

doc 3151

(surplus)

Annales de Géographie

Ano 81,

n° 445, 1972

Les villes incomplètes des pays sous-développés

EXTRAIT

LIBRAIRIE ARMAND COLIN

103, Boulevard Saint-Michel — PARIS-Ve

Les villes incomplètes des pays sous-développés

par **Milton Santos**

M.I.T. Cambridge

L'expression « villes incomplètes » que nous utilisons à propos des métropoles demande à être expliquée. Nous avons voulu montrer que la fonction métropolitaine dans les pays sous-développés s'exerçait à deux niveaux. Une métropole complète est capable d'assumer des besoins économiques et sociaux étendus avec les moyens secrétés par elle-même, tels que la production de biens de capital ou l'élaboration de technologies adaptées aux exigences de la société économique nationale. Les métropoles incomplètes, rayonnant également sur un vaste territoire, ne peuvent pourtant exercer en totalité des fonctions comparables qu'à partir d'apports externes venus justement, pour la plupart, des métropoles complètes. C'est donc parce qu'elles doivent faire appel aux productions d'autres entités urbaines que ces villes sont des métropoles incomplètes.

Néanmoins, parmi les villes incomplètes, il n'y a pas que des métropoles. Une série de villes à fonction dominante, à commencer par les agglomérations de production, est à inclure sous la même dénomination. Nous préférons les appeler cités.

Métropoles et cités incomplètes sont responsables d'une organisation particulière de l'économie urbaine et nationale, ainsi que d'une organisation particulière de l'espace. Ces deux données sont importantes en ce qui concerne la croissance urbaine, régionale et nationale, ce qui explique l'intérêt du sujet.

I. UN PHÉNOMÈNE RÉCENT

Cités et métropoles incomplètes sont nées avec la modernisation récente des pays sous-développés, sous l'influence de l'industrialisation mondiale et nationale. Les grandes villes latino-américaines antérieures à la deuxième

révolution industrielle, par exemple, ne pouvaient pas être considérées comme des métropoles, si nous réservons ce nom aux grandes villes rayonnant sur un vaste territoire, et pourvues en outre d'une gamme importante d'activités répondant aux exigences de la vie quotidienne de toute la population concernée, c'est-à-dire autant au service des masses que des minces couches de privilégiés. Or, des villes comme Salvador ou la Lima du XVIII^e ou du début du XIX^e siècle, qui dominaient un vaste territoire, étaient incapables de fournir à leurs classes aisées les biens et services qu'elles considéraient comme essentiels.

Le phénomène de métropole est inhérent aux très grandes villes ou aux capitales des États modernes. Le phénomène de cité est lié à la transformation des modèles et mobiles de la production ou de la consommation. Tout cela, bien que n'étant pas apparu en même temps partout, est une conséquence directe de l'industrialisation et d'une urbanisation de type nouveau. Naturellement le phénomène s'est accru à partir de la seconde guerre mondiale.

La grande ville est devenue métropole lors de la révolution des besoins dans le monde. Des besoins nouveaux, tant à l'échelle des rapports internationaux qu'à l'échelle individuelle, n'ont pas seulement augmenté la dimension des villes, mais ont provoqué une amplification et une diversification des activités.

En effet, les deux phénomènes ont des relations de cause à effet réciproques. C'est pourquoi les grandes villes des pays sous-développés sont macrocéphales, et ces pays précédemment sans villes sont entrés dans l'ère de l'urbanisation moderne avec des villes de grandes dimensions.

Les nouvelles formes de production, consécutives à la révolution technologique, ne pourraient pas s'implanter dans un milieu différent de celui des grandes agglomérations ; de plus la modernisation qui atteint les coins les plus reculés des pays agit comme un déclencheur de migrations qui alimentent le gonflement démographique des agglomérations mieux placées.

La révolution des besoins et des goûts s'est vite étendue à l'échelle de la planète, avec comme corollaire un autre profil de demande ; néanmoins la production n'a pas pu suivre partout. Cela tient aux différences de situation entre pays et explique la position respective des métropoles nationales.

D'une façon générale, les pays ayant entamé leur processus d'industrialisation avant la première guerre mondiale ont pu atteindre des niveaux élevés d'industrialisation, et disposent aujourd'hui de métropoles complètes ; on peut citer le Brésil, l'Inde, l'Argentine, le Mexique ou l'Égypte.

Les autres pays, notamment ceux dont l'industrialisation n'a commencé ou ne s'est développée qu'après la seconde guerre mondiale, disposent en général de métropoles incomplètes. La raison en est encore à trouver dans le moment historique ayant présidé à l'effort de décollage. Lorsque le processus d'industrialisation a lieu dans le cadre d'une économie mondiale commandée par des superpuissances économiques, par l'intermédiaire de la triade formée par les grandes firmes internationales, une technologie de pointe et une publicité destinée à imposer une certaine forme de consommation, les pays qui débutent dans la voie de l'industrialisation commencent dans de mau-

vaies conditions ; leur dépendance vis-à-vis de l'étranger est responsable du fait que leurs métropoles sont des métropoles incomplètes.

Il arrive aussi que dans les pays sous-développés industrialisés il y ait des métropoles incomplètes dépendant de la métropole complète interne. Dans le second cas la dépendance se fait par rapport à une métropole étrangère.

Les cités jouissent de la même filiation historique. Les exigences de la production moderne ont poussé à la création d'agglomérations de production, là où les conditions locales étaient avantageuses, et cela n'importe où dans le monde, grâce aux immenses facilités de transport et de communication.

Les nouvelles conditions de l'économie sont responsables également des autres types de cités, telles les cités destinées aux loisirs, à la cure ou au repos, à l'enseignement...

Cités et métropoles incomplètes ont en commun leur manque d'autonomie dans l'exercice de leurs activités fondamentales. Certes, il y a des différences de degré et aussi de nature de la dépendance, mais celle-ci est le trait commun.

Sans doute les métropoles complètes des pays sous-développés dépendent aussi de l'étranger, et on a déjà dit qu'un pays sous-développé sera d'autant plus dépendant qu'il est plus industrialisé. Toutefois, si l'on se place au niveau des réponses demandées par l'économie nationale à l'intérieur même du pays, on se rend vite compte du fait que les métropoles complètes sont en mesure de fabriquer des biens de production nécessaires à la croissance de métropoles incomplètes du même pays (la différence par rapport aux pays développés étant que dans ceux-ci les métropoles complètes peuvent compléter des métropoles incomplètes du pays autant que celles de l'étranger), les métropoles incomplètes ne disposant pas d'un niveau d'industrialisation comparable. Cela est assorti, pour les métropoles incomplètes, du manque de complémentarité des activités supérieures et de leur désarticulation au niveau de la ville, tendances qui sont d'autant plus marquées qu'elles s'accompagnent souvent de la formation de monopoles. Le ralentissement de la croissance économique urbaine et nationale apparaît comme une conséquence. Il y en a aussi sur le plan spatial.

II. LES MÉTROPOLES INCOMPLÈTES ET LEURS ARTICULATIONS

Il nous semble utile de distinguer les métropoles incomplètes selon deux critères fondamentaux. Le premier tient compte de la présence ou non dans le pays même d'une métropole complète, le second se rattache aux processus qui ont présidé à l'industrialisation du pays. Les conditions de fonctionnement des métropoles incomplètes varient selon ces données.

Dans un pays possédant une métropole industrielle, les relations de dépendance qui la relie aux autres villes, y compris les métropoles incomplètes,

finissent par contribuer à l'augmentation de l'ensemble, même si momentanément des déséquilibres régionaux s'aggravent ou s'installent. Les relations privilégiées entre métropoles complètes et métropoles incomplètes animent un courant considérable de flux de tous ordres qui rejaillissent aussi sur des villes moins importantes.

Le phénomène est différent dans le cas de la complémentarité externe d'une métropole nationale incomplète. Ville dominée, celle-ci est tenue d'exporter loin une partie de son accumulation qui ne trouve pas à se multiplier localement et va contribuer de cette manière à l'essor de l'économie dominante.

Sous un angle plus strictement spatial, les différences sont aussi grandes. La métropole industrielle organise ou cherche à organiser tout l'espace national qu'elle met à son service grâce à une position économique supérieure. Les autres villes du système dépendent donc de la métropole complète en ce qui concerne l'essentiel des réponses qu'elles-mêmes ne sont pas en mesure de donner aux habitants et aux activités locales ou à celles de la région d'influence. Dans le cas d'une métropole nationale incomplète, l'intégration du territoire ainsi qu'une centralisation importante semblent impossibles. Une fonction politique forte peut sans aucun doute procurer à la ville une centralisation d'activités remarquable, mais il est improbable que cela puisse se faire sans intégration territoriale et sans industrialisation.

Seuls les pays ayant réuni des conditions pour la création d'un réseau de transports important avant même de s'industrialiser échappent à cette règle, mais de ce point de vue ils sont eux-mêmes exceptionnels, tels certains pays producteurs de pétrole par exemple. L'organisation moderne de l'espace au service de l'agriculture commerciale est rarement assez dense et complète pour permettre à la capitale du pays de dominer incontestablement, sauf si routes et chemins de fer s'orientent tous vers la ville-port-capitale créée en même temps.

Quant aux processus ayant présidé à l'industrialisation du pays, ils apparaissent également comme un élément essentiel d'explication. Certains pays sous-développés, ayant entamé précocement un processus de substitution d'importations, réussissent à atteindre et à dépasser graduellement les divers niveaux de l'industrialisation, bien que le rythme de croissance industrielle ne soit pas obligatoirement le même pour les différentes villes du système. Si les conditions en sont réunies, une de ces villes peut devenir la métropole complète, tandis que d'autres évoluent vers la condition de métropoles incomplètes ou de simples villes régionales. Dans les pays d'industrialisation récente, c'est-à-dire réalisée selon un modèle technologique moderne, les conditions privilégient le centre déjà important du pays ou les points de l'espace où des économies externes fixes imposent les localisations.

L'industrialisation ancienne et graduelle a une signification fort différente de celle de l'industrialisation récente soit en relation avec l'emploi, les migrations, l'importance relative des centres ou le processus de développement national.

Si l'industrialisation ainsi que la modernisation sont déjà anciennes, l'industrie aura créé dans les premières phases de son installation un nombre important d'emplois, nombre qui apparaît d'autant plus significatif qu'à ce moment-là l'exode rural n'avait pas atteint des proportions notables. Comme les moyens de transport et de communications restaient précaires et les progrès technologiques moins universalisés, les villes les plus éloignées du centre ont pu créer des industries correspondant au niveau régional de la demande. Cela contribue d'une certaine façon à raffermir des liens spatiaux à l'échelle régionale ; ces villes pouvaient ainsi recueillir une partie des excédents de la campagne dont l'insertion était facilitée par les motifs déjà énumérés. Lorsque le pays devait faire face aux nouvelles exigences de la modernisation, le système de villes se ressentait moins de la poussée centralisatrice ainsi déclenchée.

Le processus est différent dans les pays où l'industrialisation est tardive et où la modernisation fait tout d'un coup irruption. L'industrie naît déjà incapable de fournir un grand nombre d'emplois, les modernisations ultimes, servies par des moyens efficaces de communication et de transport, font rage dans le corps de la nation et provoquent un exode rural galopant, dont le flux est justement déversé vers la ville principale. Ici, à côté d'une industrie ultra-moderne et d'autres activités du même âge, le flot de nouveaux citadins alimente une foule de petits métiers qui multiplient les tâches pour accueillir plus de monde au travail et pour devenir plus accessibles à des consommateurs impécunieux. Les villes régionales et locales, ne disposant pas non plus d'un tertiaire évolué important, c'est dans la ville « unique » que sont réunies les conditions nécessaires à l'amplification de l'activité, des secteurs modernes de l'économie en même temps qu'elle est tenue d'abriter la plus grande masse d'activités des secteurs non modernes.

Lorsque l'industrialisation s'accompagne de la formation de monopoles, la sélectivité de la consommation ainsi installée joue dans le sens d'une concentration plus poussée des activités modernes : en dehors du centre, il est difficile d'atteindre la dimension requise pour l'installation de nombreuses activités. Cela contribue davantage à la tertiarisation de toutes les agglomérations. Sauf pour les fabrications profitant des avantages de la localisation, ces agglomérations s'industrialisent selon un processus de remplacement graduel d'importations du centre qui est à rapprocher de celui que nous avons décrit en relation avec les pays sous-développés industrialisés précocement.

Les relations interurbaines sont ainsi dominées par une croissance cumulative du centre, parallèle à une aggravation de l'écart de croissance entre capitale nationale-métropole incomplète et les autres villes du système, tant sur le plan économique que sur le plan spatial, du moins en ce qui concerne le secteur moderne, puisque les firmes respectives ont rarement des effets entraînants en aval.

Quant au secteur sous-équipé ou non moderne, il n'est pas armé pour entretenir des rapports interurbains. Son avantage est de communiquer

aisément avec les régions environnantes, se constituant ainsi en structure d'accueil pour les déracinés de la campagne et les sous-développés de la ville qui n'ont pas encore émigré vers le centre. Ce bénéfice important, réalisé par l'intermédiaire des villes moyennes d'un système national commandé par une métropole incomplète, ne peut atténuer le fait d'une croissance globale ralentie ni la perspective d'un blocage, si les limites d'élasticité du secteur non moderne sont dépassées et si le secteur moderne, — qui ne communique pas avec l'autre circuit, — est lui-même bloqué ou en voie de l'être ; ou alors s'il y a ralentissement de sa croissance dû aux mêmes raisons.

III. LES ARTICULATIONS DES CITÉS

Quant aux cités, nous nous limiterons à l'examen rapide des cas types, liés à leur accessibilité. Les résultats diffèrent si les cités sont proches du centre dynamique du pays ou si elles en sont éloignées, et si la production concernée est d'un niveau plus ou moins élevé par rapport au reste des activités régionales.

La distance des centres dynamiques empêche ou rend difficile complémentarités et échanges. Ainsi il n'est pas rare que la cité se comporte en enclave, ce qui contribue négativement au processus de croissance nationale. Il en est de même en ce qui concerne le niveau des activités, chaque fois que, par suite d'un niveau technologique élevé ou de la nature différente de l'activité, la cité n'est pas complémentaire ni complétée par d'autres activités locales ou n'agit pas comme multiplicateur.

Les résultats, à moyen terme, varient en fonction de la masse et des caractéristiques de la population, qui n'est pas directement concernée par les processus propres à l'activité locale, mais les conditions démographiques de la cité sont elles-mêmes conséquences du système économique et spatial préalable à l'insertion de la cité.

De toute façon, les villes à fonction dominante ont une emprise spatiale bien limitée et exercent un rôle régional bien mince. Toutefois, par rapport à l'organisation de l'espace national, les cités exercent une influence importante, du fait qu'elles infléchissent en leur faveur les lignes de force de l'équipement territorial et cela d'autant plus puissamment que l'activité est économiquement importante. Cela revient à dire que l'organisation de l'espace national est souvent élaborée en fonction d'intérêts étrangers, bien que financée directement ou indirectement par la collectivité nationale. Cela est plein de conséquences, même si c'est une métropole industrielle nationale qui commande l'activité de la cité.

IV. PROBLÈMES POSÉS PAR LES VILLES INCOMPLÈTES

Envisagées du point de vue du développement national, les villes incomplètes posent ainsi de graves problèmes aux pays sous-développés. Elles contribuent, sans doute, à une certaine forme de croissance des quantités globales de l'économie, mais leur contribution aux transformations des structures n'est pas seulement mince ; cette contribution peut présenter un bilan d'autant plus négatif que la modernisation du pays a été plus brutale ou rapide et l'industrialisation plus récente.

La présence de métropoles ou de villes incomplètes implique ainsi pour un pays une série de problèmes. On peut donc suggérer une large classification des pays sous-développés, selon qu'ils ont ou n'ont pas de métropoles complètes. Cela est très valable d'un point de vue de développement national.

La situation ainsi décrite appelle une solution. Celle-ci peut être trouvée soit à l'intérieur du même cadre politique, soit dans le cadre de changements institutionnels plus ou moins profonds. Il est bien évident que la première démarche s'avère plus lente et difficile, voire impossible dans beaucoup de cas, étant donné la solidarité des éléments du système. Dans tous les cas le problème des possibilités de développement national sur la base de la croissance privilégiée de l'économie apparaît comme fondamental.

L'analyse des situations actuelles dans les pays du Tiers-Monde montre que l'accélération récente de la modernisation implique dans la plupart des cas un écart considérable de productivité par rapport aux activités moins modernes ou non modernes, cet écart étant responsable de graves problèmes sur le plan économique et social. Le déclenchement des migrations internes avec aggravation du sous-emploi s'inscrit parmi les conséquences non négligeables de la situation de déséquilibre ainsi provoquée. La modification du profil du système urbain avec aggravation des distorsions dans les rapports interurbains, ainsi que dans les rapports entre les villes et leur espace de référence, est une autre conséquence grave, d'autant plus que la modification des conditions de production et de distribution des biens vient affecter l'importance relative des villes moins grandes, rendues ainsi plus vulnérables. Cela équivaut à un renforcement du centre, même pour des fournitures banales et par conséquent le renflouement du secteur moderne et de nouveau l'aggravation des distorsions sur le plan économique et spatial. On est ainsi chaque jour plus éloigné de la solution recherchée.

Une problématique adéquate de la croissance ne peut donc pas se passer de l'analyse concrète des secteurs traditionnels ou non modernes de l'économie, en vue de leur permettre de participer à l'économie urbaine régionale et nationale, non seulement comme un garant de la subsistance des masses appauvries mais aussi comme un facteur de croissance. Or le grand problème est que ces secteurs moins modernes, voire traditionnels, travaillent avec une productivité du capital statistiquement élevée du fait même qu'ils n'en

disposent presque pas, mais avec une productivité du travail très basse, ce qui se répercute sur la société économique tout entière.

Si l'on admet avec Gunnar Myrdal et d'autres économistes que la productivité est, en dernier ressort, responsable de la croissance, on ne peut pas concevoir un modèle de croissance fondé exclusivement sur l'expansion du secteur traditionnel, ni pour celui-ci une croissance des volumes produits sans augmentation des rendements. On entrevoit une solution dans des formes d'implantation graduelle d'activités petites et moyennes dont les types de production épousent ou s'approchent des modèles modernes. Le secteur dit traditionnel serait ainsi résorbé sans heurts, en même temps que la société économique se doterait de formes de production de type moderne, mais pourvoyeuses d'emplois. Le problème fondamental reste celui de la localisation adéquate dans l'espace dit économique, condition essentielle de réussite. On voit qu'on est encore bien loin d'asseoir les fondements théoriques d'une telle opération. L'analyse économique s'est très longtemps désintéressée de la totalité de l'économie des pays sous-développés et a donné une importance exagérée à tout ce qui concerne le secteur moderne. L'analyse des problèmes que posent les villes incomplètes nous aide à cerner de plus près les graves insuffisances de la théorie économique urbaine concernant les pays pauvres.