

47975
Distr.
RESTREINTE

SEM/URB/AF/30/Rev.1 (c)

3 mai 1962

PROJET DE RAPPORT

DU

CYCLE D'ETUDE SUR L'URBANISATION EN AFRIQUE

(suite - c)

62-1315

b) Développement économique et croissance urbaine y compris les problèmes d'emploi et de chômage

64. Il a été procédé ensuite à l'examen du Point B 2 de l'ordre du jour, "Développement économique et croissance urbaine y compris les problèmes de l'emploi et du chômage".

Un membre du secrétariat de la CEA a fait un exposé sur les apports des techniques de planification à l'étude et à la solution des problèmes que pose l'urbanisation. La planification est ici entendue au sens de techniques permettant d'effectuer des projections dans un cadre englobant l'ensemble des facteurs agissant sur la croissance économique. Les différentes formes possibles de planification (indicative ou impérative, centrale ou régionale) n'ont pas été discutées. L'accent mis sur la planification se justifie par la tendance actuellement observée dans la plupart des pays africains qui se préoccupent de plus en plus de coordonner leur action en vue d'accélérer la croissance économique. Dans cette perspective, la planification peut se définir comme le choix de certains objectifs et des moyens à mettre en oeuvre pour les atteindre, tout en assurant la cohérence des diverses actions entreprises. L'objectif retenu sera en général de rendre maximum le taux d'accroissement du revenu national par habitant tout en maintenant une certaine distribution "équitable" des revenus et en assurant l'équilibre de la balance des paiements. Il sera nécessaire à cet effet de rendre maximum le taux de formation du capital matériel et humain en agissant sur le taux de l'épargne. Une planification globale fournira un cadre cohérent de pensées pour l'étude des voies qui permettront d'arriver dans la limite des taux disponibles et compte tenu des dépenses entraînées par la politique sociale à un taux d'épargne aussi élevé que possible tout en respectant les équilibres fondamentaux des ressources et des emplois et pour la détermination des critères d'affectation des ressources ainsi dégagées aux divers secteurs de l'économie.

65. Une planification "type" comportera par exemple les étapes suivantes :

- a) Etablissement de perspectives démographiques.
- b) Perspectives d'aménagement du territoire à très long terme (30 à 50 ans).

- c) Elaboration de modèles dynamiques à 20 ou 30 ans afin de définir l'évolution des principaux agrégats telle qu'elle résulte des décisions prises par les Pouvoirs Publics.
- d) Elaboration de projections à moyen terme (5 ans environ) permettant de définir les objectifs sectoriels et régionaux cohérents avec l'orientation générale à plus long terme répondant aux critères de rentabilité tels qu'ils ressortent des techniques d'évaluation des projets et tenant compte dans la mesure du possible des suggestions des autorités locales.
- e) Elaboration des budgets économiques annuels définissant les objectifs immédiats et permettant de surveiller l'exécution du plan.

66. Il est possible en se basant sur l'expérience acquise par les pays sous-développés en matière de planification de tirer certaines conclusions concernant une stratégie "optimum" du développement. L'accent sera en général mis dans un premier stade sur la croissance du produit national plutôt que sur la manière de le répartir, préoccupation qui ne prend son sens que dans une perspective d'expansion. Compte tenu de la pénurie des ressources disponibles qui ne suffisent en aucun cas à l'accomplissement de toutes les tâches qui paraîtraient souhaitables, on s'efforcera de choisir parmi les actions essentielles celles qui sont vraiment indispensables. La croissance devra être équilibrée, c'est-à-dire ne négliger entièrement aucun des secteurs de l'économie, en particulier l'agriculture qui occupe à l'heure actuelle la plus grande partie de la population active africaine. Mais dans la plupart, sinon la totalité des cas, il apparaîtra que seule une industrialisation poussée pourra à long terme résoudre le problème du développement économique. A court terme l'industrialisation constituera un pôle de développement indispensable, en quelque sorte le moteur qui entraînera le reste de l'économie. L'accent mis sur l'industrialisation se justifie par les considérations suivantes : Seule l'industrialisation permettra de satisfaire la demande de biens manufacturés tout en maintenant l'équilibre nécessaire de la balance des paiements. Par ailleurs, l'industrialisation correspond politiquement et économiquement à la solution la plus "évidente" au problème du développement : politiquement car elle correspond à une certaine notion de prestige national ainsi qu'au désir des masses et elle se prête plus facilement à une action des Pouvoirs publics; économiquement, parce que l'industrie, qui est secteur de haute productivité, engendre, dans une certaine mesure, sa propre formation de capital, son propre système de formation de la main-d'oeuvre et qu'elle nécessite moins de cadres par unité de valeur ajoutée que d'autres secteurs de l'économie et en particulier l'agriculture.

Enfin, l'industrialisation représente la seule solution rationnelle au problème que pose actuellement le chômage dans les grandes agglomérations urbaines.

67. Le choix et l'application d'une stratégie optimum du développement seront grandement facilités par la planification : celle-ci permettra de quantifier les objectifs que l'on se propose d'atteindre et en particulier l'importance attribuée à l'industrialisation. Dans les perspectives d'aménagement du territoire à très long terme (30 à 50 ans par exemple), le plan fournira une idée de l'importance que devront revêtir les transferts de population active d'un secteur vers un autre.

(Par exemple, la part de l'agriculture dans la population active, qui atteint actuellement 60 à 80 pour cent de la plupart des pays africains, devra passer pendant cette période à 40 ou 50 pour cent seulement.)

Dans le court terme, le plan fournira des indications précises sur l'évolution respective des différents secteurs (agriculture, industrie, services), sur la main-d'oeuvre nécessaire et sa qualification et d'une manière générale, sur l'évolution des principaux agrégats (épargne, investissement, consommation, importation, exportation, etc.). La part des différentes industries (industries alimentaires, textiles, chimie, industrie des métaux, etc.) sera précisée et le développement de l'agriculture se verra attribuer des objectifs précis. A ces objectifs de production seront rattachés une politique des salaires et de l'emploi comportant en particulier une analyse des migrations de main-d'oeuvre. A chaque décision sera attaché un coût économique et les investissements requis seront chiffrés. D'une façon générale, le plan déterminera les critères pour l'affectation des ressources disponibles, critères basés sur la notion de rentabilité économique. Il convient de préciser que le planificateur ne sera pas à même de lever à lui seul certaines options pour lesquelles il faudra faire appel aux décisions du pouvoir politique. Mais dans chaque cas, le planificateur sera à même de fournir une estimation des coûts économiques qu'entraîneraient ces différentes options. Ceci est vrai en particulier des dépenses à caractère social pour lesquelles il est souvent impossible de chiffrer l'accroissement direct et indirect de la productivité de l'ensemble de l'économie qui en résulte.

68. Cette quantification des objectifs auquel se livrera le planificateur, permettra d'arriver à certaines conclusions sur l'évolution probable des phénomènes d'urbanisation. Il est possible, sans grand risque d'erreur, d'affirmer au départ que la conclusion la plus importante à long terme à laquelle arrivera le planificateur sera la nécessité d'espérer des déplacements importants de population de l'agriculture vers d'autres secteurs. Ces déplacements pourront se faire au bénéfice de l'industrie et des services dans les villes actuellement existantes. Eu égard à la dimension du phénomène, cette solution risque de revêtir un caractère catastrophique, en donnant à ces villes une importance qui dépassera de loin un optimum souhaitable. Reste comme autre solution possible d'effectuer ces déplacements vers l'industrie et les services, localisés dans des villes nouvelles qui seraient à créer. Il convient dans ce cas de prévoir, dès à présent, la forme que revêtira ce réseau de nouvelles cités, sous peine d'une croissance anarchique et coûteuse. Mais il importe de réaliser dès à présent - et ce sera là l'une des conclusions du planificateur - que même à long terme l'industrialisation des villes ne suffira pas à résoudre le problème du chômage, et que par conséquent des déplacements de population active devront avoir lieu de l'agriculture vers la petite industrie, l'artisanat et les services localisés dans des centres ruraux, qui devront être développés à cet effet. A court terme, le plan permettra de définir les limites d'une croissance voulue des villes qu'entraînera nécessairement le développement de l'industrie et des services prévu dans le plan. L'importance des phénomènes de migration planifiée des campagnes vers les villes, apparaîtra clairement, ainsi que les investissements sociaux (logements, services sanitaires, services municipaux, etc) qu'entraîne cette migration. Une des conclusions probable à court terme sera alors que, due à la limitation des ressources disponibles 1) il ne sera pas possible de résoudre entièrement le problème du chômage existant dans les villes et dans les campagnes et 2) que des différences notables apparaîtront dans les niveaux de vie respectifs des citadins et des ruraux.

69. Cette différence de niveau de vie, combinée avec l'existence d'un chômage chronique et avec l'attrait certain des villes modernes sur les habitants des campagnes, fera apparaître un phénomène de migration spontanée, qui viendra s'ajouter aux migrations prévues dans le plan. Ces migrations bouleverseront très probablement les prévisions contenues dans le plan en entraînant l'apparition en marge des villes de "bidonvilles", risquant de bouleverser l'équilibre social si de mesures énergiques ne sont pas prises pour y porter remède. Il est possible d'adopter trois attitudes en face de ce problème : La première consiste à attendre qu'un équilibre spontané soit atteint à travers l'égalisation des niveaux de vie marginaux dans les villes et dans les campagnes, attitude humainement intenable et non réaliste, qui en fait n'a été adoptée par aucun gouvernement africain. La deuxième consisterait à soulager la misère existante en construisant des logements à bon marché et en prévoyant une infrastructure minimum de services municipaux et de soins sanitaires. Cette attitude beaucoup plus généreuse, risque malheureusement d'être très coûteuse, si parallèlement des mesures ne sont pas prises pour arrêter les migrations spontanées. La troisième attitude, de loin préférable aux deux autres, consiste à arrêter ces migrations spontanées par des mesures soit économiques, soit administratives. Les mesures économiques pourront revêtir différentes formes, tel que le développement d'une infrastructure urbaine dans les zones rurales, la réduction des différences de taux de salaire entre la ville et la campagne, etc. Mais il est permis de se demander si les ressources disponibles permettront de résoudre entièrement le problème au moyen de mesures d'un caractère strictement économique et s'il n'y aura pas lieu de recourir à des mesures administratives d'un caractère autoritaire marqué. En conclusion, l'analyse du planificateur porte à croire que, à long terme, la solution des problèmes que posera l'urbanisation exigera des solutions nouvelles et souvent audacieuses (création de villes entièrement nouvelles) et que, dans le court terme, le processus d'urbanisation sera un processus difficile, coûteux et douloureux, parce que accompagné de l'apparition d'une population appauvrie et non désirée, qui viendra encombrer les banlieues des villes. Le planificateur sera incapable de résoudre à lui seul ces problèmes qui nécessiteront des décisions politiques qu'il pourra, il est vrai, contribuer à éclairer.

70. Tel qu'il vient d'être défini, l'apport du planificateur à l'étude des problèmes d'urbanisation ne devrait pas être négligé pour la solution de ces problèmes difficiles qui nécessiteraient la coopération de toutes les autorités compétentes. L'un des maux dont semble souffrir actuellement l'étude de l'urbanisation est la dispersion des efforts qui lui sont consacrés. Il conviendrait donc de prévoir dès à présent, dans tous les pays, le cadre à l'intérieur duquel pourrait s'exercer une coopération renforcée entre économistes, ingénieurs, architectes, urbanistes, services de santé, etc... Il est possible que la solution la plus indiquée soit la création d'une sous-commission elle-même rattachée au commissariat au plan et par là au pouvoir central.
71. Au cours de la discussion qui suivit, certains délégués, tout en reconnaissant l'importance de la contribution que l'économiste-planificateur peut apporter à l'étude des problèmes d'urbanisation, ont mis en doute son pouvoir de prédire exactement le rythme auquel s'opérera à long terme la migration des campagnes vers les villes et l'importance qu'elle revêtira. La remarque a même été faite qu'il n'était pas souhaitable d'encourager trop fortement le dépeuplement des campagnes sous peine de voir diminuer la production agricole dans des proportions nuisibles à l'équilibre général de l'économie. L'accord toutefois fut général sur la nécessité à long terme de diminuer d'une façon appréciable la proportion de la population active occupée dans l'agriculture. Un délégué a attiré l'attention du groupe sur les facteurs extra-économiques et en particulier les motivations psycho-sociologiques qui influencent les phénomènes d'urbanisation et dont l'étude, pour cette raison, ne devrait pas être négligée. Mais l'essentiel de la discussion a porté sur le point de savoir s'il était correct d'affirmer - comme cela avait été fait au cours de l'exposé - que les pays africains devraient avoir recours à des mesures administratives de type autoritaire pour enrayer les phénomènes de migration spontanée qui risquent d'engendrer une situation économique et sociale anarchique. A cet égard l'expérience acquise par la République Sud-Africaine, où sévit un contrôle administratif très strict sur les migrations campagnes-villes, a été citée comme exemple de mesures autoritaires entraînant des

pertes économiques sérieuses en enlevant toute fluidité et tout caractère concurrentiel au marché de l'emploi. L'expérience du Congo (Léopoldville) fut également mentionnée qui essaya de régulariser les mouvements migratoires en développant des paysans nats destinés à stabiliser la main-d'œuvre agricole et d'améliorer l'habitat urbain au moyen d'un Fond de bien-être indigène. Mais devant les dimensions du problème ces mesures se révélèrent insuffisantes et il fut nécessaire de recourir à des mesures administratives de type autoritaire, telles que refoulement, permis de déplacement, etc... La réunion tout en déplorant l'application de procédés aussi draconiens ne parvint pas toutefois à formuler d'autres suggestions concrètes et réalistes.

Emploi et chômage

72. En dépit de tout ce sur quoi on a insisté, au plan de la doctrine économique, les considérations humaines exigent que soient rapidement exploitées toutes les possibilités d'emploi. Il importe de créer de nouveaux emplois; en le faisant en un endroit, on augmente inévitablement le nombre des emplois, ailleurs. Cette nécessité s'impose en raison de l'augmentation rapide de la main-d'oeuvre dont le rythme est dans la plupart des pays, plus rapide que celui du développement économique.

73. Au cours de nombreuses réunions, l'Organisation internationale du Travail (OIT) a examiné les problèmes de l'emploi en fonction de la croissance de l'activité économique générale. L'OIT estime que l'industrie doit être décentralisée dans toute la mesure du possible parce que si les possibilités d'emploi sont exagérément concentrées dans quelques régions seulement, seuls ceux qui habitent dans le voisinage immédiat des villes ou agglomérations existantes peuvent jouir des bienfaits du développement économique. Ce qui précède semble donc plaider en faveur de l'expansion des villes existantes et de la création de nouvelles villes partout où c'est possible, c'est-à-dire là où les ressources en matières premières et l'existence de moyens de transport ou d'autres services rendent cette expansion souhaitable et possible. Toutefois, en dehors de la nécessité d'agrandir les villes existantes ou de créer de nouveaux centres industriels susceptibles de devenir des villes, il existe de bonnes raisons d'encourager la création de petits centres industriels partout où il y a suffisamment d'artisans et de petits entrepreneurs disposés à le faire et en ayant les moyens. Il est également indispensable de prendre immédiatement des dispositions administratives pour lutter efficacement contre le chômage. Ces mesures doivent comprendre des services d'orientation professionnelle grâce auxquels les jeunes et les adultes pourront être dirigés vers les emplois nouvellement créés. Elles comprennent également la création de services de placement qui puissent régulariser l'offre et la demande de main-d'oeuvre, résoudre les problèmes liés à la planification de l'emploi et, ce qui est le plus important, réunir et diffuser les données relatives au marché de l'emploi. Cependant, en dehors du problème général de l'emploi et du chômage, il est indispensable de prendre

toutes les mesures possibles pour stabiliser la main-d'oeuvre industrielle existante, dont on connaît l'instabilité dans les pays africains. L'Organisation internationale du Travail a toujours estimé qu'une telle instabilité était souvent due aux mauvaises conditions de logement offertes aux familles à l'insuffisance des programmes de sécurité sociale et au fait que les relations avec les employeurs sont peu satisfaisantes, alors qu'elles pourraient être rendues normales si les dispositions appropriées étaient prises pour régler les conflits sociaux et améliorer les relations entre patrons et ouvriers.

74. Tout en admettant que le mot industrialisation est plus souvent employé dans son sens étroit que dans son sens général, nous devrions peut-être rappeler que le Comité de statistique des Nations Unies a élaboré une classification industrielle des activités économiques dans le dessein de réunir des statistiques de main-d'oeuvre. Cette classification couvre tous les types d'activités économiques tels les services, l'agriculture, le secteur tertiaire, qui tous sont des domaines dans lesquels des emplois peuvent être créés. L'agriculture, en particulier, peut être traitée comme industrie importante. Tout autant que les autres industries, proprement dites, elle est sous-capitalisée. Mais comme c'est du problème de l'emploi urbain qu'il est question ici, des remarques plus détaillées sur l'emploi dans l'agriculture seraient déplacées.

c) L'Urbanisation dans ses rapports avec la structure sociale et
l'évolution sociale

Méthodes

75. Le présent rapport concerne les principaux facteurs anthropologiques, sociologiques et psychologiques particuliers à la vie urbaine, conformément à des conceptions exposées dans quelques études diffusées précédemment. Il est nécessaire, au départ, de présenter les conditions dans lesquelles on a recours aux sciences sociales en matière de planification. En fait, les spécialistes des sciences sociales s'occupent de certains aspects particuliers d'un phénomène concret, tel qu'une ville par exemple, qui se rapportent à la discipline qui leur est propre, pour les introduire dans un système logiquement cohérent. Ils établissent ainsi un modèle pouvant leur permettre de saisir la réalité dans sa complexité. Il est erroné, néanmoins, de supposer que ce modèle puisse être la réalité; les explications que peuvent offrir les spécialistes des sciences sociales ne sont que partielles.

76. L'introduction au présent Cycle d'Etudes faisait apparaître le double aspect de l'évolution sociale que l'on observe dans les villes : abandon de certaines traditions et adaptation à une situation nouvelle. On s'est efforcé à de multiples reprises d'expliquer le phénomène du comportement urbain en se fondant uniquement sur ce qu'on a appelé la "détrébalisation", mais, ce faisant, on méconnaît le fait que les conditions urbaines ont pour effet de susciter des tendances à l'adoption de nouvelles normes, de nouveaux idéaux et de nouvelles formes de comportement. A vrai dire, il conviendrait plutôt de s'attacher aux processus sociaux de l'adaptation aux conditions urbaines.

77. Une manière plus concrète d'aborder le problème consiste à le formuler en fonction de l'urbanisation, ce qui, sociologiquement, implique un mode de vie spécifiquement urbain. Il est douteux qu'on puisse le définir avec une exactitude suffisante pour permettre l'analyse; on devrait plutôt s'attacher à déterminer les conditions dans lesquelles les gens adaptent leur comportement à des circonstances qui subissent l'influence de facteurs démographiques, économiques et politiques.

Les causes déterminantes du comportement humain

78. Il semble apparemment qu'il y ait quatre éléments principaux constituant le cadre du comportement social :

- a) Les populations sont divisées en catégories selon le sexe et l'âge en comparaison avec les zones rurales adjacentes. Les tableaux incorporés au document AF 4 le font apparaître nettement.
- b) Les populations sont mobiles. L'accroissement des villes est naturel ou procède des migrations; entre les différents quartiers d'une même ville il existe un mouvement notable.
- c) Les populations sont hétérogènes. Dans les villes, elles proviennent de régions de l'intérieur très vastes, ce qui signifie que leurs antécédents sont très variables, en ce qui concerne la race, la tribu, l'instruction, la religion et de nombreux autres facteurs sociaux.
- d) Il est vraisemblable qu'entre la ville et la campagne, l'écart en Afrique soit bien plus large sur le plan culturel qu'en Europe ou aux Etats-Unis par exemple.

Relations sociales correspondantes

79. Dans ces conditions, la nature des relations sociales peut être étudiée sous trois rubriques :

- a) Parenté. En tant que groupes constitués, la parenté ne peut subsister sous sa forme rurale. Les individus se trouvent absorbés dans un réseau de liens de parenté qui s'étendent dans toutes les directions, au sein duquel ils ont des obligations bien précises, différentes cependant, bien entendu, de celles qui leur incombent dans les zones rurales.
- b) Mariage. De même, le mariage prend des formes différentes dans les villes, et il en résulte une nouvelle définition des obligations conjugales, comme de celles des parents envers les enfants et vice-versa. Il est important de bien connaître les divers mécanismes qui régissent ces obligations. Il peut s'agir de la rumeur publique, des réunions privées d'amis ou de voisins, et aussi des tribunaux qui sanctionnent les uns et les autres les gens qui s'écartent des modes de comportement acceptés par tous.

On avance fréquemment que, dans les villes, le mariage est instable du fait qu'il réunit des gens dont les antécédents tribaux sont différents, mais il convient alors de rapporter le nombre des mariages effectivement prononcés au nombre des mariages de ce genre qui auraient pu se faire. De même, lorsqu'on détermine le taux de divorce en ville, on ne doit pas perdre de vue le fait que, dans les zones rurales adjacentes, le taux de divorce peut être également très élevé.

c) Tribalisme. Le fait d'appartenir à une tribu joue encore un grand rôle dans la vie rurale; c'est sur cette base que s'établissent un certain nombre d'associations bénévoles. Mais il existe au moins deux formes de tribalisme. Il peut s'agir des conditions dans lesquelles les gens persistent dans leurs coutumes tribales à la ville, ou il peut s'agir des conditions dans lesquelles certaines catégories de personnes, qui se caractérisent par la même langue ou le même genre de vie, se séparent des autres. Dans la tribu, les coutumes, les danses, les cérémonies d'initiation, etc. sont des éléments d'un système social qui dirigent et déterminent les actes de l'individu. Certaines coutumes peuvent subsister à la ville, mais elles appartiennent alors à des "tranches" relativement isolées de la vie de l'individu, en sorte que c'est une erreur de supposer que si un homme tient à sa tribu par un des aspects de son mode de vie, son comportement n'a pas subi des altérations dans un autre de ces aspects.

D'un autre point de vue, le tribalisme est un "attribut" qui intervient dans les sociétés hétérogènes et anonymes pour conditionner le comportement des individus. En conséquence, il n'en découle nullement que, si les gens s'appuient sur leur affiliation tribale pour orienter leur comportement vis-à-vis d'autrui, ils admettent nécessairement un mode de vie "tribal". En d'autres termes, la signification de "comportement tribal" doit être considéré en fonction de la situation sociale à laquelle l'expression s'applique.

d) Associations bénévoles. Les associations bénévoles peuvent se fonder sur des origines communes, tribu ou district. On peut considérer ces associations comme des moyens permettant d'initier les nouveaux venus à la ville aux conditions nouvelles et étranges dans lesquelles ils se trouvent submergés; ces associations peuvent donc jouer un rôle essentiel pour le maintien des liens avec l'arrière-pays rural. D'autres associations bénévoles peuvent se présenter comme des instruments par lesquels il est possible de relier les individus aux autres habitants de la ville, par-dessus les démarcations tribales.

e) Classes sociales. Il est largement démontré que dans les villes africaines, la population se stratifie selon les divers niveaux de consommation. Dans une société hétérogène et anonyme, cette stratification peut se distinguer par ce que l'on pourrait appeler "les signes extérieurs" (habillement, automobiles, demeure); cette exhibition de la situation sociale est manifeste dans toutes les villes d'Afrique. Il importe de faire la distinction entre ce genre de stratification sociale et le système des classes, comme on peut l'observer en Europe, qui est moins souple et qui est lié plus étroitement, sans doute, à l'influence acquise dans le domaine politique.

Importance du cadre sociologique

80. Il importe de tenir compte des éléments sociologiques quand on élabore un plan, quel qu'il soit, politique, social ou économique.

Dans le cas, par exemple, des programmes de protection sociale et de développement communautaire, il est évident que si l'on prétend aborder le problème de la rupture des foyers, il importe d'être renseigné sur le rôle que l'on peut attribuer aux parents dans la situation; de même, quand on doit formuler des conseils à propos d'un mariage, on doit savoir ce que représente le comportement conjugal orthodoxe pour les uns et pour les autres.

81. S'il s'agit toutefois du développement économique, la question n'est pas aussi directe. Il est fréquent que les gens ne réagissent pas aussi simplement que les économistes : leurs motifs peuvent fort bien ne pas sembler avoir la même tangibilité que de bonnes espèces sonnantes, mais à vrai dire ils sont tout aussi réels. Le sociologue considère que le comportement de l'homme est motivé par des facteurs économiques aussi bien que par des facteurs sociaux, en sorte que la persistance de la migration de la main-d'oeuvre, par exemple, ne peut être comprise que si l'on fait intervenir à la fois le besoin de se procurer de l'argent liquide et les relations sociales entretenues précédemment dans les zones rurales.

S'il s'agit maintenant des affaires politiques, la structure de la collectivité dans les villes revêt aussi une grande importance aux yeux des administrations municipales. En Rhodésie du Nord, par exemple, des systèmes fondés sur un mode de représentation tribale ont échoué chaque fois qu'on les a établis sans tenir compte du fait qu'il existait des circonstances pour lesquelles le tribalisme est sans importance.

Recherche

82. Pour qu'il soit possible de résoudre les problèmes que pose l'adaptation sociale nécessaire dans les villes, il est clair que l'on devra consentir à investir des capitaux importants dans un surcroît de recherches, l'objectif étant d'acquérir la connaissance des faits tels qu'ils sont. Il importe que l'on dispose des moyens qui permettraient de former les fonctionnaires aux méthodes de recherche et d'analyse, de telle sorte que ceux qui possèdent la plus grande expérience des circonstances urbaines particulières soient en mesure d'établir des plans permettant de faire face aux problèmes, plans dont l'exécution leur sera en outre confiée.

d) L'urbanisation dans ses rapports avec les conditions de vie

84. M. Mitchell ayant présenté ensemble les points A a) et B 3, M. Davenport (OIT) a présenté ensuite brièvement le sous-alinéa du point B 3 relatif à l'évolution sociale et aux conditions de vie. En premier lieu, il a fait remarquer que dans de nombreux pays africains le jeune génération montre une préférence marquée pour les emplois non manuels, ce qui prive l'industrie ou d'autres secteurs d'éléments doués dont ils ont cependant grand besoin. Il a suggéré que, pour redresser cette tendance, les gouvernements prennent des mesures qui consisteraient à élaborer des programmes d'orientation professionnelle et à organiser des services de renseignements sur le marché de l'emploi. En second lieu, il a fait remarquer que les comportements individuels ne correspondent pas toujours aux normes psychologiques que les économistes tiennent pour établies. Il faut donc être prudent lorsqu'on transpose, pour les appliquer à l'Afrique, les hypothèses établies sur les conditions existantes en Europe. M. Davenport a mentionné également le document AF/7/Add.1, dans lequel il est fait rapport sur les résultats de quelques enquêtes effectuées en Afrique sur les conditions de vie des familles. Les matériaux que ces études ont permis de réunir jusqu'à présent ont souvent été trop fragmentaires pour qu'on puisse en tirer des conclusions satisfaisantes, mais ils ont souligné la valeur de ces études. M. Davenport a proposé que le Cycle d'étude présente une recommandation pour que tous les pays africains s'efforcent, en accord avec la CEA, d'établir des définitions et des notions plus précises pouvant servir de base pour de futures études comparatives des budgets ou des niveaux de vie des familles. Ils apporteraient ainsi une contribution à la préparation par l'UNESCO d'un manuel de recherche sociale ("Handbook of Social Research") et qui doit être publié en 1963, (voir AF.3, par. 14, p. 10).

85. Au cours de la discussion qui a suivi, on a soulevé la question de l'attitude de principe à adopter envers l'urbanisation. Doit-elle être considérée comme socialement progressiste ou non ? On a fait ressortir que le phénomène diffère qualitativement suivant la dimension des villes et que, dans les grandes villes, il dépend également, dans une mesure, de la cohésion des unités de voisinage.

86. Comme l'urbanisation n'est pas un processus réversible et qu'elle ne peut pas non plus être considérée comme une sorte de maladie, on a proposé de reporter à une occasion ultérieure l'examen plus approfondi de toute cette question de l'attitude de principe à adopter envers ce phénomène.

Il en a été ainsi décidé

87. En ce qui concerne les initiatives à prendre, il s'est révélé trois domaines majeurs dans lesquels il serait possible de remédier aux décalages résultant de l'urbanisation : le décalage à combler entre des populations croissantes et des ressources insuffisantes; l'aide à fournir aux nouveaux venus pour leur permettre de s'adapter aux modes de vie imposés dans les villes et qui sont nouveaux pour eux; les emplois à fournir et la formation à donner aux arrivants.

88. On a exprimé l'opinion que le facteur crucial de l'urbanisation était l'intention arrêtée des gens de s'installer à la ville. Il incomberait donc aux administrations de trouver les solutions aux problèmes qui en résultent bien que, en tout état de cause, il n'était nullement certain que l'exode vers les villes diminue beaucoup.

89. D'autres orateurs se sont élevés contre cette manière de voir en invoquant les "migrants encapsulés".

On a évoqué la déchéance morale qui, ainsi qu'on l'affirme souvent, afflige ceux qui abandonnent la culture tribale pour une culture moderne à laquelle ils ne s'adaptent pas complètement. Cette opinion a été également contestée car on ne peut pas, automatiquement, imputer aux villes tous les maux qui résultent de la migration.

III. LA PLANIFICATION DANS SES RAPPORTS AVEC L'URBANISATION

Introduction

90. Bien qu'il soit nécessaire de recourir à de nombreuses formes de planification pour alléger ou résoudre les problèmes que pose l'urbanisation, le Groupe de discussion s'est attaché principalement à la planification consacrée à l'aménagement ou à l'utilisation des terrains, comme à son rôle dans l'orientation du processus d'urbanisation.
91. Alors que tous admettent généralement que, pour la mise en application de toute politique d'ensemble, la planification de l'aménagement est un outil essentiel pour faire face aux problèmes nés de l'accroissement accéléré des villes, le Groupe de discussion a estimé qu'il était nécessaire, en tout premier lieu, de définir l'étendue et la raison d'être de ce processus de planification, étant donné que l'expression "planification de l'aménagement" a donné lieu à différentes interprétations.
92. Le Groupe de discussion a admis que la planification de l'aménagement se rapportait principalement à la coordination des titres contradictoires, à la propriété des terrains disponibles comme à la possibilité de les concilier. Le résultat final des activités correspondantes, c'est-à-dire le plan d'aménagement, doit établir le cadre matériel au sein duquel on pourra mener à bien diverses sortes d'activités planifiées (économiques, sociales, aménagement), sans susciter des rivalités conduisant au gaspillage, sans aboutir à un emploi inconsidéré des terrains et sans créer une ambiance indésirable.
93. En premier lieu, le processus de la planification de l'aménagement entraîne, dans les limites de la zone à aménager, l'attribution des terrains selon de larges catégories d'utilisations, à des fins par exemple d'ordre résidentiel, industriel, agricole, commercial et récréatif, de même que la création d'un système de réglementation permanente de l'utilisation des terrains, destiné à sauvegarder les agréments du lieu. Il implique aussi la création d'un réseau de services (communications,

transports, distribution d'électricité et d'eau). En second lieu, le processus doit faire intervenir la planification de l'entreprise visant à choisir l'emplacement des diverses catégories d'éléments nécessaires au développement, à savoir usines, maisons d'habitation, hôpitaux, centres communautaires, bâtiments administratifs, terrains de jeux, routes, etc.

Planification d'ensemble

94. Plusieurs des membres du Groupe de discussion ont insisté sur les rapports réciproques qui doivent exister entre la planification de l'aménagement et la planification économique et sociale et ils ont observé que dans certains pays, faute de ces rapports réciproques, l'aménagement est abordé dans des conditions fort étrangères aux réalités. C'est ainsi qu'on a pu établir pour les capitales des maîtres-plans fondés largement sur les projections démographiques, sans faire intervenir les facteurs économiques et sociaux, comme il eût été nécessaire. Dans ces conditions, un grand nombre de ces maîtres-plans se sont révélés dépourvus de tout contact avec les réalités. Le Groupe de discussion a admis que dans le cas des pays d'Afrique une des nécessités les plus importantes serait de mettre sur pied un système en vertu duquel l'aménagement serait considéré dans le cadre du plan et de la politique de développement économique et social établis à l'échelon national. Le Groupe de discussion a également signalé qu'il conviendrait que la planification (économique, sociale, aménagement) soit une entreprise continue, réclamant le travail en équipe depuis la phase de l'élaboration jusqu'à celle de l'exécution, entre les planificateurs de l'économie, des nécessités sociales et de l'aménagement. Ce travail d'équipe ne doit pas se borner à l'échelon national, mais doit se retrouver à l'échelon régional comme à l'échelon local.

95. Le Groupe de discussion a d'autre part recueilli des preuves démontrant que, dans un grand nombre de pays d'Afrique, la coordination fait défaut entre les départements gouvernementaux et les organismes qui participent à l'établissement des plans d'aménagement. Cette manière d'aborder le problème par l'entremise des départements ministériels a pu aboutir parfois à l'élaboration de programmes concernant les routes

principales, par exemple, sans un examen préalable des futures nécessités industrielles, au choix de l'emplacement d'une industrie sans que les ressources humaines possibles aient été prises en considération, etc.

Dans de nombreux cas, deux organismes différents se sont placés dans des travaux importants en vue de la mise en valeur d'un même terrain, leurs objectifs étant complètement différents sinon même incompatibles. Faute d'un organe chargé de tenir compte des rapports réciproques qui doivent exister dans le domaine de l'aménagement, le progrès économique se trouve freiné, les dispositions d'ordre politique prises à l'échelon supérieur aboutissent à l'échec en même temps que l'on dépense en pure perte des ressources toujours limitées.

96. Même dans les aspects plus restreints du développement urbain, il n'est pas rare qu'on continue dans certains pays à user de cette méthode qui consiste à aborder les problèmes par "morceaux"; lorsque l'on s'attaque de cette manière aux problèmes de développement, il est rare qu'on les considère dans leurs rapports avec la ville toute entière, la ville elle-même n'étant pas considérée dans ses rapports avec la région. Si l'on use de cette méthode, c'est que les planificateurs tiennent leur profession pour un prolongement d'autres compétences professionnelles; c'est ainsi que les organes d'aménagement abordent souvent ces problèmes comme s'il s'agissait purement et simplement du prolongement des fonctions de l'architecte, de l'ingénieur ou du géomètre, tendance qui interdit toute vue d'ensemble.

Les organes chargés du plan d'aménagement

97. Le Groupe de discussion a reconnu dans son ensemble qu'une des principales difficultés que rencontrent un grand nombre de pays d'Afrique en présence des problèmes nés de l'urbanisation réside dans le fait qu'il n'y existe aucun organe chargé expressément des plans d'aménagement.

Au Mali, le ministère du plan et de l'économie rurale a entrepris d'élaborer un premier plan quinquennal de développement. Un Comité provisoire d'urbanisme a été institué à l'échelon national pour s'occuper des principaux problèmes que pose l'aménagement; chaque ville possède une commission locale de planification rattachée à ce Comité.

Au Ghana, les opérations d'aménagement, aussi bien régionales que locales, dépendent de l'administration centrale (à l'échelon des ministères), laquelle se consacre aussi, avec le concours de l'équipe de planification du centre, à la coordination des plans régionaux. Chaque région possède un ou des fonctionnaires de planification, qui de leur côté s'efforcent de coordonner les plans locaux à l'échelon régional.

Au Kenya, l'administration centrale possède un petit organe de planification qui s'occupe de l'aménagement des zones urbaines aussi bien que des zones rurales. Cet organe, en matière d'aménagement des villes, est à la disposition, à titre consultatif, des autorités locales du Kenya, à l'exception des deux municipalités les plus importantes, à savoir Nairobi et Mombassa, qui disposent de leur propre équipe de planification.

Au Soudan, le Bureau central d'urbanisme, qui relève du ministère des gouvernements locaux, dirige et contrôle le développement à l'échelon national. Des pouvoirs sont délégués aux Conseils provinciaux, qui sont ainsi habilités à établir les plans d'aménagement à l'échelon régional, à l'exception des projets concernant les grandes villes, qui doivent être soumis au Bureau central d'urbanisme pour examen et approbation. A l'échelon local, les municipalités, de même que les conseils municipaux et les conseils ruraux, transmettent toutes les demandes de planification, avec leurs recommandations, au Bureau central d'urbanisme pour approbation. Ce système manifestement centralisé s'explique principalement par le fait que les planificateurs qualifiés sont rares.

98. Lorsqu'un organe de planification de l'aménagement existe, il est établi, dans la plupart des cas, soit à l'échelon national, et il s'occupe alors des questions générales d'utilisation des terrains concernant tout le pays, soit à l'échelon local, et il s'occupe des problèmes se rapportant

à l'utilisation des terrains, au logement, à la circulation, à la suppression des taudis, surtout dans les zones urbaines importantes et dans les limites des villes. Dans quelques pays, il existe des organes d'aménagement à l'échelon national comme à l'échelon local. A quelques exceptions près, les pays d'Afrique ne possèdent actuellement, aux échelons intermédiaires, aucun organe chargé de la planification régionale. Dans tous les cas où l'on établit une planification régionale, les plans sont élaborés par des fonctionnaires de l'administration centrale; ils prennent généralement la forme de maîtres-plans. En raison de l'inexistence de tout organe de planification à l'échelon intermédiaire, il a été impossible jusqu'ici de soumettre ces maîtres-plans à une révision continue à la lumière de l'évolution de la situation économique et sociale.

99. Compte tenu de ce contexte, le Groupe de discussion s'est attaché à définir les caractéristiques de l'organe d'aménagement qui permettrait, dans les pays d'Afrique, de faire face efficacement aux problèmes d'urbanisation; il a admis que l'institution d'un système d'aménagement, à trois échelons de l'administration publique, à savoir l'échelon national, l'échelon régional et l'échelon local, serait la solution qui conviendrait le mieux aux pays africains. Le Groupe de discussion a fait ressortir que, dans le cas d'un tel système de planification de l'aménagement, il est nécessaire qu'il y ait, dans le cadre de l'organisme national de planification, un degré d'intégration suffisant entre l'autorité chargée de l'aménagement et les autorités responsables de la planification économique et sociale à chaque échelon de l'administration.

100. Le Groupe de discussion a estimé qu'à l'échelon national il faudrait, à une place convenable au sein du gouvernement national, un organe central permanent auquel serait confiée la planification d'ensemble de l'aménagement. Cet organe central pourrait exercer des fonctions très variées, telles que :

- a) Préparation de directives en matière de planification nationale de l'aménagement et de plans fournissant des indications sur des points tels que les suivants :

- i) réseau national des transports et communications;
- ii) formes et fonctions prévues pour les groupes de population;
- iii) emplacement des principales industries;
- iv) programmes agricoles;
- v) démarcation des régions en vue de la projection des objectifs nationaux à l'échelle régionale;
- vi) établissement des programmes et détermination des phases d'exécution.

b) Coordination des plans régionaux de développement en fonction des directives relatives aux plans nationaux d'aménagement.

c) Examen et instauration de l'intégration nécessaire parmi les divers organismes ayant à connaître de l'aménagement, au moyen, par exemple, de la rédaction et de la distribution de manuels exposant les méthodes à adopter pour l'élaboration des plans urbains et régionaux, et spécifiant les points à inclure dans ces plans.

101. A l'échelon régional, le Groupe de discussion a estimé qu'il serait souhaitable de créer un organe de développement (si l'importance et les ressources du pays le permettent), auquel il incomberait de coordonner, d'intégrer, comme aussi, le cas échéant, d'exécuter les projets élaborés tant par le gouvernement national que par les administrations locales, dans le cadre d'un plan régional d'ensemble concernant particulièrement les secteurs du développement dont les problèmes et les répercussions ont une portée qui dépasse les limites géographiques des entités locales intéressées (par exemple, transports, emplacement des industries, logement, distribution d'eau, utilisation et mise en valeur des terrains, enseignement, santé publique et occupation des loisirs). Le Groupe de discussion a estimé que, dans les pays où il existe un ou plusieurs échelons intermédiaires dans l'administration, on pourrait leur confier la responsabilité de la planification régionale.

102. A l'échelon local, et plus particulièrement dans les zones urbaines, le Groupe de discussion a recommandé qu'un organisme (par exemple le conseil municipal) soit désigné pour jouer le rôle d'un service de planification; il lui incombera, dans la mesure où le plan régional intéresse son ressort, d'infléchir ce plan régional pour en dégager, sur le plan local, les plans d'aménagement, les programmes de législation et d'action, à la demande des besoins locaux.

103. Etant donné que, dans la plupart des pays d'Afrique, les autorités locales ne disposent que de ressources financières et administratives limitées, le Groupe de discussion a estimé qu'il leur sera peut-être indispensable de se reposer pendant quelque temps sur l'administration centrale pour l'établissement des plans d'aménagement, en attendant qu'elles soient en mesure d'organiser leurs propres services. Il importe donc que l'organe central de planification possède des effectifs suffisants pour lui permettre de pourvoir à cette assistance. Toutefois, il convient qu'une telle solution ne soit pas considérée comme pouvant se substituer au système d'aménagement à trois échelons proposé par le Groupe de discussion.

104. Pour qu'il soit possible d'instituer ce système de planification de l'aménagement, le Groupe de discussion a estimé que de nombreux pays d'Afrique auront besoin d'une assistance technique, de la part de l'Organisation des Nations Unies et des autres organisations internationales. Un délégué a fait valoir que les experts relevant des programmes internationaux d'assistance technique devraient être disposés à séjourner en Afrique assez longtemps pour saisir parfaitement les problèmes à résoudre avant de formuler leurs recommandations; il n'est pas possible en effet, à l'occasion d'un court séjour, de comprendre la conjoncture africaine et de proposer des solutions efficaces s'appuyant sur les réalités.

105. A ce propos, le Groupe de discussion a insisté sur la nécessité de travailler en équipe pour attaquer les problèmes de l'aménagement; il a reconnu que, s'ils ont besoin d'une assistance technique en matière de d'aménagement, les gouvernements devront demander aux institutions internationales de mettre à leur disposition une équipe d'experts comprenant

non seulement un planificateur spécialisé dans l'aménagement, mais aussi des spécialistes d'autres disciplines (sociologie, sciences économiques, santé publique, travaux publics).

106. De même on a insisté sur la nécessité absolue de faire participer les citoyens à toutes les phases de la planification (économique, sociale, matérielle) et à tous les échelons, afin qu'ils s'identifient aux entreprises de développement. Le Groupe de discussion a recommandé que les gouvernements prennent les dispositions requises pour assurer cette participation.

107. Le représentant du FISE a indiqué que l'ampleur et la rapidité du phénomène d'urbanisation dont le continent africain est le théâtre feront naître obligatoirement des problèmes affectant l'enfance; il sera indispensable de les étudier soigneusement et de prendre des mesures pour y faire face. Des programmes détaillés, soigneusement élaborés en fonction des besoins propres aux enfants, sont donc essentiels. Il a souligné en outre que le FISE éprouve une réelle préoccupation en présence des enfants vivant dans les taudis des zones urbaines; il est disposé à attribuer d'importants crédits au titre des points d'un programme judicieux, qui seraient de sa compétence.

108. Le représentant de l'OMS a souligné que la santé nationale est un élément essentiel de la planification et du développement; dans ce domaine, la participation et l'action coopérative coordonnées des multiples services administratifs et autres services professionnels compétents sont essentielles. C'est énoncer un axiome que de dire que les programmes d'hygiène du milieu établis par les gouvernements, en faveur spécialement des régions sous-développées, doivent s'intégrer au développement communautaire en général et aux plans d'aménagement en particulier. Etant donné que l'objectif final de tout plan de développement économique est le relèvement du niveau de vie de la population, les investissements consacrés à la cause de la santé publique et à sa protection représentent un des éléments les plus importants de la planification nationale, économique, sociale et matérielle (aménagement).

119. Assez fréquemment, les planificateurs ont tendance à tenir la santé pour acquise et à négliger dans leurs plans les dispositions à prendre en faveur des services de santé et d'hygiène publiques. Or, de nombreux services de santé publique, un réseau par exemple d'hôpitaux et de centres médicaux, un système de distribution d'eau dans les foyers, un système d'évacuation des déchets et ordures, réclameront des dépenses notables et des travaux importants si on n'y a pas pourvu dans des conditions appropriées dès les premières phases du processus d'aménagement et de progrès social. Pour permettre d'alléger les problèmes que posent de telles situations, les administrations de la santé publique devront, par le canal, soit des fonctionnaires de la santé publique, soit des ingénieurs d'hygiène publique qui leur sont attachés, collaborer étroitement avec les planificateurs chargés des questions économiques et sociales comme de l'aménagement à l'élaboration des plans de développement aux divers échelons, national, régional et local. Il est en outre souhaitable au plus haut point que les administrateurs de la santé publique soient suffisamment représentés auprès des organismes nationaux de planification.

Formation professionnelle et recherches

120. Même au cas où un système de planification de l'aménagement serait mis sur pied, la plupart des pays d'Afrique auraient du mal à mettre en application les politiques et programmes d'aménagement faute d'un personnel qualifié en nombre suffisant pouvant être affecté à l'aménagement des villes. Un délégué a indiqué les rapports suivants à l'appui de cette considération :

Pays	Nombre de planificateurs d'aménagement par rapport à la population
Royaume-Uni	1 : 17 000
Canada	1 : 100 000
Inde	1 : 3/4 million
Nigeria	1 : 2,1/2 millions
Ethiopie	1 : 10 millions
Soudan	1 : 5 millions
Ghana	1 : 500 000
Mali	1 : 4 millions

121. Il a été signalé que le Ghana, avec le concours de l'Organisation des Nations Unies, avait créé une école ayant pour objet de former des "assistants de planification", lesquels doivent s'insérer entre les "fonctionnaires d'aménagement des villes" et les dessinateurs de qualification supérieure. De même, l'Université des sciences et techniques possède une faculté qui forme le personnel professionnel des cadres supérieurs, auxquels incombe la planification dans tous ses aspects, à l'échelon local comme à l'échelon régional.

122. Le Groupe de discussion a estimé que dans les pays d'Afrique, il serait nécessaire de former deux catégories de spécialistes de l'aménagement des villes et des régions correspondant à deux échelons de la planification, à savoir :

- a) des spécialistes de qualification moyenne (exécution) destinés à s'insérer entre les planificateurs de qualification professionnelle spécialistes de l'aménagement des villes et des régions et les dessinateurs de qualification supérieure.
- b) des spécialistes de qualification professionnelle (conception), auxquels seraient confiée la formation des éléments du personnel qualifié à toutes les disciplines de l'aménagement des villes et des régions.

123. On a attiré l'attention du Groupe de discussion sur la nécessité de procéder à des recherches ayant trait à l'aménagement des villes et des régions, qui permettraient d'agir efficacement dans ces domaines. C'est ainsi que des recherches consacrées à des sujets tels que les tendances à la migration dirigée des zones rurales vers les zones urbaines, que ces tendances soient permanentes ou momentanées, seront importantes pour la détermination de l'étendue des terrains à réserver dans les zones urbaines, pour la construction de logements, d'installations communautaires (écoles, centres médicaux, magasins, terrains de jeux et services divers - distribution d'eau et égouts, par exemple). Il sera nécessaire d'acquérir de nouvelles connaissances dans ces domaines, comme dans d'autres, avant qu'il soit possible d'élaborer des programmes réalisables d'aménagement des villes et des régions.

124. Le Groupe de discussion a attaché une grande importance à ce que l'on consacre des études et recherches continues aux problèmes de l'urbanisation et il a exprimé le vœu que l'attention des universités soit attirée sur la nécessité de prendre des mesures en faveur de ces recherches. Il conviendrait de faire appel à l'expérience des planificateurs spécialistes de l'aménagement qui appartiennent aussi bien à l'administration centrale qu'aux services locaux, et de l'appliquer pleinement aux programmes de recherches.

Planification économique et urbanisation

125. Au cours du débat sur cette question, les observations ci-après ont été présentées :

- a) Les plans nationaux de développement à échéance lointaine devraient prendre en considération les problèmes fondamentaux de l'urbanisation à long terme en même temps que les problèmes urgents issus de l'existence de grandes agglomérations. Quelles qu'elles soient, les mesures prises en matière d'urbanisation devraient se raccorder au plan général de développement.
 - b) Dans la conception des plans à long terme ou des plans cadres, il faudra tenir compte, dans les grandes lignes, de ce que pourra être, dans les dix ou vingt prochaines années, la situation en matière d'évolution démographique, de structure de la population, de possibilités économiques et des occasions d'emplois en résultant en milieu rural et en milieu urbain. Il s'ensuit qu'il faudra prendre en considération les tendances probables du développement agricole et de l'exode rural vers les secteurs non agricoles, notamment les industries de transformation et les industries extractives.
 - c) Si les plans cadres sont essentiellement prévisionnels, les plans à court terme et à moyen terme sont opérationnels. Ces derniers devraient comprendre des mesures propres à régler les problèmes issus de l'urbanisation. Rentrent dans le domaine de l'urbanisation, les projets spécifiques et la détermination de leur emplacement.
 - d) Dans les économies où le régime de l'entreprise privée prédomine, la majorité des projets concerneront le secteur privé. Les gouvernements pourront, par des incitants ou des désincitants divers, chercher à agir sur la localisation des projets privés mais l'efficacité de ces moyens d'intervention ne peut pas être garantie. Bien entendu, lorsqu'il s'agit du secteur public, les gouvernements peuvent arrêter le choix des emplacements et des projets par voie d'autorité.
- Dans la plupart des pays d'Afrique, la croissance des agglomérations se caractérise notamment par le fait qu'une ville ou un petit nombre de villes prennent une extension accélérée, alimentée par

l'exode rural, mais qu'il est très rare que des villes moyennes ou petites se développent. La nécessité s'impose donc de développer des villes autres que les grandes agglomérations en expansion rapide et des centres ruraux de façon à détourner des grandes villes les éléments qui quittent la campagne.

e) Pour que ces villes moyennes et petites et ces centres ruraux deviennent économiquement viables, il faut que la région économique dans laquelle ils sont situés bénéficie, tout entière, d'un développement de façon que les villes nouvelles soient épaulées par leur hinterland. La question se pose alors de savoir qui sera chargé de ces plans régionaux ? On ne peut pas lui donner une réponse rigide, la solution dépend des moyens de planification disponibles au niveau régional et au niveau national.

f) L'organisme de planification doit avoir une autorité suffisante pour pouvoir exercer une influence efficace sur l'orientation politique. Ceci pose la question de savoir si la structure de l'organisme de planification ne devrait pas être telle que cet organisme puisse entreprendre des travaux de recherche et de planification, compte dûment tenu du développement urbain.

g) Il importe que la planification de la vie industrielle et économique n'entrave pas les mouvements de migration de la main-d'oeuvre par des moyens qui portent atteinte aux droits de l'homme.

h) L'industrialisation fournit une des solutions les plus importantes au problème du chômage, problème que l'urbanisation a fréquemment rencontré en Afrique. L'une des idées maîtresses à retenir est que l'Afrique est un continent pauvre. Il faut entreprendre l'exécution d'un programme de formation de capital rapide afin de mobiliser les ressources nécessaires aux dépenses d'ordre social, par exemple, à la création de logements, etc... Parmi les mesures à envisager, il faut citer celles qui consistent à développer les exportations de produits agricoles, encore que les cultures commercialisables constituent une source de devises étrangères, qui n'est pas proprement urgaine. Les

aléas de la demande d'exportation montrent que ces cultures commercialisables sont une source de devises étrangères incertaine risquant de créer des difficultés en matière de balance des paiements de sorte qu'on ne peut pas faire fond sur elles en tant que source de capitaux.

i) L'idée a été exprimée également que si l'industrialisation est nécessaire pour apporter une solution à longue échéance au problème de l'emploi et pour relever notablement les niveaux de vie, sa nécessité ne se pose pas avec la même urgence dans tous les pays d'Afrique. L'industrialisation semble devoir être urgente surtout dans les pays où une population urbaine importante existe déjà. De plus, lors de l'élaboration des programmes de développement industriel, il faudra tenir compte de la répercussion de ces programmes sur l'équilibre de la balance des paiements. Comme l'industrialisation se traduira initialement par des importations de machines, d'équipements et de produits industriels intermédiaires, il pourra être nécessaire d'augmenter la production dans les secteurs non industriels, notamment l'agriculture, non seulement pour faire face à la demande intérieure, mais aussi en vue de l'exportation afin de dégager les devises étrangères nécessaires pour financer le développement.

j) L'industrialisation est peut-être trop souvent axée sur les besoins des vastes unités. Il faudrait donc réserver une plus grande attention aux moyens d'assister les petites entreprises. A cet égard, l'expérience acquise en Inde à l'occasion de la création d'établissements industriels (estates) est utile. Pour créer ces établissements industriels, le Gouvernement a acheté ou donné des terrains aménagés (électricité, eau, autres services) et pourvus d'ateliers. Des réalisations de ce genre ont rencontré un véritable succès en Inde pendant la deuxième plan quinquennal. L'insuffisante formation professionnelle a freiné l'opération; on l'a pallié par la création de services de formation professionnelle, par des instituts industriels d'ampleur restreinte, enfin par la préparation et la dissémination de brochures techniques destinées à l'information des nouveaux chefs d'entreprises.

De nouvelles industries peuvent être créées pour le traitement des matières premières étrangères et locales. Il y a deux types d'industries. Les industries de base, comme la sidérurgie, habituellement très capitalisée, et les industries de biens de consommation qui sont ou bien très capitalisées ou bien grosses utilisatrices de main-d'oeuvre. Les unes et les autres ont droit de cité mais il semble, du point de vue de l'emploi, qu'il y ait intérêt à donner priorité à celles qui, ou bien placent sur le marché des produits qui appellent un traitement supplémentaire, ou bien stimulent la production de matières premières nouvelles. Lorsqu'un choix est à faire entre divers articles à produire, la décision doit dépendre des moyens de production disponibles.

k) En Inde, l'industrie textile a trouvé une solution de compromis intéressante en ce sens que la production est réalisée en partie dans des usines et en partie dans des ateliers artisanaux. Les usines produisent des articles de qualité pour la consommation intérieure et pour l'exportation; elles fabriquent aussi les filés destinés aux tissages rands manuels dont la production parvient maintenant à concurrencer celles des tissages mécaniques. Il y a là probablement une solution dans l'immédiat, pour ménager la transition entre la production artisanale et la production en grande série.

Il semble grandement indiqué de chercher à convaincre les industriels de décentraliser leur production. A cet égard, l'expérience japonaise pourrait être suivie : souvent des pièces détachées destinées à être assemblées en usine sont produites même en milieu rural. En Afrique, toutefois, la distance pourrait opposer un obstacle à cette méthode de production.

126. En partant de l'hypothèse que l'industrialisation est nécessaire, le problème est de savoir comment la réaliser sans accroître les difficultés qui ont accompagné l'urbanisation en Afrique et ailleurs.

Le programme de travail de la Division de l'industrie, des transports et des ressources naturelles de la Commission est précisément conçu en vue de contribuer à la solution de ces problèmes. Les aspects de ce programme qui intéressent le Cycle d'étude sur l'urbanisation sont principalement les suivants :

1) Planification industrielle et études de certaines industries
(projet 11-02)

Etudier la façon dont la dispersion de l'industrie peut être réalisée sans sacrifier les économies de dimension ou de situation résultant de la concentration et sans aggraver le problème du chômage dans les villes existantes.

Sous ce projet des études économiques et techniques doivent être entreprises en ce qui concerne :

- a) la dimension des complexes industriels;
- b) la planification de nouveaux complexes industriels;
- c) l'efficacité de divers moyens d'intervention des pouvoirs publics destinés à agir sur la localisation de l'industrie (impôts, subventions, licences, établissements industriels, etc.);
- d) études sur la main-d'oeuvre (qualifications, salaires);
- e) études de la commercialisation.

2) Etablissements industriels (estates) (projet 11-10)

Etudes d'établissements industriels en Nigeria, au Ghana et dans les autres pays africains où ils ont été créés, afin de rechercher dans quelle mesure ils ont réussi et comment l'expérience acquise serait utilisée dans d'autres territoires africains.

3) Etudes de certaines industries (projet 11-02) et études de la possibilité d'installer des industries déterminées.

4) Etudes du coût des services d'utilité publique de base, de l'énergie, des transports, des logements nécessaires pour la création d'une industrie (projets 2-01 et 33-01)

127. Au cours des délibérations on a présenté les observations suivantes : les ressources humaines et naturelles des régions devraient être développées d'une façon concertée. L'objet de l'industrialisation est de produire des biens dans de bonnes conditions d'efficacité afin de relever le niveau de vie de la population.

Capitaux

Bien que, d'une manière générale, les capitaux soient rares en Afrique, il existe en Afrique occidentale des capitaux qui pourraient être utilisés dans l'industrie mais ceux qui pourraient être appelés à devenir de petits entrepreneurs ne sont pas au courant des possibilités existantes.

Capitaux étrangers

Il s'est révélé difficile d'agir sur la localisation des industries implantées par des sociétés étrangères. Une vive concurrence s'exerce entre les territoires qui cherchent à attirer ces sociétés, si bien que les préférences de celles-ci en matière d'implantation doivent être acceptées.

Main-d'oeuvre

La main-d'oeuvre qualifiée est aussi rare que les capitaux. Le développement économique exige des techniciens; ceux-ci peuvent être soit formés dans des universités et établissements techniques du pays soit, également, envoyés à l'étranger pour y recevoir une formation.

Difficultés rencontrées par les industries isolées implantées en milieu rural ou dans des centres non industriels

128. On fait valoir que les industries isolées avaient éprouvé des difficultés et avaient dû supporter des prix de revient plus élevés, parce que la main-d'oeuvre venue des régions rurales retourne parfois à la terre au moment des labours ou des moissons, ce qui crée des difficultés saisonnières de main-d'oeuvre; parce que les personnels administratifs comme les comptables et les dirigeants d'entreprises y sont plus onéreux. D'autres difficultés ont été éprouvées aussi en matière de réparation de machines: ou bien il a fallu envoyer celles-ci pour les faire réparer au loin, ou bien il a fallu faire venir des spécialistes de certains grands centres, l'une et l'autre solution comportant des retards et des frais.

IV. EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE

129. Il semble que les participants au Cycle d'étude aient, en général, admis que la création de nouveaux emplois, dans l'industrie en particulier, ne correspond dans la plupart des pays, ni au rythme d'accroissement de la main-d'oeuvre, ni au désir de la population de participer à l'activité économique urbaine en tant que salariés. Il est manifeste également, qu'en général, les arrivants des régions rurales et les travailleurs nés dans les villes manquent des qualifications nécessaires pour participer effectivement à l'activité productive. La documentation dont le Cycle d'étude a disposé montre également que si certaines démarches initiales ont été faites en vue d'examiner la situation du marché pour les diverses catégories de cadres, techniciens et ouvriers qualifiés, et de réunir une documentation sur le marché de l'emploi, les besoins à court terme et à long terme en personnel formé de la plupart des pays africains ne sont pas, en général, connus.

130. Pour faire face à ces difficultés, il semblerait souhaitable que tous les efforts possibles soient faits pour améliorer la qualification technique de la main-d'oeuvre par le moyen de programmes de formation organisés et administrés par les gouvernements mais aussi par l'apprentissage, la formation en cours d'emploi, des cours du soir et tous autres moyens possibles de formation professionnelle accélérés ou normaux. Pour qu'une telle action soit bien conduite, la formation professionnelle doit devenir le souci concerté des pouvoirs publics et des milieux privés. Les réalisations en ce domaine des milieux enseignants et des milieux industriels seront, les unes et les autres, indispensables. Il pourrait même être souhaitable que les gouvernements facilitent et accélèrent la formation dans le secteur privé par des mesures financières ou administratives spéciales.

131. Le plus urgent, peut-être, est de faire en sorte que des renseignements appropriés soient fournis aux autorités chargées de l'établissement des programmes (notamment des éducateurs et des industriels) sur le marché de l'emploi, l'offre et la demande en diverses catégories de travailleurs.

Il est besoin, entre autres choses, de posséder des détails abondants sur la composition de la main-d'oeuvre employée et salariée, sa répartition géographique, le rythme de croissance ou de décroissance dans les divers secteurs du marché de l'emploi, la demande probable de personnel technique et non technique résultant des programmes de développement projetés et tous autres éléments utiles pour la planification de l'emploi, y compris les effectifs sortant des établissements d'enseignement et de tous autres centres de formation au regard de la demande probable. A cet effet, le plus approprié semblerait que les gouvernements établissent des services de planification de l'emploi composés d'un personnel spécialisé, entraîné, chargé de rassembler, dépouiller, interpréter et diffuser ces données. Ce service pourrait utilement servir de secrétariat général à un comité national de la planification de l'emploi groupant des organisations et des milieux intéressés aussi variés que possible. Ce comité national de l'emploi devrait, selon les suggestions du Cycle d'étude se composer non seulement des représentants des pouvoirs publics et des services d'enseignement mais aussi de représentants d'employeurs et d'employés. Il importe d'appeler à ce comité les personnes qui ont la charge des programmes publics et privés d'enseignement car ce sont elles qui sont les fournisseurs de personnel. Ce comité national de planification de l'emploi pourrait alors devenir le point de rencontre où non seulement l'équilibre serait réalisé entre l'offre et la demande de main-d'oeuvre, mais où les gouvernements et les divers organes privés pourraient, ensemble, élaborer un programme général de main-d'oeuvre et en même temps présenter des suggestions quant à la manière dont l'équilibre de la main-d'oeuvre peut être redressé.

132. Il est important, dans beaucoup de pays, de faire en sorte qu'il existe un système approprié d'orientation professionnelle de façon que les jeunes et les adultes sans travail puissent être mieux informés des vacances d'emploi à pourvoir immédiatement qui pourraient se produire dans l'avenir. L'orientation professionnelle des jeunes à partir de la onzième ou de la douzième année paraît particulièrement souhaitable; elle pourrait consister en une introduction, par des brochures sur les

carrières et des moyens audio-visuels, aux divers emplois existants dans l'économie, aux conditions de ces emplois, aux rétributions probables et à toutes autres informations capables d'aider les jeunes et leurs parents à choisir une voie professionnelle qui non seulement leur ouvre rapidement la porte du monde du travail mais qui également soit en harmonie avec les aptitudes de l'enfant intéressé. Ce qui vient d'être dit des enfants vaut également pour ce qui est de la nécessité d'aider les adultes sans travail à prendre une vue d'ensemble de la situation du marché du travail. Il semblerait donc désirable que les gouvernements prennent, en collaboration avec les services d'enseignement et les autres services intéressés, des dispositions administratives en vue de l'établissement de centres d'orientation professionnelle qui aideraient les jeunes et les adultes à choisir une carrière en meilleure connaissance de cause et à s'orienter plus directement vers les vacances d'emploi qui se produisent.

132. Dans beaucoup de pays d'Afrique certains bureaux de placement se sont déjà créés à partir desquels peuvent se dérouler une partie des opérations de planification de l'emploi. Il semble recommandable de provoquer l'expansion rapide des services de placement pour que ceux-ci puissent remplir le rôle de point décentralisé de rassemblement de renseignements sur le marché du travail, de lieu de rencontre où les jeunes et les adultes pourront recevoir une orientation professionnelle et où ceux qui sont à la recherche d'un emploi pourront faire connaître leurs besoins au gouvernement. Ces sortes de bourses du travail ont aussi un rôle important à remplir pour faire en sorte que les vacances qui se produisent soient équitablement offertes aux chômeurs selon leurs aptitudes et conformément aux besoins des employeurs. Ces bourses du travail pourront aussi remplir une importante mission en fonctionnant comme chambres de compensation grâce auxquelles les demandeurs et les offreurs d'emploi pourront être mis en contact, plus particulièrement lorsqu'il s'agit de vacances qui se produisent en dehors du milieu immédiat. On a constaté qu'un bon personnel de bureau de placement peut remplir une très utile fonction en conseillant les pouvoirs publics locaux sur les catégories de main-d'oeuvre nécessaires localement pour répondre aux besoins du marché du travail et en suggérant des programmes pour la formation professionnelle locale des personnels dont il y a pénurie.

133. L'Organisation internationale du Travail constitue depuis de longues années une utile documentation qui permettra aux centres d'information sur le marché du travail ou centres de planification de l'emploi, aux bureaux de placement et aux centres d'orientation professionnelle de fonctionner efficacement. La Conférence internationale du Travail a préparé plusieurs conventions et recommandations qui, à titre de documentation technique, sont à la disposition des pays entreprenant des programmes de ce genre. De même, ces dernières années, les Nations Unies et l'OIT ont établi des classifications internationales des activités industrielles et des classifications par professions. Les gouvernements pourraient les étudier en les considérant comme des instructions toutes préparées sur la base desquelles ils pourraient établir les unités administratives du type envisagé. L'OIT peut aussi apporter un concours aux gouvernements en leur fournissant le concours d'experts qui donneraient des avis sur le rassemblement et la diffusion de renseignements sur le marché du travail, la création des centres de placement, la préparation de classifications par industries et par professions et la création des centres d'orientation professionnelle. Des bourses peuvent aussi être fournies, qui permettraient à des personnes convenablement choisies par les gouvernements membres de recevoir une formation à l'étranger dans les domaines dont il s'agit.

134. Le Cycle d'étude a examiné ces propositions et la majorité des participants ont reconnu la nécessité d'arrangements administratifs du type suggéré. L'opinion a été exprimée, entre autres avis, qu'il était non seulement nécessaire de réunir, dépouiller et diffuser des renseignements sur les vacances d'emploi à l'échelon national mais qu'il fallait également réunir des renseignements sur le marché du travail par région. On a fait valoir aussi que la nécessité de créer des emplois et d'accélérer la formation s'imposait d'urgence à cause du gaspillage actuel de ressources humaines.

On s'est inquiété de l'intervalle de temps qui s'écoule, parfois, entre la fin de la formation professionnelle et l'entrée au travail. On a exprimé la crainte que les programmes de formation n'aboutissent à une surproduction de certaines catégories de main-d'oeuvre technique. En revanche, on a estimé qu'en raison du développement rapide qui s'accomplit dans de nombreux pays il est bon de courir un certain risque et que la surproduction à des conséquences moins graves que la sous-production. On a suggéré qu'à titre d'antidote contre le chômage, les gouvernements pourraient envisager de créer des équipes de travailleurs et des unités de service national. Cette proposition s'est heurtée à un avis contraire à cause de certains dangers inhérents, qui pourraient aller jusqu'à la perte des droits de l'homme, et du danger de prolonger indéfiniment l'engagement des personnes ainsi embrigadées, qui les empêcherait de saisir les autres occasions d'emploi qui surviendraient. Le représentant d'un pays a signalé qu'il avait été possible d'améliorer dans une certaine mesure la situation de l'emploi en exportant de la main-d'oeuvre dans des territoires limitrophes. Le Cycle d'étude a reconnu toutefois que si ce moyen peut, dans l'immédiat constituer un utile expédient, la nécessité de créer de plus en plus d'emplois dans tous les pays pourrait le rendre inopérant dans l'avenir.

135. Tout en reconnaissant que la solution à long terme du problème de l'emploi ne peut être trouvée que par une large expansion de l'industrie et en se rendant compte que l'industrialisation demandera de longues années, le Cycle d'étude a estimé qu'au cours de la période de développement, il paraissait fortement indiqué de créer autant d'emplois nouveaux que possible par l'ouverture de petites industries et l'exploitation mieux comprise des ressources existantes du pays.

136. Le Cycle d'étude a reconnu que le passage de la main-d'oeuvre d'un emploi à un autre ou d'un lieu à un autre consistait un très réel problème, une chute de la rentabilité et un manque à produire. Cet état de choses pourrait être amélioré par des initiatives en vue de stabiliser la

main-d'oeuvre grâce à de meilleurs logements, de meilleures conditions de travail, une législation du travail et des programmes sociaux d'autres types. L'opinion a été exprimée néanmoins que cette action se révélerait sans doute assez coûteuse et que, pendant un certain temps, une partie de la main-d'oeuvre industrielle resterait mobile et instable. Il a été dit que si une partie de la main-d'oeuvre industrielle était instable, le fait était dû à ce qu'elle est mécontente des conditions de travail et à ce que des relations satisfaisantes avec les directions d'entreprises n'ont pas été établies. Il semblerait donc utile d'aider les employeurs à mieux comprendre les besoins de leur personnel et de les convaincre de se montrer mieux disposés à s'occuper des problèmes sociaux et économiques de ce personnel. Ceci présuppose un code du travail dans l'industrie plus complet, des organismes mieux conçus pour le règlement des conflits et des oppositions de toutes sortes qui surgissent entre employeurs et employés.

V. DEVELOPPEMENT SOCIAL

a) Education : problèmes spéciaux se rapportant à l'urbanisation

137. Toute discussion des problèmes de l'éducation - lato sensu -, en milieu urbain comme ailleurs, exige qu'il soit tenu compte au moins de trois aspects essentiels : aspect sociologique, aspect économique, enfin aspect technique (incluant les questions de financement) et pédagogique. Seuls les deux premiers ont fait l'objet d'une présentation séparée. Le dernier a été plus largement abordé dans les documents de travail et au cours des échanges de vues.

138. Il convient de rappeler que le concept d'éducation recouvre une réalité ample et diverse, et que, du point de vue sociologique entre autres, il ne peut être séparé de l'ensemble des processus et des phénomènes caractérisant toute vie en société. Il faut cependant, pour la commodité de la discussion, distinguer trois niveaux des processus éducatifs. L'éducation, au sens le plus large, est l'une des fonctions de tout groupe social, de tout milieu social; c'est la transmission à l'individu de l'acquis sous-culturel accumulé par les générations passées, auquel s'ajoute l'apport socio-culturel extérieur en voie d'adoption par la société considérée. C'est un processus spontané, qui ne conduit pas nécessairement, surtout en milieu urbain, à l'adaptation précise de l'individu au contexte économique, social et culturel dans lequel il devra vivre. Un deuxième niveau peut être défini comme celui de l'éducation organisée globale (éducation populaire, éducation des masses, éducation "de base" etc.); effort pour faciliter la transformation d'un milieu traditionnel ou l'insertion des individus dans un milieu nouveau. L'existence de communautés structurées, homogènes, aux limites précises, en rend plus aisée l'application; les villes posent des obstacles particuliers à leur développement d'efforts de ce type : à cause de l'hétérogénéité et, dans nombre de cas, de l'instabilité de son peuplement. Un troisième niveau, enfin, est celui de l'enseignement. La ville se manifeste là comme un milieu privilégié. Le taux de scolarisation primaire y est sensiblement plus élevé qu'en

zone rurale -- dans certains cas, la scolarisation est presque totale. D'autre part, la ville concentre les institutions d'enseignement secondaire, technique, universitaire, pour des raisons évidentes. Ici se pose donc surtout le problème de l'adaptation du contenu de l'enseignement aux besoins effectifs des citoyens africains.

139. Toute enquête sociologique soulève, en analysant les faits urbains, des problèmes liés aux processus d'éducation à ces différents niveaux. Parmi les mobiles des migrations vers les villes, figure en bonne place le désir d'entreprendre ou de poursuivre des études; les échecs des migrants dans ce domaine apparaissent cependant relativement nombreux. L'étude de la famille urbaine révèle nombre d'ambiguïtés : l'émergence de la famille conjugale se produit alors que les parents directs sont souvent mal adaptés à des responsabilités éducatives nouvelles; à l'inverse, nombre d'enfants scolarisés vivent avec des parents éloignés, dans un milieu familial mal défini. Les relations entre l'action du maître et l'action des responsables de l'enfant sont souvent d'autant moins coordonnées que le contenu de l'enseignement scolaire est culturellement plus éloigné des réalités locales. -- L'examen des relations entre hommes et femmes fait apparaître, en particulier dans l'analyse des aspirations matrimoniales, les effets du contraste entre taux de scolarisation masculin et féminin, encore très accentué dans la majorité des villes.

140. L'analyse des nouveaux groupements qui se constituent en ville, depuis les "associations d'originaires" jusqu'aux "associations culturelles" en passant par les divers groupements d'entraide, montre leur importance quant à l'encouragement à la scolarisation, l'éducation civique et parfois politique, l'éducation des masses. Il s'agit d'organismes qui, au moins dans une période de transition, peuvent pallier les insuffisances des efforts officiels lorsqu'ils se heurtent à des obstacles financiers. -- L'étude, enfin, des valeurs et des prestiges nouveaux font apparaître certaines inadaptations de l'enseignement primaire : la valorisation extrême des professions non-manuelles en est un symptôme inquiétant. Trop souvent,

l'enseignement apparaît comme une fin en soi, comme un facteur de prestige, et seulement cela. Il est souligné à ce propos que dans certains pays, la structure des échelles de rémunération figure parmi les causes de telles distorsions.

141. Parmi les efforts à entreprendre en priorité peuvent être mentionnés : ceux qui visent à l'adaptation des nouveaux immigrants, - à l'adaptation de l'enseignement primaire; - au développement de l'éducation populaire.

Quant aux premiers, des suggestions ont été faites concernant la création de centres d'accueil : lieux d'hébergement temporaire, et centres d'éducation rudimentaire. Pour les seconds, il s'agit avant tout, en dépassant le formalisme de l'enseignement actuel, de préparer l'enfant à répondre à la totalité des exigences de la vie urbaine, - et aussi de valoriser aux yeux des enfants les débouchés vers lesquels seront effectivement orientés la majorité d'entre eux, en fonction de la planification économique d'ensemble. Enfin, le développement de l'éducation populaire, s'il est favorisé par le fait de la jeunesse de la population urbaine, aura pleine efficacité aux conditions suivantes : tenir compte de l'importance primordiale de l'éducation des femmes, - utiliser systématiquement les écoliers au niveau du secondaire et les étudiants comme agents des campagnes d'éducation, - enfin utiliser dans toute la mesure du possible, sous le contrôle des autorités gouvernementales et municipales, les cadres sociaux existants, des associations ethniques et des associations de jeunes gens aux syndicats et aux groupements à caractère politique.

142. On a fait remarquer que, s'il s'agit d'aborder l'aspect économique de l'enseignement dans les villes, l'enseignement pouvait être considéré aussi bien comme un article de consommation que comme un élément de production. En tant qu'article de consommation, il est une fin en soi, il est estimé en tant que tel et en tant que complément de ce qu'offre la vie, mais on ne le voit pas nécessairement sous la forme d'une contribution à l'efficacité d'une économie. Cependant, en tant qu'article de production, l'enseignement représente un investissement des plus rentables, dont la rémunération dépend largement de l'exactitude des prévisions appliquées aux premières décisions, de l'efficacité des méthodes pédagogiques et du nombre des diplômes que le marché du travail a pu absorber pour des emplois correspondant au niveau de leur formation.

143. Les villes sont assurées d'avantages économiques certains en matière d'enseignement du fait des économies d'échelle dues à la concentration de la population, comme de la souplesse et de l'étendue de possibilités qui en résultent en ce qui concerne les méthodes, les établissements et le matériel d'enseignement. A vrai dire, on peut considérer l'enseignement en soi comme une ressource économique non négligeable pour les villes, car il attire les migrants provenant des campagnes qui, à un titre ou à un autre, désirent avoir accès aux services d'éducation et autres services s'y rapportant. De plus, la concentration d'une élite appartenant aux domaines de l'intelligence, de la gestion et de la technique confère aux villes l'aptitude à établir les normes et un rôle de direction dont profite le pays dans son ensemble.

144. Quoi qu'il en soit, deux séries de problèmes se font jour. Tout d'abord, les villes ont l'obligation spéciale de mettre des moyens d'éducation à la disposition des citoyens, car ceux-ci ont à compter avec une restriction de l'éventail des emplois "traditionnels" offerts et pour lesquels aucune espèce de formation moderne n'est requise. En deuxième lieu, les villes, dans une mesure notable, doivent pourvoir aux besoins de l'ensemble du pays en matière d'enseignement supérieur et d'enseignement spécialisé, étant donné que les zones rurales seront très souvent tributaires des moyens d'instruction que seules les villes peuvent offrir à ces niveaux.

En conséquence, il importe que des décisions soient prises au sujet de la répartition, les grandes villes et les villes moyennes, des établissements d'enseignement répondant aux divers nouveaux et de catégories différentes dans les capitales.

145. La formation du capital humain obtenue par l'enseignement en tant qu'article de production donne lieu à une stratégie qui doit tenir compte non seulement des possibilités d'emplois existantes, mais encore de la structure que l'économie est appelée à prendre dans l'avenir. Il en découle que le développement des moyens d'enseignement doit être rapporté aux projections relatives à la main-d'oeuvre afin que tout gaspillage soit évité et que le chômage et les inaptitudes au travail soient réduits au minimum. A ce propos, il importe d'attribuer une priorité immédiate aux expériences faisant intervenir les diverses méthodes d'enseignement fondées sur les moyens de masse, en raison particulièrement de la rareté relative des enseignants, des dépenses considérables que représentent leurs services et de la diversité des demandes auxquelles ils doivent répondre. Il convient d'établir une liaison appropriée entre les divers niveaux d'enseignement (primaire, secondaire, technique et supérieur), sans omettre l'éducation des tout petits et l'instruction des adultes, de telle manière qu'il soit possible d'alimenter convenablement chaque niveau de bas en haut et d'assurer un courant régulier de diplômés qui passeront d'un niveau à l'autre pour sortir ensuite du système et pénétrer dans l'économie. Dans ces domaines, comme dans d'autres, les municipalités peuvent jouer un rôle d'avant-garde dont le pays entier profitera.
146. Enfin, on devra accorder quelque attention au rôle de l'enseignement privé aux côtés de l'instruction publique qu'il complète et auquel il peut ajouter des éléments particuliers.
147. Au cours de la discussion qui a suivi, le premier point d'ordre général qui a été soulevé a été que l'enseignement n'est pas un service ordinaire et qu'on ne saurait l'aborder convenablement en l'isolant. Certains des problèmes embarrassants auxquels donnent lieu, en matière d'enseignement, les priorités et la chronologie sont imputables, à vrai dire, au fait qu'on a tenté de le séparer délibérément de son contexte organique.

148. Le deuxième point d'ordre général se rapportait au rôle de la recherche pour la détermination, d'une part de la teneur la plus appropriée de l'enseignement et, d'autre part, des conditions dans lesquelles il doit être dispensé selon les divers milieux, pour le choix des mesures destinées à éviter les gaspillages et l'inadaptation qualitative due à l'imitation de modèles peu appropriés puisés dans les contextes culturels de l'étranger.

149. En troisième lieu, on a insisté sur le fait que, dans les villes, l'enseignement doit être conçu en fonction des exigences propres aux conditions de vie urbaines et doit être une préparation directe aux devoirs civiques. Sous cette forme, il doit être à la fois formel et non formel, car il aura également pour objet, en recourant à des méthodes diverses, de se familiariser avec les meilleures pratiques à respecter en matière d'hygiène, de logement, d'alimentation, et de préparer à l'occupation constructive des loisirs.

150. Un autre des thèmes abordés se rapportait à la liaison à établir entre la préparation inculquée à l'école et le marché du travail, ainsi que les possibilités d'emplois, et plus spécialement à l'harmonisation de la planification en matière d'enseignement avec la planification économique d'ensemble. On a souligné le rôle que peut jouer l'initiative privée, représentée par exemple par les industriels, en faveur d'une formation professionnelle dispensée en fonction d'emplois particuliers.

151. Enfin, deux points d'une nature plus particulière se sont fait jour : en premier lieu, la nécessité d'offrir aux femmes et aux jeunes filles des moyens d'éducation améliorés, en vue de réduire l'écart que l'on constate trop souvent dans les pays africains entre le niveau d'instruction des hommes et celui des femmes. En deuxième lieu, on a souligné qu'il serait absolument nécessaire d'expérimenter les techniques modernes d'enseignement, spécialement dans les pays où ce sont des méthodes anciennes que l'on a généralisées.

b) Santé, hygiène et nutrition

152. Le Cycle d'étude a consacré deux séances à ce sujet, la première le 29 avril, de 14 h.30 à 15 h.30 sous la présidence de M. Ramanankasina (Madagascar) et la deuxième le 30 avril, de 9 h.00 à 12 h.00 sous la présidence de M. C. Nkoumou (Cameroun). En présentant le sujet, M. J. Lanoix a exposé la raison pour laquelle le sujet avait été divisé en trois parties, à savoir santé, hygiène et nutrition, qui toutes sont des éléments appartenant au domaine général de la santé publique. Du point de vue de l'urbanisation en Afrique, il est commode de grouper les problèmes relatifs à la santé publique comme suit :

a) Problèmes se rapportant à la santé, qui rassemblent des sujets tels que les réseaux d'hôpitaux municipaux, les centres de santé publique, la lutte contre les maladies contagieuses, l'hygiène à l'école, etc. Ces problèmes ont été présentés par le docteur H. Monastiri (OMS).

b) L'hygiène, ou pour user d'une expression plus appropriée, les problèmes de la santé dans ses rapports avec le milieu, qui font intervenir des questions telles que les installations de distribution d'eau aux collectivités, l'évacuation des eaux d'égouts, le ramassage des ordures et autres déchets (déchets industriels, par exemple) et les moyens de s'en débarrasser, la pollution de l'air et de l'eau, la lutte contre les porteurs de germes et la biologie du milieu. MM. Lovelace et Lanoix, l'un et l'autre ingénieurs en techniques sanitaires se sont étendus sur tous ces sujets, M. Lovelace traitant en particulier des problèmes que pose l'urbanisation en matière de distribution de l'eau aux collectivités.

c) Les problèmes de nutrition, que l'on peut aborder sous deux angles différents. Les aspects médicaux de la nutrition sont du ressort de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), alors que les aspects de la nutrition relevant des applications pratiques,

c'est-à-dire ceux qui concernent l'économie domestique, appartiennent à la compétence de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Mlle J. Bauman, expert de la FAO en matière de gestion des ménages, a présenté ce sujet.

En outre, M. G. Dillon, du FISE, a donné un aperçu des diverses formes d'assistance financière que le FISE accorde aux gouvernements qui en font la demande au titre de ces trois domaines.

153. Le Cycle d'étude a procédé à une brève récapitulation des divers problèmes de santé publique auxquels les gouvernements et les municipalités ont à faire face dans les villes en voie de rapide expansion. On a insisté sur les rapports étroits qu'il y a entre la planification appliquée au domaine de la santé, d'une part, et le développement de l'aménagement, le développement économique et social, d'autre part, et sur le fait que les organismes de planification doivent considérer les dépenses consacrées aux services de santé publique équivalant à des investissements. Les autorités de la santé publique doivent être représentées dès les toutes premières opérations de planification; il conviendra de les consulter à toutes les phases de l'aménagement des villes et autres planifications qui sont appelées à se répercuter sur la collectivité. L'action présente et passée de l'OMS, celles en particulier qui consiste à offrir aux gouvernements une assistance consultative dans les domaines de l'administration de la santé publique, des installations sanitaires et de la lutte contre les maladies contagieuses, contribue directement souvent à la résolution des problèmes que l'urbanisation pose aux pays membres.

154. Du point de vue de la santé publique, les concentrations de populations que l'on rencontre dans les zones urbanisées présentent des dangers considérables si l'on ne prend pas des mesures préventives suffisantes. Sous la direction et le contrôle de l'administration de la santé publique, les autorités municipales sont responsables de l'exécution des programmes de santé établis en faveur de la collectivité. En plus des problèmes

mentionnés précédemment, il est nécessaire de faire état d'activités telles que la désinfection du lait et des aliments, l'éducation sanitaire, l'hygiène industrielle, la lutte contre le bruit, l'assainissement des établissements publics et des transports, l'hygiène domestique, les cimetières, et aussi l'organisation de secours sanitaires en cas de catastrophes naturelles (tremblements de terre, inondations, etc.). Pour les fonctions correspondantes, il importe que les autorités municipales de santé soient convenablement équipées et qu'elles aient à leur service un personnel suffisant comprenant des fonctionnaires de la santé publique, des ingénieurs en installations sanitaires et des hygiénistes. Il est donc nécessaire d'attacher une grande importance à la formation de spécialistes de ces catégories.

155. En ce qui concerne l'organisation de systèmes de distribution d'eau aux collectivités, problèmes qui se rapportent de très près à l'urbanisation, l'OMS a lancé en 1959 un programme spécial à la requête de l'Assemblée mondiale de la santé. Ce programme a pour objet de généraliser les installations de distribution d'eau pour répondre aux nécessités de la protection sanitaire comme à celles du développement économique et social. L'OMS a déjà prêté son concours à plusieurs pays d'Afrique et, dans les limites de son budget, elle consentira volontiers à dispenser des conseils techniques chaque fois qu'on lui en fera la demande. Cette assistance est fournie généralement sous la forme d'une équipe de conseillers composés d'experts en installations sanitaires publiques, en gestion et en financement. La création, partout où la possibilité existe, d'une administration régionale des eaux est recommandée. L'OMS pourra prêter son concours pour l'établissement des demandes que les gouvernements désirent adresser aux institutions internationales de prêt.

156. L'Organisation gère également un programme d'hygiène rurale qui fait intervenir, entre autres réalisations, la création d'installations rurales de distribution d'eau. Le FIS. accorde fréquemment des assistances financières au titre de ce programme.

157. Quelques détails ont été communiqués au sujet du programme de l'OMS qui a pour objet de pousser à la création d'organisations d'hygiène publique dont le ressort s'étendra à la totalité du territoire des pays, par l'institution au sein des ministères de la santé publique de divisions d'hygiène du milieu, comme aussi par la formation d'un personnel d'hygiène.

158. Quant au FISE, sa compétence englobe les aspects des problèmes mentionnés précédemment qui concernent les mères et les enfants, particulièrement dans les zones rurales. Dans les districts urbains, le FISE offre aussi son concours pour contribuer à des entreprises telles que les programmes de formation mis en oeuvre à l'intention du personnel qui se consacre aux services sociaux réservés à l'enfance, aux services de santé institués en faveur des femmes enceintes, des accouchées et des nourrissons, à la lutte contre les maladies contagieuses, à la distribution d'un complément alimentaire aux enfants, aux installations de pasteurisation ou de dessiccation du lait, à l'initiation des familles à de meilleures habitudes en matière d'alimentation, comme aussi à l'enseignement primaire et secondaire. Dans le domaine de l'hygiène du milieu, l'assistance s'applique aux installations de distribution d'eau, à l'évacuation des excréments et à l'éducation sanitaire correspondante dans le cadre des collectivités. Cette assistance particulière se limite cependant aux villages et aux petites villes pour des motifs d'ordre financier. On pourrait envisager la mise en oeuvre de projets-pilotes à la périphérie des villes. Le besoin se fait sentir de plus en plus en Afrique d'un système de formation et d'orientation professionnelles en faveur de la jeunesse. Le FISE est disposé à accorder une assistance financière aux entreprises correspondantes, y compris celles qui auront pour objet la formation postscolaire.

159. Selon la nature des projets, l'assistance du FISE peut prendre diverses formes : formes : fourniture de matériel et de produits introuvables dans le pays, paiement de la rémunération du personnel d'enseignement, fourniture de moyens d'enseignement et de matériel technique, allocations aux étudiants et transport à l'occasion des expériences portant sur les activités pratiques extérieures.

Les discussions du Groupe ont fait ressortir les points suivants :

1. Nécessité d'instruire et de conseiller les immigrants et les citoyens en général sur ce qu'il faut faire pour assurer la salubrité de la maison et de ses abords.
2. Importance de l'organisation de services d'hygiène mentale à l'intention des migrants ruraux s'établissant à la ville, et spécialement des jeunes.
3. Nécessité des recherches sur la nutrition, portant en particulier sur la valeur nutritive des denrées alimentaires locales et sur leur utilisation.
4. Rôle et importance des services d'hygiène du milieu en présence des problèmes d'urbanisation actuels et futurs et nécessité de la part des gouvernements africains de former des ingénieurs en installations sanitaires publiques et des hygiénistes capables de fonctions de direction et d'exécution en matière de programmes d'hygiène.
5. Fonctions des services de santé publique dans l'élaboration et la mise en oeuvre de programmes d'hygiène domestique, comprenant en particulier la détermination de normes d'exécution et de codes du logement, la lutte contre l'occupation excessive, l'entretien et l'estimation de la qualité des maisons.

c) Protection sociale et développement - Services familiaux -
Criminalité

160. Le président a insisté pour qu'au cours de la discussion l'accent soit mis sur la famille. Il a porté à la connaissance des membres du Groupe de discussion que le débat portera également sur le domaine du développement communautaire, car le service social et le développement communautaire sont intimement liés.

161. Le présentateur du document AF/13 a traité de la criminalité et de la délinquance dans le cadre du système général de contrainte sociale qui fait intervenir des normes aussi bien légales que morales.

162. Les infractions aux normes légales (le crime) présentent généralement une incidence plus forte dans les villes que dans les zones rurales. Les raisons en ont été discutées en ce qui concerne les principales catégories de crimes.

163. Le présentateur a fait ressortir certaines considérations d'ordre pratique ayant trait au domaine de la criminalité qui ont cette circonstance pour origine; il faut s'arrêter en premier lieu au problème que pose la nécessité de faire disparaître l'ignorance de la loi, dans les villes particulièrement où, généralement, la plus grande partie des règlements administratifs sont en vigueur; il s'agit deuxièmement de l'insuffisance généralisée des renseignements statistiques concernant la criminalité, dans son contexte social en particulier, ce problème pouvant se rapporter aussi à celui de normalisation des rapports ou états relatifs à la criminalité. En troisième lieu est intervenu le problème que pose la nécessité, dans certaines catégories de crimes, de dégager les tendances qui semblent disproportionnées, en vue des mesures administratives et autres à prendre.

164. Dans le domaine moral, nombreux sont aussi les problèmes. En premier lieu, il y a le problème que pose la nécessité de comprendre les aspects moraux des institutions urbaines spontanées. En deuxième lieu, il y a le problème qui intervient quand il s'agit d'apprécier les répercussions d'ordre moral des nouveaux groupements sociaux et des institutions créées à l'occasion du processus de planification sociale. En troisième lieu,

il y a la nécessité de reconnaître que toute réorganisation présuppose en quelque sorte un certain degré de désorganisation; cette assertion est particulièrement évidente dans le cas d'une série très étendue de situations concernant les individus aussi bien que les groupes. Enfin, en vue de la planification des institutions de protection sociale qui sont nécessaires pour faire face à ce problème, la nécessité s'impose dans l'immédiat d'initier le personnel aux particularités sociales de la société à laquelle appartiennent les uns ou les autres.

165. Le présentateur du document AF/12 a passé brièvement en revue les caractéristiques générales des programmes de protection sociale appliqués en Afrique. Il a souligné qu'au stade actuel de l'évolution des pays d'Afrique il conviendrait d'accorder la priorité à la formation professionnelle. Pour cette formation, on devra tenir compte de la conjoncture et des tendances sociales, de même que des programmes de protection sociale. On accordera la préférence à la formation dispensée à l'échelon local, ou tout au moins régional. Le rôle des recherches a été mis en évidence, en tant que facteur important de progrès pour les services sociaux; on a souligné de même la nécessité de perfectionner et de coordonner les méthodes applicables aux recherches d'ordre social visant à l'étude des phénomènes urbains, en vue de s'en inspirer pour l'action nécessaire dans les domaines de l'aménagement des villes, du logement, des services de protection sociale et de développement communautaire.

166. Au cours des débats tous les participants ont reconnu l'importance de la formation systématique du personnel du service social. Ils sont convenus que chaque pays devrait avoir une école de formation sociale et qu'une attention particulière devrait être accordée à la formation du personnel en cours de service.

167. Les participants sont convenus que tout programme d'action sociale doit être associé à des enquêtes sociologiques, avant sa mise en oeuvre aussi bien que pendant son exécution. Ils ont été unanimes à reconnaître que la recherche sociale est essentielle pour définir les besoins sociaux et les services qui peuvent être offerts pour les satisfaire.

168. Les participants ont tous admis que, dans les programmes d'industrialisation et d'urbanisation, il ne faut jamais perdre de vue l'homme et l'amélioration de ses conditions de vie, qui sont les objectifs essentiels de ces programmes.

169. Quelques participants ont exprimé leur appréhension en présence du problème des enfants abandonnés qui mènent une vie errante dans les villes de leur pays; ils ont reconnu la nécessité de mesures spéciales destinées à prévenir la délinquance juvénile dans ce cas particulier.