San Diego County." Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego. (Research in progress).

Insert Storpe *herb storpe*

Tabb, William K.

1982 The Long Default: New York City and the Urban Fiscal Crisis. New York: Monthly Review Press.

United Nations Centre on Transnational Corporations

1981 Transnational Banks. New York: Centre on Transnational Corporations.

U.S. Bureau of the Census,

1981 Public law file , 94-171. Washington D.C.: U.S. Bureau of the Census.

1976 Survey of Income and Education, 1975. Washington D.C.: U.S. Bureau of the Census

U.S. Bureau of Labor Statistics

1980 News. New York City: Bureau of Labor Statistics, Middle Atlantic Region.

1981 News. New York City: Bureau of Labor Statistics, Middle Atlantic Region.

U.S. Department of Commerce

1980 Current developments in U.S. international services industries. Washington, D.C.: International Trade Administration.

U.S. Senate, Committee on Banking, Housing and Urban Affairs.

1982 Foreign Barriers to U.S. Trade: Service Exports. U.S. Senate, 97th Congress, Hearing before the Subcommittee on International Finance and Monetary Policy of the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs. Washington, D.C.: U.S.

Waldinger, Roger

1983 "The garment industry in New York City." In Borjas and Tienda (eds.) Hispanics in the U.S. Economy. New York: Academic Press.

Wilson, Kenneth L. and Alejandro Portes

1980 "The immigrant enclave." American Journal of Sociology, 86: 295-319.

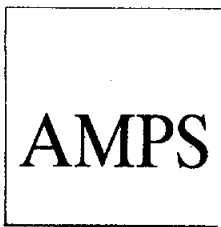
Whichard, Obie G.

1982 "U.S. Direct Investment Abroad in 1980." Survey of Current Business (August): 20-39.

Insert:

Storper, Michael and David Walker

1983 "The labor theory of location." International Journal of Urban and Regional Research (Forthcoming).



Pour un nouvel ordre international:

ASSOCIATION MONDIALE DE PROSPECTIVE SOCIALE

Première Semaine internationale
de prospective sociale

(Genève, 5-9 novembre 1984)

L'EXPLOSION URBAINE EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE
ET SON IMPACT SUR LE DEVELOPPEMENT RURAL

par Jean-Bosco Z. SOME

INTRODUCTION

Plusieurs critères ont souvent été avancés pour définir et caractériser les pays "sous-développés" ou "en voie de développement". selon l'idéologie qui sous-tend les thèses : PNB/habitant - taux de scolarisation - nombre de médecins par habitant et que savons-nous encore ?

Nous pourrions inscrire au nombre de ces critères de définition du sous-développement la variable : "urgence des problèmes à résoudre".

L'urbanisation des pays du Tiers-Monde et son impact sur le développement rural est l'une de ces "urgences à résoudre" qui caractérise tous les pays du Tiers-Monde et plus particulièrement les pays africains au Sud du Sahara.

L'urbanisation en Afrique Sub-Saharienne est une donnée contraignante. Elle bat tous les records de vitesse ; elle ne s'explique pas seulement par l'amélioration des conditions de vie qui a pour effet la baisse du taux de mortalité infantile et donc l'accroissement rapide des populations urbaines. Elle puise à d'autres sources ses réserves de population : le monde rural.

Quel point d'équilibre trouver entre les deux mondes : le rural et l'urbain ?

Telle est la problématique autour de laquelle s'articule cette note.

Après avoir dans une première partie souligné l'actualité et l'importance du phénomène urbain en Afrique Sub-Saharienne, ainsi que ses causes et ses conséquences que sont l'exode rural et le développement des pôles d'opposition, nous verrons dans une seconde partie l'impact de cette explosion urbaine et le développement des pôles d'opposition sur le développement rural.

Pendant que la ville pompe la campagne elle exige parallèlement que celle-ci lui assure sa subsistance. En contrepartie la ville déverse à la campagne ses ersatz, c'est-à-dire les "sous-produits" de ses "utilités sociales", autrement dit ses inutilités sociales (WYSS-CONTI 1971)

Cette situation ne pouvait qu'aboutir à la naissance d'un dualisme préjudiciable aux parties en présence et plus intensément à la campagne. La ville rend la campagne responsable de tous ses maux (VERNIERE 1977 - J.M. ELA 1982) : son grossissement exagéré, ses excroissances, sa délinquance porteuse d'insécurité et d'insalubrité...etc. La campagne à son tour rend la ville responsable de sa mort lente : fuite des forces vives, pillages de ses réserves en vivres. De plus la campagne fait l'objet d'une désertion caractérisée de la part de ses ressortissants. Les "bienfaits de la modernisation" lui sont refusés ou lui sont prodigués parcimonieusement.

Tel que présenté, ce dualisme ne pouvait qu'engendrer frustrations et conflits sur fond de vengeance et de règlement de comptes : détruire en ville tout ce qui rappelle le village, chez l'une ; faire payer aux citadins le fruit de leur arrogance, de leur inconscience et de leur spoliation, chez l'autre.

Nous pensons que l'heure n'est plus à la confrontation mais au dialogue. Du point de vue d'une analyse systémique nous sommes dans un environnement aux sous-systèmes interdépendants. Dans un tel contexte, seule la recherche d'un compromis grâce à l'édification d'un langage commun semble être l'une des stratégies réalistes, viables et applicables.

La troisième partie qui constitue l'ossature de la note partira du constat des tentatives d'alternatives proposées jusqu'ici. Elle en cernera les contours afin de voir dans quelle mesure elles ont pu ou non résoudre le dilemme posé. Les alternatives de solutions ainsi que leurs conditions de réalisation termineront nos propos.

Ceci dit, notre frustration reste grande. Il est en effet impossible de traiter d'un sujet si vaste en quelques lignes. Nous prions le lecteur de ne pas trop nous tenir rigueur des lacunes, omissions ou autres distorsions apportées à nos observations. Un travail de recherche est un "Ouvrage qu'il faut vingt fois remettre sur le métier." (BOILEAU)

PREMIÈRE PARTIE : L'EXPLOSION URBAINE EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE

Le phénomène urbain n'est pas une nouveauté en Afrique Sub-Saharienne. Tous les historiens s'accordent à dire que des villes se sont créées et développées en Afrique au Sud du Sahara avant la colonisation dans les divers empires et royaumes du Continent. (MEROE - KOUCH - AWDAGOST - KOUMBI-SALEK...). Toutes ces villes pré-coloniales à l'instar des villes des pays développés aujourd'hui qui se sont constituées autour des pôles d'activités, ont eu leur naissance et leur développement autour d'activités industrielles et commerciales.

Dans ces villes la division des tâches n'avait rien à envier à celle que nous connaissons aujourd'hui : travail manuel spécialisé, travail intellectuel, industriel, artisanal et commercial. En amont était la production, en aval la commercialisation. Ces villes d'affaires (Business-towns) - (KI-ZERBO 1977 parle de "BIRMINGHAM" - de l'Antiquité) - étaient des lieux d'échanges permanents et périodiques à l'image des marchés africains actuels

Du point de vue de leurs caractéristiques essentielles, ces villes pré-coloniales ne connaissaient pas un accroissement vertigineux et artificiel ; n'y résidaient que les personnes obligées par leurs activités. A la fois ruraux intégrés et citadins sédentaires, les populations urbaines avaient une certaine homogénéité. Les problèmes qui pouvaient surgir pouvant être progressivement maîtrisés.

Les villes coloniales, à quelques différences près, ressemblaient aux villes pré-coloniales : lieux d'échanges et de trafics de tous genres (esclaves, produits exotiques, produits métropolitains, commerces divers).

La différence fondamentale entre les premières et les secondes est que les villes coloniales n'exerçaient pas un attrait spontané sur les indigènes. Beaucoup y allaient par force : esclaves, travailleurs forcés, commis de l'Etat...). Cette caractéristique a fait de la ville coloniale un objet de répulsion pour les ruraux.

Sur sur le plan économique la Traite des Noirs et les Travaux forcés ont porté un coup sérieux au développement du Continent ; sur le plan du développement des campagnes, les habitants ne connaissaient pas les situations de pénurie alimentaire (sauf accident). Les campagnes se nourrissaient et vivaient en parfaite harmonie

avec leur culture traditionnelle (art - poésie-système de défense...).

Par rapport au passé pré-colonial et colonial, le phénomène urbain aujourd'hui a ses racines dans plusieurs sources. Tout d'abord la colonisation est l'une des causes du développement urbain. Après les Indépendances, à la peur de la ville, lieu d'où l'on ne revenait pas, a succédé un certain attrait. Désormais on peut y vendre sa force de travail contre de l'argent dans les travaux du Blanc : ouvriers agricoles, commis, personnel de maison.

A ces besoins économico-financiers se sont ajoutés les besoins sociaux. Voyager à l'étranger devient synonyme de "rite de passage", acte social par lequel l'on passe du stade de l'adolescent à celui de l'adulte (R. DENIEL 1965).

D'autres causes qu'il n'est pas opportun de développer ici produiront les effets suivants relatifs à la population urbaine en général et à celle de l'Afrique en particulier : selon la Conférence internationale sur la population et l'avenir des villes tenue à Rome en 1980, la population mondiale passera de 4,2 milliards d'habitants en 1980 à 6,2 milliards en l'an 2.000. Sur cette population 1,8 milliards habitent les villes en 1980 contre 3,2 milliards en l'an 2.000 dont plus de 2 milliards dans le Tiers-Monde.

Pour l'Afrique les pourcentages des populations urbaines progressent de la manière suivante : 5,2 % en 1920 ; 18 % en 1975 ; 28 % en 1980 ; 39-40 % en l'an 2.000.

Les taux moyens annuels de croissance des villes africaines varient entre 9 et 13 % . Si nous considérons les cas individuels, ABIDJAN croît de 9 à 13 %/an (J.M. GIBBAL 1975) ; YAOUNDE a 9 de croissance annuelle alors que Douala croît de 7,5 %/an (WYSS CONTI 1980) ; KINSHASA et LAGOS 10 % par an depuis 30 ans (J. LEROUGE 1975).

Nul n'est besoin de s'étendre sur la réalité d'un phénomène qui aujourd'hui, dépasse les planificateurs les plus chevronnés. L'explosion urbaine en Afrique Sub-Saharienne est la résultante de plusieurs forces ou pressions conjuguées. Et la variété de ses "sources d'approvisionnement" pourrait expliquer son caractère non maîtrisable.

Retenons à titre d'illustration :

- 1°) La préférence des responsables politico-administratifs pour les actions en faveur des citadins *"Les paysans d'Afrique sont victimes de la préférence urbaine"* (J.M. ELA 1982). Ces actions sont justifiées à leurs yeux par les besoins d'auto-sécurisation des responsables et par le fait que les populations urbaines sont plus explosives, plus organisables et constituent de ce fait des dangers potentiels pour les responsables.
- 2°) Une pseudo-industrialisation qui a vite fait d'être saturée dans la recherche de la main-d'oeuvre. Ou alors un leurre entretenu par les dirigeants d'entreprise. *"On est en pays sous-développés ; donc il y a une main-d'oeuvre à bon marché ; donc on peut en renvoyer à la première occasion ; bien d'autres attendent à la porte"*.
- 3°) Des catastrophes naturelles : sécheresse, inondation, cyclônes.... Des villes comme NIAMEY ou OUAGADOUGOU ont connu des accroissements importants suite à la grande sécheresse des années 1973 : repli des populations fuyant la mort.
- 4°) Enfin les conflits intra ou inter-Etats
Non seulement les réfugiés d'un pays voisin en conflit favorisent le développement urbain (Ex : KOUSSERI au Nord du Cameroun a vu sa population passer de 50 à 200.000 habitants suite à la guerre du Tchad), mais encore à l'intérieur d'un même pays l'insécurité permanente dans les campagnes du fait de la guerre interne reflue les ruraux vers les villes.

Quelles que soient l'origine et les causes de l'explosion urbaine en Afrique Sub-Saharienne, ses conséquences peuvent être résumées en deux mots :

L'exode rural. En tant que phénomène en soi, l'exode rural est à la fois cause et conséquence de l'explosion urbaine. Mais il a aussi ses causes internes. Prenant l'exemple du Cameroun, du Burundi et de la Haute-Volta, J. TROUVE et C. BESSARI citent notamment :

- a) La migration de la surpopulation (Hauts-Plateaux du Cameroun, Plateau Mossi en Haute-Volta, Collines du Burundi)
- b) La migration de la pauvreté (conséquence de a)
- c) La migration de l'enclavement (ceci est surtout propre à certaines zones de forêt : ex. : BAFTA-YABASSI au Cameroun)

d) La migration du découragement.

Les différentes causes internes dont nous n'avons donné ici qu'un bref aperçu rendront dramatiques l'état de l'exode dans certaines zones. Ainsi C. DIKOUME (1977) estime à plus de 62 % le taux d'exode dans certains villages de la Basse Sanaga (Cameroun). On constate une disparition presque totale de la population rurale.

L'exode rural touche essentiellement les jeunes de 15 à 35 ans : 40 à 50 % de la population de certaines villes nées de l'exode se situent dans cette classe d'âge. (J. TROUVE et C. BESSARI 1976). L'exode est masculin au départ : 30 à 50 % des hommes du Plateau Mossi (Haute-Volta).

Les conséquences de l'exode des campagnes sont nombreuses mais pondérées suivant la nature de l'exode. Retenons les conséquences les plus visibles :

- Immobilisme social
- Vieillissement de la main-d'oeuvre agricole (+ 50 % des personnes restées à la campagne ont plus de 40 ans)
- Agriculture de plus en plus "féminine" (main-d'oeuvre agricole féminine)
- Evolution de la structure des activités : travailleurs indépendants non agricoles : salariés temporaires.

DEUXIÈME PARTIE : DÉVELOPPEMENT DES PÔLES D'OPPOSITION

La population urbaine dans les villes africaines se caractérise par :

- un taux de croissance élevé
- une population jeune
- la co-existence d'une multitude d'éthnies aux moeurs parfois contradictoires ; et par-là même une hétérogénéité de la population.
- la ségrégation sociale : les plus riches habiteront les quartiers résidentiels et refouleront les plus pauvres vers la périphérie
- l'exploitation des groupes faibles par les plus forts : sous-salaires des employés ; surenchère sur les lopins de terre ...
- la disparition de l'hospitalité africaine et une méfiance généralisée vis-à-vis des tiers
- le développement de la délinquance à la fois juvénile et adulte
- la prostitution sous toutes ses formes
- la mendicité "institutionnalisée" (gardiennage de véhicule, portage).

Ces quelques caractéristiques définissent donc la ville africaine comme le foyer de développement de plusieurs pôles d'opposition.

1. - LE VILLAGE DANS LA VILLE

A l'exception des premières migrations dues aux travaux forcés ou issues des recrutements pour les plantations de la Côte, les migrations actuelles sont préparées de près ou de loin par la présence d'un parent de la famille, d'un ressortissant du village, voire même une personne de l'ethnie résidant déjà dans le pays d'accueil.

Dès son arrivée dans la ville, le futur ou l'aspirant citadin se mettra à la recherche de "son frère" venu en ville. Le système de solidarité ethnique aidant (toutes les études démontrent ce phénomène) il ne tardera pas à retrouver les siens.

Ainsi, dans toutes les villes africaines sans exception, l'on retrouve des damiers ethniques : (quartiers Haoussa - Bassa - Bamiléké - Biafra - Beti - à Douala) - Ghanéen - Ebrié - Dioula (à Abidjan) bien que pour cette dernière le phénomène tend à s'estomper.

Sur le plan psycho-sociologique, il s'agit pour le migrant de survivre en s'intégrant à son groupe d'appartenance ethnique. Les divers mécanismes villageois reconstitués ou créés : cérémonies traditionnelles, folklore divers, mode d'habillement, tendent vers une seule finalité : garder une certaine identité afin de préserver l'instinct de survie dans l'anonymat urbain. Les besoins sociaux et leurs corollaires seront bien développés à ce stade.

Sur le plan économique les maigres ressources dont dispose le "parent" ne permettront ni une vie décente, ni une épargne quelconque. Résidant comme "leur parent" dans les quartiers périphériques non aménagés, dans les résidus des quartiers résidentiels (bas-fonds), dans les maisons appelées à déguerpir, les migrants tenteront de se trouver un emploi ou tout au moins une occupation. Mais le manque de qualification les fera rejeter de toutes les entreprises ou services où ils se présenteront.

Le désœuvrement dont ils sont l'objet sera à la naissance de la délinquance : pour les individus masculins il faut vivre de "débrouillardises" ; pour les éléments féminins les "fiancés se multiplient sans qu'aucun aille jusqu'au bout par le mariage.

En un mot il s'instaure un déséquilibre socio-économique suivi de la rupture des liens de solidarité traditionnelle (1).

Sur le plan de la jouissance des "utilités sociales" (travail salarié, soins de santé, loisirs, éducation...) les ruraux aspirant à la vie citadine se voient exclus du cercle, du "club".

Au contraire ils vivent dans une insécurité et une précarité totale : taudis sur des dégoûts, fils électriques dénudés et presque à ras du sol.

Nous promenant dans la périphérie d'une grande ville, nous avons été frappé par la situation suivante :

(1) A. TEVEODJRE : "Aspects socio-culturels du Développement" in Mondes en Développement n° 40 1982. Villes et Campagnes : Problèmes du monde en Développement.

- Dans un quartier où les maisons sont à 99,99 % en planches, un Monsieur a érigé une belle clôture en ciment sur une superficie d'à peu près 600 m², prélude à une construction en dur.
- Les services municipaux sont passés par-là et ont tracé de larges croix rouges sur les murs, signifiant qu'ils devront être démolis dans les 48 heures. Aucune des maisons en planches n'avait reçu la même sommation.

Cette image est significative à plusieurs titres : d'abord elle confirme l'idée selon laquelle les ruraux urbanisés sont d'éternels déguerpis ou déguerpissables. Ensuite elle signifie le maintien des ruraux urbanisés dans la marginalité. Par ailleurs, elle veut leur rappeler que "prétendre" à une situation stable est une velléité.

D'autre part, elle leur refuse le droit de "citoyen de la ville" ; elle signifie enfin que, à partir du moment où le "village" (quartier) devient ou deviendra ville (par le lotissement) les ruraux n'y auront plus droit. Ainsi, les ruraux en ville ne jouissent que des "inutilités sociales", des désutilités" (M. WISS-CONTI 1971) : phénomène de congestion et d'étouffement, pertes de temps, usures accélérées, sans travail, sans revenus, accident, décès, ségrégation ethnique ou religieuse, styles de vie différents, conflits sociaux, détérioration du climat de travail dans les entreprises (si jamais) et sourde hostilité générale.

C'est pourquoi, lorsque J.M. GIBBAL(1974) parle de "ruraux prolétariés", il use d'euphémisme. Un prolétaire est celui qui vend sa force de travail contre un salaire ; et même surexploité, il arrive à jouir dans une certaine mesure de son prolétariat. Nos ruraux en ville, s'ils sont des prolétaires, ils le sont du chômage, de la délinquance, de la violence, de la débrouillardise, de la prostitution et de la misère. Comme le flux de la mer rejette les déchets sur le rivage ainsi la ville refoule les ruraux.

Laissées à elles-mêmes les populations des périphéries urbaines marginalisées vont déployer des énergies insoupçonnées pour survivre : constructions rapides (couper-clouer) transport d'eau sur la tête, écoles rudimentaires, services d'hygiène. Cette organisation est assez proche de celle que l'on observe dans les catastrophes : organisation de sauvetage et de survie.

Aidées par des organismes bénévoles d'assistance (cas de Nylon, Douala-Cameroun) cas de Dakar Pikine - (Dakar-Sénégal) - les populations urbaines marginalisées réussiront parfois à infléchir les politiques des pouvoirs publics. Mais bien vite des lois seront édictées qui les obligeront à déguerpier de nouveau.

En conclusion, le village dans la ville est un échec. Echec parce que frustrations et déceptions par rapport aux attentes qui ont motivé le départ des ruraux du village. Echec parce que ces attentes ont acquis des valences nouvelles et ont connu bien des déviations. Echec enfin parce que la "ville (périphérique) est une poubelle d'une agriculture en décomposition". (1). Finalement le village est en panne dans la ville.

Pourtant, soit pour ceux qui ont "réussi" par le hasard des circonstances, soit pour ceux qui retournent régulièrement à la campagne en quête d'un souffle nouveau, la ville à son tour cherchera à s'installer au village.

2. - LA VILLE AU VILLAGE

A de très rares exceptions près, chaque citadin, intégré ou marginalisé, retourne périodiquement dans son village. Ce retour au village est justifié par des raisons similaires à celles qui ont été à l'origine des départs :

- 1°) Montrer que l'on est toujours vivant et rattaché au village ;
- 2°) Exhiber éventuellement ses richesses (si richesses il y a)
- 3°) Y préparer sa "retraite"
- 4°) Apporter la "civilisation" au village
- 5°) Dans de rares cas, préparer un terrain électoral.

Quelles qu'en soient les raisons profondes, ce retour au village aura un certain impact sur le développement rural. Un certain altruisme est à l'origine de bien des projets socio-économiques initiés par les citadins ressortissants de tel ou tel village.

Pour J.M. ELA "le village attire de plus en plus de fonctionnaires qui se lancent dans "la Révolution Verte" ou "le Développement Auto-centré" (J.M. ELA 1982 p. 10).

Le sentiment d'appartenance à un milieu rural dont on se réclame (la tendance actuelle consiste pour tout le monde à se réclamer de la "brousse" ; synonyme de connaissance des problèmes des ruraux) ; ce sentiment d'appartenance dison-nous engendre de la part des citadins de nombreuses actions en faveur de leurs familles ou de leurs villages.

(1) BEZY Fernand : La ville : pôle de croissance ? In Mondes en Développement n° 40 page 535 sq.

- construction en dur possédant parfois les commodités de la ville (Eau-électricité, groupes électrogènes)
- participation aux actions de scolarisation du milieu (alphabétisation bénévole)
- associations culturelles tendant à faire revivre le passé culturel des villages
- associations de développement
- projets divers.

Outre ces actions, des modes de consommation nouveaux ont envahi la campagne : produits alimentaires (bière, café, thé...) produits énergétiques (piles, pétrole-lampant) produits pharmaceutiques (boîtes de nivaquine) transport (bicyclettes, charettes etc...). Nul doute que l'ensemble de ces besoins constitue un facteur d'émulation. Leur satisfaction exige un surcroît de travail et pourrait favoriser le développement d'activités lucratives. Ainsi "l'impact de l'économie de marché qui a envahi le monde rural dès les débuts de la colonisation " (J.M. ELA op.), va s'amplifier avec l'apparition des besoins nouveaux. A première vue donc, cette osmose entre la ville et la campagne devrait permettre la réduction progressive des inégalités de situation et ramener petit à petit l'équilibre socio-économique rompu du fait de l'exode rural. En réalité, loin de combler le fossé existant entre ville et campagne, l'ambivalence des actions entreprises par les citadins et la perception que les ruraux vont souvent en avoir contribueront dans bien des cas à élargir le fossé. Citons quelques cas aberrants : des villas somptueuses tout en dur équipées de climatisations, mais inhabitées.

- Des villas qui ont coûté des dizaines de millions de FCFA abandonnées en pleine brousse
- Des groupes électrogènes qui tournent l'espace d'une soirée et qui s'arrêtent en suite pour 12 mois.

Ces actions apparaissent souvent comme des signes d'exhibition destinés plus à mystifier les ruraux qu'à constituer des exemples stimulants. Certaines exigent des sommes d'argent telles qu'il faudrait des années au village pour les réaliser. Il faut ajouter que l'origine douteuse de certains avoirs jette le discrédit sur les actions qui en seront issues. "Il a été un haut fonctionnaire ; il a volé l'Etat"... Donc un mérite",

Il ne faut pas oublier non plus que le milieu africain a tendance à rejeter ceux qui réussissent (véritable dictature des pauvres sur les riches). Certes, des réalisations honnêtes exigeant de réels sacrifices de la part des citoyens existent ; mais comme dit un proverbe : "un seul singe a cassé le maïs, ce sont tous les singes que l'on accuse".

Par conséquent au lieu que les actions entreprises stimulent les masses, elles apparaissent parfois comme des provocations. De ce fait, leur impact est minime, voir négatif sur les masses. "Minés par ces contradictions importantes les paysans intériorisent un ensemble de conflits dont ils ne prennent pas toujours conscience, mais qui motivent et orientent leurs attitudes et leurs comportements." (J.M. EMA op. cit. p. 12).

Ainsi, à son tour la ville est en panne au village parce que :

- intégration superficielle
- juxtaposition de phénomènes qui tentent de se rejeter mutuellement (houe, char-rue ; mortier ; moulin)
- non préparation du milieu rural à faire sien le processus du développement
- tendance à rejeter les acquis du passé sans pouvoir les remplacer par les offres du présent.

La ville en panne, le village va se retrouver de nouveau seul, face à lui-même.

3. - LE VILLAGE FACE A LUI-MEME

Les actions des citoyens dans les villages ont eu pour effet de créer de multiples besoins sans pouvoir les satisfaire. Selon un proverbe africain "Quand tu vas annoncer à l'aveugle le décès de sa mère, il faut te tenir prêt à le conduire aux funérailles". Autrement dit, il ne sert à rien d'allécher les masses rurales avec des promesses de bien-être sans pouvoir les tenir.

Non seulement sur le plan économique les besoins ne sont pas satisfaits, mais bien plus, sur le plan social c'est un déséquilibre général du système qui est instauré. Comme dans un puzzle géant, les pièces de l'organisation sociale sont brouillées. Leurs associations pour reconstituer l'unité sociale ne sont pas toujours heureuses. La recherche de l'équilibre est vécue de trois manières :

1°) La fatalisme et l'attentisme

"Le puzzle est trop difficile à reconstituer" ! Certains paysans baissent carrément les bras et attendent tout de leurs fils partis en ville. Des paysans qui se suffisaient à eux-mêmes en arrivent à devenir des mendiants sans avoir été frappés d'aucune tare physique. Le fonctionnaire revenant de la ville doit se munir de tout pour ses parents : vêtements, savon ; piles... Parfois même la nourriture de base doit être fournie par le citadin (envoi de sommes d'argent pour l'achat de vivres même en période normale). La tendance à la mendicité dans les campagnes est un fait nouveau.

2°) La perpétuation de l'émigration

Incapables de s'adapter au milieu rural, d'autres deviendront d'éternels migrants entre le village et la ville. Ils vont en ville se constituer un petit fonds sur le parasitisme social qu'ils reviennent dilapider au village en profitant de la générosité familiale.

Ce parasitisme ambulant a un impact néfaste sur l'évolution du milieu : après mille va et vient, le migrant est complètement désarçonné. Il n'a rien appris de consistant dans ses lieux de migration qu'il pourrait transmettre à son milieu d'origine. Il a par ailleurs perdu tout sens de responsabilité et de rigueur propre à son milieu d'origine.

3°) Les tentatives de modernisation

Pour des raisons diverses, quelques jeunes sont "obligés" de rester au village : (mariage et responsabilité familiale notamment). Ceux d'entre eux qui ont été à l'école et ceux qui ont séjourné à l'étranger, ceux-là sont les moteurs d'une certaine évolution. Ainsi trouve-t-on dans les villages des leaders (jeunes scolaires, anciens migrants, anciens fonctionnaires et anciens combattants), capables de dynamiser le milieu. Le désir pour eux de créer au village des conditions de vie proches de celles des villes est manifeste. Ils entreprennent des activités novatrices dans l'agriculture, le commerce, voire l'artisanat, les loisirs. Ces leaders sont les plus perméables aux idées nouvelles. Ils adoptent le changement comme leur salut. Ils veulent prouver que là où d'autres ont réussi, eux aussi peuvent réussir. Très vite, cependant ils se

heurtent à des blocages de la part de ceux qui "ne suivent pas le rythme de l'évolution". D'abord les profits qu'ils tirent de leurs activités sont vite éparpillés dans une multitude de sollicitations sociales (funérailles, dot, cérémonies diverses...). Ensuite leurs actions sont perçues comme la continuation des actions entreprises par les citadins restés en ville, c'est-à-dire sans lendemain. A ce titre au lieu qu'elles stimulent et incitent d'autres, elles sont décriées parce que non méritoires : "c'est parce qu'il a son frère qu'il entreprend telle ou telle action". Par ailleurs le manque de débouché réel pour les produits agricoles, ce qui pourrait favoriser leur intensification, le manque d'un marché intra ou inter-villageois de consommation maintiennent toutes leurs actions dans la stagnation.

Enfin, le manque de formation et de suivi laisse ces leaders désemparés lorsque les problèmes techniques ou organisationnels surgissent.

En conclusion, le village face à lui-même n'a pas d'avenir tant que l'ensemble du contexte social et économique n'aura pas changé.

Le mouvement migratoire village-ville-village et les tentatives des individus et des groupes pour trouver des solutions aux divers problèmes posés se soldent par l'échec. Echec parce que la campagne n'a pas pu retenir sa population ; échec aussi parce que la ville n'a pas su donner à la campagne les raisons d'espérer et de survivre.

Considéré sous l'angle des individus et des communautés, l'échec peut apparaître comme celui de la campagne. Les responsables politico-administratifs et techniques du développement ont-ils fait mieux ?

=====

TROISIÈME PARTIE : IMPACT DE L'EXPLOSION URBAINE ET NAISSANCE DES PÔLES D'OPPOSITION SUR LE DÉVELOPPEMENT RURAL

TENTATIVES DE SOLUTIONS

Pour être honnête, on ne peut pas reprocher aux responsables politiques, administratifs, techniques et financiers de s'être désintéressés de la campagne. Plusieurs acteurs ont toujours été présents à la campagne.

1°) LES ACTIONS DES ETATS

Outre les diverses options idéo-politiques plus ou moins orientées vers un développement rural participé (cas de la Tanzanie), les pays africains se sont intéressés très vivement au monde rural. Il ne pouvait en être autrement lorsque l'on sait que 99 % des pays africains au Sud du Sahara ont leur économie qui repose sur l'agriculture. Les cas les plus notoires sont la Côte-Ivoire (café-cacao) le Ghana (cacao) le Libéria (hévéa-palmier) le Cameroun (café-cacao-hévéa-palmier) le Sénégal (arachide) le Tchad (coton) pour ne citer que ceux-là.

Les actions des Etats ont été entreprises dans plusieurs directions :

1. - Sur le plan éducationnel des tentatives pour la formation des agents de production du monde rural ont été menées. Ainsi au BURKINA-FASO (ex-Haute-Volta) la création des écoles rurales datent des années 60. Il s'agissait de former en 3 ans des jeunes paysans ayant dépassé l'âge d'aller à l'école classique pour les insérer dans le processus d'une production moderne. L'expérience continue de nos jours ; mais elle apparaît plutôt comme un "cadavre dans le placard", car son échec est flagrant. Cet échec provient essentiellement de la méconnaissance du milieu africain. Un jeune de 10 à 12 ans qui a été formé en trois ans, donc qui termine ses études à 13-15 ans, n'a aucune chance d'être un leader et un agent moderne de développement en milieu africain (ou même partout ailleurs).

Toujours sur le plan éducationnel, un peu partout en Afrique, on a assisté à la floraison des CFJA (Centres de Formation des Jeunes Agriculteurs). Cette nouvelle initiative tente de remédier aux expériences des Ecoles Rurales (E.R.). Elle entend former des couples de jeunes à la fonction d'agriculteurs modernes.

Bien d'autres expériences éducationnelles sont entreprises par-ci par-là. Ainsi l'Office National de Participation au Développement (ONPD) au Cameroun recrute des jeunes, les forme et les installe dans des "villages pionniers" en vue de la production agricole et artisanale.

2. - Sur le plan de l'encadrement : tout d'abord les Etats ont essayé, forcés par la "concurrence sauvage" (commerçants africains, libanais, grecs), d'organiser le monde rural autour des coopératives. Celles-ci ont connu des succès mitigés. Si l'on considère les spéculations à forte intensité de demande (arachide au Sénégal ; café, cacao au Cameroun) on peut affirmer que les coopératives ont été et sont un succès. L'UCCAO (Cameroun) gère des milliards chaque année et atteint un degré de modernisation jamais égalé dans le monde rural : elle s'est dotée d'une trieuse électronique pour le café.

Mais ailleurs les coopératives n'ont pas connu le même sort heureux. D'une manière générale, les Etats ont créé et entretenu des structures d'animation et d'encadrement du monde rural : qu'elles s'appellent Développement Communautaire (DC), Organismes Régionaux de Développement (ORD), Zones d'Actions Prioritaires Intégrées (ZAPI)..... toutes ces structures entendent dynamiser le monde rural et le porter vers un stade de développement moderne.

2°) ACTIONS DES O.N.G

Les Etats sont secondés par des Organismes non Gouvernementaux (O.N.G). Tous à caractère plus ou moins confessionnel (missionnaires), les ONG ont pu jouer un rôle déterminant dans la prise de conscience des problèmes du monde rural, surtout juste après les indépendances au moment où les Etats étaient absorbés par les tâches urgentes de leur propre survie.

Ainsi, pour ne prendre que quelques exemples d'ONG qui ont acquis une certaine notoriété internationale, citons : l'Institut Panafricain pour le Développement (IPD 1964), l'INADES (Institut Africain pour le Développement Economique et Social (1), le CESA0 (Centre d'Etudes Sociales de l'Afrique Occidentale) Bobo-Dioulasso (Burkina-Faso).

Dans chaque pays de nombreux ONG à caractère national, régional ou inter-régional

(1) Abidjan (Côte d'Ivoire)

s'occupent de l'encadrement des masses : (Eglise du Christ au Zaïre, Maisons Familiales (IOGO-Sénégal - RCA - Tchad). Outre les ONG, bien d'autres Associations de Développement initient des actions en vue de leur participation au Développement.

3°) ORGANISMES INTERNATIONAUX ET MULTINATIONAUX

Si les contributions financières des ONG et des Etats sont souvent modestes, les Organismes internationaux quant à eux "mettent le paquet" quand ils doivent financer un projet. Les projets financés par ces Organismes sont souvent :

- soit des projets de production à grande échelle : agro-industries (palmier, café, hévéa, cacao, riz, tabac, coton)
- soit des projets dits de développement rural intégré (ZAPI-EST au Cameroun ORD au Burkina-Faso, IPDR au Niger). Mais, même dans ces cas un accent particulier est mis sur les cultures de rente. Ainsi, si l'on considère que les 11 ORD du Burkina-Faso étaient financés à 90 % par des Organismes extérieurs, on comprend aisément l'impact qu'ils ont pu avoir sur le développement rural (c'est-à-dire nul ou presque).

Quelle conclusion tirer des interventions multiples opérées dans le monde rural ?

Pour être honnête, on doit reconnaître que des efforts gigantesques ont été entrepris et des sommes fabuleuses déversées (dans le monde rural). Nous n'avons pas le courage d'écrire : "en faveur du monde rural" et pour cause : d'abord au niveau des Etats trois attitudes anihilent à notre point de vue ces efforts.

Au niveau des Etats

- 1° - Le manque de volonté réelle de laisser les paysans s'organiser. La participation qui est si demandée ne l'est que du bout des lèvres. Une réelle auto-organisation du monde paysan signifie revendication d'indépendance et de liberté (de cultiver par exemple ce que l'on veut)

Nos Etats paraissent trop fragiles pour permettre une telle prise en main du monde rural par lui-même. Il en résulte que l'oeil inquisiteur de l'Etat veille sur "toute déviation par rapport aux objectifs du plan".

- 2° - Le deuxième écueil est le manque d'actions vraiment stimulatrices pour le monde rural : politique des prix ; facilité d'accès aux crédits agricoles ; infrastructures permettant une circulation rapide des biens et des personnes et offrant à la campagne des avantages similaires à ceux que l'on trouve en ville (santé-école-loisirs).

L'Etat n'a pas toujours joué un rôle positif comme le reconnaît le rapport de la Banque Mondiale (1). L'Etat surestime le prix des produits d'exportation et sous-estime ceux des produits vivriers.

- 3° - Enfin il n'existe aucune communauté de langage entre techniciens et paysans ; entre techniciens et autorités politico-administratives locales ; entre ces mêmes autorités et les paysans. Les rationalités qui les réunissent sont si différentes que les projets apparaissent plus comme des sources de conflits que comme des occasions de développement (2).

Au niveau des ONG ensuite

Leurs actions sont limitées par plusieurs obstacles : obstacles financiers et humains : moyens modestes - obstacles idéologiques : ne pas trahir sa mission, ne pas "se prostituer" - obstacles d'envergure : impossibilité de s'imposer sur une grande échelle - obstacles politiques : se conformer au choix politico-économique des pays. Finalement ou bien ils s'alignent sur la politique des Etats et des Organismes extérieurs de financement pour espérer disposer des moyens nécessaires à leurs actions et alors il y a beaucoup de chance qu'ils ne "remplissent pas leur mission", ou bien ils s'obstinent, s'étioilent, meurent ou végètent.

Quant aux organismes de financement tout le monde s'accorde à dire que leurs objectifs se limitent à la production des biens d'exportation (cultures de rente).

(1) Le Développement accéléré en Afrique au Sud du Sahara . Rapport Banque Mondiale 1981

(2) J.B.Z. SOME - Rationalités des paysans et Rationalités des promoteurs (document en cours d'élaboration).

S'ils permettent aux Etats de faire rentrer quelques devises (pour payer les dettes), ils sont eux-mêmes responsables du désordre économique international. N'allons même pas plus loin pour dire qu'ils sont responsables de la pauvreté des masses rurales puisque le Tchadien qui avait besoin d'un kilogramme de coton pour s'acheter sa paire de chaussures en a besoin de 10 actuellement pour la même paire. (*La détérioration des termes de l'échange n'est pas le résultat d'une paresse quelconque des paysans*).

Même si actuellement un certain sentiment de "mauvaise conscience" (J. P. SARTRE) amène les Organismes financeurs à inclure des "volets villageois" dans les projets agro-industriels (SOCAPALM - Cameroun) SAPH (Côte d'Ivoire) ces sous-projets sont des sous-produits du même produit : la culture de rente. Enfin le raisonnement primaire et simpliste qui voulait que ces projets agro-industriels fussent des pôles de développement a été entièrement démenti par son contraire.

Au niveau de leur conception des rationalités antagonistes opposent techno-structure, "polit-structure" et "paysanno-structure".

Evidemment la techno-structure s'appuyant sur la "maîtrise des stratégies de développement et surtout sur l'empire de la finance s'impose à la polit-structure".

Au niveau de la réalisation, le milieu social est désagrégé : à côté des ouvriers et autres personnels "induits" qui aspirent à la vie moderne, vivent les ruraux marginalisés dans leur propre milieu : ceux qui ne sont pas des salariés des projets.

Le projet agro-industriel on le voit donc est "une sorte d'excroissance" qui au lieu d'induire le développement induit la pauvreté et engendre des conflits (1).

Ce rapide coup d'oeil montre que le monde rural a fait et fait toujours l'objet de sollicitations multiples. De nombreuses structures interviennent dans le monde rural : des sommes fabuleuses ont été dépensées dans des actions dites de développement.

(1) Voir le livre très illustratif sur ce sujet "le village piégé". Urbanisation et Agro-industrie ouvrière en Côte d'Ivoire ; Institut Universitaire d'Etudes du Développement. Genève - Paris PUF 1978.

Les résultats nous les voyons aujourd'hui : "La montagne a accouché d'une souris". Sans pour autant faire une analyse approfondie des causes d'échec des interventions en milieu rural nous pouvons cependant en relever quatre qui semblent être à l'origine de ces échecs.

- 1°) La multiplicité des organismes d'intervention, chacun ayant sa rationalité propre ainsi que ^{leur} dispersion dans les tâches de développement
- 2°) Le manque donc de langage commun et de concertation entre ces organismes
- 3°) Le poids des charges que les Etats et les Organismes financeurs extérieurs imposent aux masses rurales : les pays développés pompent les pays en développement lesquels pompent les masses rurales. Cette chaîne de "pompage" est illustrée par ce personnage de Léo TOLSTOY qui reconnaît : "Je suis assis sur le dos d'un homme en l'étranglant et en me faisant porter par lui. Cependant, je me rassure et rassure également les autres que je suis très désolé pour lui et souhaite alléger son fardeau par tous les moyens possibles, excepté quitter son dos".
- 4°) Enfin le manque de volonté réelle de voir les masses rurales s'organiser et se prendre en main ; et par voie de conséquence le maintien des acteurs du monde rural dans une sorte d'infantilisme qui perpétue la domination de la ville sur le village.

Devant cette situation faut-il déclarer la faillite de toute action de développement en milieu rural ? L'exode rural l'une des causes principales du sous-développement ou mieux, de la regression d'un certain état de développement du monde rural peut-il être endigué ? Si oui, comment ?

Le développement, les actions pour le monde rural relève d'un acte de foi. On y croit ou on n'y croit pas ; on est convaincu ou on ne l'est pas. Pour notre part, nous croyons qu'un Développement du monde rural est possible. A quelles conditions ?

QUATRIÈME PARTIE : PROSPECTIVE

Tout vrai développement surtout en milieu rural, ne peut et ne doit être qu'un développement intégré.

Un développement est intégré si, non seulement il tient compte des besoins réels des populations, mais et surtout s'il fait appel à leur génie créateur. Il s'agit en un mot d'un processus total utilisant les capacités culturelles et techniques d'un peuple. Jusqu'à présent, on a "assisté" les populations dans les tentatives de résolution de problèmes posés par le développement. Une nouvelle conception du développement rural intégré devrait se donner comme instrument opératoire "l'appui" et non plus l'assistance" au développement. L'appui peut se définir à son tour comme le renforcement d'une action ou la mise à la disposition de cette action de tout élément susceptible de la faire progresser. Ainsi par exemple, la promotion des cultures vivrières devrait s'accompagner parallèlement du développement d'un marketing de ces produits (MALCOM HARPER ET KAVURA 1982). Et un marketing du produit suppose l'existence d'une infrastructure de communication ainsi qu'une politique nationale des prix aux producteurs.

Plus généralement, le développement rural insistera sur les domaines maîtrisés ou maîtrisables par les populations. Les efforts dans l'adaptation à des techniques totalement nouvelles pouvant s'avérer une perte inutile d'énergie, l'on mettra l'accent sur le perfectionnement et le développement des technologies du milieu (technologies dites appropriées).

QUELQUES SUGGESTIONS POUR DES ALTERNATIVES DE SOLUTIONS AU PROBLEME DU DEVELOPPEMENT RURAL

En s'attaquant au problème de développement rural, un certain ordre hiérarchique devrait être respecté en fonction de l'urgence des problèmes qui se posent. L'établissement d'une hiérarchie n'est que conjoncturelle ; les éléments composants cette pyramide sont inter-dépendants, chacun pourrait devenir "top manager" selon le moment.

Nous pouvons retenir quatre domaines d'intervention

1. Domaine agricole

L'agriculture demeure la base de l'économie de la plupart des pays au Sud du Sahara. Dans cette agriculture il faut cesser d'opposer les types de produits : produits de rente contre produits vivriers.

- A. Concernant les cultures de rente, il est illusoire de croire que c'est de leur suppression que proviendra le développement. Supprimer la culture du thé au Kenya, de l'arachide au Sénégal, du coton au Tchad ou du cacao en Côte d'Ivoire vous ne ferez que multiplier les problèmes par cent. Les Etats ont besoin de devises et les paysans peuvent tirer des profits secondaires parfois substantiels des produits de rente.

L'équation fondamentale qu'il faut absolument résoudre est celle de l'équilibre psychologiquement satisfaisant et économiquement viable à établir entre les attentes des paysans et celles des Etats (lesquels continuent de soutenir que les devises rapportées par les cultures de rente servent à toutes les couches de la nation y compris les paysans).

Les tentatives infructueuses énumérées plus haut traduisent le souci d'allier les deux types de spéculation. Ne ^{faisons} donc pas des seules cultures de rente les boucs-émissaires du sous-développement des campagnes.

- B. Cultures vivrières : Faut-il pour autant rechercher l'équilibre géométrique entre les deux spéculations ? Certes non ! "On ne mange pas le coton" et "très peu d'Africains consomment le café". Les problèmes démographiques liés à ceux de l'exode rural donnent une dimension dramatique aux problèmes alimentaires. Ils sont encore aggravés par la conjonction des effets néfastes des phénomènes naturels tels que la sécheresse ou les inondations (comme si l'Afrique était la synthèse du Manichéisme). Tout ceci doit nous amener à abandonner nos schèmes mentaux et nos répugnances vis-à-vis de telle ou telle approche pour résoudre le problème alimentaire.

Laissés seuls dans le contexte actuel, les paysans ne peuvent plus continuer longtemps à nourrir les millions de bouches regroupées dans nos villes.

C'est pourquoi tout en modernisant au mieux l'agriculture vivrière par la formation des paysans, nous ne verrions personnellement aucun inconvénient

à ce que des individus, des groupes, des organismes à but lucratif (oui ! nous disons à but lucratif) consacrent cent pour cent de leurs activités à la promotion de l'agriculture vivrière. Nous ne voyons pas pourquoi une entreprise qui produirait des ignames, du plantain, du sorgho, du maïs ou du riz à grande échelle ne pourrait pas être rentable tout en contribuant à la résolution des problèmes alimentaires.

Le Middle-West Américain nourrit non seulement les Américains, mais encore bien d'autres peuples, les Soviétiques y compris. Pour remédier au danger de prolétarianisation des masses rurales et surtout au risque de spoliation des plus faibles par les plus forts, une politique de distribution des terres devra permettre aux petits producteurs de s'associer en coopératives.

L'une des erreurs du passé et du passé-présent est celle qui consiste à "étatiser" l'agriculture. On ne fonctionnarise pas l'agriculture. La pluie ne tombe pas de 7h30 à 12h et de 14h30 à 17h30. Pour parler vulgairement "il pleut quand il pleut". Ce qui signifie que le milieu agricole n'est pas un milieu où l'on cherche la tranquillité. L'agriculture est exigeante. Nous avons constaté, dans un hôpital rural que les taux de fréquentation variaient entre la saison des pluies et la saison sèche. En saison des pluies où il y a souvent plus de maladies parasitaires, les agriculteurs fréquentent peu l'hôpital. Ils "mettent en hibernation" leurs maladies afin de satisfaire aux exigences du calendrier agricole.

Ceci veut dire que sans une motivation permanente, aucune agriculture ne peut réussir et tenir dans la réussite. C'est pourquoi la privatisation de l'agriculture est l'un des moyens que nous pensons efficace pour juguler le problème de pénurie alimentaire. De toute façon notre observation est à la limite inutile. Car, on peut affirmer sans trop de risque de se tromper que 99 % de l'agriculture vivrière dans nos pays relèvent du privé individuel, familial ou collectif. Nous voulons seulement insister sur une production privée à grande échelle.

- C. Bien d'autres activités telles l'aviculture, la pisciculture, l'apiculture à une certaine échelle contribueraient grandement au développement des campagnes. La Conférence mondiale sur la pêche qui s'est tenue récemment insite sur l'aquaculture.

D. Enfin une attention particulière devrait être accordée à la gestion de la production :

- amélioration des conditions de stockage,
- prévention des pertes après récolte,
- utilisation maximale des ressources annexes telles que les fruits et légumes traditionnels.

Dans le domaine agricole donc c'est une nouvelle conception qu'il faut avoir du développement rural. La simple assistance, voire l'octroi de crédits ne suffisent pas. Il faut passer de la mentalité de "cultivateur - planteur à celle d'agriculteur avec toutes les connotations managériales.

Mais le monde rural n'est pas qu'agriculture, c'est un tout regorgeant d'autres potentialités.

2. Domaine Industriel

En parlant d'industrialisation, les tenants d'un écologisme naïf vont crier : "haro sur le baudet" ! Comprenons-nous. Loin de notre esprit d'amener dans la campagne des industries aux effets pervers.

Nous avons souligné avec force, le fait que les agro-industries n'étaient pas toujours porteuses de bien-être. Beaucoup d'agro-industries ont aggravé la situation alimentaire en milieu rural soit par la ponction de la main-d'oeuvre vive, soit par la destruction de la faune fluviale ou marine (industrie de pâte à papier).

L'industrie dont nous parlons ici ne devrait être que l'amélioration et la modernisation de l'artisanat traditionnel à des fins de production d'échelle. Les potentialités sont infinies. A titre d'exemple, nous ne voyons pas de raison pour lesquelles le travail traditionnel de l'argile (poterie) ne pourrait pas trouver de suite sur le plan moderne : carreaux-porcelaines-tuyauterie en argile....

Il en est de/^{même} de l'industrie du meuble et de l'ameublement, et de l'industrie de construction. Une politique d'industrie à petite échelle et à faible intensité de capital, adaptée aux ressources rurales et celles des villes d'importance

moyenne serait sans doute un facteur de stabilisation de la main-d'oeuvre locale." La création d'emplois industriels en milieu rural devrait être l'une des préoccupations majeures aussi bien des Etats que des Privés qui en ont les moyens.

Ainsi, au lieu que les campagnes africaines soient les déversoirs des "sous-produits" de la ville, ce sont elles qui devraient assurer soit la sous-traitance de la grande industrie installée dans la région, soit même fournir à la ville des articles modernes. A l'exemple du Japon, c'est de la campagne que partirait le développement industriel et non l'inverse.

La campagne peut se moderniser dans le domaine industriel à condition que les personnes soient formées à passer de l'esprit "d'artisans occasionnels" à l'esprit "d'entrepreneurs permanents".

3. Domaine des Services

L'une des raisons profondes à l'origine de l'émigration des jeunes ruraux est le manque de structures et de ce que d'aucuns ont appelé les utilités sociales : manque d'écoles, de structures sanitaires, de structures d'approvisionnement ; (d'eau potable et électricité). Bref manque de tout ce qui donne à la vie son caractère "humain" et donc attire les ruraux.

Certains de ces services sont vitaux : le manque d'eau, de structures de santé. La vulnérabilité des ruraux face aux situations sanitaires par exemple incite bien des jeunes à partir. Il en est de même pour l'école. Les "membres des classes dirigeantes (s'efforçant) d'inscrire leurs enfants dans les meilleurs établissements publics ou privés, comme pour assurer la production des inégalités (J.M. ELA op cit.p. 49).

Quelles actions à mener pour combler ces vides ?

- 1° - sur le plan scolaire la stratégie d'une éducation de masse devrait l'emporter sur une stratégie d'élitiste. Il existe de nombreux jeunes (chômeurs) capables de conduire cette politique. L'organisation d'un enseignement tendant vers une véritable démocratie (celle qui donne à tous et à chacun ses chances) rendrait la campagne plus habitable pour les ruraux, même si le mythe de la ville continue de les hanter.

- 2° - sur le plan sanitaire, il s'agira de développer une santé préventive tout en se tenant prêt à exercer la santé curative. Le slogan "*La santé pour tous en l'An 2000*" reste trop souvent l'affaire des spécialistes. Nous n'avons pas observé dans les villages, les indices d'un tel développement. Une santé populaire suppose une éducation sanitaire populaire incluant à la fois les aspects d'hygiène (eau, aliments, habitation...) que nutritionnels (bien des maladies sont dues non seulement aux infections intestinales de toutes sortes, mais aussi au manque d'équilibre nutritionnel).

Cette action sanitaire s'appuyerait sur la création de dépôts pharmaceutiques gérés par les populations elles-mêmes. On y trouverait les produits pharmaceutiques de première nécessité : nivaquine-aspirine et suivant les moyens dont disposeraient les organisateurs, des systèmes d'énergie (solaire) permettraient la mise sur pied d'un système de réfrigération pour la conservation de certains produits délicats, mais indispensables (ex. : serum pour les régions infectées de serpents).

- 3° - sur le plan de l'approvisionnement en denrées de première nécessité

Pendant que les ressortissants des villages pourraient contribuer à l'installation de petites échoppes où l'on trouverait "un peu de tout", l'Etat devrait jouer un rôle capital dans la fourniture des biens de consommation et dans le maintien du pouvoir d'achat des paysans. Il est en effet absurde de prétendre élever le niveau de vie du paysan en augmentant le prix de ses produits agricoles de quelques francs si celui-ci doit acheter ses biens de consommation courante souvent plus cher qu'en ville. L'Etat devrait subventionner une série d'articles de première nécessité qu'il mettrait à la disposition des populations rurales sous la forme de coopératives de consommation (Ici s'insurgera le FMI qui ne peut pas comprendre le bien-fondé de telles mesures.

Ces produits préférentiels seraient gérés par les paysans eux-mêmes. On prendrait soin d'en interdire l'accès de façon stricte aux citadins qui auraient tôt fait de se les accaparer.

Une telle politique non seulement permettrait aux paysans de jouir de leurs efforts (il est contradictoire de voir que c'est dans les campagnes d'où partent les vivres pour les villes que les famines sévissent le plus souvent) mais encore elle maintiendrait un certain niveau de vie des paysans ; et si elle est rigoureusement appliquée, elle pourrait donner les occasions et les moyens aux paysans d'épargner et d'investir, choses qui actuellement constituent des luxes. L'inexistence d'une sécurité sociale en milieu paysan et l'absence totale de retraite vieillesse rendent impérieuse une politique sociale des populations rurales. Or, actuellement le caractère dérisoire du revenu des paysans interdit toute politique d'auto-protection et de couverture par rapport au futur.

4. Domaine culturel

Une nouvelle définition du développement rural intégré s'appuyera sur la Culture. Cet aspect qui a été enterré par les technocrates et les financiers qui ont cru qu'il suffisait de disposer de techniques et d'argent pour voir les campagnes se développer doit être replacé à sa juste place. Il ne nous est pas loisible de nous attarder ici sur la hiérarchie des besoins de MASLOW et leur application en milieu africain. L'on peut néanmoins retenir qu'une certaine conception de soi est à l'origine du développement économique et social :

Capitalisme et esprit protestant (MAX WEBER) ; Socialisme et sens du bien pour tous (STAKANOVISME) ; développement du Japon avec le culte de l'Empereur ... etc.. Nous avons vu que l'une des conséquences de l'explosion urbaine est l'aliénation culturelle et la perte des valeurs sociales et morales. La confiance en soi, la conscience de soi, la conviction que l'on peut sortir du sous-développement doivent être désormais les préalables à toute action de développement. Il serait peut-être aussi temps que les médias abandonnent une certaine attitude alarmiste pour souligner à chaque fois que c'est possible, les résultats positifs acquis. Les psychologues vous diront que l'individu qui n'a que le FEED BACK de ses actions négatives, se condamne à échouer ; l'inverse étant aussi vrai.

Concrètement, l'intégration du culturel dans le processus de développement des campagnes s'accompagnera de la révalorisation des manifestations culturelles que "le modernisme" avait dévaluées. Actuellement bien des campagnes sont mornes et tristes. A 20 heures tout le monde dort. Nous avons connu des époques où les activités culturelles de la campagne rythmaient avec les autres activités économiques.

Le jeune qui va en ville cherche entre autres des distractions car l'homme n'est pas qu'une machine à labourer. Or le développement des techniques de communication permet aux "utilités sociales" d'être à la campagne :

- des cinéma ambulants existent
- le magnétoscope est un instrument à usages multiples
- l'organisation de rencontres sportives ou artistiques n'est pas impossible à réaliser.

CONDITIONS DE REALISATION

Les suggestions qui sont faites ici ne sont ni utopiques ni aisées à implémenter. Dans les pages précédentes, tout en démontrant les échecs des interventions en milieu rural, nous avons aussi montré que de réels efforts avaient été accomplis. Une nouvelle stratégie du développement rural (intégré) invite tous les partenaires oeuvrant dans le monde rural à des concertations permanentes. Il ne s'agit plus de mener des actions tous azimuts et surtout sans direction, celles-ci aboutissant à des impasses, voire à des boumerang.

Les conditions d'application des alternatives que nous proposons dépendent donc de tous les partenaires.

1. Au niveau de l'Etat

L'Etat devra bien comprendre le rôle qu'il doit jouer, rôle qui ne sera ni de domination, ni de main-mise sur les structures paysannes, encore moins un rôle d'intimidation pour asseoir son pouvoir.

Sous prétexte de permettre l'auto-organisation des campagnes, l'Etat n'aura pas à démissionner de son rôle de développeur.

Le rôle de l'Etat doit être de faciliter la participation réelle des masses paysannes sans démagogie et sans démission non plus. Il faut que l'Etat sache qu'il a le devoir sacré de s'occuper des couches les plus pauvres de la nation.

C'est pourquoi, en amont, l'Etat devra libérer les esprits. L'attitude de certains dirigeants et/ou responsables africains dénote un colonialisme interne primaire. Toute objection de la part des paysans, toute critique "des systèmes mis en place pour le bien des populations" apparaît comme un crime de lèse-majesté. Toutjourns en amont, l'Etat devra libéraliser l'accès aux intrants de développement : crédits agricoles réellement octroyés aux paysans et non à des fonctionnaires dilettants en mal de la campagne. Ces crédits ne seront pas une forme subtile d'exploitation du paysan. (Nous avons connu des cas où pour 100.000

francs de vente de coton, les paysans devaient rembourser séance tenante 70.000 francs de crédit à l'organisme d'encadrement.)

- subventions aux associations productives pour que celles-ci accroissent leurs activités
- aménagement des structures à gestion communautaire : pistes, puits, retenues d'eau, infrastructure sanitaire et scolaire, barrages de production...

En aval l'Etat devra garantir le revenu du paysan par une politique des prix comme il a été dit plus haut. La stabilité et l'accroissement du niveau de vie des paysans se ferait par exemple par indexation des revenus des paysans sur le taux de croissance du P.N.B.

2. Au niveau des Organismes de financement et d'intervention

"Trop de cuisiniers ont gâté la sauce" (en y mettant trop de sel). Ce dicton devrait amener toute structure d'intervention en milieu rural à bien réfléchir sur son impact.

Les Organismes financiers devront redéfinir leurs philosophies et leurs stratégies. Les antagonismes et les luttes d'influence cederont le pas à la concertation et à la collaboration en vue de tracer un cadre pour une franche collaboration.

Cela suppose un changement fondamental d'attitude de leur part. Si toute aide entend qu'on fasse sa publicité, la recherche de l'opérationalité et de l'efficacité l'emportera cependant sur les besoins de publicité. Dans le cadre des grands projets, cette collaboration existe, même si chaque "grand" tend à "tirer la couverture vers soi". A priori les petits projets de développement devraient être plus facilement supportés par plusieurs organismes.

Désormais, l'efficacité d'un organisme financier d'intervention, sa bonne ou mauvaise foi, devront être mesurées à travers sa capacité à collaborer avec d'autres sans esprit de domination ni de récupération. Ce changement de mentalité de la part des organismes d'intervention les invitera à une réflexion sur le rôle de l'argent. Sans argent rien ne marche, mais de l'argent mal utilisé ne fait pas marcher les choses non plus. Il faut savoir que l'argent joue un rôle ambivalent dans le développement : insuffisant, il freine les actions ; abondant, il désaffecte les énergies et irresponsabilise les masses.

Outre les grands projets dont nous avons montrés les limites, les organismes de financement contribueraient au développement des campagnes en apportant leurs concours financiers aux initiatives locales de développement (I.L.D). Avec 20.000.000 de FCFA un village peut réaliser une retenue d'eau. Or 20.000.000 = 1 % du coût d'un projet de 20.000.000.000 FCFA (de tels projets foisonnent en Afrique).

ROLE DES MASSES PAYSANNES

L'instruction a toujours été présentée comme le moteur du développement. Cette théorie a été démentie par l'exode rural. Il en découle une nouvelle conception de l'instruction.

Les masses rurales progresseront plus rapidement si chaque paysan pouvait lire et écrire, même de façon élémentaire. L'alphabétisation fonctionnelle - celle qui consiste à fournir aux paysans les notions utiles et nécessaires afin qu'ils puissent se passer des "encadreurs du développement" trop souvent à la solde des structures qui les emploient sera un instrument de développement.

L'alphabétisation aura pour suite logique la formation technique : elle consistera en l'acquisition de connaissances techniques tant dans le domaine agricole que artisanal et industriel.

La formation technique s'accompagnera d'une formation à la gestion : gestion de la production, gestion financière. Comment en effet réussir à s'intégrer dans la logique commerciale (Achat-Vente) si le paysan n'a aucune notion sur le système dans le quel il vit ? En prenant un crédit il faut qu'il en sache les contraintes et les avantages. Formation technique, formation à la gestion ne sauraient produire des effets positifs sans une information sur le monde qui environne le paysan et ses contraintes.

Il s'agit en définitive d'aboutir à une conscientisation de la masse paysanne. *"Comment échapper aux formes de domination externe et interne qui pèsent sur la vie des villages et conduisent les paysans à la stagnation, voilà le préalable de l'évolution des campagnes. La prise de conscience de son poids, de son rôle, de ses potentialités tel est le présupposé de toute évolution du monde rural. (DUPRIEZ : 1980) et (BELLONCLE 1982)".* 1982)".

Les diverses propositions d'alternatives, ainsi que les conditions de mise en application nous amènent à envisager la création d'une structure d'implémentation. Nous avons décrit plus haut le foisonnement des structures. Notre critique se basait sur leurs limites et sur leurs contradictions. En proposant la mise sur pied d'une nouvelle structure, nous ne venons pas en grossir le nombre. La structure que nous préconisons se veut réellement intégratrice. Cette nouvelle structure pourrait être conçue comme "Un Centre de Transit et de Formation pour les Actions Rurales (C.T.F.A.R)" entre le village et la ville.

En attendant un développement plus exhaustif si l'idée était acceptée, nous pouvons résumer succinctement les attributions du C.T.F.A.R.

1° - Initiation des ruraux candidats à la ville. Dans ces programmes le CTFAR viserait à :

- a) informer les ruraux sur les possibilités d'emplois et de services que la ville offre aux nouveaux citadins
- b) montrer les limites de ces possibilités
- c) souligner les difficultés d'insertion en ville
- d) former les ruraux candidats à la ville à des métiers très simples : menuiserie, charpenterie, plomberie...
- e) enfin montrer les avantages existants à la campagne. Ceci peut paraître banal ; en réalité, il n'en est rien. Celui qui s'obstine à ne voir que les aspects négatifs de son milieu (et c'est bien ce qui justifie l'abandon de la campagne) ne peut en apprécier les aspects positifs.

Ces actions de formation donneraient aux ruraux une première chance qui les ferait passer du statut de "sans emploi" (synonyme de sans qualification) à celui de "chercheur d'emploi" (personne ayant une certaine qualification)

Leur deuxième chance viendrait de leur habileté à se lancer dans l'artisanat urbain à condition qu'un minimum de moyen leur soit octroyé.

Leur troisième chance enfin résiderait dans la pratique d'une agriculture maraîchère intensive dont les citadins sont souvent demandeurs.

2° - A l'adresse des citadins et organismes désireux d'implémenter des actions en milieu rural, le C.T.F.A.R. élaborerait des programmes de formation et d'information dont les buts seraient de :

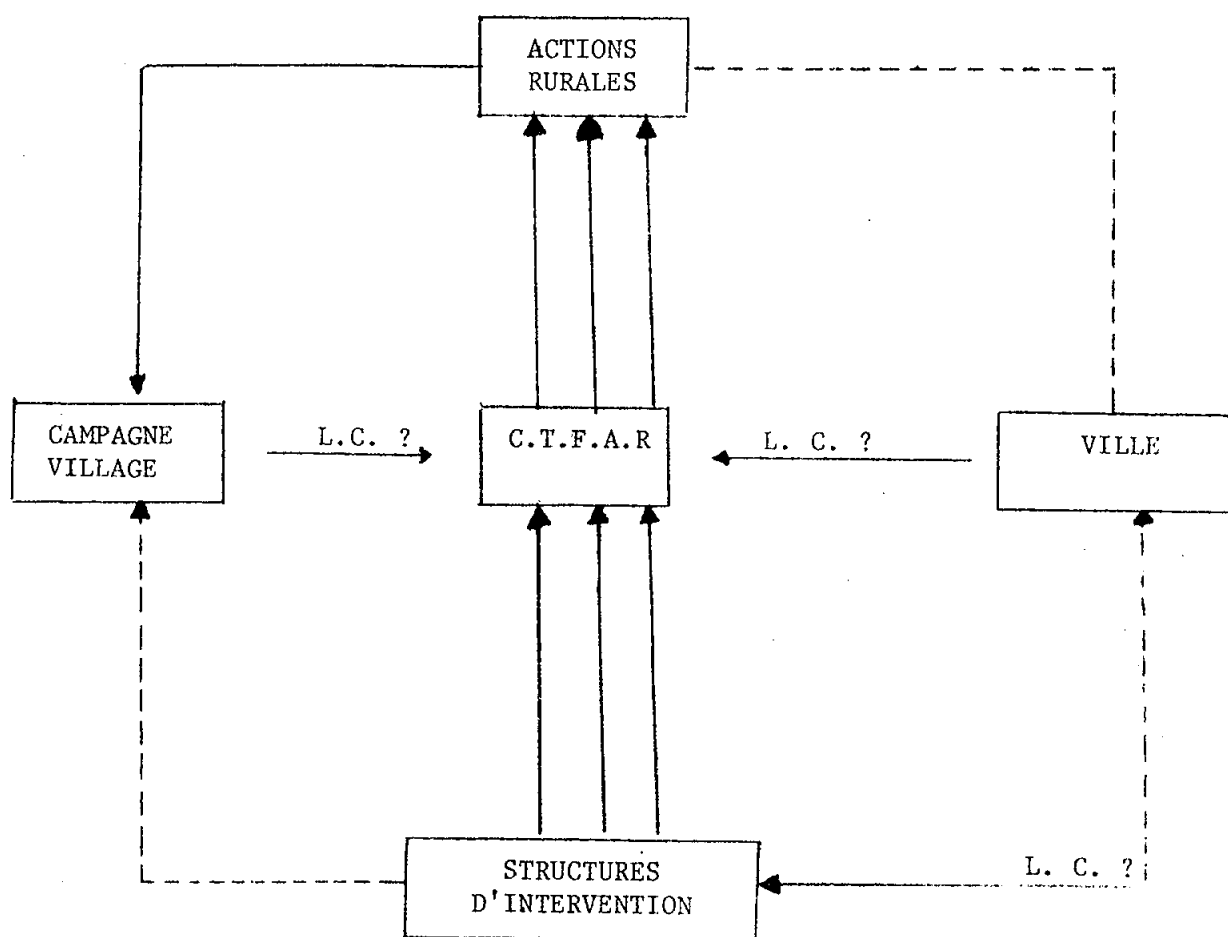
- a) mieux faire connaître le contexte de la campagne avec ses exigences et ses rationalités ;

- b) faire apparaître les potentialités propres à chaque milieu
- c) élaborer des programmes d'actions intéressant réellement les paysans.

Ces programmes du C.T.F.A.R. rapprocheraient les ruraux des citadins et des organismes.

Ils seraient les lieux d'échanges d'idées, d'expériences et réduiraient déjà l'écart entre les différentes rationalités.

Le C.T.F.A.R. serait une sorte de "mémoire" qui recevrait et traiterait les informations en vue d'une meilleure intégration de la ville à la campagne et vice-versa.



L.C. = Langage Commun

— = Relation directe

- - - = Relation indirecte

CONCLUSION

Notre crainte initiale s'est justifiée : le sujet est trop vaste pour que nous puissions le traiter sur une vingtaine de pages.

Un premier constat nous a permis de saisir la portée dramatique de l'explosion urbaine avec ses lots de problèmes.

Le second constat nous a amené à déceler les causes de l'explosion urbaine, à savoir l'exode rural et son "impasse" sur le développement rural.

De nombreuses tentatives ont été menées pour résoudre les problèmes tant au niveau des villes qu'à celui des campagnes. Mais les résultats insignifiants en dépit des efforts considérables déployés et la permanence des problèmes nous a poussé à proposer quelques nouvelles pistes d'alternatives de solutions.

Comme il a été noté plus haut pour les pays en voie de développement et pour les pays africains au Sud du Sahara, en particulier toutes les composantes du développement se posent en termes d'urgence. L'urgence signifie qu'une solution rapide doit être trouvée pour juguler le mal en présence, faute de quoi c'est l'être (social et/ou économique) qui est menacé de disparition.

Le développement des campagnes est l'une de ces urgences dont la résolution posera les bases d'un véritable développement général ; mais si l'attermoisement continue non seulement le développement sera retardé, mais il risque de ne pas se faire. On voit mal dans un pays où la ville est entrain de pomper constamment la campagne sans rien lui restituer, prendre un élan quelconque sur la voie du développement.

Qui plus est, à l'heure où chaque jour, les problèmes alimentaires sont posés avec acuité et en termes parfois tragiques (des centaines de milliers d'Africains au Sud du Sahara meurent chaque année de faim) le développement des campagnes doit dépasser le slogan "la priorité des priorités" pour devenir effectivement un objectif national et politique. Sa réalisation passe par les investissements préliminaires, tels que nous les avons esquissés plus haut.

../...

En terminant cette note nous voudrions redire que le développement des campagnes est un acte de foi et qu'à ce titre il commande une attitude d'auto-investissement personnel. En tant que tel, il demande persévérance, tenacité, détermination car les occasions de découragement ne manqueront pas : aléas climatiques, catastrophes naturelles, pesanteur des esprits à soulever, engouement à créer, compromis à trouver face aux forces extra-nationales.

C'est ici que les Instituts de formation et d'information doivent jouer leur rôle pleinement : rôle de griots du village qui ont à rappeler sans cesse, régulièrement, avec insistance, parfois bruyamment, aux acteurs du développement que des actions ont été menées, mais qu'il en demeure encore de plus urgentes et des plus immenses.

=====

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

=====

1. EXPLOSION URBAINE

- GIBBAL (J.M) : Citadins et Villageois dans la ville africaine, l'exemple d'Abidjan. Presses Universitaires de Grenoble F. Maspéro Paris 1974
- GRANOTIER (B) La Planète des Bidonvilles : Perspective de l'Explosion urbaine dans le TIERS-MONDE. Ed. Seuil Paris 1980
- KI-ZERBO (J) Histoire de l'Afrique Noire d'Hier à Demain. Librairie Hatier Paris 1978
- MONDE EN DEVELOPPEMENT : "Villes et Campagnes" in Monde en Développement T10 n° 40 année 1982-1983 Paris 1983
- VERNIERE (M)
 - Dakar et son double Dagoudane-Pikine. Bibliothèque Nationale Paris 1977
 - Volontarisme d'Etat et spontanéisme populaire dans l'urbanisation du Tiers-Monde. Le cas de Dagoudane-Pikine. Bibliothèque Nationale Paris 1972
- WYSS-CONTI (M) L'Agglomération urbaine et son utilité sociale. Institut pour l'Aménagement national - régional et local EPF-ZURICH. Rapport d'Etudes pour l'Aménagement Régional mars 1971.

2. EXODE RURAL

- BARBIER (J.C) L'Exode rural au Cameroun. ONAREST - Yaoundé 1978
- BIT Phénomène migratoire et Politiques associées dans le Contexte africain - Etudes de cas en Algérie, au Burundi, en République Unie du Cameroun et en Haute-Volta sous la Direction de Jacques GAUDE - BIT Genève 1982.
- BYERLEE (D) Rural Urban migration in Sierra-Leone. Determinants and policy implications. Njala University College-Michigan State University 1976
- DELPECH (B) Du Village au Quartier : Les originaires de la Lékié à Yaoundé (Nkol-Eton). ONAREST-Yaoundé 1978.

- DENIEL (R) De la Savane à la Ville - Aubier Paris 1965
- SOME (J.B.Z) Le village dans la Ville ou les Mécanismes psychologiques de défense des DAGARA à Abidjan. Université de Caën - Département de Psychologie 1974
- TROUVE (J) & BESSAT (C) - L'Exode rural des Jeunes et les politiques gouvernementales de développement. L'expérience camerounaise. BIT - Genève 1980
- Les liens entre Migrations rurales et politiques gouvernementales : le cas de la Haute-Volta - BIT Genève 1980

3. DEVELOPPEMENT RURAL

- AMIRA Evaluation du Développement Rural et Méthodes d'Investigation. Colloque des 10 et 12 janvier 1979 - AMIRA Paris
- BANQUE MONDIALE Le Développement accéléré en Afrique au Sud du Sahara - Programme d'action Banque Mondiale - Washington DC 1981
- BELLONCLE (G)
 - Quel développement rural pour l'Afrique Noire ? Réflexions sur les Zones d'Actions Prioritaires Intégrées (ZAPI) du Cameroun. Les Nouvelles Editions Africaines Abidjan 1979
 - Le Chemin des Villages : Formation des Hommes et Développement Rural en Afrique. Edit. L'Harmattan. ACCT Paris 1979
 - La Question paysanne en Afrique Noire. Edit. Karthala Paris 1982.
- CASSE (P) & SOME (JBZ) La dimension humaine dans les Projets de Développement EDI-WORLD BANK Washington DC 1981
- CONDE (J) Approche Intégrée du Développement Rural à la Santé et à la Population. OCDE Paris 1978.
- DUPRIEZ (H) Paysans d'Afrique Noire. Terre et vie Nivelles 1980
- ELA (M) L'Afrique des villages . Edit. Karthala Paris 1982
- GUTNER (P) et Cie Le Village piégé. Urbanisation et Agro-industrie sucrière en Côte d'Ivoire. PUF Paris 1978
- INSTITUT PANAFRICAIN POUR LE DEVELOPPEMENT : Compte-rendu du séminaire sur le Développement Rural Intégré - Douala 27-28 Juin 1978. IPD/SCAP

- Le Développement Rural et Urbain Intégré. Recherche dans la Région d'Edéa par Cosme DIKOUME IPD. Déc. 1977
- FLAGEL (A) Le Rôle des médias dans la vie rurale : les Médias un maillon dans les transformations du monde rural. MSH-FIAD - Paris 1979.
 - HOUEE (P) Les étapes du Développement Rural :
 - T1 : Une longue évolution : 1815 - 1950
 - T2 : La Révolution contemporaine 1950-1970 . Edit. Ouvrières Paris 1972
 - IELE (Uma) Designing Rural Development Programms Lessons from past - Experience - Africa-Cornell University 1975
 - MALCOM HARPER & R. KAVURA The Private Marketing entrepreneur and Rural Development FAO Rome 1982
 - MORIS (J) Managing Induced Rural Development. Bloomington IDI - 1981
 - NYERERE (JK) Le Développement Rural : Discours lors de la Conférence Mondiale sur la Réforme Agraire et le Développement Rural. FAO - Rome 1979
 - ORGANISATION DES NATIONS UNIES CEA Rapport du séminaire sur l'Amélioration des Conditions de vie en milieu rural - Bangui-ECA - Avril-Mai 1976. CEA ADDIS-ABEBA 1976.
 - VINCENT (F) Agriculture d'exportation et Développement Rural Intégré : Le cas de la République Unie du Cameroun - Université Paris I 1973

AMPS

Pour un nouvel ordre international:

ASSOCIATION MONDIALE DE PROSPECTIVE SOCIALE

SIPS. 1/15

Novembre 1984

Première Semaine internationale de
prospective sociale

(Genève, 5-9 novembre 1984)

L'IMPACT DE L'EXPLOSION URBAINE
SUR LE DEVELOPPEMENT RURAL :
LE CAS DE L'AFRIQUE

Par Léonie SOTINKOU

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

S O M M A I R E

INTRODUCTION - L'explosion urbaine nourrie par l'exode rural

I) La migration campagne-ville en Afrique.

1) Le phénomène

- a) migration temporaire
- b) migration définitive

2) Les causes

- a) économiques
- b) sociales
- c) psychologiques et culturelles.

II) Conséquences sur le Développement rural

1) Conséquences positives

- a) Le marché du travail en milieu rural
- b) Apport monétaire des migrants
- c) Changements introduits par les migrants

2) Freins au développement rural

- a) Effets sur la production agricole et l'artisanat rural
- b) L'économie rurale à la remorque de l'économie capitaliste mondiale

III) Quelles solutions ?

1) Un Développement solidaire

2) Le paysan est aussi un citoyen comme les autres.

L'Impact de l'explosion urbaine sur le
développement rural

Introduction

Le taux d'urbanisation dans le monde va s'accroissant depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. Passé de 34,7 % en 1970 à 41,2 % en 1980, il atteindra 50 % en l'an 2000.

Les grandes villes du Tiers-Monde doivent accueillir d'ici l'an 2000, 1 359 millions d'habitants en plus de leur population actuelle, dont 268 millions en Amérique latine, 875 millions en Asie et 216 millions en Afrique.

Les grandes villes en Afrique doublent en moyenne tous les dix ans. Abidjan est passé de 50 000 habitants en 1950 à 1 500 000 h en 1980, et atteindra 5 millions en l'an 2000.

Malgré cette évolution rapide, l'Afrique restera encore majoritairement rurale en l'an 2000 d'après les estimations qui ont été faites jusqu'ici.

Evolution 1970-2000, de la population <<urbaine>>

en % de la population totale (Phillippe Laurent dans "projet" Fév.

82)

	1970	1980	1990	2000
Total mondial	37,4	41,2	45,2	50,1
Régions les + développées	66,2	71,9	77,0	81,4
Régions les développées	25,0	29,8	35,0	40,8
Afrique	21,9	27,1	32,5	<u>/37,7/</u>
Amérique Latine	56,9	63,8	69,7	74,8
Amérique du Nord	74,2	78,8	82,9	86,4
Asie du Sud	21,1	25,0	29,6	<u>/35,0/</u>
Asie de l'Est	28,5	32,9	37,7	43,2
Europe	64,7	69,6	74,3	78,7

.../...

Le rythme de la croissance urbaine en Afrique pose des problèmes ardu aux gouvernements africains qui ont tous l'objectif ambitieux d'un développement général de leur pays. Non seulement la population croît à un rythme beaucoup plus rapide que celui de la croissance économique, mais encore les populations urbaines s'accroissent à un rythme deux à trois fois supérieur à celui de l'ensemble de la population.

Cette explosion urbaine n'est pas seulement liée à l'explosion démographique, elle est due en grande partie à l'exode massif des jeunes ruraux vers la ville.

I) La migration campagne - ville en Afrique

1) Le phénomène.

Les migrations ne sont pas un phénomène nouveau en Afrique. Tout au long de l'histoire africaine, on a observé des déplacements de population pour diverses raisons : commerce, guerres, recherche de nouvelles terres, de nouveaux pâturages etc...

Ce qu'il y a de nouveau dans le phénomène migratoire contemporain en Afrique, c'est l'ampleur de la migration campagne-ville et la concentration des émigrants dans quelques grandes villes.

Deux sortes de migrations-ville vont être pris en compte ici : les migrations temporaires, saisonnières et les migrations permanentes, définitives.

a) Les migrations saisonnières

Cette forme de migration est motivée par le désir de résoudre un problème précis. Des gens quittent leur village pour gagner un peu d'argent en ville, puis rentrent chez eux.

C'est le cas de la plupart des migrants Mossi en Côte-d'Ivoire et au Ghana. C'est celui de beaucoup de jeunes migrants Ghanéens, Béninois, Togolais à Lagos au Nigéria.

Il y a aussi le cas de ceux qui quittent leur village pour la durée de leur vie active. En général, il s'agit de jeunes ayant reçu une certaine instruction qui vont en ville chercher un emploi rétribué qu'ils n'auraient pas pu trouver à la campagne.

Le désir de retourner vivre au village reste vivace dans leur coeur et toute leur vie durant, ils épargnent pour construire au village une maison pour leurs

.../...

vieux jours, quand ils seront à la retraite.

En Afrique, de nombreuses ethnies ont encore un attachement très fort à la terre des ancêtres, et cela explique le caractère provisoire de certaines migrations campagne-ville. En Afrique Occidentale, des migrations cycliques ont lieu en direction nord-sud, c'est-à-dire des régions de savane vers les régions de forêt, (Mossi de Haute-Volta vers la Côte-d'Ivoire ou le Ghana, paysans du Nord Togo, Bénin descendant vers la côte), ou de l'est à l'ouest (Ibo se dirigeant vers les régions productrices de cacao au Nigéria).

b) Les Migrations permanentes, définitives

Il y ^a/des ruraux qui s'installent en ville sans aucun espoir de retour, bien décidés à y faire leur vie quelles que soient les difficultés.

Dans plusieurs études sur la question, il est établi que le type le plus courant de ces sortes de migrations est ce que l'on a appelé "la migration en chaîne".

Le migrant va rejoindre un autre, déjà établi en ville, que ce soit un parent, un ami, ou une connaissance de sa région ou de son ethnie.

A son arrivée, il est accueilli par un groupe de son ethnie, et s'intègre petit à petit. Grâce à la solidarité familiale ou ethnique, il arrive à trouver logement et travail, ou à survivre en cas de chômage.

Le déplacement vers la grande ville, souvent la capitale, se fait par étapes. Le migrant passe de son village à la ville la plus proche où il a une connaissance, avant d'atteindre sa destination définitive.

Dans les pays où il existe plusieurs villes de moyenne importance le migrant a un choix plus large : il peut avoir un frère dans telle ville, un cousin dans telle autre, et un oncle dans une troisième. Ainsi les membres de la famille déjà en ville, servent de relai dans la migration de ceux qui sont restés au village.

2) Les causes de l'exode rural

Pourquoi les jeunes désertent-ils la campagne au profit des villes ? Les raisons sont multiples, mais les principales sont de deux ordres. Ceux qui se sont penchés sur la question sont unanimes pour reconnaître que les premiers facteurs d'incitation au départ sont d'ordre économique. Ensuite viennent des causes d'ordre socio-culturel et psychologique.

.../...

a) Les Causes économiques

a 1 Les revenus

En Afrique, les revenus moyens en milieu urbain sont de loin supérieurs à ceux du milieu rural. En ville, un employé de maison, un "boy-cuisinier" a un salaire mensuel supérieur ou égal au revenu monétaire annuel d'un paysan. Il existe de grands écarts entre les revenus urbains et ruraux et cet écart ne cesse de se creuser avec le temps.

Arthur Lewis * dans "Reflexion sur la croissance économique du Nigéria", révèle que de 1960 à 1963, les prix obtenus par les agriculteurs nigériens pour leurs produits sont tombés de 25 %, alors que les salaires minima payés par le gouvernement fédéral, dans la même période, augmentaient de 200 %.

En Côte-d'Ivoire, le revenu moyen par habitant en milieu rural en 1968 était de 11 800 F CFA alors qu'il était de 94 000 F CFA en milieu urbain.

Aujourd'hui l'écart entre les deux catégories de revenus est encore plus accentué parce que les campagnes ont peu évolué, et ont vu leur niveau de vie baisser sous l'effet de plusieurs facteurs conjugués :

- la baisse de la productivité agricole
- la pression démographique et les problèmes fonciers
- la monétarisation accrue de l'économie de subsistance.

a 11 Faible productivité agricole

L'agriculture traditionnelle extensive utilise beaucoup de terres, qu'on doit abandonner à la jachère lorsque les rendements baissent.

Avec l'augmentation rapide de la population, les délais de jachère ne peuvent plus être respectés, et il faut faire appel à de nouvelles méthodes pour maintenir la fertilité du sol, déjà compromise par certaines techniques nocives comme celles des feux de brousse que les gouvernements africains essaient de combattre en vain.

Les nouvelles méthodes d'amélioration des rendements demandent de l'argent. Or il n'est pas facile d'en gagner en milieu rural. C'est un cercle vicieux.

* Arthur Lewis (Réflexion sur la croissance économique au Nigéria Paris OCDE, Centre de Développement, 1967, p 48).

Les outils rudimentaires utilisés ne permettent pas d'étendre les surfaces cultivées, et la faiblesse des revenus limite les possibilités de modernisation.

A tous ces facteurs qu'on pourrait maîtriser si les gouvernements faisaient vraiment du développement de l'agriculture une priorité, s'ajoutent d'autres facteurs plus difficilement maîtrisables comme les caprices de la pluviométrie, l'avancée du désert, la sahélisation au sud du Sahara. Depuis au moins 2 décennies, des périodes de sécheresse se succèdent. La moyenne des précipitations est en recul constant depuis un demi-siècle en Afrique au sud du Sahara.

Sous l'action de l'homme, mais aussi d'éléments pas encore totalement identifiés et maîtrisés, le climat et l'environnement sont en train de se détériorer.

La pluviométrie devient de plus en plus insuffisante ou (et) irrégulière et il faudra peut-être sélectionner des variétés de plantes qui s'adaptent à ces nouvelles conditions.

Les revenus baissent donc en milieu rural, en terme absolu, à cause de la baisse de la productivité mais aussi pour d'autres raisons.

a 12 - La pression démographique et les problèmes fonciers

On se plaint à dire que l'Afrique est un continent sous-peuplé. Et cela est vrai, lorsqu'on compare sa densité au Km² à celle de l'Europe ou de l'Asie par exemple.

Mais lorsqu'on considère d'une part les surfaces habitables, et de l'autre la rapidité de la croissance de sa population, on comprend que nos pays sont confrontés à de sérieux problèmes.

Sur ce point comme sur beaucoup d'autres, l'Afrique n'est pas uniforme et on doit se garder des généralisations hâtives.

Dans certaines régions à forte densité comme le plateau Mossi en Haute-Volta, le sud du Bénin, du Togo, du Ghana, la pression démographique et la densité sont telles que certains paysans n'ont d'autres ressources que d'émigrer.

Dans d'autres cas, les terres ont été confisquées par le gouvernement pour des aménagements agro-industriels, des cultures d'exportation.

Les pays du Sahel comme le Sénégal et la Haute-Volta, dont la situation alimentaire est connue, exportent vers l'Europe des légumes frais d'hiver, cultivés sur des terres confisquées aux paysans et donc soustraits aux cultures vivrières locales. Les grandes palmeraies du sud du Bénin ont été constituées dans les mêmes conditions.

.../...

Les paysans ainsi dépossédés de leur outil de travail émigrent vers d'autres régions, mais surtout vers la ville.

Malgré ces cas de dépossession parfois brutale par l'Etat, et d'autres cas de spéculation immobilière sur les terres rurales dans les régions à forte densité, on peut dire que ^{dans} la majeure partie de l'Afrique, les terres cultivables sont encore disponibles en abondance même. Dans beaucoup de villages la terre n'a pas de valeur marchande. Elle se donne et se prête à ceux qui sont prêts à la cultiver.

D'après des estimations récentes de la FAO, à part le Kenya, le Rwanda, le Burundi et le Malawi qui seront bientôt confrontés à un problème de surpopulation par rapport aux terres cultivables disponibles, le reste du continent africain pourrait nourrir plus du double de sa population actuelle, si la production alimentaire devenait vraiment la priorité de la politique des Etats.

Les problèmes fonciers sont donc moins aigus dans cette région du Tiers-Monde qu'en Asie par exemple, ou au Brésil.

a 13 Besoin d'argent accru en zone rurale

Le travail agricole est peu rentable, évalué en terme monétaire.

Or l'économie marchande pénètre de plus en plus dans les villages qui, en grande partie, continuaient de vivre en auto-subsistance (donc sans grand besoin d'argent), malgré l'intégration de l'économie des pays africains dans les circuits d'échange mondiaux, depuis la pénétration européenne.

De plus en plus, il faut ^{plus/} produire pour le marché, que pour les besoins de consommation de sa famille, afin d'acquérir les biens de première nécessité devenus indispensables comme le pétrole, le savon, le sucre, etc...

pour la dot qui se paie en argent et non plus

Il faut bien sûr payer l'impôt, avoir de l'argent ^{en nature} comme autrefois, avoir de quoi organiser pour ses défunts de dignes funérailles qui ne se passent plus sans grande consommation de bière et de boissons alcoolisées importées.

Les modes de consommation de la ville pénètrent d'autant plus facilement dans les zones rurales que les cultures vivrières négligées, deviennent rares et chères. Le pain blanc de farine de blé est devenu un aliment courant dans les villages africains qui ne produisent pas de blé, tandis que le manioc produit local devient rare, cher et donc se transforme presque en produit de luxe.

.../...

Vendre plus de produits agricoles d'exportation pour importer des biens alimentaires dont les prix sont sans cesse en hausse, alors que les cours des matières premières agricoles sur le marché mondial sont à la baisse, entraîne de graves conséquences pour les économies des pays africains.

Tous les gouvernements en ont d'ailleurs pris conscience, et parlent unanimement aujourd'hui d'autosuffisance alimentaire, même s'ils ne déploient pas tout l'effort nécessaire pour y arriver.

Quoi qu'il en soit,

§ Cultures d'exportation, ou cultures vivrières, les produits agricoles sont mal rémunérés et c'est l'une des causes principales de l'exode. En zone rurale, on a besoin d'argent qu'il est malaisé de gagner sur place. Donc on va en ville où on espère en gagner plus facilement.

Mais les raisons économiques ne sont pas les seuls motifs du départ. Chez les migrants, jeunes en majorité, certaines causes sociales peuvent se joindre aux motivations économiques.

b) Les causes sociales

b 1 - L'ordre social traditionnel

Les jeunes ruraux se plaignent, lorsqu'ils en ont l'occasion, de "l'exploitation" dont ils sont l'objet de la part des vieux. Ce sont eux qui fournissent avec les femmes, l'essentiel du travail sur les exploitations, sans recevoir en retour une part correspondant à leur travail, encore moins à leurs besoins. Le partage des revenus est déterminé par les aînés, les chefs de famille.

Les jeunes privés de responsabilité et placés en tutelle économique par les aînés sont les premiers candidats à l'exode.

Le jeune va chercher en ville plus de liberté, et l'occasion d'accroître son autorité en tirant un plus grand profit de son travail.

Le départ des jeunes cadets satisfait d'ailleurs en partie les aînés, qui n'ont plus beaucoup d'inquiétude pour le maintien de leurs privilèges. Avec l'exode des cadets les conflits susceptibles de remettre en cause l'ordre social traditionnel sont désarmés.

b 2 - La ville a le monopole des infrastructures socio-culturelles

Dans le domaine des équipements sociaux, les zones rurales sont pratiquement abandonnées à leur sort. La plupart des efforts des gouvernements sont concentrés dans les villes qui n'abritent en fait que 10 % à 30 % des populations.

.../...

Les Services médicaux sont concentrés dans les capitales et quelques grandes villes ainsi que les hôpitaux, le personnel médical de qualité, les centres d'analyse médicale, les laboratoires, les pharmacies.

En ville on peut avoir un médecin pour 3000 à 5000 habitants. En zone rurale on a un médecin pour 200 000 à 500 000 habitants.

L'éducation

Les Collèges, lycées, grandes écoles, universités sont dans la capitale. Tandis que les zones rurales doivent se contenter de pauvres écoles avec des salles de classes de fortune, et des maîtres ou professeurs qui sont là parfois contre leur gré en attendant de pouvoir se faire affecter dans une ville.

L'Emploi :

C'est en ville qu'il y a le plus de chance de trouver un emploi à son goût correspondant à ses aspirations et à sa formation. Les emplois entourés d'un certain prestige sont en ville.

Les nouveaux projets industriels sont souvent en ville. L'aggrandissement de la ville elle-même implique la création de nouveaux emplois : services municipaux, écoles, hôpitaux, services de transport, restaurants, commerçants, tailleurs etc... Tandis que le village stagne, à moins qu'il n'y ait de nouveaux investissements. Même là, il est à remarquer que ces nouveaux investissements lorsqu'ils introduisent une mécanisation poussée, diminuent l'emploi en zone rurale.

- Les Loisirs

<< Les villes sont les centres culturels du pays >>, déclarait un moniteur d'école rurale aux journalistes de l'INADES venus l'interviewer sur l'exode rural. C'est en ville en effet qu'on a les possibilités d'élargir son horizon ^{Les possibilités} d'ouverture au monde. C'est là que les distractions les plus variées se trouvent : cinéma sports divers, spectacles variés avec possibilité de voir en personne les vedettes qu'on entend à la radio et qu'on ne verra jamais en restant au village.

Les jeunes se plaignent du manque de loisirs au village, et c'est l'un des facteurs de l'attraction exercée par la ville.

.../...

c) Causes d'ordre psychologique et culturel

c 1 - L'école inadaptée.

Le système éducatif actuellement en vigueur dans les pays africains pousse à l'exode. L'école héritée de la colonisation a été peu modifiée depuis les indépendances. Elle était destinée à former des employés pour l'administration coloniale. Et ce sont ces emplois qui ont gardé dans l'esprit de la plupart de ceux qui ont été à l'école, (comme des autres), le plus de prestige.

Objectivement, l'économie rurale ne permet pas, dans l'état actuel des choses, à l'individu de tirer profit de sa formation scolaire. Aussi les jeunes qui ont reçu une certaine formation sont puissamment motivés à abandonner le village, surtout qu'ils y sont parfois poussés par leurs parents qui ont consenti de gros sacrifices pour leurs études, et comptent sur eux pour améliorer leur condition matérielle.

Il existe en général une liaison étroite entre le taux de scolarisation d'une région et son taux d'émigration, exception faite d'une région du Cameroun productrice de cacao, où le taux de scolarisation est élevé et le taux d'émigration bas, parce que les gens peuvent gagner suffisamment d'argent par la vente du cacao. On pourrait en conclure qu'une meilleure éducation allant de pair avec des possibilités de développement rural peut freiner l'exode.

c 2 - L'attraction de la ville

Ceux qui ont été scolarisés rejettent en général, ou supportent impatiemment le poids de certaines coutumes ancestrales contraignantes, et entrent donc en conflit avec les vieux. La ville, milieu hétérogène, permet de se soustraire à la surveillance de la communauté villageoise où tout le monde se connaît.

L'attrait de la ville réside dans les avantages très nets de la vie urbaine sur la vie rurale ; mais la majorité des migrants ne vivent pas mieux en ville qu'à la campagne, vu le taux de chômage très élevé dans les villes africaines, le coût de la vie de plus en plus élevé, les difficultés pour se loger. Mais dans l'esprit de nombreux migrants, la ville est le lieu où tout n'est peut-être pas facile, mais où tout est possible pour un individu capable d'initiative et ambitieux.

.../...

De plus en plus, il est à la mode de partir à la ville.

L'individu qui n'y a jamais mis les pieds est déconsidéré dans son milieu. Ceux qui en reviennent avec vêtements neufs, radio, bicyclette et argent sont admirés comme des héros. Ceux qui sont restés nourrissent un complexe d'infériorité vis-à-vis d'eux.

La migration revêt aujourd'hui dans certaines régions d'Afrique une signification semblable à celle des rites d'initiation qui, autrefois introduisaient le jeune dans le cercle des adultes.

Donc, tout jeune villageois aspire à faire au moins un séjour même bref, en ville, avec l'espoir secret de pouvoir y rester.

II Conséquences sur le développement rural

1 Conséquences positives de la migration campagne-ville sur le développement rural

a) "Le marché du travail" en milieu rural

L'exode est en partie lié au problème de la pénurie de travail en milieu rural. La migration paraît comme le moyen d'avoir du travail salarié, en milieu rural où il règne un chômage saisonnier. Les travaux agricoles étant concentrés à la saison des pluies, en saison sèche, les villages sont livrés à l'oisiveté, surtout depuis le déclin de l'artisanat rural, lié à d'autres raisons que nous examinerons plus loin.

Dans les zones rurales surpeuplées, la migration est un remède au chômage déguisé ; elle réduit la densité et décongestionne les exploitations qui ont un surplus de main-d'oeuvre par rapport aux besoins. En cela, elle est un palliatif au gaspillage de la capacité productive : de gens qui seraient virtuellement au chômage, essaient de trouver un emploi ailleurs.

Des milliers de journées de travail autrement condamnées à être perdues peuvent s'employer à l'étranger ou en ville, et occasionner des rentrées d'argent pour le village.

.../...

b) Apport monétaire des migrants.

L'épargne des migrants transférée en zone rurale sous forme d'argent ou de biens matériels divers contribue à augmenter la somme de richesse dans les villages. Certaines infrastructures: écoles, dispensaires, lieux de cultes, etc.. ont pu être réalisées dans les villages grâce à l'argent envoyé par les migrants. L'épargne régulièrement envoyée permet aussi à certaines exploitations de recruter de la main-d'oeuvre devenue rare et chère dans certaines régions.

La migration réduit le nombre de bouches à nourrir et par l'épargne envoyée par les migrants, joue un rôle important dans l'alimentation villageoise en particulier dans les périodes de famine et de soudure difficile. Elle accroît la masse monétaire dans les villages.

c) Les changements introduits par les migrants

A leur retour, les migrants jouent un rôle de diffusion culturelle. Ils refusent de vivre comme avant, introduisent des améliorations dans les domaines de l'hygiène, de la santé, de l'habitat. Grâce aux biens matériels et à l'argent acquis, il vivent mieux qu'avant et ne veulent plus se contenter des maigres ressources du village. Ils sont donc prêts à accroître leurs revenus en diversifiant la production, introduisant de nouvelles cultures, et adoptant des techniques de production vues ailleurs.

Par l'introduction de jeux, sports et autres loisirs modernes, ils contribuent à rendre plus attrayante la vie au village. Ils contribuent à faire changer les mentalités en apportant une plus grande ouverture dans les communautés villageoises. Ils sont souvent les premiers à adopter les nouvelles méthodes techniques agricoles proposées et sont plus ouverts aux changements.

Partis à la découverte du monde, il deviennent des agents de l'économie moderne. Quelques uns investissent leur épargne dans des projets de développement: élevage, fermes, plantations etc..

Le retour des migrants commence à devenir statistiquement important, et il serait intéressant d'étudier le phénomène de plus près pour en mesurer l'ampleur et les conséquences. Car, en fait, en Afrique en général et plus particulièrement en Afrique de l'Ouest, de nombreux migrants sont des citoyens provisoires, susceptibles de retourner à tout moment au village lorsque les conditions s'y prêtent.

.../...

Il serait peut-être possible de se fonder sur cette constatation pour aider ces retours par des systèmes de prêts bien étudiés, des subventions pour s'établir à la campagne. Il existe déjà dans ce sens, quelques tentatives intéressantes au Sénégal avec "Caritas" et son projet du retour des jeunes sur les Terres Neuves du Sénégal Oriental, en Côte-d'Ivoire où le gouvernement a inclus dans le plan de développement un programme pour promouvoir le retour des migrants en zone rurale et au Mali avec les projets de l'AFRAM (Association pour la Formation, le Retour à la réinsertion des Africains Migrants) pour le retour en zones rurales maliennes de travailleurs émigrés en France.

Cependant, l'apport global des migrants à l'évolution du milieu rural reste limité, et on peut dire que la migration présente pour le développement rural, plus de freins que d'effets positifs.

2) Effets négatifs de la migration campagne-ville sur le développement rural

La migration présente de véritables freins au développement des campagnes.

a) Effets sur la production agricole et l'artisanat rural

L'un des effets essentiels de la migration campagne-ville, est de vider les zones rurales au profit des villes, des éléments les plus dynamiques, les plus doués d'initiative, avec tout ce que cela comporte comme conséquence pour le progrès en milieu rural.

D'après World Development Report, les populations rurales sont tombées de 92 % en 1960 à 69 % en 1983 en Afrique. Le départ massif des agriculteurs et agricultrices des campagnes ne s'est pas accompagné comme en Europe, de progrès techniques en agriculture pouvant augmenter la productivité et permettant de produire plus avec moins de main-d'oeuvre. La production agricole a donc baissé.

Selon la Banque Mondiale, en Afrique au sud du sahara, la production agricole par habitant a fléchi régulièrement de 1,4 % par an, depuis les années 1970 (Rapport sur le développement dans le Monde-1982). Situation grave quand on sait la part que représente les exportations agricoles dans le produit intérieur Brut des pays.

Il en résulte que tous les pays africains doivent importer de plus en plus de produits alimentaires pendant que des sols fertiles restent non cultivés.

Avec l'exode des jeunes et le vieillissement de la population restée sur place, le problème du renouvellement des générations d'agriculteurs est posé, et

.../...

l'espoir de voir la production agricole augmenter suffisamment pour nourrir les populations urbaines et rurales en expansion se réduit. Les pays deviennent de plus en plus dépendants de l'extérieur pour leur alimentation. Des pays comme le Sénégal, la Somalie, l'Egypte, le Congo doivent consacrer aujourd'hui le quart de leurs importations totales à l'alimentation. Des produits alimentaires locaux se raréfient périodiquement en ville et atteignent des prix prohibitifs.

Tout ceci crée un terrain favorable aux multinationales qui s'intéressent de plus en plus au marché que représente la bourgeoisie du Tiers-Monde. Les publicités tapageuses sont à peine nécessaires pour faire écouler leurs produits ; de nouveaux besoins sont créés, de nouvelles habitudes alimentaires coûteuses prises non seulement parmi les plus riches, mais aussi parmi les plus démunis.

Les migrants de retour servent d'agent de diffusion à ces nouvelles habitudes alimentaires. Ceci aboutit à l'abandon de certaines cultures vivrières.

L'exode, qui ne laisse sur place que des femmes, des vieillards et des enfants, accroît le marasme des zones rurales, ce qui à son tour, accélère l'exode.

Des branches entières de l'artisanat rural ont disparu des villages parce que les jeunes qui doivent prendre la relève sont partis en ville. Heureusement dans certaines régions, les femmes commencent à pratiquer des métiers artisanaux jusque là réservés aux hommes : métiers à tisser, certains secteurs de la vannerie, travail du cuir.

Le migrant ayant pris des habitudes de consommation de la ville, cherche à accroître ses revenus monétaires par les activités productives les plus rentables.

b) L'économie rurale à la remorque de l'économie capitaliste mondiale.

Les activités les plus rentables sont justement celle qui sont affiliées à l'économie mondiale : l'agriculture de rente, l'élevage intensif, certaines nouvelles formes d'artisanat (on voit apparaître de nouveaux métiers à la campagne : boulanger, réparateurs de vélo, tailleurs), et surtout le commerce. Toutes activités tournées vers l'extérieur, dépendant de l'extérieur.

.../...

Les villages sont entraînés bon gré, mal gré, dans le mouvement de l'économie capitaliste. Même les villages les plus reculés qui vivaient encore largement en autosubsistance sont ainsi mis à la remorque de l'économie mondiale. Finalement les zones ainsi "converties" ne peuvent plus vivre sans concevoir l'exode. Le caractère extraverti de l'économie s'amplifie et aggrave la paupérisation.

III Quelles solutions ?

1) Un développement solidaire

On pourrait imaginer que par une série de mesures plus ou^{moins} coercitives les gouvernements africains arrivent à enrayer le fléau que constitue l'envahissement des villes par les ruraux. Il est certain dans l'état actuel des choses qu'un retour massif des migrants en zone rurale entraînerait dans un premier temps de graves difficultés économiques et sociales. Compte tenu du bas niveau technologique, le surplus de production qui pourrait en résulter serait faible. L'accroissement des besoins vivriers, et l'arrêt des transferts monétaires entraîneraient dans le milieu rural une baisse notable du niveau de vie.

La solution au problème ne se situe pas là.

Tant que les avantages matériels et sociaux de la ville resteront sans comparaison avec ceux de la campagne, la ville attirera toujours.

Vingt ans après les indépendances, le bilan de l'urbanisation en Afrique se caractérise par de graves inégalités. Le déséquilibre entre les secteurs urbains et ruraux est criard. Parmi les villes, les ressources limitées dont disposent les pays sont concentrées dans les capitales. A l'intérieur des capitales, c'est une petite élite qui profite ^{de} la croissance économique.

L'Urbanisation poussée n'est d'ailleurs pas toujours accompagnée d'une croissance économique proportionnelle. En Afrique de l'Ouest, sur les quatre pays (Libéria, Côte-d'Ivoire, Sénégal et Ghana) qui viennent en tête pour leur taux d'urbanisation (plus du tiers de leur population vit dans le secteur urbain), deux seulement (Sénégal et Ghana) ont un niveau d'industrialisation plus élevé que les autres pays de la région. La part de leur produit national brut venant du secteur industriel est très limitée ; il était de 10 % en 1970.

.../...

Les ressources importantes investies dans le milieu urbain proviennent du travail des paysans : cultures de cacao, café, arachide, coton.

Réduire la ponction économique que supporte actuellement les paysans et rééquilibrer les rapports ville-campagne est l'une des priorités que devrait définir une juste politique de développement.

Cette politique implique qu'une partie des richesses créées par le milieu rural y retourne pour les investissements importants qui y sont à faire.

Pour stabiliser les populations rurales et ralentir les flux migratoires vers la ville, trois séries de mesures seraient à prendre d'urgence : Primo, créer suffisamment d'emplois en milieu rural pour que les ruraux y gagnent assez d'argent sans être obligés de se transformer en salariés en chômeurs en ville - Secondo, améliorer les services sociaux en milieu rural - Tertio, diversifier la production et mieux la rémunérer, tout en veillant à ce que les denrées de première nécessité ne soient pas hors de portée des citoyens pauvres.

Tout cela constitue une tâche difficile pour les pays africains sur qui pèsent de nombreuses contraintes dans tous les domaines, surtout dans les domaines de l'économie et des institutions.

Face à l'exode rural, les gouvernements ne sont pas restés les bras croisés. Mais jusqu'ici, « les programmes de développement rural en cours revêtent en général, un caractère d'entreprise commerciale à large échelle, et à forte intensité de capital, n'absorbant que peu de main-d'oeuvre (cas du Kenya, Nigéria, et Zambie) » selon Aderanti *. Ces programmes visent plus à développer la productivité de l'agriculture, qu'à assurer le bien-être des populations.

2) Le paysan est un citoyen comme les autres

Faire progresser le milieu rural ne suppose pas seulement des capitaux ; il faut aussi que le paysan soit motivé pour la production et les changements qu'on lui propose, qu'il ait son mot à dire, qu'il prenne vraiment sa part dans le développement national en tant qu'acteur. Enfin il est important de rendre au paysan ses droits d'homme et de citoyen.

* Aderanti Adepogi : "Migrations et changements socio-économiques en Afrique" - Revue Internationale de Sciences Sociales n°2/ 1979.

L'échec de nombreux projets de développement rural, est dû en partie au comportement du paysan. Dans ses rapports d'inégalité avec le monde urbain, il choisit quand il se révolte entre deux stratagèmes : retourner à l'autosubsistance ou rejoindre les bidonvilles. Car bien peu d'interventions extérieures sont de nature à le rassurer. Passé par les travaux forcés en période coloniale, les "investissements humains" et les "coopératives" sur initiative de l'Etat après les indépendances, l'embrigadement sur les périmètres aménagés par l'Etat, il met au point son système de défense.

Il faut donner aux paysans la maîtrise de leurs moyens de production et leur offrir une place proportionnelle à leur importance dans la nation.

On ne peut concevoir une stratégie de développement rural sans la formation des ruraux. Or former un paysan est, contrairement à ce que l'on croit habituellement, bien plus difficile que de former un ouvrier qualifié. Il s'agit de former un homme face à la nature, à la terre, c'est-à-dire le former à toutes les tâches qu'impliquent la production agricole et la gestion de ce produit. De plus, pour le paysan africain, au delà de l'adoption de techniques nouvelles, une question d'ordre éthique se pose. Face à la nature, il lui est demandé de modifier fondamentalement son attitude. C'est sa vision du monde qui est en jeu. Plus qu'un problème de croissance économique c'est celui d'un choix de société, d'un mode de vie qui est posé. Il est évident qu'on ne peut pas se passer de son avis là-dessus : «L'homme n'est vraiment homme que dans la mesure où, maître de ses actions et juge de leur valeur, il est lui-même autour de son progrès» (Populorum Progressio - Paul VI). Associer l'un des principaux acteurs du développement (les paysans) à la définition d'un projet de société, est une nécessité vitale dont la plupart des gouvernements africains n'ont pas suffisamment pris conscience.

Pour réanimer le monde rural malade et même agonisant, il est primordial de rendre au paysan sa dignité d'homme et de citoyen. Car, comme l'affirment les constitutions de nos Etats «tous les hommes sont égaux et ont les mêmes droits au développement de leur personnalité».

Le Plan d'Action de Lagos adopté par les dirigeants Africains à Lagos en Avril 1980 stipule : «..... Pour qu'une révolution agricole effective s'instaure en Afrique, il est nécessaire de faire participer les jeunes ruraux et de mettre fin à l'exode rural actuel vers les centres urbains. Les politiques doivent constamment insister non seulement sur la nécessité d'améliorer les conditions de vie dans les exploitations agricoles, mais aussi d'augmenter les revenus effectifs des exploitants comme moyen de rendre l'activité agricole plus attrayante et plus rémunératrice».

.../...

Lorsque le problème de la production sera résolu, l'exode sera peut-être contenu, à condition que le problème plus fondamental du déséquilibre dans le processus de développement général des pays soit réglé. Celui-ci trouve sa source dans les rapports inégaux imposés par le Nord au Sud, et dans la séduction qu'exerce sur les Africains le modèle de consommation du Nord.

Pour ceux qui cherchent une issue, il n'est peut-être pas inutile de s'intéresser d'avantage aux paysans <<non capturés>>, pour reprendre l'expression de Hyden*, ces paysans qui refusent de suivre, d'entrer dans l'engrenage de la course à la production, de la recherche effrénée du bien-être matériel individualiste.

Dans le même sens, il serait intéressant d'étudier de plus près les non-migrants jeunes, ceux qui sont restés au village alors qu'ils avaient le choix, voir leurs motivations et savoir pourquoi ils ont préféré rester au lieu de partir en ville.

* Goran Hyden dans son ouvrage sur le socialisme Tanzanien "Beyond Ujamaa in Tanzania".

/ B I B L I O G R A P H I E /

- Actuel Développement n° 58
n° 60 Mai-juin 84

- Afrique Document - Dakar - 1969 n° 70-71
Publie de l'Institut Français d'Afrique Noire

- Revue internationale des Sciences Sociales - Vol 31 n°2 1979 -

- (Prospective International - Nov - Dec 1983)

- Jeune Afrique - N° 1232/33/DES 15/22 Août 1984

- Migrations et Développement en Haute-Volta. Thèse de doctorat de 3è cycle
Université de Bordeaux III/ Dieudonné Ouédraogo C V RS (Centre Voltaïque
de Recherche scientifique) - Ouagadougou.

- Politique Africaine : "Les paysans et le pouvoir en Afrique Noire"
Karthala - n° 14

- Jean-Marc Ela : La ville en Afrique - Karthala.

- Projet n° spécial Février 1982 "L'explosion urbaine du Tiers Monde".

- Plan d'Action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique -
1980 - 2000 -

- Urbanisation et emploi en Côte-d'Ivoire. BIT - Genève 1976 -