

PROJETS DE DÉVELOPPEMENT POLITIQUES MIGRATOIRES ET MIGRATIONS

Philippe ANTOINE

Introduction et commentaires

Les projets de développement sont nombreux dans le Tiers Monde, mais les démographes sont rarement appelés à se prononcer sur les effets et l'impact démographique de ces projets, ni sur les effets des décisions politiques en matière de migration.

Pourtant les liens entre les migrations internes et la répartition spatiale de la population sont perçus par les pouvoirs publics comme des sujets démographiques majeurs tant par leurs implications politiques que par leurs répercussions sur le développement. La plupart des pays ne sont pas satisfaits de la répartition spatiale de leur population, car cette distribution inégale de la population entre en conflit avec les objectifs du développement.

Les politiques en matière de migrations internes visent pour principaux objectifs à :

- ralentir la migration des campagnes vers les villes, en encourageant le développement rural, en dressant des obstacles aux déplacements ;
- développer des pôles attractifs comme les villes moyennes ou des grands projets d'aménagement.

P. GUBRY nous montre les préoccupations des pouvoirs publics au Cameroun dans ce domaine et les réactions de la société civile à ce discours. Il attire notre attention sur les discordances entre les causes repérées et les solutions préconisées. Les mesures envisageables, dans le domaine des politiques migratoires, sont de divers ordres, allant de la réforme agraire aux mesures favorisant l'amélioration de la productivité par mécanisation, la révolution verte, ou les travaux d'irrigation.

Le développement rural constitue un des espoirs permettant d'enrayer l'exode des campagnes. Certains gouvernements ont consenti, ou consentent encore, des efforts importants de développe-

ment rural, comme la redistribution des terres, les crédits aux paysans, les fournitures de semence pour des variétés à rendement élevé ou la mise en place des services sociaux améliorés. Jusqu'à présent ces efforts n'ont guère été couronnés de succès. Les programmes de développement rural comportent souvent des effets pervers. Ainsi les innovations agricoles nécessitent des capitaux et ne sont donc accessibles qu'aux gros agriculteurs. De plus ces innovations réduisent la demande de main-d'œuvre agricole, comme nous le verrons pour le Brésil (C. AUBERTIN et H. RIVIERE D'ARC).

La colonisation de terres neuves doit encourager la migration vers des zones rurales peu peuplées. Ces programmes obéissent à différentes motivations, et ils visent, au-delà des préoccupations de répartition de la population, à l'augmentation de la production agricole, ou à la redistribution des terres. Dans de nombreux pays, comme le Brésil ou l'Indonésie, le gouvernement a recruté et pris en charge les migrants pendant les premières années de l'installation. Le coût de telles réalisations est particulièrement élevé. De nombreux projets de ce type ont échoué car une part importante des migrants ont abandonné ces nouvelles terres au bout de quelques années, les rares équipements mis en place ne suffisaient pas à compenser l'isolement. Ces projets absorbent tout au plus l'accroissement naturel de la région concernée par le désengorgement humain. Enfin on peut se demander si le coût par colon n'est pas bien moindre lorsque la migration s'opère "spontanément".

J. LOMBARD et M. GARENNE nous présentent le point sur les migrations Sereer vers le projet des Terres Neuves au Sud-Est du pays, migration d'une zone densément peuplée (85 h. au km²) vers une zone peu dense (5 h./km²). Le projet a été entrepris en 1972. Leur observation réalisée 15 ans plus tard dans le cadre d'un travail pluridisciplinaire permet de dresser un bilan démographique : l'impact direct de l'immigration sur la zone de départ est faible, le total des migrants ne représente que 5 ans d'accroissement démographique de la zone de départ. Dans la zone d'arrivée les objectifs assignés ont été tout juste atteints environ 1 000 ménages. Les auteurs montrent bien dans ce cas précis, à l'aide d'une solide analyse exposée en annexe, le faible impact démographique d'un projet relativement coûteux (700 000 F CFA par famille). Cependant il faut noter que les rendements agricoles sont nettement meilleurs dans cette zone que dans celle de départ. Coûteux pour l'Etat, le projet s'avère rentable pour les agriculteurs allochtones qui ont su s'implanter efficacement.

Dans d'autres pays la colonisation de terres vierges s'opère plus spontanément, comme par exemple en Côte-d'Ivoire. Les nouveaux planteurs mettent en valeur de nouvelles terres après avoir défriché la forêt, mais ces installations se font d'ailleurs aux dépens de l'environnement et de l'équilibre écologique. Cette course à la terre, engendrée par le développement agricole basé sur le café et le cacao, conduit à une raréfaction des terres, facteur limitant des systèmes traditionnels. A. YAPI et T. KOUADIO s'interrogent dans leur communication sur les interrelations entre la saturation foncière et les migrations. Une zone d'accueil, dans la boucle du cacao, autrefois prospère, se dépeuple aujourd'hui. Ils nous présentent une recherche qui a pour but de guider l'action des pouvoirs publics afin de redonner une activité agricole de substitution aux populations de la boucle du cacao. Dans ce cas la recherche ne vise pas à évaluer l'impact d'un projet mais à aider à la formulation de solutions. La migration récente d'une partie de la main-d'œuvre ne semble pas constituer un obstacle à la mise en place de nouvelles activités agricoles qui restent à définir.

L'inversion des flux migratoires dans certaines régions et la conquête de nouvelles terres ont largement été abordées par les trois communications concernant le Brésil présentées respectivement par C. AUBERTIN, H. RIVIERE D'ARC et P. HAMELIN. On change de continent et l'on change d'échelle : le projet des Terres Neuves au Sénégal concernait 1 000 ménages, P. HAMELIN nous parle des 100 000 familles mobilisées par les projets de la transamazonienne. Cependant, selon lui, ces projets de développement se heurtent à l'indisponibilité de la force de travail - aussi bien en quantité qu'en qualité - en raison, en particulier de l'absence d'un minimum d'infrastructures médicales, scolaires, routières. Les femmes sont les premières à supporter les conséquences de ces conditions de vie difficiles dont le haut niveau de mortalité infantile constitue un bon révélateur.

Pour C. AUBERTIN les migrations - excellent indicateur, par ailleurs, de la santé des économies rurales -, constituent à l'échelle du Brésil un mode de régulation sociale. L'auteur attire notre attention sur la difficulté d'identifier les impacts des projets de développement et des politiques migratoires. Comment faire la part des choses entre ce qui ressort :

- de la volonté des pouvoirs publics,
- des actions effectivement entreprises,
- des réactions "spontanées" des populations vis-à-vis du projet,
- de l'ensemble des phénomènes qui interviennent, directement

ou indirectement, tant au niveau national qu'au niveau micro-régional, dans la sphère du social ou dans les données physiques ?

Le Centre-Ouest brésilien est présenté par les pouvoirs publics comme une région solution : 1/4 de la superficie du pays et seulement 7 % de la population en 1980 (8 millions d'habitants). Deux types de projets sont distingués : ceux concernant l'Amazonie à objectif de peuplement et de réorientation des flux urbains vers le rural et ceux concernant les *cerrados*, sols pauvres qui, moyennant de lourds investissements, connaissent une production compétitive sur les marchés internationaux. L'analyse à un niveau macro des flux permet de montrer que c'est une ancienne zone de colonisation de terre qui expulse maintenant de la main-d'œuvre ; mais ces migrants sont plus sensibles à l'attrait des métropoles, et de Sao Paulo en particulier, qu'à celui des projets amazoniens.

Quel est l'impact des projets de développement ? La rentabilité des *cerrados* (grandes exploitations) reste à démontrer, le soja peut être à son tour victime des cours internationaux. Les fronts pionniers n'ont pas permis de réorienter les flux migratoires. C. AUBERTIN préconise des projets de développement qui favorisent la petite propriété et non ceux favorables aux grands propriétaires terriens.

H. RIVIERE d'ARC s'attache à une autre région du Brésil plus démunie, le Nordeste. Le Nordeste est une région d'émigration où, par ailleurs, les zones urbaines croissent bien plus rapidement que les zones rurales. L'histoire économique du Nordeste a été influencée par la création de la Sudene en 1958 après la grande sécheresse de 1988. Ce projet privilégiait l'implantation d'entreprises agricoles et surtout la création de pôles industriels. Une des principales conséquences de ces mesures réside dans la formation de village-rues où les migrants s'offrent à la fois sur les marchés du travail urbain et rural.

L'ampleur des déplacements de population et l'inadéquation entre l'offre de travail dans l'industrie moderne et l'absence de qualification de la majorité des migrants ont conduit à l'existence d'une véritable "année de réserve". Certains sociologues parlent d'une "horde errante" qui aurait des difficultés d'identification ; selon eux ces migrants constituent une "classe inachevée" qui ne s'implique pas dans les luttes urbaines, alors qu'ils sont les premières victimes de la violence faites aux pauvres.

Le Brésil est confronté à des migrations désordonnées, et le seul projet spécifique en ce domaine est l'opération amazonienne dont le bilan est perçu différemment selon les auteurs. Le problème reste

celui de la capacité des villes à absorber les nouveaux venus, et la capacité des campagnes à les retenir.

Parfois des politiques plus radicales sont mises en œuvre. Ainsi certains pays prennent des mesures pour assurer le retour des migrants ruraux ou décourager leur venue dans les villes. En Amérique latine, en Asie ou en Afrique, une des pratiques courantes consiste à démolir les installations précaires de baraques. La politique du bulldozer donne rarement les résultats escomptés. Les déguerpis s'installent rapidement sur d'autres terrains inoccupés. On ne s'attardera pas non plus sur les mesures de contrôle des migrations par des systèmes de passeport interne ou d'expulsion radicale des "désœuvrés urbains" par les forces de police. Ces mesures non démocratiques, ne constituent pas, de toutes façons, des solutions à l'exode rural et au chômage urbain.

La décentralisation de l'industrie et le développement des villes moyennes offrent un autre champ de mesures visant à freiner la migration vers les grandes agglomérations. Ces décisions d'aménagement du territoire portent leurs fruits dans les pays développés, où des politiques incitatives de décentralisation des industries et du secteur tertiaire sont mises en place. Dans les pays du Tiers Monde, la création de villes nouvelles (Abuja, Yamoussoukro) où l'encouragement de la croissance des villes moyennes n'ont pas produit, jusqu'à présent, les effets escomptés. Bien souvent, le développement des villes moyennes constituent un accélérateur à l'exode rural et l'effet provoqué est contraire à l'effet attendu.

Face à l'ampleur de la croissance urbaine, certains gouvernements ont choisi d'aider à l'insertion des migrants en ville et d'améliorer les possibilités d'accès aux logements et de favoriser l'emploi urbain. Toutefois la politique de construction de logements bon marché destinés aux plus démunis n'a guère porté ses fruits. Les loyers demandés pour ces logements sont parfois trop élevés, et dans bien des cas, ces logements ne vont pas à leurs attributaires initiaux ; ils sont occupés plutôt par les classes moyennes.

Dans le domaine de l'habitat urbain d'autres politiques, moins coûteuses, sont retenues, comme celle d'assainir et d'aménager les quartiers spontanés, tout en régularisant la situation des occupants. Ces derniers, garantis dans leurs droits fonciers, peuvent alors investir davantage dans l'amélioration de leur logement. Les projets de trames assainies représentent un autre volet des méthodes d'auto-assistance aux habitants les plus pauvres des villes. L'Etat aménage succinctement de nouvelles parcelles (alimentation en eau,

électricité, voirie minimum) et vend ou loue les parcelles, laissant les acquéreurs construire leurs logements en recourant à la main-d'œuvre familiale ou à des tâcherons. Le coût de l'habitat est alors moins élevé pour la communauté mais l'inconvénient majeur de ces projets (Dakar, Nairobi...) réside dans leur implantation. Ces nouvelles zones d'habitat se trouvent très éloignées du centre ville, et l'absence d'infrastructures conséquentes (santé publique, transport, scolarisation, occupation des jeunes) pose de nombreux problèmes à ces banlieues un peu artificielles.

Dans l'ensemble, les pouvoirs publics des pays du Tiers Monde restent impuissants à maîtriser les facteurs qui influencent les migrations. Ils ne sont pas maîtres de la stratégie des firmes industrielles ni des prix des produits au niveau des marchés internationaux. Le constat ne pousse guère à l'optimisme. Il faut s'appuyer sur les expériences passées pour mieux mettre en garde contre les effets pervers des projets. Il convient aussi de s'interroger sur les effets attendus d'un projet de développement. Les attentes divergent en fait suivant les acteurs en présence :

- les pouvoirs publics ;
- les entreprises nationales ou internationales ;
- les agences de développement ;
- les populations autochtones des régions concernées ;
- les populations migrantes.

Quelle était l'attente de chacun de ces acteurs ? Quels sont les effets à court terme et à long terme ? Quels critères d'évaluation retenir et à quel niveau : au niveau macro (flux démographiques et économiques) ou niveau micro (coût par ménage, amélioration de la situation selon les ménages) ?

Est-ce que le démographe n'est pas démuné face à ces questions ? Dans d'autres domaines comme celui de la fécondité, nous possédons des outils qui nous permettent d'analyser le phénomène et d'attribuer par exemple ce qui relève des effets de structures, des effets de variation du calendrier de la nuptialité, ou de la contraception. De même pour la mortalité, nous savons isoler une cause de mortalité parmi les autres causes. Dans le cas des migrations, qui peut prédire quelle aurait été l'orientation des flux en l'absence d'un projet de développement ? Au Sénégal, par exemple, une analyse sur le long terme montre une avancée des cultures arachidières vers le Sud-Est (1). A un moment ou à un autre, les "Terres Neuves"

(1) Voir BONNEFOND Ph. et COUTY Ph. Sénégal : passé et avenir d'une crise agricole. Revue Tiers Monde. Tome XXIX n° 114 - avril 1988, pp. 319-340.

auraient été occupées, et certainement à un moindre coût. Par ailleurs le phénomène est entièrement réversible : des régions d'immigration peuvent devenir quelques années plus tard des pôles d'émigration.

Au-delà des questions démographiques, on doit s'interroger sur la finalité des projets et des politiques migratoires. N'a-t-on pas longtemps cherché, par une politique implicite de dépérissement des campagnes, à profiter d'une main-d'œuvre urbaine à bas prix ? Aujourd'hui ne cherche-t-on pas, au contraire, à enrayer la croissance des grandes agglomérations (en Afrique, en particulier) à travers les politiques d'ajustement structurel qui ont parmi leurs conséquences une chute rapide des revenus des salaires urbains, et un "dégraissage" important du personnel de la fonction publique et des entreprises (2) ? Ne risque-t-on pas d'arriver à un nivellement des revenus par le bas entre la campagne et la ville ? Ces politiques anti-sociales devraient se traduire par un renversement des flux et une modification des comportements individuels et familiaux, conséquences qu'il serait souhaitable de pouvoir mettre en évidence rapidement.

(2) Voir DURUFLÉ G. L'ajustement structurel en Afrique. Karthala 1988, 205 p.