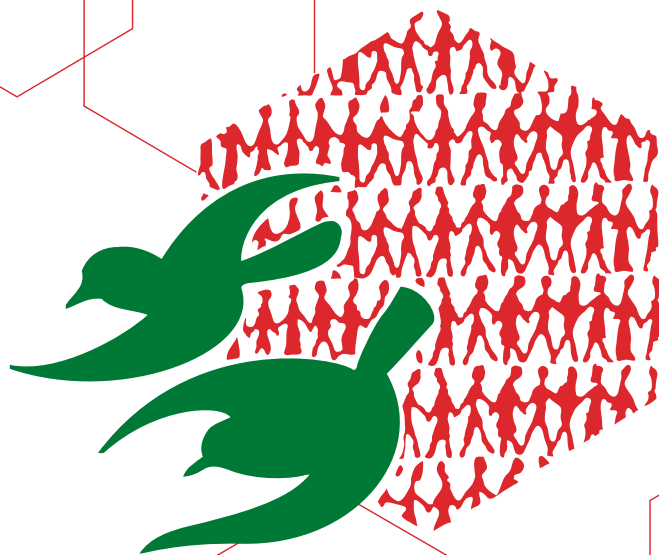


Croissance démographique et urbanisation

Politiques de peuplement et aménagement du territoire

Séminaire international de Rabat (15-17 mai 1990)



ASSOCIATION INTERNATIONALE DES DÉMOGRAPHES DE LANGUE FRANÇAISE

AIDELF

Indigence et efficacité des politiques de peuplement et leurs rapports avec l'urbanisation

Abdellatif FADLOULLAH

Université de Rabat, Maroc

Au cours des quatre séances qui ont précédé celle-ci, nous avons eu le loisir d'examiner plusieurs aspects des relations qui existent entre la croissance démographique et l'urbanisation, et ceci dans plusieurs parties du monde.

Toutefois, l'étude de la question demeurerait, sans doute, incomplète, si l'on omettait de voir un dernier volet de tout le polyptyque, à savoir l'urbanisation dans ses rapports avec les politiques de peuplement et d'aménagement du territoire.

L'on remarquera, à ce propos, que bon nombre d'orateurs qui se sont exprimés dans les précédentes séances, ont été amenés à aborder, de manière plus ou moins directe, certains de ces rapports, dans la mesure où la genèse, l'évolution et la dynamique des villes se trouvent indissociables des politiques et des stratégies d'aménagement du territoire.

Toujours est-il que, lorsqu'on passe en revue ces politiques et ces stratégies, suivies ou appliquées, çà et là, et à différentes époques, de façon plus ou moins avouée, on n'y décèle pas toujours, pour ne pas dire que trop rarement, des liens évidents et explicites avec l'urbanisation. Celle-ci étant, bien sûr, le produit de processus très complexes faisant intervenir une infinité de facteurs de tous ordres (physiques, économiques, sociaux, démographiques, politiques, culturels...) jouant en concomitance à toutes les échelles (locale, régionale, nationale, voir même internationale).

Il est aussi intéressant de signaler que lorsqu'on examine de près les diverses situations, on trouve, dans la plupart des cas, que les problèmes de peuplement sont rarement envisagés en tant que tels, de manière indépendante, mais qu'ils sont plutôt considérés comme un élément de la politique sociale ou du développement économique, dont ils se présentent, pourrait-on dire, comme une retombée, un dérivé ou un sous-produit.

De fait, les critères selon lesquels on peut évaluer ces politiques sont rarement d'ordre démographique, mais sont plutôt à caractère social, économique, politique, environnemental. Dans tous les cas, les problèmes de peuplement et d'urbanisation ne paraissent pas être des questions prioritaires des politiques gouvernementales.

On pourrait même avancer que les phénomènes de peuplement et d'urbanisation n'ont pas toujours été sentis comme de véritables problèmes qui réclament des solutions, mais bien plutôt comme des données qui nécessitent des corrections, des ajustements, et ce dans le cadre d'une stratégie plus vaste et plus compréhensive, à dominante sociale, économique ou politique.

C'est ainsi que, par le biais, par exemple, de politiques d'enseignement, de santé publique ou de logement, les gouvernements envisagent d'influer sur des variables d'ordre démographique (âge au mariage, nuptialité, fécondité, mortalité, taille de la famille...) et donc sur la croissance et sur les structures de la population, et ainsi, par voie de conséquence, sur sa répartition spatiale. Celle-ci est aussi plus ou moins directement

visée par les programmes de grands travaux publics, d'irrigation, de construction de logement, d'implantations industrielles, de complexes touristiques, etc.

Ceci est en relation avec la réorientation des mouvements migratoires internes, l'action sur les migrations internationales, et donc, avec l'urbanisation, sur les plans quantitatif et qualitatif. L'on essaie d'agir sur la répartition de la population par un certain nombre de mesures à caractère économique afin de décongestionner des zones urbaines, de remédier à la mauvaise utilisation des terres, d'aboutir à un meilleur aménagement du territoire (aides aux régions en crise, construction d'habitations, création de villes nouvelles...).

Au Japon, par exemple, des programmes de développement régional, lancés dès les années 1960, visaient la modernisation de l'agriculture et la dispersion de l'industrie pour que la répartition de la population puisse se faire correctement, de manière volontaire, et déboucher sur un certain équilibre entre une façade pacifique surpeuplée et suréquipée et les régions septentrionales et occidentales sous-peuplées et peu modernisées. Le but poursuivi consistait dans le décongestionnement des grandes agglomérations de Tokyo, Osaka, Kobé, Nagaya... et de leurs aires métropolitaines, les très fortes densités humaines et économiques étant source de pollution et de dégradation de l'environnement.

Des politiques plus ou moins similaires se retrouvent dans la politique socio-économique de l'Italie d'après-guerre, pour rétablir un certain équilibre entre un Nord développé et un Sud souffrant, par plusieurs aspects, de sous-développement.

En France, des mesures d'aménagement du territoire tentent d'atténuer le déséquilibre entre une capitale trop sollicitée et «le désert» provincial, et ce par l'institution de métropoles régionales d'équilibre.

Cette politique de correction et de réajustement des situations de peuplement est conçue dans une stratégie de développement régional avec octroi de plus grandes prérogatives aux régions, aux départements, aux villes, aux communes, aux autorités locales et aux populations concernées. Elle a été possible, dans les pays développés, en raison de traditions démocratiques plus ou moins bien ancrées, et a contribué, à son tour, à renforcer ces traditions démocratiques.

Dans le contexte des pays sous-développés, les choses se présentent autrement. En effet, si dans les pays du Nord, on a commencé, depuis un demi-siècle, à se préoccuper de corriger la répartition de la population en réorganisant et en restructurant les villes géantes, les problèmes de population demeurent, dans les pays sous-développés, dominés largement par la question du nombre d'habitants et de leur très forte croissance (l'explosion démographique). L'intérêt pour la question de la répartition de la population et pour les problèmes urbains n'y est apparu que très tardivement, et dans certains pays seulement, ceux-là même qui ont entamé sérieusement leur transition démographique enregistreant une décélération importante de leur rythme d'accroissement.

Cet intérêt se manifeste diversement, mais, le plus souvent, à travers l'adoption de politiques de régionalisation et de planification régionale, qui se traduisent par des mesures de déconcentration administrative, voire de décentralisation, par la création de pôles de développement régionaux, par une meilleure distribution des équipements socio-éducatifs à travers le territoire, un épaulement des petits centres urbains et des villes moyennes afin d'alléger la pression sur les grandes agglomérations, les métropoles économiques et surtout les capitales qui abritent parfois jusqu'au tiers, ou même la moitié, de la population du pays.

Dans ces pays, aucune mesure n'a été suffisamment efficace pour corriger la répartition souvent très déséquilibrée de la population, pour réajuster le système urbain, freiner le mouvement vers les centres métropolitains et décongestionner les mégapoles. Peut-être parce que cela met en action plusieurs parties appelées à coopérer pour la réalisation de tels objectifs, ou aussi, parce que les moyens manquent totalement.

Une autre raison tient à la permanence d'un accroissement naturel élevé et d'un exode rural envahissant, sous-produit d'interventions économiques et politiques diverses : grands travaux d'irrigation, exploitation minière, guerre (Palestine, Sahara marocain, Corne de l'Afrique, Afghanistan,...), oppression (Afrique du Sud), sécheresse (Sahel), migration internationale...

Volontaires ou subies, les politiques de peuplement ont souvent abouti, dans les pays sous-développés, à une urbanisation anarchique, secrétant des formes de croissance plus ou moins spontanées (bidonvilles, quartiers clandestins...), que l'on essaie de corriger par des mesures souvent autoritaires pour «maintenir la sécurité et sauvegarder la paix sociale» (démolitions, déportations, quadrillage urbain à la suite d'émeutes, etc.).

Les communications présentées durant cette séance, même si elles sont peu nombreuses, ont le mérite d'examiner des situations très différentes, sur quatre continents :

- Deux feront état de situations africaines au nord et au sud du Sahara. Le texte de Djilali Sari relate l'expérience algérienne et montre comment une politique économique ambitieuse, fondée sur l'industrialisation et visant à un développement régional équilibré, a fini par délaisser le secteur agricole et, par voie de conséquence, à intensifier l'exode rural, source de maux de toutes natures en milieu urbain, et tout particulièrement graves à Alger. La contribution de Manzo Mahamane met l'accent sur la faiblesse de la population urbaine au Niger et sur le caractère lâche du réseau des villes, très mal équilibré et non hiérarchisé, très largement dominé par la capitale Niamey, ce qui constitue un obstacle majeur au quadrillage administratif et économique du pays.

- Avec le texte d'Urbain Sedjro, sur la politique de peuplement au Vénézuéla, on a un autre exemple d'échec d'une tentative de régionalisation et de contrôle urbain, puisque les contrastes spatiaux, dans la répartition de la population et des villes, persistent et ne paraissent pas près de s'atténuer dans un proche avenir.

- L'étude d'Yves Blayo sur la Chine présente un monde différent avec des politiques de peuplement axées sur la limitation de la population urbaine afin de lutter, pour des raisons économiques, sociales, mais surtout idéologiques, contre le chômage urbain, ce qui permet, par ailleurs, de soigner l'image de marque du communisme chinois. Par des mesures très strictes, mais souvent inopérantes, les autorités ont essayé de contenir les populations rurales et de réduire les migrations interurbaines sans empêcher la population urbaine de représenter près de 50% du total actuellement contre 10% avant la révolution.

- Deux situations de pays européens sont abordées dans ce contexte. Michel Poulain analyse le cas belge et démontre comment des décisions politiques diverses, prises à des fins non-démographiques, peuvent avoir des conséquences indirectes sur l'urbanisation et la répartition de la population. L'auteur montre comment les phénomènes de peuplement se trouvent à la conjonction de toutes les initiatives et qu'ils se ressentent de toute politique, qu'elle soit administrative, économique, sociale, ou culturelle. Pour sa part, Priscilla de Roo souligne les rapports qui existent entre les politiques d'aménagement du territoire et le rééquilibrage du peuplement, à travers le cas français.