

EVOLUTION PASSEE ET FUTURE DES SYSTEMES URBAINS :
L'EXEMPLE DU VENEZUELA ET DE LA TUNISIE

par José CANAS, Jean PAPAIL,
Michel PICQUET et Chadli TARIFA

I. PRESENTATION ET EVOLUTION DU SYSTEME URBAIN DU VENEZUELA

L'implantation de la population au Vénézuéla s'est faite essentiellement sur les côtes et les montagnes. Ce contexte s'explique par la pénétration difficile de l'intérieur du pays. Il préside à la constitution d'un réseau urbain spécifique.

En 1980, la population continue d'être concentrée dans les vallées andines et les régions littorales de Caracas et de l'Orient. La densité nationale est faible de l'ordre de dix à douze habitants au kilomètre carré.

La constitution du système urbain se développe en quatre étapes:

- Colonisation : fondation des villes.

La plupart des villes qui existent actuellement ont été fondées au cours des deux siècles qui suivent la découverte du Vénézuéla par Christophe Colomb. Résultat de l'implantation coloniale, elles s'organisent à partir des capitaineries. Le pouvoir central exercé par l'Espagne ne réussit pas à s'imposer au pouvoir local. Au contraire, jusqu'à l'indépendance - 1825 - le pays reste morcellé en pouvoirs autonomes régionaux. La population commence à grossir à partir de cette époque. Au début du XIXème siècle, elle compte autour de 800.000 personnes selon Humboldt ; en 1873 lors du premier recensement 1.784.194.

- L'ère pétrolière : l'immobilisme politique.

Gomez dirige le Vénézuéla comme une exploitation agricole durant les trente années de son règne. L'économie est figée. Seules les régions pétrolières (Zulia, Facon) voient se développer un certain nombre de centres urbains sur les sites d'exploitation. A la mort de Gomez, la démocratie qui s'instaure ne durera qu'une dizaine d'années. Sa première action est d'enrayer le paludisme, véritable fléau national. Le système urbain, dans son ensemble, change peu. Tout le début du siècle est marqué par une série d'épidémies (fièvre jaune, variole...). Ce pays, de croissance démographique faible, est peu touché par les migrations internationales à la différence d'autres pays d'Amérique Latine.

- Epoque de Jimenez

Jimenez veut rentabiliser le pays, et pour ce faire, développer l'infrastructure du pays (routes, canaux, irrigation...). Cette époque correspond à une période d'immigration italienne, espagnole (à peu près 500.000 personnes) constituant un potentiel d'actifs important.

La population rurale, attirée vers les villes, participe à la croissance des villes (près de 60% de la croissance au cours de la période 1950-61). La manne pétrolière est redistribuée par l'intermédiaire d'une politique des prix subventionnés, ce qui se traduit par une absence d'inflation pendant trente ans.

Dans les années qui suivent la chute de Jimenez, une partie des immigrés, mal perçus par la population locale, rentre dans leurs pays d'origine, contribuant à l'accentuation du phénomène d'attraction "interne"; l'apport du monde rural à la croissance des villes s'accroît. Cette période dure jusqu'au choc pétrolier.

- Le choc pétrolier des années soixante-dix

Cette phase correspond à une augmentation des ressources financières du Venezuela, redistribuées mais gaspillées, provoquant de nombreux effets pervers nommés "vénézuélisation de l'économie".

L'inflation sur les cours devient énorme. Les produits essentiels continuent d'être subventionnés, leur coût de production est plus élevé que le prix auquel ils sont vendus. La production locale est peu à peu remplacée par des produits importés.

A ceci s'ajoute la surévaluation du bolivar, qui garde sa parité sur le dollar. Cette gestion de la manne financière ruine pratiquement les efforts précédents pour développer la petite industrie. Le Venezuela devient un pays à économie de rente, où la part des services et des importations est devenue énorme.

Le développement industriel du pays est surtout orienté vers la sidérurgie qui nécessite dans les zones peu peuplées (Guayana) le recours à des migrations de chantier importantes et instables. La concurrence des autres pays andins, la saturation du marché international de l'acier vont rapidement compromettre les plans de production prévus. Par ailleurs, le Venezuela se trouve confronté à des problèmes techniques qui accroissent les coûts de production. Là encore, le recours aux produits importés sera la solution.

Sous la présidence de Carlos Andrés Pérez, les investissements publics vont connaître une très forte croissance, ce qui est un facteur d'attraction pour l'ensemble des pays limitrophes, notamment la Colombie. Très rapidement, l'ampleur des programmes industriels d'infrastructure, les dépenses d'équipements à des coûts prohibitifs, dépassent les possibilités financières de l'Etat; le Venezuela s'endette. Faute d'effets productifs et face à une agriculture ruinée, la dépendance vis-à-vis de l'extérieur, surtout alimentaire, se renforce considérablement.

II. METHODOLOGIE DES PERSPECTIVES

A partir d'hypothèses sur la fécondité, la mortalité, les migrations internationales et l'évolution du nombre des clandestins, on tente de faire des perspectives de populations au niveau régional et urbain.

1.800 kilomètres de frontières communes et peu contrôlées avec la Colombie rendent l'estimation de l'émigration colombienne très difficile. Au niveau national, les évaluations vers 1980 vont de 500.000 à 4,5 millions de migrants, chiffres très exagérés dans la fourchette haute qui, sur une population de treize millions d'habitants, correspondrait à des fluctuations trop importantes pour être réelles. En fait, cette immigration colombienne a subi une forte décroissance avec la crise, confortant plutôt les hypothèses basses sur le volume de ces mouvements. La migration internationale se localise rapidement par zones géographiques, la migration interne est plus complexe à évaluer.

Plusieurs travaux prospectifs ont été réalisés à la demande des Ministères du Plan et du Développement Urbain (CORD, PLAN, MINOUR) suivant un schéma original (voir tableau).

Les premières perspectives régionales et urbaines comprenaient l'ensemble des villes (145) et les parties rurales des districts. En 1983, les nouveaux programmes prospectifs concernaient les soixante quinze villes de plus de 20.000 habitants. Des changements d'hypothèses, surtout sur les migrations externes et internes, de la période 1971-1981, ont été effectués, tout en gardant la cohérence du système.

Sur le plan des migrations externes, le volume a été plus faible que prévu. Quant aux migrations internes, on a assisté à une réorientation des flux et en particulier l'aire métropolitaine de Caracas a connu un solde négatif, ce qui a posé de nombreux problèmes d'ajustement des hypothèses des différents types de migration. Le travail consiste à modifier les hypothèses de migrations externes et internes en volume et l'orientation des flux. Deux options sont prises:

Première option :

Les migrations externes, compte tenu de la situation du Vénézuéla et des problèmes importants, diminuent fortement jusqu'à l'an 2000. On ramène leur volume à 100.000 et les soldes externes sont annulés, et on réduit l'attraction de l'aire métropolitaine de Caracas.

Deuxième option :

Les flux des migrations externes sont réorientés vers la région centrale, et on réduit également l'attraction de l'aire métropolitaine de Caracas.

Pour les migrations internes, le solde de l'aire métropolitaine est estimé à 100.000, on garde la même tendance et les mêmes volumes mais on réoriente les flux.

Première option :

L'accroissement des flux vers la région centrale reste positif de même que celui vers Caracas (flux estimé sur la période 1971-1981).

Deuxième option :

L'optique du plan est la déconcentration des grandes villes et la réorientation vers les petites villes.

Lors des premières perspectives, on n'envisageait pas que Caracas puisse subir le phénomène de déconcentration du centre ville des grandes villes européennes, or il semble qu'il ait marqué dès le début des années 1970 la croissance de la capitale vénézuélienne.

Par ailleurs, les perspectives ne tiennent pas compte de l'aspect financier de la ville dans un contexte pourtant où le prix de la terre augmente très vite. La population va aussi s'installer dans les vallées secondaires où le prix du terrain est moins élevé. Celles-ci connaissent des taux d'accroissement de population de 10 à 30%, tandis que celui de Caracas n'est que de 3%.

De plus, un transfert d'emplois sur la vallée centrale, dû à une décision gouvernementale, joue à plein dans la migration du centre vers la périphérie où l'on vit mieux.

III. LES SYSTEMES REGIONAUX DE MARACAIBO ET GUYAMA

La région de Zulia et Guyana représente 16% de la population totale au dernier recensement national.

On cherche à attirer et à retenir des populations dans cette partie externe du pays. En effet, les migrations internes et externes y ont été massives et ont joué un rôle décisif sur le taux de croissance de la population.

Dans les années 1970, c'est une véritable vague humaine qui arrive dans la région de Guyana. Les trois districts pétroliers de Zulia (Maracaïbo, Bolivar et Baralt, sièges des plus grandes agglomérations urbaines de la région) ont reçu un flux net de 20.000 migrants entre 1936 et 1941, 110.000 entre 1941 et 1950, 150.000 entre 1950 et 1961, mais 26.000 seulement entre 1961 et 1971. L'apport migratoire à la croissance des villes représente de 60 à 80% dans les années 1935/50 et de 30 à 50% dans les années 1950/71.

A Guyana, la ville nouvelle, partie en 1950 d'une population de 4.000 habitants en possède aujourd'hui 320.000 dont plus de 50% sont des migrants. Ceux-ci se sont accrus à un rythme de plus de 15.000 par an entre 1970/80. Dans les autres zones urbaines de cette région, la migration, bien que moins importante, n'est pas à négliger. La population de Ciudad Bolivar, 180.000 habitants, est composée pour un tiers par des migrants, cette proportion étant d'un cinquième pour Upata (35.000 habitants) et un quart pour Tucupita.

Ces migrants viennent des états et des régions proches (Falcon, Lara ou états andins pour Zulia, de la région Nord orientale pour Guyana). Dans 60% ou plus des cas, il s'agit de migration de courte ou moyenne portée à laquelle s'ajoute un autre courant venant du centre du pays qui peut représenter de 10% pour Zulia à 20% pour Guyana. Cette mobilité s'est déclenchée, fondamentalement et presque exclusivement, à la suite de problèmes d'emplois (la crise du marché du travail dans le lieu de départ et l'offre ou la simple possibilité de trouver un poste dans le lieu d'arrivée). D'autre part, la possibilité d'un foyer d'accueil facilite indéniablement le nouveau migrant. Celui-ci est trois fois sur quatre un urbain (Guyana) de par le lieu d'origine ou le caractère des sites où il a séjourné en tant que migrant avant de se rendre dans cette région.

Zulia a eu le plus fort flux migratoire avant 1961 et devrait avoir une composante rurale plus importante. Il y a cependant d'autres éléments qui font la différence entre les deux régions. Dans le processus de peuplement tout d'abord, le développement urbain a été lié au XVIIIème et XIXème siècles à l'agriculture d'exportation (café, cacao) pour Zulia, une fois cette économie épuisée l'exploitation du pétrole a provoqué une croissance explosive de tout petits centres urbains de la côte orientale et en créa d'autres de toutes pièces. Maracaïbo a bénéficié du processus économique en servant tout d'abord de lieu de commercialisation et de port de sortie de la production agricole et ensuite de centre de services pour l'activité pétrolière.

Par contre, à Guyana, la nouvelle agglomération de Ciudad Guyana a été planifiée pour accompagner un programme industriel de portée nationale (sidérurgie, aluminium). La ville a grandi tout d'abord en réduisant les petits réseaux urbains qui existaient dans la région, ensuite en attirant une migration ouvrière et populaire du Nord-Est et une migration de personnel qualifié du centre du pays à l'étranger.

Ciudad Bolivar, le plus ancien centre régional d'envergure, continue à grandir même s'il ne représente aujourd'hui que la moitié de la population de la cité planifiée.

La population d'origine étrangère est particulièrement présente dans les grandes villes de ces deux régions. Au début de cette décennie, entre 7 et 8% de la population vivant à Maracaïbo et Ciudad Guyana étaient nés à l'extérieur du Vénézuéla. Cependant, les migrations étrangères réelles sont vraisemblablement plus élevées au Zulia mais moins facilement repérables car elle sont composées de colombiens dont une grosse partie est en situation de séjour irrégulière.

Bref, région historique, région planifiée, le Zulia et la Guyana, Maracaibo et Ciudad Guyana paraissent avoir joué et jouent encore le rôle de filtre de migrations sur Caracas. Et de ce fait, continuent à entretenir un équilibre que les planificateurs devraient bien prendre soin de conserver.

IV. LES PERSPECTIVES REGIONALES EN TUNISIE - ESSAI DE COMPARAISON

Les problèmes sont différents entre le Vénézuéla et la Tunisie. La Tunisie est une plaque tournante dans le bassin méditerranéen. La population tunisienne (recensement de 1984 : 6,966 millions) est essentiellement concentrée sur la côte (le relief plat de ce pays permet une bonne pénétration à l'intérieur). 60% de la population se concentre sur 20 à 25% de la superficie du pays.

La population urbaine représente 50% du total de la population, la population est jeune avec une forte fécondité malgré une politique de limitation des naissances.

La Tunisie est un pays d'émigration et non d'immigration comme le Vénézuéla. 300 à 350.000 tunisiens sont hors du territoire. La migration apparaît être une solution provisoire au problème de l'emploi.

Le problème de l'emploi et de la satisfaction de la demande additionnelle d'emploi rejoint le problème de la projection de population et la place qu'elle trouve dans les perspectives de développement et le plan de développement. Les opérations de recensement de population sont faites pour obtenir la situation du moment, elles constituent la base de référence des projections démographiques qui fournissent le cadre théorique de la planification économique.

Pour la Tunisie, le souci primordial est le développement régional, au point qu'il a été créé un Commissariat Général au Développement Régional.

Les projections régionales de population nécessitent par conséquent le choix d'un indicateur pour la mesure de l'intensité ou des flux migratoires entre les différentes régions.

Pour cela, on prend le flux migratoire absolu, le flux de migrants net pour chaque unité présente en effet l'inconvénient d'être un solde et de ne pas rendre compte des modifications par âge et sexe des différentes unités que les flux migratoires entraînent. On cherche donc un indicateur probabiliste : ici la probabilité de sortie calculée sur une période de cinq ans, en rapportant les effectifs migrants pour un âge et un sexe donné à la population entière de cet âge et sexe qui a été soumise au même risque.

La notion de quotient de sortie par âge et sexe de chaque région et chaque flux opère la répartition de la migration par addition ou soustraction suivant les différentes unités.

Cette méthode est limitée car elle ne permet pas d'introduire beaucoup de variantes du point de vue hypothétique sur les tendances futures de cet indicateur sur la migration (les quotients de sortie sont considérés constants).

Il est possible d'introduire des hypothèses sur la fécondité et la mortalité mais pour la migration le nombre de matrices de quotients de sortie de chaque région vers d'autres régions à mettre au point apparaît un travail particulièrement complexe, sans assurance d'un résultat cohérent avec les tendances régionales, le système de calcul est assez rigide et ne paraît utilisable qu'à très court terme.

Les observations sur la Tunisie ne s'appliquent pas ailleurs. Les années 1960 correspondent à une période de libéralisme. Au cours de la période 1970-75, la région de Tunis et la région du Sud sont bénéficiaires de tous les flux migratoires. Actuellement, malgré les essais de développement régional équilibré, la région côtière est excédentaire au détriment de l'intérieur du pays.

Quand on fait des projections, et surtout des projections régionales où l'on fait intervenir la variable migration interne, on ne peut donc pas faire de projections à très long terme. Surtout dans ce modèle de projection où il est difficile de prévoir plusieurs scénarios dans l'évolution de ces quotients de sortie de chaque région vers d'autres régions, par âge et par sexe. Pour cela, on se limitera à des périodes de dix ans pour les projections régionales. Les projections nationales peuvent être plus longues.

DEBAT

Question - Quel est le devenir des perspectives régionales en Tunisie ? Comment sont-elles réutilisées ensuite ? Ont-elles un impact sur les décisions prises pour les politiques d'aménagement ? Peuvent-elles constituer un bon guide pour l'action puisqu'il est difficile d'élaborer des perspectives de moyen terme ?

Réponse - Les projections régionales fournissent un canevas de données en matière de population, au Ministère du Plan. Ces données servent essentiellement pour analyser l'évolution de la répartition de la demande additionnelle d'emplois. Car l'objectif de plein emploi est un souci qui remonte au plan de 1962 et se retrouve aujourd'hui.

La Tunisie doit s'attendre à une demande de 64.000 emplois chaque année, or le développement économique au cours du sixième plan (1982-86) ne pourra satisfaire que 45.000 emplois.

Que va-t-on faire du solde ? Les pouvoirs publics disent que ce solde peut être résolu par le placement des demandeurs d'emplois à l'étranger. Mais le marché européen est restreint.

Les projections régionales tentent d'estimer leur répartition afin de développer des pôles d'attraction. Mais elles servent, également, pour la politique économique du pays, au travers de l'Agence de Promotion des Investissements. Cette agence fait un quadrillage du projet en cinq ans à régime préférentiel différentiel. Elle définit des régions prioritaires pour un investissement industriel qui doit satisfaire la demande additionnelle et maintenir la population dans son lieu d'origine.

Les informations des projections régionales peuvent ainsi servir pour ces établissements et institutions, mais également pour la planification de l'éducation.

Pour le Vénézuéla

- Les perspectives régionales sont élaborées pour des objectifs à court terme et peuvent être remises en cause rapidement. Elles servent, notamment à actualiser la carte électorale.

- Pour le moyen terme (cinq et quinze ans), la base du travail est le développement urbain. On cherche à situer la population pour investir dans les régions peuplées et créer les infrastructures urbaines.

- L'objectif de recherche est sur le long terme (cinquante ans). Elle s'intéresse à l'ensemble des générations de femmes qui vont mettre des enfants au monde et renouveler la population, leur évolution ne dépend que des hypothèses de fécondité et de mortalité.

L'introduction des hypothèses sur les migrations donne souvent des résultats "folkloriques". La fécondité reste le facteur dominant dans le résultat final. Un léger déplacement dans l'hypothèse de fécondité ne se ressent pas sur vingt ans mais sur soixante dix ans, elle peut entraîner des variations de population de 10 à 25 millions. L'aspect recherche intéresse peu la planification.

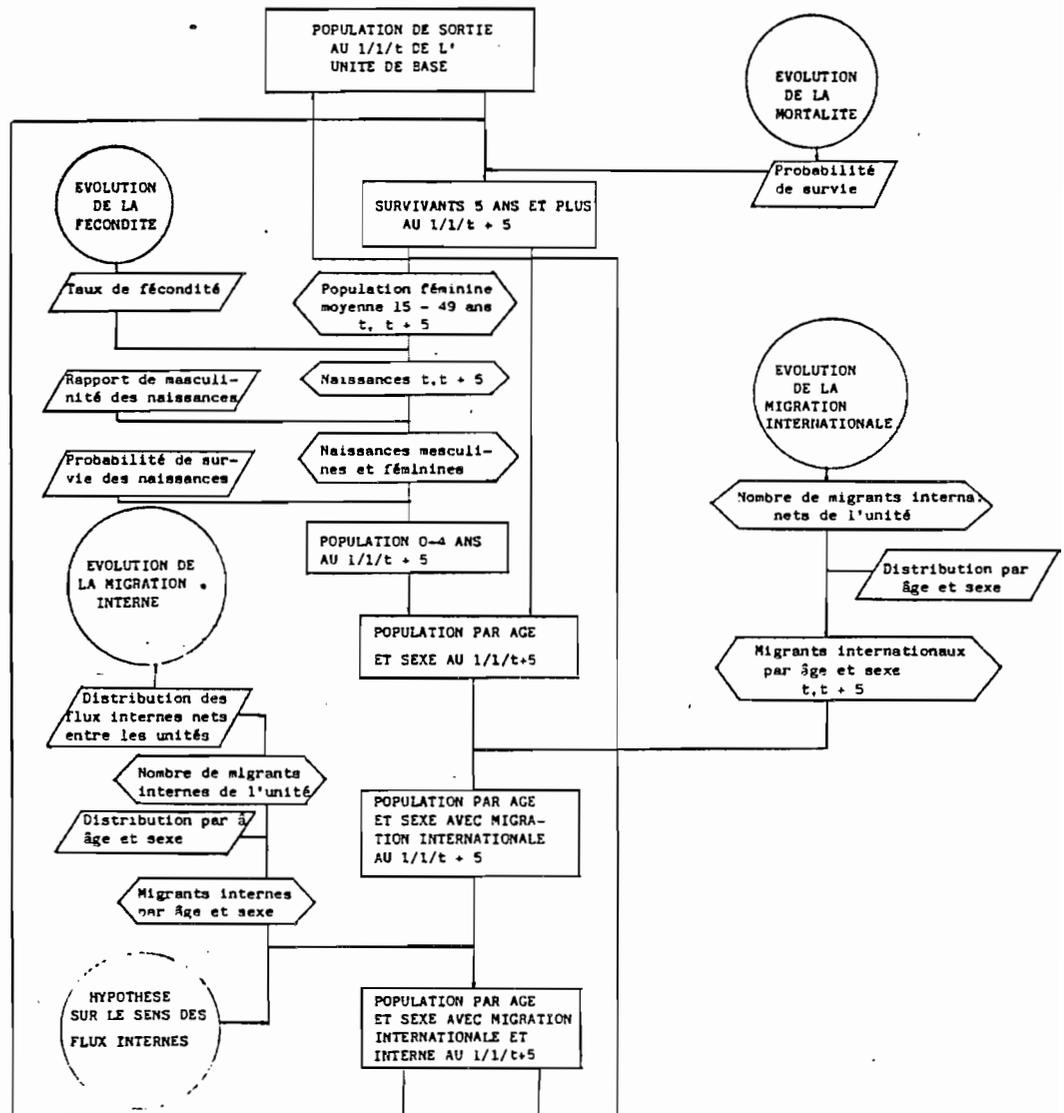
Question - Quelle est la politique de demande d'emploi en Tunisie par rapport au devenir des immigrés ?

Réponse - La demande additionnelle est de 64.000 mais les projections sont faites en population fermée. Pour trouver une situation aux jeunes arrivants sur le marché de l'emploi (à peu près 300.000 chômeurs dans le pays), on prend une décision après coup.

- Le retour éventuel des émigrés avec les membres de leur famille est prévu avec l'Office de l'Emploi, qui aide les travailleurs à s'installer, à créer leur propre entreprise.

L'indice conjoncturel de fécondité actuel est 5,2, le taux brut de reproduction est de 2,6 ; c'est-à-dire qu'une femme tunisienne se fera remplacer par 2,6 (ou 10 par 26), en France ce chiffre est inférieur à 1.

Le problème auquel se trouve confronté la Tunisie est le croît démographique, accentué par la baisse de la mortalité. Le taux brut de mortalité n'est pas significatif. Il est de 7 en Tunisie et de 10 en France, mais le tiers des décès en Tunisie sont des enfants de moins d'un an alors qu'en France 18% de la mortalité concerne une population âgée de plus de 60 ans. Il faut donc regarder la structure par âge de la population et non le niveau de mortalité.



EXEMPLE DE CALCULS PERSPECTIFS POUR UNE UNITE DE BASE
 INTEGRANT SYSTEMES DE MOBILITE INTERNE ET INTERNATIONALE
 PASSAGE DU TEMPS (t) AU TEMPS (t+5)



SÉMINAIRE EHESS :

CHANGEMENTS DEMOGRAPHIQUES
EN AFRIQUE ET EN AMERIQUE LATINE

*

ANNÉE 1984 - 1985

JUIN 1987

EHESS

ORSTOM