



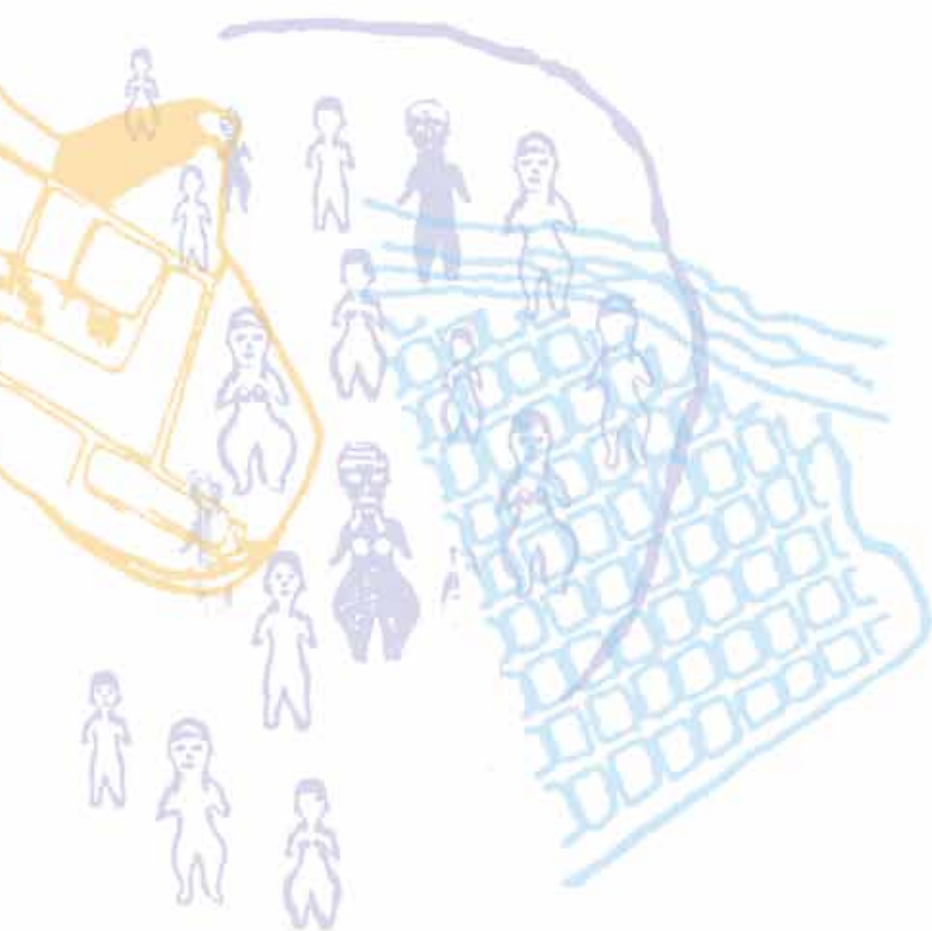
Population, territoire et développement durable



NATIONS UNIES

CEPALC





Population, territoire et développement durable



NATIONS UNIES



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Délégations Régionales de Coopération
Côte Sud, Brésil, Pays Andins

Alicia Bárcena
Secrétaire exécutive

Antonio Prado
Secrétaire exécutif adjoint

Dirk Jaspers_Fajjer
Directeur du Centre latino-américain et des Caraïbes de démographie (CELADE) -
Division de la population de la CEPALC

Ricardo Pérez
Directeur de la Division des documents et des publications

Ce document a été élaboré sous la direction de Dirk Jaspers_Fajjer, Directeur du Centre latino-américain et des Caraïbes de démographie (CELADE) - Division de la population de la CEPALC, avec la coordination de Paulo Saad, Chef de la Section de la population et du développement du CELADE-Division de la population de la CEPALC, et de Jorge Rodríguez V., assistant à la recherche dans cette section. Les fonctionnaires et consultants ci-après du CELADE-Division de la population de la CEPALC ont également prêté leur concours à cette initiative: Mario Acuña, Guiomar Bay, Sebastián Carrasco, Fabiana Del Popolo, Nicolás Diestre, Rodrigo Espina, Daniela González, Ciro Martínez, Jorge Martínez, Miguel Ojeda, Leandro Reboiras, Magda Ruiz, Alejandra Silva, Magdalena Soffia, Fernanda Stang, et Miguel Villa. Les fonctionnaires et consultants suivants de la CEPALC ont aussi participé à l'élaboration du document: Rudolf Buitelaar, Luis Mauricio Cuervo, Luis Riffo et Alicia Williner, de l'Institut latino-américain et des Caraïbes de planification économique et sociale (ILPES); Javier Meneses et Adrián Rodríguez, de la Division du développement de la production et des entreprises; Martín Hopenhayn, Carlos Maldonado et Daniela Trucco, de la Division du développement social; Ricardo Jordán et Raquel Szalachman, de la Division du développement durable et des établissements humains, et Juan Carlos Ramírez, du bureau de la CEPALC à Bogota. Martine Dirven, ex-directrice du Groupe du développement agricole de la Division du développement de la production et des entreprises a également prêté son concours. Par ailleurs, nous remercions le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) de l'appui prêté à cette étude.

Ce document est une synthèse de la publication *Población, territorio y desarrollo sostenible* (LC/L.3474(CEP.2/3)).

Ce document a été traduit et publié en français grâce au soutien financier de la Coopération française.

Table des matières

| | | |
|-------|--|----|
| I. | Présentation | 5 |
| II. | Concepts cardinaux et délimitations clés..... | 11 |
| III. | Migration: intensité et effet de redistribution de la population à l'échelle des DAM et des DAME | 15 |
| IV. | La sphère rurale: modernisation inégale et exode de la population..... | 19 |
| V. | Le peuplement des zones à faible densité démographique en Amérique latine | 25 |
| VI. | Les zones frontalières: Territoires en jeu..... | 33 |
| VII. | Les inégalités régionales au sein des pays: le rôle de la migration interne | 35 |
| VIII. | Urbanisation soutenue: entre le fonctionnel et le déficit | 43 |
| IX. | Système de villes: un univers en expansion avec des asymétries persistantes | 49 |
| X. | Les grandes villes: tendances, mutations et défis | 57 |
| XI. | Constats, messages et discussion pour l'élaboration de politiques..... | 63 |
| | Bibliographie | 89 |

I. PRÉSENTATION

Le Comité spécial de la CEPALC sur la population et le développement a été créé durant la vingt-cinquième session de la CEPALC et a tenu sa première réunion à l'occasion de la session suivante, effectuée à San José, en avril 1996. L'objectif de ce Comité est de garantir une mise en oeuvre, un suivi et une révision adéquats du Plan d'action régional de l'Amérique latine et des Caraïbes sur la population et le développement, ainsi que d'analyser la situation de la région en matière de population et les aspects liés à l'exécution et à l'institutionnalisation des politiques et des programmes dans ce domaine (CEPALC, 1996, paragraphes 78 et 99).

Dans l'accomplissement de ce mandat, le Comité a évalué périodiquement l'application du Plan d'action régional et du programme d'action de la CIPD et a abordé plusieurs aspects importants du rapport qui existe entre la population et le développement tels que les questions de population, la santé reproductive et la pauvreté (1998), la population, la jeunesse et le développement (2000), la vulnérabilité sociodémographique : risques nouveaux et anciens pour les communautés, les ménages et les personnes (2002), la population, les droits humains et le développement (2006), les transformations démographiques et leur incidence sur le développement de l'Amérique latine et des Caraïbes (2008), et, plus récemment, la population, le développement et la santé, y compris la santé sexuelle et reproductive (2010).

À la trente-troisième session de la CEPALC, tenue à Brasilia du 30 mai au 1er juin 2010, celle-ci a adopté la résolution 657 (XXXIII) intitulée « Comité spécial de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes sur la population et le développement », dans laquelle

elle prend note des accords sur le thème Population et développement: actions prioritaires pour la période 2010-2012, adoptés à la réunion du Comité spécial de la CEPALC sur la population et le développement tenue à Santiago du 12 au 14 mai 2010.

Au point 24 de ces accords, il est convenu que, lors de sa prochaine réunion ordinaire qui aura lieu en 2012, le Comité spécial analysera la question Population, territoire et développement et demande également au Secrétariat, avec le soutien du Fonds des Nations Unies pour la population, de se charger de la préparation des documents de fond correspondants.

Afin de répondre à la demande formulée par les pays, le Centre latino-américain et des Caraïbes de démographie (CELADE)-Division de la population de la CEPALC a élaboré le présent document contenant une synthèse, qui met en avant des éléments et des orientations propres, d'une étude plus étendue et plus détaillée qui sera également présentée et analysée à la réunion du Comité spécial de la CEPALC sur la population et le développement qui se tiendra en 2012.

Ce texte a pour objet de présenter une description actualisée des tendances, des contextes et des débats actuels en matière de population, de territoire et de développement durable, et d'en étudier les rapports avec les politiques publiques. Cette étude comporte trois axes: les deux premiers constituent la colonne vertébrale des chapitres empiriques (III à X) et le troisième est au cœur du chapitre final. Le premier axe est la présentation et le suivi, sur la base de l'information la plus récente disponible, y compris certains recensements de la décennie 2010, des modèles de localisation et de mobilité spatiale de la population latino-américaine, notamment par rapport à certains types de territoire. Le deuxième axe est l'étude des rapports entre ces schémas et le développement durable dans différents types de territoire présents en Amérique latine et dans les Caraïbes. Le troisième axe correspond à la réflexion et à la proposition de politiques visant à promouvoir des relations harmonieuses et synergiques entre la localisation et la mobilité spatiale de la population et le développement durable dans les différents types de territoire analysés.

Le document est donc structuré en onze chapitres dont le premier est cette présentation. Le chapitre II sert de cadre de référence à l'étude empirique. On y analyse et précise les concepts clés du document, à savoir la population, le territoire et le développement durable, à la lumière du document *L'heure de l'égalité: combler les écarts, ouvrir de*

nouveaux chemins (CEPALC, 2010a) ainsi que des études préalables réalisées en la matière par le CELADE-Division de la population de la CEPALC et d'autres divisions. On identifie également les interrelations générales existantes entre la dynamique démographique et le développement durable qui sont ensuite analysées plus en détail dans le texte. Le chapitre explique également la justification et suggère une façon opérationnelle d'aborder les types de territoire à analyser, à savoir les divisions administratives majeures (DAM) et les divisions administratives mineures (DAME), la sphère rurale, les zones à faible densité démographique, les zones frontalières ou transnationales, les régions (en tant que DAM), la sphère urbaine, les villes (localités de 20 000 habitants ou plus) en tant que système et les grandes villes (de 1 million d'habitants ou plus).

D'autres territoires importants, non compris dans cette liste, comme les bassins, les zones à risque environnemental, en particulier les plus vulnérables aux changements climatiques, et les zones protégées, sont également mentionnés, de même que les échelles et les approximations utilisées dans l'analyse.

Les chapitres empiriques (III à X) sont consacrés à la description et à l'étude des tendances et des rapports entre la population, le territoire et le développement durable, notamment en ce qui concerne les territoires choisis.

Le chapitre III expose, d'une manière générale, l'évolution de l'intensité de la migration et de l'effet redistributif de la population résultant de la migration, en particulier sur le plan interne, d'une perspective régionale et selon une approche nettement empirique. L'objectif est d'actualiser les connaissances existantes sur ce qui peut être considéré comme le rapport le plus classique et, dans le même temps, le plus fondamental, entre population et territoire. Cette connaissance sera utile pour mener à bien des études plus approfondies dudit rapport, ainsi que des analyses intégrales de la relation existante entre population, territoire et développement durable.

Le chapitre IV est consacré à l'analyse de la dynamique démographique dans les zones rurales de l'Amérique latine et de ses relations avec le territoire rural et son développement. Ce thème abordé dans les premiers chapitres thématiques, ce qui n'obéit pas au fait qu'on lui attribue une plus grande importance; en fait, un des principaux messages du présent

document est la nécessité de se préparer pour un avenir de plus en plus urbain. Toutefois, il n'est pas anodin de commencer par l'étude du territoire rural qui, par ailleurs, couvre la majeure partie de la superficie régionale dans le but de le rendre plus visible; en effet, ce type de territoire est souvent oublié ou délaissé en raison de l'importance croissante des zones urbaines latino-américaines sur le plan démographique, socio-économique, politique, culturel et médiatique.

Le chapitre V est, quant à lui, consacré à l'étude de territoires qui présentent des rapports très spéciaux vis-à-vis de la population et de sa dynamique. Il s'agit des « territoires à faible densité démographique » qui sont particulièrement sensibles aux processus de peuplement par la migration. Ce sont des zones apparemment rurales, mais dont la réalité est très différente de celle de la campagne, et ce, pour diverses raisons, par exemple, la majeure partie de leur population, actuellement en expansion, mais encore très exiguë, est souvent classifiée comme urbaine. Quoi qu'il en soit, cet examen a pour thématique centrale les relations complexes qui existent entre les différents habitants de ce type de zone (autochtones, résidents de longue date, colons récents et travailleurs saisonniers, entre autres), l'intensité et les modalités du peuplement, la nature des activités économiques et des principaux investissements, ainsi que les équilibres écosystémiques. Ces territoires jouent, depuis quelques années, un rôle politique de premier plan et leur appréciation à l'échelon international et national a considérablement changé au regard de leur valorisation croissante dans les équilibres écosystémiques mondiaux, nationaux et locaux. Ils sont toutefois l'objet d'intérêts et de pratiques qui vont généralement à l'encontre de ces nouvelles perceptions.

Le chapitre VI aborde la question des zones frontalières, où se produisent des interactions et des mélanges entre peuples, traditions, législations, affaires, voire langues ou dialectes de deux ou plusieurs pays. Il s'agit de lieux où le dynamisme, les échanges et les opportunités coexistent, parfois de façon antagonique, avec le contrôle, l'asymétrie et les risques. Ces derniers concernent essentiellement la maltraitance, la discrimination, l'exploitation ou l'exposition aux maladies transmissibles, notamment les infections sexuellement transmissibles (IST), dont les principales victimes sont souvent les migrants. L'incorporation d'un chapitre spécifique sur les zones frontalières répond elle aussi à des raisons de type révérenciel, car celles-ci sont généralement reléguées à un second plan en raison d'une double confusion.

D'une part, après une période d'investissement public relativement important obéissant à des raisons géopolitiques, le sentiment qui prévaut actuellement est que les externalités positives résultant des frontières fonctionnent de manière naturelle, sous l'effet des forces du marché. Les données empiriques indiquent toutefois que cette présomption ne repose sur aucune base solide. Par ailleurs, la fluidité des frontières constitue souvent un frein aux capacités de gouvernance des États nationaux, qui se traduit par des institutions publiques généralement faibles et peu préparées pour faire face aux risques propres à ce type de zone. Ainsi, contrairement à la perception fréquente selon laquelle les zones frontalières sont des territoires privilégiés et dynamiques, la réalité est que beaucoup d'entre elles présentent une situation d'abandon, de manque de protection et de désordre qui oblige à repenser le traitement qui leur est accordé par les États, tant à titre individuel que conjointement, en leur qualité de pays voisins.

Le chapitre VII revient sur un thème formulé de façon ouverte et rigoureuse dans le document institutionnel de la CEPALC (2010a) *L'heure de l'égalité: combler les écarts, ouvrir de nouveaux chemins*. Il s'agit de la question des inégalités régionales, aiguës et persistantes, qui existent au sein des pays de l'Amérique latine et les Caraïbes et qui peuvent conduire à des pièges à pauvreté, voire, dans certains cas, à la violation de certains droits. Ce chapitre analyse les relations entre la dynamique démographique régionale, en particulier les migrations entre régions, et le développement inégal de ces dernières. À cet effet, il est fait référence à certains calculs et idées présentés dans le document *L'heure de l'égalité* et les facteurs démographiques sont analysés de façon plus approfondie, en particulier les disparités de la croissance de la population entre les différentes régions et les effets de la migration dans leur composition sociodémographique.

Les chapitres VIII, IX et X sont consacrés à l'analyse de la dynamique démographique des territoires urbains et le rapport entre celle-ci et les processus de développement économique et social des pays, dans le domaine urbain et dans différents types de ville. Le chapitre VIII est centré sur l'urbanisation. Bien que défini d'emblée en termes strictement démographiques, à savoir l'augmentation du pourcentage urbain, ce phénomène est analysé ici sous d'autres aspects (productif, socioculturel et politique) qui sont essentiels pour comprendre les rapports existants

entre l'urbanisation et le développement. Le chapitre IX a pour objet d'étudier les systèmes de villes de la façon la plus détaillée possible sur la base de la source d'information du document, à savoir les recensements de la population. Étant donné le caractère novateur de cette approche et la nature récente de beaucoup des chiffres utilisés, ce chapitre mettra l'accent sur la dynamique démographique et sur les échanges migratoires des systèmes de villes. Pour ce faire, une perspective régionale et nationale sera appliquée pour éviter d'entrer dans le détail de l'analyse de villes spécifiques. Certaines villes en particulier seront toutefois mentionnées, mais uniquement à titre d'illustration ou parce qu'elles constituent des cas éloquentes et exceptionnels. Cet accent mis sur la dynamique démographique et migratoire n'empêchera toutefois pas d'aborder d'autres dimensions du développement des systèmes de ville, notamment ce qui concerne les conditions de vie et les rapports entre celles-ci et la taille des villes. Enfin, le chapitre X est consacré à l'étude approfondie d'un groupe spécial de villes, celles de plus d'un million d'habitants dénommées grandes villes ou villes millionnaires. Ces analyses spécifiques concernant les métropoles et les mégalo-poles, définies dans ce document, de façon opérationnelle, comme les villes de 5 à 10 millions d'habitants et de plus de 10 millions d'habitants, respectivement. Les analyses se concentrent sur un ensemble des questions qui sont devenues prioritaires dans l'agenda public et académique, telles que l'expansion périphérique, la configuration diffuse, la formation de zones métropolitaines étendues et la ségrégation résidentielle, aspects qui sont particulièrement manifestes dans les métropoles les mégalo-poles. Ces questions sont profondément liées à la mobilité spatiale et sont associées à la reproduction des inégalités, au mauvais fonctionnement et à l'érosion de la cohésion sociale et de la coexistence communautaire au sein des métropoles. Elles constituent donc des enjeux émergents pour les politiques publiques, en particulier pour les politiques métropolitaines.

Finalement, le chapitre XI permettra de systématiser les principaux résultats de l'étude, de présenter les principaux messages et réflexions de politiques à propos de ces résultats, de formuler des options, des suggestions et de proposer des mesures et des recherches pour l'avenir, dans le cadre des critères de la CEPALC en matière de développement durable et d'égalité.

II. CONCEPTS CARDINAUX ET DÉLIMITATIONS CLÉS

Le territoire a son importance. Ce concept a été évoqué à plusieurs reprises, dans différents scénarios et à des fins différentes au cours des dernières années. Plusieurs documents renforçant cette thèse ont été cités dans le premier chapitre. L'un d'eux est un livre de la CEPALC qui sert de cadre de référence au présent document. Le Chapitre IV de ce livre intitulé *Le lieu importe: disparités et convergences territoriales*, signale que le territoire est important et changeant et qu'un simple cliché ne suffit pas pour le caractériser, il faut en établir la trajectoire. Les écarts territoriaux renforcent les écarts nationaux dans le développement économique et social, et vice versa. Il est également important d'activer les synergies dans le but de favoriser l'articulation spatiale et formuler des réformes fiscales de façon à niveler le terrain entre les différentes unités administratives et territoriales (CEPALC, 2010a).

Le territoire est conceptualisé à partir d'une perspective multidisciplinaire. Il a d'abord une assise physique et géographique qui correspond à un terrain doté de délimitations et de coordonnées spatiales, ainsi que de certaines caractéristiques topologiques, géologiques, climatiques et hydrologiques. Cette conjugaison d'attributs physiques détermine une certaine « vocation naturelle » pour accueillir certaines activités humaines, même si, en définitive, l'utilisation du territoire va dépendre d'autres facteurs. En deuxième lieu, il possède une composante écosystémique, en fonction de la flore et de la faune qu'il héberge. Un facteur tout aussi important que le patrimoine biotique, à savoir la quantité des différentes espèces animales et végétales, est le rapport entre les êtres

vivants et entre ceux-ci et le milieu physique. Une attention spéciale doit être accordée au rapport entre les écosystèmes dont la portée va bien au-delà de leurs limites géographiques. En troisième lieu, le territoire est également défini à partir de la dimension humaine qui présente plusieurs facettes: démographique (quantité, croissance, structure, densité et modèles spéciaux de localisation et de mobilité); physique (infrastructure, installations productives); socioculturelle (caractéristiques de la population); institutionnelle (organisations et normes communautaires), et symbolique (appréciation subjective de la part de la communauté résidente et étrangère).

La principale dimension analysée ici est l'aspect démographique. Le fil conducteur de cette analyse est le rapport existant au sein du territoire et, dans la pratique, dans certains types de territoires, entre la population, du point de vue démographique, et le développement durable sous ses différents éclairages, à savoir: i) le point de vue économique, associé à l'augmentation réelle de la productivité, ii): le point de vue social, lié à l'amélioration des conditions de vie des personnes et à la réduction de l'inégalité; iii) le point de vue culturel, associé au renforcement d'une identité communautaire, à la valorisation de la diversité et au respect des peuples autochtones et afrodescendants; iv) le point de vue politique, lié à la participation démocratique et à l'exercice des droits, et v) le point de vue environnemental associé à l'utilisation soutenable des ressources naturelles et à la protection des équilibres écosystémiques locaux et mondiaux.

Pour réaliser des descriptions systématiques et des analyses comparatives appliquées, il est indispensable de préciser et de délimiter le territoire en fonction d'une échelle ou d'un paramètre déterminé. Une première démarcation, utile pour des raisons pratiques (disponibilité de données) et concrètes (espaces formels de pouvoir et de gestion), est fondée sur les limites politiques et administratives en fonction desquelles le territoire se compose de divisions administratives majeures (DAM, soit les états, les provinces, les départements et les régions, selon les pays) et mineures (DAME, soit les municipalités, les communes, les districts et les cantons, selon les pays). Une seconde démarcation, considérée comme essentielle dans ce document, est l'existence, au sein de ces territoires, d'un rapport spécifique et pertinent entre la population et le développement durable. Il importe également, dans ce cas, de pouvoir disposer de sources de données et d'aborder des domaines qui fassent l'objet de politiques publiques spécifiques.

Ces deux critères, en particulier le deuxième considéré comme prioritaire, ont permis de cerner les territoires suivants: la sphère rurale, les zones à faible densité démographique, les zones frontalières ou transnationales, les régions (en tant que DAM), la sphère urbaine, les villes (localités de 20 000 habitants ou plus) en tant que système et les grandes villes (de 1 million d'habitants ou plus). Il ne s'agit pas d'une énumération exhaustive et la longue liste potentielle de territoires pertinents conformément à ces deux critères a obligé à sélectionner ce qui semblait le plus pertinent pour les politiques publiques. Par ailleurs, de nombreux territoires présentant un intérêt ne répondent pas aux deux conditions mentionnées plus haut et, partant, ne se prêtent pas aux analyses propres à ce document. À ce sujet, il n'a pas été possible d'inclure de façon spécifique certains territoires qui présentent certainement une importance significative, comme les bassins, les zones à risque environnemental, en particulier les plus vulnérables aux effets du changement climatique, et les zones protégées, que l'analyse a toutefois tenté de prendre en compte.

III. MIGRATION: INTENSITÉ ET EFFET DE REDISTRIBUTION DE LA POPULATION À L'ÉCHELLE DES DAM ET DES DAME

La migration, en particulier la migration interne, a des effets directs sur la distribution spatiale de la population. Ces effets dépendent de deux facteurs. Le premier permet de définir la possibilité et résulte des taux de migration nette des espaces nationaux autres que zéro, ce qui implique que les échanges entre les différents territoires du pays entraînent un gain de population pour certains et une perte de population pour d'autres. Le deuxième contribue à définir l'échelle de grandeur et dépend du niveau des taux de migration nette, à savoir de l'intensité migratoire.

En Amérique latine, la migration interne a constitué une force puissante de redistribution de la population de la population entre régions (DAM) (CEPALC, 2007; CEPALC/ONU-Habitat, 2001; CEPALC/CELADE, 1995; CELADE, 1984). Cette redistribution a affiché trois grandes tendances jusqu'à la décennie 1980: i) une augmentation de l'importance relative des régions où se situe la ville principale de chaque pays en raison de la fonction de cette dernière comme pôle d'attraction; ii) une augmentation de l'importance relative des régions à faible densité démographique qui ont fait l'objet de politiques et de programmes (notamment de colonisation) visant à en favoriser le peuplement, et iii) une diminution de l'importance relative des régions à peuplement ancien (souvent caractérisées par une forte présence de peuples autochtones ou, dans le cas du Brésil, de populations afrodescendantes) et souffrant d'une pauvreté chronique, lesquelles ont fait l'objet d'un véritable exode.

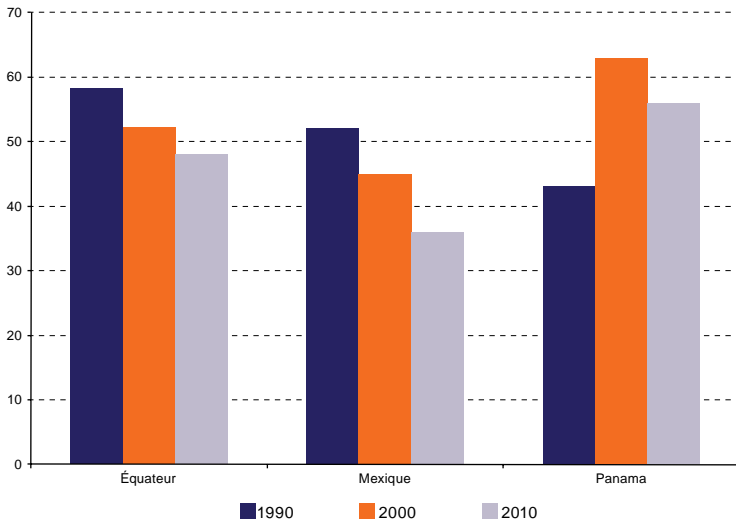
Ce modèle stylisé d'effets s'est ensuite modifié sous l'effet de la crise de la dette de la décennie 1980 et de ses répercussions économiques, sociales et politiques. Ce changement ne s'est pas manifesté comme un point d'inflexion ou une mutation radicale, mais plutôt comme une diversification, par ailleurs dépendante des différentes réalités nationales. En termes simples, au cours des dernières décennies, certaines régions où étaient situées des villes principales ont perdu de leur attrait et ont commencé à perdre de leur importance relative dans le contexte national. Ce phénomène a également été observé dans certaines régions à faible densité démographique. En outre, dans certains cas et pour différentes raisons, des retours ont été enregistrés vers des régions qui jusque-là perdaient leur population. En résumé, les disparités entre régions d'attraction et régions d'expulsion, naguère si marquées, sont aujourd'hui plus modérées, ce qui contribue à atténuer l'effet de redistribution de la population dans le territoire qui fait l'objet de la migration.

L'intensité migratoire a également montré une tendance au fléchissement. Les calculs réalisés rendent compte d'une forte baisse du taux brut de mobilité de la région dont la moyenne pondérée est passée de 5,1 à 4,0 à l'échelle des DAM et de 12,6 à 8,7 dans le cas des DAME, entre les recensements de la décennie 1990 et les recensements de la décennie 2000. Les résultats des trois pays pour lesquels les données censitaires de la décennie 2010 sont disponibles (Équateur, Mexique et Panama) ratifient ce fléchissement durant la décennie 2000, y compris au Panama qui est l'un des rares pays où la migration interne s'était intensifiée durant la décennie 1990 (voir le graphique III.1).

Cette réduction de l'intensité migratoire n'a pas été anticipée par les cadres conceptuels prédominants qui présupposent généralement un rapport positif entre le développement économique et la mobilité territoriale. Ce phénomène s'inscrit toutefois dans le cadre d'une tendance mondiale, car certaines études récentes à l'échelle mondiale font apparaître le même phénomène dans d'autres continents (PNUD, 2009; Bell et Muhidin, 2009). En Amérique latine, trois grandes raisons au moins expliquent cette réduction de l'intensité de la migration interne (Rodríguez y Busso, 2009). La première est que le caractère massif de ce phénomène vers le milieu de la décennie 1980 était basé sur la migration des zones rurales vers les zones urbaines et, à un degré moindre, sur la colonisation de zones à faible densité démographique. Ces deux sources

ont commencé à perdre du terrain en termes quantitatifs: en fait, la colonisation a pratiquement disparu, même si, d'une manière générale, l'immigration vers les zones à faible densité démographique persiste; ceci s'est traduit par un recul des taux d'immigration nette tant dans les zones urbaines que dans les zones à faible densité démographique. La deuxième est l'augmentation de l'émigration internationale qui, dans une certaine mesure, se présente comme une alternative à la migration interne. Et la troisième est l'augmentation des déplacements quotidiens ou périodiques, en particulier dans le cas du travail par équipes ou séjours, qui vient également se substituer aux changements de résidence (c'est-à-dire la migration).

Graphique III.1
ÉQUATEUR, MEXIQUE ET PANAMA: ÉVOLUTION DU TAUX
BRUT DE MOBILITÉ^a, 1990, 2000 ET 2010
(Par 1 000 migrants internes potentiels)



Source: CELADE-Division de la population de la CEPALC, sur la base du traitement spécial des microdonnées censitaires.

^a Le taux brut de mobilité correspond au total de migrants internes durant la période de référence (total qui dépend de l'entité de référence utilisée, soit: DAM ou DAME), divisé par la population recensée, exposée au risque de migration interne durant la période de référence. Les résultats présentés dans le graphique correspondent à la migration interne entre DAM. S'agissant d'un taux annuel, le numérateur est divisé par le nombre d'années correspondant à la période de référence. Il est exprimé par 1 000. Pour plus de détails, voir Rodríguez et Busso (2009).

L'atténuation de l'effet de redistribution de la population sur le territoire résultant de la migration est estimée à partir de deux indicateurs synthétiques¹ qui s'appliquent à tous les pays de la région pour lesquels les données requises sont disponibles. Le cas de l'Équateur est particulièrement illustratif: l'effet de redistribution de la population de la population entre DAM qui était de 8,7 % durant la période 1977-1982 est tombé à 1,4 % durant la période 2005-2010. Cette tendance à la baisse observée en Équateur et dans les autres pays de la région doit être mise en rapport avec le moment auquel a commencé la comparaison. En effet, ce moment correspond à la période de plus forte intensité de migration interne dans presque tous les pays de la région et à l'époque où le contrepoint quantitatif a été le plus marqué entre les soldes migratoires entre les régions d'attraction et d'expulsion. Toutefois, cette considération méthodologique ne change en rien la conclusion quant au fléchissement de l'importance relative de la migration interne dans la région qui est par ailleurs observée dans les résultats des recensements de 2010.

Malgré ce recul en termes d'intensité, les effets qualitatifs de la migration interne, aussi bien pour les territoires d'origine et de destination que pour la population, en particulier de la population migrante (bien que les effets de la migration touchent également ceux qui ne migrent pas), restent très importants. De fait, ces répercussions méritent un traitement beaucoup plus systématique et détaillé que celui qui leur a été accordé jusqu'à présent. Telle est précisément l'orientation des chapitres empiriques suivants de ce document.

Finalement, on observe une diversification croissante de la migration interne qui se présente comme contrepartie de la plus faible intensité du phénomène. L'une des modalités émergentes de la migration interne est sa progression qui va de pair avec celle de l'urbanisation, comme dans le cas de la migration qui se produit entre les villes et au sein des grandes métropoles, dont les implications démographiques et sociales sont considérables. Cette diversité croissante oblige à une actualisation des approches théoriques et à une rénovation des politiques appliquées en matière de migration interne, thèmes qui seront abordés dans le chapitre XI du présent document.

¹ Indice d'effectivité migratoire (migration effectiveness index) et taux global de migration nette (aggregate net migration rate). Pour plus de détails, voir Bell et Muhidin (2009).

IV. LA SPHÈRE RURALE: MODERNISATION INÉGALE ET EXODE DE LA POPULATION

L'Amérique latine et les Caraïbes présentent actuellement un des pourcentages de population rurale les plus faibles au monde (20%). Parmi les grandes régions du monde, seule l'Amérique du Nord continue d'afficher des valeurs relativement basses (18 %). En termes absolus, la population rurale enregistre une tendance au fléchissement depuis la décennie 1980, époque à laquelle elle avait atteint un plafond de quelque 131 millions d'habitants, et devrait atteindre les 118 millions de personnes en 2015 (CELADE-Division de la population de la CEPALC, 2009). À l'échelle nationale, l'accroissement de la population rurale dans les DAM est resté modeste; on observe le même, au cours de la période 1950-2000 une croissance négative de cette population dans bon nombre de DAM (voir la carte IV.1).

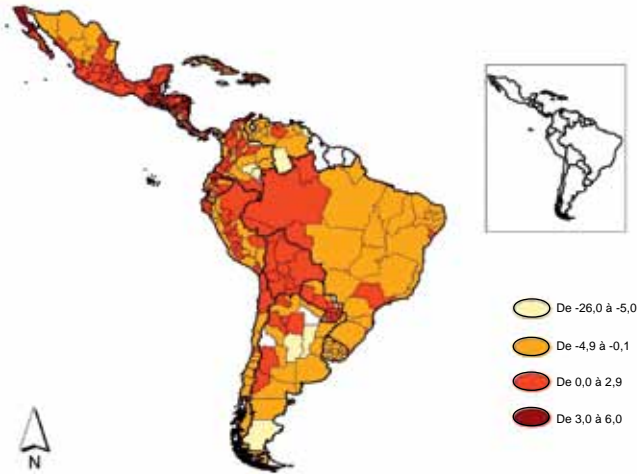
Les zones rurales présentent systématiquement des niveaux de croissance végétative supérieurs à la moyenne régionale et au niveau des zones urbaines, en raison essentiellement d'une forte fécondité. Même si les taux de mortalité y sont légèrement supérieurs, la natalité compense largement cette différence. Ainsi, la diminution relative de la population rurale et le faible taux de croissance observés au fil des décennies se reflètent dans les transferts nets entre zones rurales et urbaines. Ces transferts nets de population de la campagne vers la ville sont loin d'être négligeables par rapport au volume démographique rural. La migration des campagnes vers les villes continue donc d'avoir un impact significatif sur les zones rurales. Elle explique en effet la baisse, en termes absolus, de la population rurale dans la région, ainsi que le vieillissement prématuré de la population des campagnes. Ce phénomène est dû au fait que l'intensité

migratoire varie considérablement avec l'âge et que les jeunes sont souvent plus enclins à émigrer, ce qui explique qu'une bonne partie des émigrants ruraux soient des jeunes (Rodríguez y Busso, 2009).

Carte IV.1

AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: TAUX DE CROISSANCE DE LA POPULATION RURALE ENTRE RECENSEMENTS, 1990-2000

(En pourcentages)



Source: CELADE-Division de la population de la CEPALC, "Urbanización en perspectiva", *Observatorio demográfico*, N° 8 (LC/G.2422-P), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), 2009.

Il n'est pas aisé de définir le concept de population rurale en raison de la difficulté d'harmoniser différents types de critères (numériques, politiques et administratives, paysagers et fonctionnels, entre autres) et d'une manière générale, cette définition a suscité de vifs débats entre les chercheurs. La définition de population rurale apportée par le recensement démographique reste toutefois utile et peut être complétée par d'autres formes de mesures, comme, par exemple, les gradients de densité, pour réaliser des analyses plus sophistiquées.

La majeure partie de la population rurale se répartit en établissements multiples et peu peuplés, et en population clairsemée.

D'une manière générale, la connectivité rurale constitue encore un problème. La dispersion des établissements ruraux est associée au rapport

de temps et de distance qui les sépare des grands centres urbains, mais également entre villages; en effet, les caractéristiques géographiques des emplacements de ces villages et la taille des propriétés foncières font que ces derniers sont d'un accès difficile. Ainsi, les localités les plus proches des villes ont tendance à s'insérer dans un tissu économique plus diversifié, alors que les localités les plus éloignées et qui présentent moins d'interactions territoriales, économiques et sociales sont souvent associées à des exploitations moins productives et à un développement économique local moindre, car la distance et la dispersion des habitants constituent parfois des obstacles infranchissables pour attirer les facteurs de production et favoriser l'accumulation de capacités (CEPALC, 2005).

Un cas spécial et particulièrement important est constitué par les espaces compris entre les zones urbaines et les zones rurales où tendent à coexister les deux mondes en question. Ces espaces se présentent comme des territoires où sont situées des villes (à taille variable) aux environs desquelles se trouvent des établissements ruraux, ce qui permet la formation de liens économiques, sociaux et culturels réciproques. D'un point de vue économique régional, les établissements ruraux proches des villes présentent des avantages en termes de développement agricole étant donné l'intégration fonctionnelle qui existe entre ces deux types de zones. Cette intégration donne également lieu à une articulation amont-aval à partir du noyau urbain vers l'environnement rural, moyennant l'offre de services et d'infrastructures. Comme contrepartie, ces établissements ruraux sont exposés à la progression de la « tache » urbaine, à l'extraction de certaines ressources naturelles (généralement de l'eau) pour la ville et éventuellement au transfert de résidus en provenance de celle-ci. Ces risques devront également être pris en compte pour pouvoir tirer parti des potentialités de ces établissements.

Sur le plan productif, d'importants changements se sont produits dans la sphère agricole. Les secteurs primaires font preuve de dynamisme, comme l'indiquent certaines études récentes selon lesquelles l'Amérique latine et les Caraïbes sont la région où l'augmentation de la production a été la plus forte dans les domaines agricole, de l'élevage, forestier et halieutique au cours des 15 dernières années, ainsi que des exportations (CEPALC/ FAO/IICA, 2009). L'agriculture élargie, c'est-à-dire l'agriculture primaire et les activités qui y sont directement liées (l'agro-industrie, le transport et les intrants et services) reste un des secteurs stratégiques de l'économie régionale, tant en termes d'emploi

que de participation au PIB et aux exportations; la région est donc en mesure de contribuer à la sécurité alimentaire mondiale; qui plus est, la tendance à la hausse des prix réels des produits agricoles de base ouvre de grandes possibilités pour l'agriculture de l'Amérique latine et des Caraïbes, en particulier grâce à l'énorme potentiel de production agricole que possède la région en termes de terres disponibles dans certains pays, d'une abondance relative d'eau et de la disponibilité de ressources humaines (CEPAL/FAO/IICA, 2011). En résumé, il existe, dans la région, une production agricole très dynamique, structurée selon des formats technologiques modernes et souvent liée à de grandes sociétés, dont certaines essentiellement financières. En dépit de sa contribution économique, cette production ne favorise généralement pas la rétention de la population rurale et, au contraire, en intensifie l'exode dans certains cas.

Ce secteur moderne de l'agriculture coexiste avec des zones rurales où prédomine encore une agriculture de type familial, très présente dans la majeure partie des pays de la région, et une population rurale sans terres. Malgré le soutien fourni par les gouvernements et d'autres acteurs, l'agriculture familiale reste caractérisée par de faibles niveaux de productivité et est considérablement désavantagée vis-à-vis de l'agro-industrie. Par ailleurs, la population rurale sans terres reste marginalisée: en effet, le travail est généralement mal rémunéré et, dans la période de forte demande de main-d'oeuvre, ces travailleurs peuvent être renforcés, voire remplacés, par des travailleurs urbains saisonniers.

La diversité productive se manifeste de différentes façons. L'une d'elles est l'expansion des activités agro-industrielles et des services qui favorisent la création d'emplois ruraux non agricoles. La progression de ce type d'emplois avait déjà été détectée au début de la décennie 1990; les recensements de population de l'an 2000 ont confirmé le maintien de cette tendance à la hausse, de même que les enquêtes sur les ménages réalisés au cours de la dernière décennie (Rodríguez et Meneses, 2011; Dirven, 2011; Schejtman, 1999). L'emploi rural non agricole par ailleurs, est devenu plus visible pour les responsables de la prise de décision, les analystes et les chercheurs.

Malgré le dynamisme des chiffres globaux de production et des options nouvelles d'emploi qui surgissent dans ce domaine, il n'est pas rare que la pauvreté continue de prédominer dans les zones rurales de la région, en raison de leur hétérogénéité et surtout des inégalités mentionnées

plus haut. En effet, 53 % de la population rurale latino-américaine vit actuellement dans la pauvreté. Malgré une amélioration au cours des dernières décennies, les écarts de pauvreté entre les zones urbaines et les zones rurales subsistent dans la plupart des pays de la région. Ainsi, un pourcentage considérable de personnes qui vivent actuellement dans les zones rurales a un revenu insuffisant pour couvrir les besoins fondamentaux et beaucoup d'entre elles n'ont même pas les revenus nécessaires pour obtenir un panier alimentaire de base. L'insuffisance des revenus est en outre accompagnée de carences en matière d'éducation, de santé, de logement, de services de base et d'accès aux technologies de l'information et des communications, comme le démontrent des données récentes présentées dans ce document.

Cette conjonction entre dispersion, faiblesse des infrastructures et une pauvreté plus élevée a eu une influence sur le processus de réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement en milieu rural, qui a été plus lent que dans les zones urbaines (CEPALC, 2010b). En ce qui concerne l'objectif de réduction de la pauvreté, cette lenteur a été déterminante pour expliquer la faible progression des pays les plus pauvres où la population rurale est généralement en plus grand nombre. Malgré tout, plusieurs pays sont parvenus, durant la décennie 2000, à atténuer la pauvreté rurale grâce à une combinaison entre plusieurs facteurs, à savoir: le dynamisme de l'économie (générale et primaire), des investissements publics qui ont permis de développer l'infrastructure et la couverture des services, et des programmes de transferts conditionnels (Echeverri et Sotomayor, 2010).

Compte tenu des spécificités de la localisation rurale et de ses effets multiples sur le développement durable dans cette sphère, ainsi que de la diversification croissante du monde rural sur le plan productif, socio-économique et même culturel, il est indispensable d'aborder le développement rural et, d'une manière générale, toutes les politiques relatives à la population rurale d'un point de vue territorial. Les options de politique dans ce domaine seront abordées de façon plus approfondie dans le chapitre XI de ce document.

V. LE PEUPEMENT DES ZONES À FAIBLE DENSITÉ DÉMOGRAPHIQUE EN AMÉRIQUE LATINE

De tout temps, une partie importante de la région latino-américaine s'est caractérisée par une occupation humaine faible ou marginale. Il s'agit de territoires généralement inhospitaliers pour l'établissement de la population, mais riches en ressources naturelles et, de ce fait, convoités par différents acteurs nationaux et internationaux. D'où l'utilisation précoce dans la région (dès le milieu du dix-neuvième siècle) du slogan « gouverner, c'est peupler ».

Pendant longtemps, diverses expressions, par ailleurs inexactes, ont été utilisées pour qualifier ce type d'espace, dont certaines emblématiques qui cataloguaient ces territoires comme des « espaces vides ». Cette dénomination faisait table rase de la population autochtone, normalement indigène, ainsi que de l'écosystème complexe qui y existaient et incitait tout naturellement à l'occupation territoriale au mépris total de cette population et de cet écosystème. Une partie importante du vingtième siècle a ainsi été caractérisée par des appels visant à promouvoir l'occupation accélérée de certaines de ces zones, en particulier l'Amazonie². Ces exhortations étaient basées sur différents arguments, allant des arguments géopolitiques (établir la souveraineté) jusqu'aux arguments pro-développement (utiliser cette assise de ressources pour alimenter l'industrialisation dirigée par l'État), en passant par les arguments néolibéraux (mise en valeur des avantages comparatifs de la région à l'échelon mondial par des acteurs

² Son extension est estimée à 6 millions de km² repartis entre neuf pays, dont le Brésil et le Pérou qui en possèdent une portion majoritaire, suivis de la Colombie, la Bolivie (État plurinational de), de l'Équateur, du Guyana, du Venezuela (République bolivarienne du), du Suriname y de la Guyane française.

privés nationaux et étrangers) et réformistes (accès à de nouvelles terres et de nouvelles ressources pour les plus démunis).

Ces éléments ont été très présents dans les programmes publics. En effet, presque tous les pays d'Amérique latine ayant des territoires à faible densité de population ont appliqué, dans ces zones, des politiques et des programmes de colonisation, de promotion de la production, de déconcentration administrative, d'investissements publics et de connectivité. Plusieurs de ces programmes ont réussi à mobiliser des quantités importantes de population et d'investissements, contribuant ainsi à un remaniement du modèle de distribution territoriale de la population; dans certains pays, comme la Bolivie (État plurinational de) et le Paraguay, ce remaniement a été profond (CELADE, 2005 et 1984). Comme signalé plus haut, ces déplacements vers les zones à faible densité ont effectivement contribué à « l'effet redistributif de population » considérable de la migration entre 1960 et 1980. Le tableau VI présente une sélection de ces territoires (sur la base de la catégorie DAM comme élément de référence) dans plusieurs pays de la région, comprenant aussi bien des régions de colonisation (Amazonie et Petén, entre autres) que des régions de promotion industrielle et de services (comme dans le cas de Quintana Roo dont le moteur a été le tourisme mondial). Les chiffres de croissance démographique et d'attraction de la migration sont notables et interdépendants.

Tableau V.1

AMÉRIQUE LATINE (DIVISIONS ADMINISTRATIVES MAJEURES À FAIBLE DENSITÉ : TAUX MOYENS ANNUELS DE CROISSANCE DE LA POPULATION, 1950-2000, ET DE MIGRATION INTERNE, 1990

| Pays | Division administrative majeure | Taux de croissance de la population totale (en pourcentages) | Taux de migration (5 ans avant le recensement) (par 1 000) |
|---------------------------------|---------------------------------|--|--|
| | | 1950-2000 | Recensement de 1990 |
| Bolivie (État Plurinational de) | Santa Cruz | 3,8 | 7,6 |
| Brésil | Rondônia | 7,2 | 6,8 |
| Brésil | Roraima | 5,8 | 33,1 |
| Brésil | Amapá | 5,1 | 14,0 |
| Équateur | Sucumbíos | 8,2 | 25,4 |
| Guatemala | Petén | 6,0 | 13,2 |
| Mexique | Quintana Roo | 7,0 | 39,9 |
| Paraguay | Alto Paraná | 7,8 | 18,2 |
| Pérou | Madre de Dios | 4,6 | 18,7 |

Source: CELADE-Division de la population de la CEPALC.

Les rapports entre population et développement durable dans ces territoires se sont avérés plus complexes que prévu par ceux qui ont encouragé leur occupation massive et qui ont mis au point les programmes de colonisation ou d'occupation et de développement. Leur pérennité sur le plan social, économique et environnemental est souvent devenue un problème sans solution. Durant la période de colonisation, l'utopie d'une occupation fondée sur des « fermiers productifs » s'est heurtée à la réalité des limitations des terrains, à l'inexpérience des nouveaux arrivés, au manque de suivi et de soutien de la part des programmes de colonisation et à l'essor de l'agro-industrie (Rodríguez et Busso, 2009). Celle-ci, dont la productivité ne fait aucun doute, occupe de grandes superficies et peut, dans la pratique, finir par contribuer à l'exode de la population paysanne. Il n'est donc pas étrange que ces programmes aient abouti, à la longue, à l'établissement urbain dans ces territoires, plutôt qu'à la dispersion de petites propriétés agricoles qui en étaient l'imaginaire (et qui, dans certains pays, remonte à la colonisation réalisée au dix-neuvième siècle). Dans le cas de l'occupation obéissant à la promotion d'industries et de services, les pôles d'attraction n'ont fonctionné, dans certaines régions, que tant qu'ont duré les subventions et les soutiens publics.

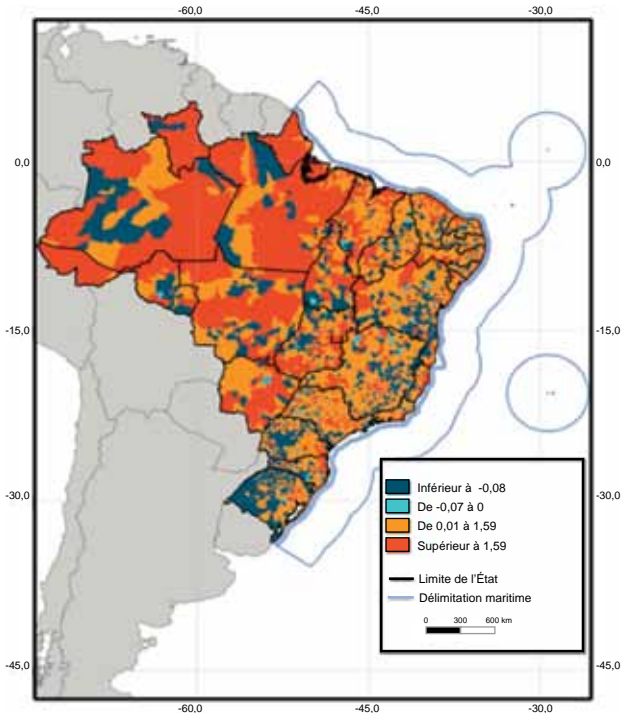
Par ailleurs, de plus en plus d'éléments démontrent de cette occupation a engendré des effets négatifs indésirables dont plusieurs sont le résultat de la logique de la table rase dont les premières victimes ont été les autochtones, l'écosystème original, voir les deux; elle a été également associée à un recrutement de type coercitif ou du moins, non compatible avec le libre exercice des droits des personnes concernées, ce qui a donné lieu à une vague de remises en question des programmes de colonisation (Rodríguez et Busso, 2009).

Finalement, la crise de la décennie perdue et ses séquelles catastrophiques sur les finances et les programmes publics, ainsi qu'une conséquence plus durable en termes de changement du modèle de développement, ont fini par anéantir les initiatives officielles d'occupation de ces territoires à faible densité.

L'examen rétrospectif de ce processus fait ressortir l'hétérogénéité des trajectoires démographiques des différents espaces nationaux à faible densité démographique. Les zones qui continuent de présenter une attraction sont celles qui ont trouvé un créneau dans le commerce mondial, comme dans le cas de Quintana Roo pour le tourisme, et d'autres régions riches en ressources naturelles. Sur la base des données les plus récentes

disponibles (issues du recensement brésilien de 2010), la carte VI.1 ci-après montre que l'Amazonie continue de concentrer les municipalités à plus forte croissance démographique du Brésil, phénomène qui est plus que probablement imputable à la persistance de l'immigration. En contrepoint, plusieurs régions dont la croissance était basée sur les subventions publiques (comme Arica, au Chili), sur des programmes de colonisation (provinces amazoniennes du sud en Équateur) ou sur le commerce frontalier (partie de la zone orientale du Paraguay, récemment) ont enregistré une chute brutale de leur taux d'expansion.

Carte V.1
BRÉSIL: TAUX DE CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE
À L'ÉCHELLE MUNICIPALE, 2000-2010
(En pourcentages)



Source: Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira, Leila Regina Ervati et Maria Monica Vieira Caetano O'Neill, "O panorama dos deslocamentos populacionais no Brasil: PNADs e Censos Demográficos", *Reflexões sobre os Deslocamentos Populacionais no Brasil*, Estudos e Análises Informação Demográfica e Socioeconômica, N° 1, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), carte 1, 2011, p. 42.

Au-delà de ces trajectoires et situations actuelles divergentes, les territoires à faible densité n'ont pas disparu de l'agenda de la population et du développement. Certains documents interinstitutionnels récents (CEPALC, 2011) rendent compte de l'intérêt ainsi que des soucis et des défis associés à ces territoires de la part des gouvernements et d'autres acteurs nationaux ainsi que d'organismes internationaux et sociétés transnationales. Cet intérêt s'explique par le fait que ces territoires constituent encore une grande réserve de ressources et d'espace; la préoccupation est qu'ils sont encore exposés aux pressions, aux risques et aux forces négatives, alors que persistent les défis liés au conflit persistant entre l'action anthropique, d'une part et, d'autre part, la pérennité de la base des ressources, les équilibres écosystémiques et le respect des populations autochtones. À cet égard, même si certaines expériences semblent avoir quelque peu apaisé cette confrontation, comme le contrôle de la déforestation de l'Amazonie brésilienne qui doit néanmoins faire l'objet d'un suivi permanent pour en garantir la continuité, l'antagonisme continue de primer, comme signalé dans un texte récent selon lequel: l'existence de nombreuses zones critiques (*hot spots*) dans la région s'explique par la combinaison des zones boisées à forte biodiversité et de hauts niveaux d'endémisme sans valeur économique, mais à forte pression anthropique en raison de l'existence d'options rentables d'exploitation. Un des principaux moteurs de ce processus a été le changement dans l'utilisation des terres, résultant de l'essor de l'agriculture commerciale à vocation exportatrice au cours des dernières années (par exemple, pour les exportations de soja, d'espèces destinées à la fabrication de biocarburants, de bétail, de fruits, de légumes et des fleurs). La construction de routes qui n'a pas été accompagnée d'une gestion adéquate de leur environnement et d'une internalisation des coûts sociaux constitue un autre facteur important dans les processus de déforestation, en particulier en Amérique du Sud (CEPALC, 2011).

Pour aborder ces préoccupations, les conditions démographiques, socio-économiques et politiques sont des facteurs clés pour analyser et anticiper les conflits relatifs à l'utilisation et à l'occupation de ces territoires. Ces conditions connaissent de rapides changements. Ci-après sont énumérés quatre changements particulièrement notables.

En premier lieu, la croissance accélérée de la population des pays latino-américains connaît un ralentissement significatif, ce qui atténue l'urgence d'une expansion de la frontière démographique dans le seul

but de permettre l'établissement et le maintien des nouvelles générations. Les besoins des agriculteurs en termes de terres restent considérables, mais essentiellement en raison de la distribution inégale de celles-ci et de l'expansion des cultures agro-industrielles extensives destinées à l'exportation.

En deuxième lieu, les espaces à faible densité accueillent actuellement une population résidente beaucoup plus nombreuse qu'au début des programmes de colonisation³ et cette population qui est née dans ces territoires et prévoit d'y rester pendant longtemps s'identifie beaucoup plus avec les territoires en question. Il s'agit d'une population qui a participé ou qui connaît de manière directe l'origine du peuplement récent de son territoire et qui est, de ce fait, généralement très active pour défendre pour revendiquer le traitement préférentiel dont celui-ci fait ou a fait l'objet. Il faut signaler que, dans certains cas extrêmes, le maintien de ce traitement spécial est pratiquement indispensable pour assurer la permanence ou même la survie de la population locale.

Le troisième changement est lié au profil urbain croissant de ces zones. En effet, l'accroissement de la population en question est basé sur un réseau de villes, généralement intermédiaires, mais également de grandes villes dans certains cas, en particulier dans l'Amazonie brésilienne, avec Manaus et Belem, et aussi en Bolivie (État plurinational de), avec Santa Cruz, au Paraguay avec Ciudad del Este et au Mexique avec Ciudad Juárez, Tijuana et Mexicali sur la frontière Nord et Cancún dans le territoire de Quintana Roo. Par conséquent, et même si cela peut paraître paradoxal, le développement durable et l'amélioration des conditions de vie dans ces régions à faible densité dépendent, dans une large mesure, de politiques, de normes et d'investissement urbain.

Finalement, le quatrième changement concerne la mobilisation, la visibilité et la reconnaissance d'une population oubliée, celle des peuples autochtones originaires de ces zones. Dans plusieurs pays de la région, le changement d'abordage de l'État dans ce domaine est notable. Plusieurs exemples illustrent la reconnaissance du patrimoine et des droits historiques des peuples autochtones rapport à leur territoire, notamment dans la Constitution de l'Équateur de 2008⁴ et le Code organique d'aménagement territorial, d'autonomie et de décentralisation

³ Même si cette population représente encore une proportion minoritaire sur le total des pays respectifs.

⁴ En particulier son article 57.

récemment adopté dans ce même pays. Ces changements étant directement associés aux politiques, ils seront abordés de manière plus approfondie dans le chapitre XI.

Dans le domaine socio-économique, les impératifs du progrès, de la croissance économique ou même de l'amélioration des conditions de vie de la population des pays ne suffisent pas à justifier l'occupation ou l'exploitation de ces zones. Celles-ci sont aujourd'hui appréciées à l'échelle mondiale en raison de plusieurs attributs jadis méconnus ou sous-valorisés, en particulier leur rôle dans les équilibres de l'écosystème mondial et leur biodiversité endémique. En ce sens, leur préservation était elle aussi devenue un impératif, dont on commence à reconnaître la valeur économique ou la rentabilité directe. À propos de la valorisation de la préservation, un autre phénomène émergent a été signalé dans certaines de ces zones à faible densité, à savoir la localisation d'activités économiques basées sur la protection de ce scénario naturel. L'une de ces activités est le tourisme, malgré des différences considérables dans le secteur. Pour certains projets, le type d'activités commerciales est basé sur la jouissance de l'écosystème naturel, ce qui peut même contribuer à l'amélioration des conditions environnementales de l'endroit où ils sont situés. D'autres interviennent à grande échelle sur l'écosystème et, faute d'un contrôle et d'une supervision adéquats, peuvent avoir des conséquences néfastes. Il existe par ailleurs des projets axés sur la massification qui engendrent de fortes pressions sur des écosystèmes généralement fragiles et qui, par conséquent, doivent être mis en oeuvre avec énormément de précautions.

En résumé, ces régions font encore l'objet de pressions économiques et sociales visant à une exploitation rapide et agressive, mais de plus en plus d'obstacles ont été posés pour éviter leur destruction ou leur exploitation irrationnelle. Certains exemples de bonnes pratiques dans ce domaine seront exposés dans le chapitre XI relatif aux politiques, dans lequel seront abordés les défis qui, de ce point de vue, résultent du nouveau scénario démographique, socio-économique et politique de ces territoires.

VI. LES ZONES FRONTALIÈRES: TERRITOIRES EN JEU

Les zones frontalières doivent faire l'objet d'un traitement spécial, non seulement en raison de leurs modèles d'établissement, mais aussi de la fluidité des frontières et des opportunités et conflits potentiels qui en résultent. Les zones frontalières sont le théâtre d'interactions et de mélanges entre peuples, traditions, législations, affaires, voire langues ou dialectes entre deux ou plusieurs pays. Il s'agit d'espaces où le dynamisme, les échanges et les opportunités coexistent, parfois de façon antagonique, avec le contrôle, l'asymétrie et les risques. Dans ce dernier groupe, les principales menaces qui concernent la maltraitance, la discrimination, l'exploitation ou l'exposition à des maladies transmissibles, dont les infections transmises sexuellement (ITS) qui touchent plus fréquemment les migrants, en particulier lorsqu'ils sont sans-papiers.

L'incorporation d'un chapitre spécifique sur les zones frontalières a un certain caractère de revendication, car celles-ci sont généralement reléguées à un second plan en raison d'une double confusion. D'une part, après une période d'investissement public relativement important obéissant à des raisons géopolitiques sur des frontières considérées comme prioritaires de ce point de vue, le sentiment qui prévaut actuellement est que les externalités positives résultant des frontières fonctionnent de manière naturelle, sous le simple effet des forces du marché. Toutefois, les données empiriques indiquent que cette présomption ne repose sur aucune base solide. Par ailleurs, la fluidité des frontières constitue souvent un frein aux capacités de gouvernance de la part des États nationaux, ce qui se traduit par des institutions publiques généralement faibles et peu préparées pour faire face aux risques propres à ce type de zone.

Ainsi, contrairement à la perception fréquente selon laquelle les zones frontalières sont des territoires privilégiés et dynamiques, la réalité est que beaucoup d'entre elles présentent une situation d'abandon, de manque de protection et de désordre qui oblige à repenser le traitement qui leur est accordé par les États, tant à titre individuel que conjointement, en leur qualité de pays voisins

Une analyse empirique de cinq zones frontalières fait apparaître des différences importantes en fonction desquelles surgissent trois grandes catégories sur la base de certaines caractéristiques de la migration entre les pays concernés. La première catégorie inclut les frontières entre le Mexique et le Guatemala et entre l'Équateur et la Colombie où se forme un espace transfrontalier proprement dit et particulièrement interactif au sein duquel la migration et la mobilité de la population constituent un mécanisme d'intégration régionale. La deuxième catégorie correspond aux frontières entre le Costa Rica et le Nicaragua et entre la République dominicaine et Haïti, où la dynamique migratoire va au-delà du contexte régional de chaque frontière et se présente comme un phénomène de caractère national. La zone de frontière est plus le lieu d'un croisement migratoire qu'une région transfrontalière. La dynamique frontalière s'insère dans la dynamique migratoire nationale. Dans les deux cas, les frontières définissent avant tout un espace de séparation entre deux nations, plutôt que d'intégration régionale transfrontière. Finalement, la troisième catégorie est illustrée par le cas de la migration de Boliviens vers l'Argentine, situation qui conjugue et articule les deux cas mentionnés plus haut. D'une part, il existe certes une région de migration transfrontalière formée par les provinces de Salta et Jujuy en Argentine, et les départements de Tarija et Potosí en Bolivie (État plurinational de). Mais, d'autre part, cet espace a fait l'objet, au cours des dernières années, d'une affluence massive de Boliviens qui émigrent vers d'autres endroits du territoire argentin, en particulier vers la province et la ville de Buenos Aires, respectivement.

VII. LES INÉGALITÉS RÉGIONALES AU SEIN DES PAYS: LE RÔLE DE LA MIGRATION INTERNE

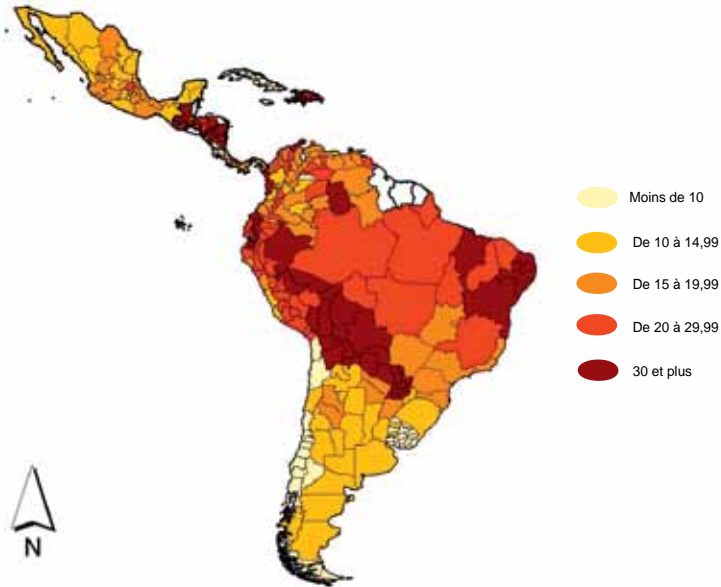
Il existe, entre les territoires des pays de la région, des inégalités historiques et qui sont à l'ordre du jour des agendas public et académique depuis des décennies. Les inégalités les plus patentes et qui ont fait l'objet d'une plus grande attention, tant sur le plan des politiques que des recherches, sont celles qui sont liées aux disparités entre les régions caractérisées par un développement économique et social dynamique et celles où ce processus reste à la traîne⁵. Nombreux sont les indices qui révèlent les expressions actuelles de ces disparités régionales à l'échelle des DAM.

La carte VII.1 illustre l'un des indices les plus éloquentes et les plus dramatiques de ces inégalités, à savoir la mortalité infantile. Les travaux les plus récents de l'Institut latino-américain et des Caraïbes de planification économique et sociale (ILPES) (Ramírez, Silva et Cuervo, 2009), présentés de façon synthétique dans plusieurs sections du chapitre IV du document « L'heure de l'égalité » (CEPALC, 2010a), permet de conclure à la persistance de ces inégalités, 50 ans après l'application de politiques phares de développement régional dans le cadre de ce que José Antonio Ocampo a dénommé la stratégie de développement de « l'industrialisation promue par l'État ». Parmi ces politiques, il faut rappeler la création de Brasília et l'établissement de la Surintendance pour le développement du Nord-Est (SUDENE), les « marches vers l'est » au Paraguay et en Bolivie (État plurinational de), les zones franches et de promotion industrielle dans les régions « extrêmes et de l'intérieur » en Argentine et au Chili, la politique de promotion industrielle sur la frontière nord du Mexique et la proposition dite des « trois R » (rétention, relocalisation et réorientation) formulée par le Conseil national de la population (CONAPO) de ce pays.

⁵ À des fins opérationnelles, les régions mentionnées ici correspondent aux DAM.

Carte VII.1

AMÉRIQUE LATINE: TAUX DE MORTALITÉ INFANTILE PAR DIVISIONS ADMINISTRATIVES MAJEURES (DAM), AUTOUR DE 2010
(Sur mille naissances vivantes)



Source: CELADE-Division de la population de la CEPALC, sur la base de: Argentine, Ministère de la Santé de la Nation. Direction des statistiques et d'informations sur la santé (DEIS) 2008; Bolivie (État plurinational de), Enquête nationale de démographie et de santé (ENDSA) 2008; Brésil, Projet IBGE/Fonds des Nations Unies pour la population- FNUAP/ BRÉSIL (BRA/02/P02), População e Desenvolvimento: Sistematização das Medidas e Indicadores Sociodemográficos Oriundos da Projeção da População por Sexo e Idade, por Método Demográfico, das Grandes Regiões e Unidades da Federação para o Período 1991/2030; Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007; Chili, Statistiques vitales, 2009; Colombie, Enquête nationale de démographie et de santé 2010; Costa Rica, Panorama démographique, 2010; Cuba, Annuaire démographique, 2010; Équateur, Enquête démographique et de santé maternelle et infantile (ENDEMAIN), 2004; Guatemala, V Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2008-2009; Haïti, Enquête sur la mortalité, la morbidité et l'utilisation des services- EMMUS-IV, 2005-2006; Nicaragua, Enquête nicaraguayenne de démographie et de santé (ENDESA) 2006-2007; République dominicaine, Enquête de démographie et de santé 2007; Uruguay, Annuaire démographique, 2011.

Qui plus est, ces inégalités persistent en dépit la mise en marche, il ya trente ans, d'une stratégie de développement basé sur l'ouverture commerciale, l'empire des forces du marché, la déréglementation et la « jivarisation » de l'État. Bien que très distincte des politiques mentionnées plus haut, cette stratégie vise tout autant à un développement régional

généralisé basé, en l'occurrence, sur la mise en valeur des avantages comparatifs de la région au sein du commerce mondial, lesquels se concentrent dans la production de ressources naturelles. D'une manière générale, ces ressources se situent dans des zones rurales et dans de nombreuses régions caractérisées par un développement retardataire, plutôt que dans des régions à plus fort développement relatif. Ainsi, la « nouvelle primarisation » de la production résultant de cette nouvelle stratégie de développement était censée stimuler, à moyen et à long terme, l'accélération du développement dans les régions les plus retardataires⁶. Même si les faits indiquent que ce pronostic de dynamisation économique s'est effectivement concrétisé dans plusieurs territoires, rares sont ceux qui ont connu un processus de développement régional durable. La sensation de réduction des écarts régionaux qui s'est propagée dans la décennie 1990 résultait, moins d'un progrès généralisé des régions relativement moins développées, que d'un recul des régions à plus fort développement relatif, généralement métropolitaines et caractérisées par une forte présence industrielle et publique, et partant, plus touchées par la crise de l'endettement ainsi que par le changement de stratégie de développement. Le sentiment qui prévaut actuellement est tout autre et il est de plus en plus admis que le libre jeu des forces du marché ne va pas atténuer les inégalités régionales existantes dans les pays de l'Amérique latine et les Caraïbes. Les politiques publiques, en particulier les « familles de politiques territoriales » telles qu'elles ont été identifiées par l'IILPES (CEPALC, 2010a), sont le principal instrument pour améliorer la situation de l'égalité régionale en matière productive et économique. Les politiques sociales jouent un rôle essentiel pour garantir que tous les individus puissent jouir des droits des personnes et des services de base, indépendamment de la région ou de l'endroit où elles vivent; c'est pourquoi l'ampleur de la présence de l'État dans tout le territoire est cruciale pour que les citoyens puissent accéder aux réseaux de protection sociale, de justice et de sécurité qu'il est en devoir de fournir.

La question des inégalités économiques à l'échelle sous nationale et complexe et son traitement détaillé vont au-delà de la portée et des objectifs du présent document. Par contre, le rapport entre la dynamique de la population et ces mêmes inégalités constituent un thème plus facile

⁶ La re-primarisation de la production est plus sophistiquée et technologique que le modèle primaire et peut parfois apporter une certaine dose de valeur ajoutée, en particulier si elle est structurée autour de conglomérats associatifs de type cluster (CEPALC, 2005). Mais, en l'essence, il s'agit quand même d'une reprimarisation.

à cerner qui comporte trois volets principaux, lesquels présentent des caractéristiques stylisées.

Le premier volet concerne la relation entre le niveau de développement régional et la croissance démographique végétative. Il est relativement connu que les régions qui, au sein des pays, présentent des niveaux de développement économique et social plus élevés enregistrent une croissance végétative moindre, alors que les régions présentant des niveaux inférieurs de développement relatif affichent une augmentation naturelle de la population beaucoup plus accélérée. Historiquement, cette croissance végétative accrue des régions pauvres a constitué un facteur adverse qui vient s'ajouter aux problèmes qui résultent déjà de leur médiocre condition socio-économique; il s'agit en fait d'un maillon de la reproduction de la pauvreté, étant donné les difficultés accrues que rencontrent ces régions pour absorber leur croissance démographique accélérée sur le plan productif. Dans la pratique, cet agencement de facteurs se traduit généralement par une réponse de type démographique qui est l'émigration, facteur qui est lui-même à la base des deux autres volets expliqués ci-après. Les données encore fragmentaires sur la natalité et la mortalité à l'échelle sous-nationale, extraites des recensements de la décennie 2010, d'enquêtes spécialisées et, dans une moindre mesure, des statistiques vitales, révèlent que les disparités en matière de croissance végétative (c'est-à-dire, dans la progression de la transition démographique) n'ont pas disparu, mais qu'elles s'atténuent, du moins à l'échelle des DAM.

Le deuxième volet est associé à l'antérieur et concerne la structure de la population. La progression de la transition démographique se traduit par un remodelage complet de cette structure; elle engendre d'abord un dividende en raison de la combinaison de l'élargissement de sa zone intermédiaire (âge de travail productif) et du rétrécissement de la base (cohortes d'enfants), accompagné d'une accumulation de capacités et d'investissements publics et familiaux; ensuite, elle conduit, à long terme, à un scénario nouveau et complexe, à la suite de l'augmentation de la pondération relative des cohortes d'adultes plus âgés (vieillesse). À l'échelle sous-nationale, les régions les plus pauvres tendent à perdre une partie importante du dividende démographique, car elles ne connaissent pas la phase d'élargissement des âges intermédiaires, ce qui constitue un écueil additionnel. Cette perte du dividende démographique est

essentiellement le résultat de l'émigration, généralement typique de ces zones, qui, étant donné son caractère fortement sélectif par âge, entraîne une perte de population en âge de travailler.

Le troisième volet est précisément celui de la migration. Les données issues des recensements de la décennie 2000 font apparaître que les régions à moindre développement relatif, en particulier celles qui sont touchées par la pauvreté chronique, dont beaucoup sont également marquées par l'exclusion en raison de la forte présence de populations indigènes et rurales, sont pratiquement toutes des zones d'émigration nette. L'émigration de la population semble une décision rationnelle du point de vue individuel, car il est normal que les personnes aspirent à de meilleures conditions de vie qu'elles peuvent trouver dans des régions plus développées du pays. Ce phénomène répond à ce qui a été appelé le modèle néoclassique de la migration (White et Lindstrom, 2005). Toutefois, de nombreux autres indices suggèrent que ce modèle présente de multiples carences. Une de ces failles est un apport spécifique des théoriciens latino-américains de la migration interne et concerne l'importance des facteurs d'expulsion; en effet, il arrive souvent que l'émigration soit, plus qu'une décision rationnelle une imposition résultant de la réalité: les personnes sont obligées d'émigrer pour répondre à des besoins et à des aspirations de base (Rodríguez y Busso, 2009). Par ailleurs, les calculs effectués sur la base des recensements des décennies 2000 et 2010 permettent de conclure que les zones à plus fort développement relatif tendent à être attrayantes, de même que les zones à faible densité démographique, mais que leur condition en tant que points de destination de l'immigration nette n'est plus aussi généralisée que dans le passé.

Le rapport entre migration et développement durable ne se limite toutefois pas au volume et au sens de la migration. En fait, de par sa sélectivité, la migration a une incidence sur la structure par sexe et par âge ainsi que sur la composition éducative (capital humain) des régions. Ces dérivations peuvent être quantifiées à l'aide de méthodologies novatrices élaborées et publiées par le CELADE-Division de la population de la CEPALC (Rodríguez et Busso, 2009)⁷. Ces méthodologies ont été appliquées à presque une dizaine de pays sur la base des données des recensements de l'année 2000 et à trois pays pour lesquels les données

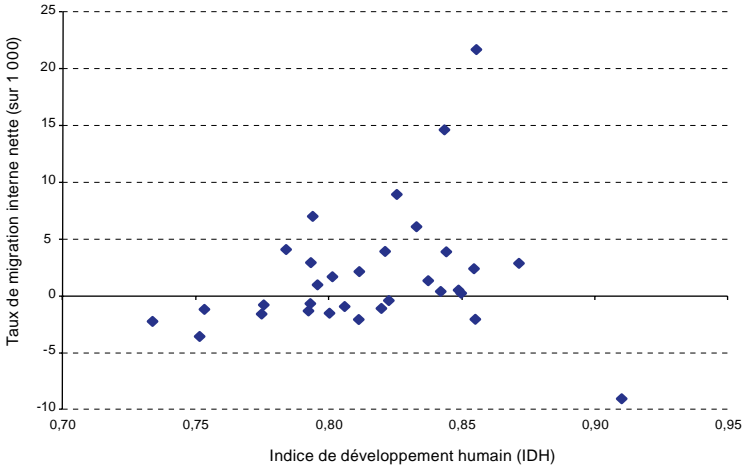
⁷ Il ne s'agit pas d'une décision maximisante et pleinement informée car ces hypothèses du modèle néo-classique sont peu réalistes, du moins en ce qui concerne la migration interne dans les pays d'Amérique latine.

centitaires de la décennie 2010 étaient disponibles. Les estimations confirment que la majeure partie des DAM caractérisées par une pauvreté chronique enregistrent des exodes et que cette émigration contribue à accroître les indices de masculinité, à augmenter la dépendance démographique suite à la diminution, voire l'annulation du dividende démographique, et finalement, à réduire la moyenne de scolarisation. Étant donné le caractère néfaste de ces effets sur la structure par âge et le niveau éducatif, on peut conclure que, dans le cas de ces régions, l'émigration a une incidence défavorable en termes qualitatifs qui contribue à la reproduction de leurs conditions de précarité et de retard socio-économique.

Les graphiques VII.1 et VII.2 illustrent les résultats du Mexique sur la base des données du recensement de 2010. Le graphique VII.1 montre la relation entre le taux de migration interne durant la période 2005-2010 et l'indice de développement humain (IDH) des entités fédératives en 2006. La courbe est positive, sauf dans le cas du District fédéral où le IDH et le taux d'émigration nette sont plus élevés, non pas en raison de l'expulsion résultant d'un retard socio-économique, mais de la migration intramétropolitaine (à savoir la suburbanisation ou expansion périphérique, thèmes abordés dans le chapitre X). Ainsi, les cinq DAM qui présentent l'IDH le plus faible sont en même temps celles qui expulsent le plus de population. Par ailleurs, le graphique VII.2 fait apparaître qu'une seule DAM sur les cinq les plus pauvres enregistre une amélioration de son niveau éducatif comme résultat de la migration, alors que celui-ci baisse dans les quatre autres, ce qui rend leur base en ressources humaines encore plus précaires. En résumé, tous ces éléments viennent confirmer que le profil historique de la démographie latino-américaine quant aux forces qui sont à la base de l'expulsion des populations des territoires les plus pauvres reste d'actualité, avec une circonstance aggravante: cette expulsion agit comme maillon de la reproduction de la pauvreté dans ces territoires, car elle les prive de leurs ressources humaines les plus qualifiées. Il faut souligner que cette conclusion ne peut servir de base à l'adoption de mesures visant à restreindre la migration interne, thème qui sera abordé plus en détail dans le chapitre XI; elle peut néanmoins justifier des interventions palliatives, soit pour encourager la poursuite des processus de production dans ces régions ou pour favoriser des courants de migrants qualifiés pouvant mettre leur formation et leurs capacités au service de ces territoires.

Graphique VII.1

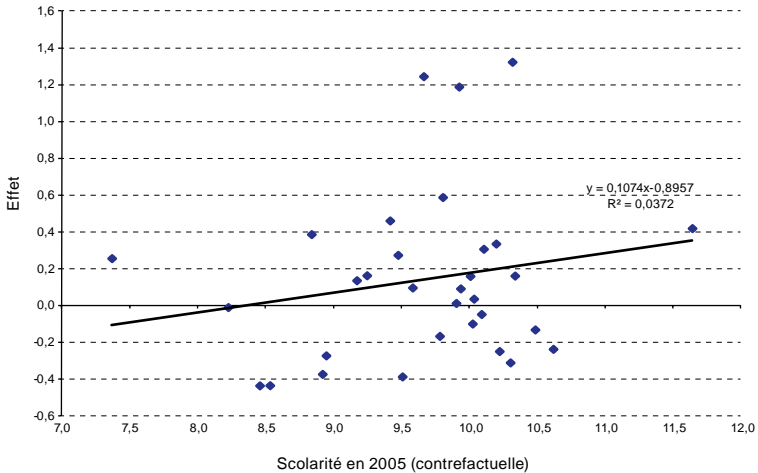
MEXIQUE: TAUX DE MIGRATION INTERNE NETTE 2005-2010 ET INDICE DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN DANS LES ENTITÉS FÉDÉRATIVES, 2006



Source: CELADE-Division de la population de la CEPALC, sur la base de microdonnées censitaires, 2010.

Graphique VII.2

MEXIQUE: EFFET DE LA MIGRATION SUR LA SCOLARITÉ DES ENTITÉS FÉDÉRATIVES (POPULATION DE 25 À 39 ANS), 2005-2010
(En pourcentage de changement du niveau de scolarisation)



Source: CELADE-Division de la population de la CEPALC, sur la base de microdonnées censitaires, 2010.

VIII. URBANISATION SOUTENUE: ENTRE LE FONCTIONNEL ET LE DÉFICIT

L'Amérique latine est la région la plus urbanisée du monde en développement et, d'après les estimations et projections en vigueur et les premiers résultats des recensements effectués au cours des années 2010, ce processus se poursuit et a conduit la région à un taux de population urbaine de l'ordre de 80%. Ni la profonde crise des années 80, qui a pourtant durement frappé les villes, n'est parvenue à enrayer cette tendance (CELADE, 2005). Les prévisions suggèrent que la tendance à la hausse du pourcentage urbain de la région se maintiendra, mais à un rythme décroissant. Les pronostics ne signalent pas encore de réversion du processus, c'est-à-dire une « contre-urbanisation », mais cela est dû davantage aux faiblesses et au retard du monde rural, détaillés dans le chapitre IV, qu'aux points forts des zones urbaines. Toutefois, on ne saurait exclure une multiplication des modalités de résidence rurale dans des conditions de vie urbaines. Cela pourrait motiver une sorte de migration des villes vers la campagne, sans que celle-ci implique un « retour à la campagne » dans le sens intégral de l'expression (c'est-à-dire, non seulement en tant qu'établissement humain, mais également comme mode de vie et d'activité de production). Les questions liées à ce phénomène, ayant donné lieu au concept de « rur-urbain », sont prises en compte dans les programmes de recherche territoriale. Cependant, les tendances futures demeurent relativement incertaines. Il convient de signaler que les moyennes régionales font preuve d'hétérogénéité, ce qui se reflète dans certains pays dans lesquels la population rurale reste prédominante.

L'urbanisation accélérée de la région suscite des controverses méthodologiques, théoriques et politiques (ces dernières sont analysées

dans le chapitre XI). Concernant la méthodologie, l'utilisation des définitions nationales pour effectuer les estimations du pourcentage urbain régional fait l'objet de critiques du fait que celles-ci diffèrent d'un pays à l'autre de la région⁸. D'un point de vue conceptuel, le rapport entre urbanisation et développement économique et social suscite l'un des débats les plus intenses, d'autant plus que dans la région, ce rapport s'est avéré plus faible que dans les pays actuellement développés.

Pour ce qui est de la validité statistique des indicateurs d'urbanisation utilisés pour décrire le processus, le chapitre IV a déjà abordé la question depuis la perspective rurale en examinant les diverses définitions du « rural ». Si l'accent est mis sur la sphère urbaine, il est possible d'avoir recours à la base de données de la Distribution spatiale de la population et de l'urbanisation en Amérique latine et dans les Caraïbes (DEPUALC) du CELADE-Division de population de la CEPALC, qui présente la population de toutes les villes de la région de 20.000 habitants ou plus (CELADE, 2009). À partir de l'information de cette base de données, on estime que, d'après les recensements de la décennie 2000, deux Latino-Américains sur trois vivent dans des villes de 20.000 habitants ou plus. Bien que ce chiffre soit inférieur au taux de population urbaine estimé dans la région, à savoir 78 %, d'après les données des recensements de la décennie 2000, celui-ci demeure notable à l'échelon mondial et confirme la prépondérance urbaine à l'échelon régional. Qui plus est, comme le montre le tableau VIII.1 pour les cas de l'Équateur et du Panama, ce taux de population dans les villes de 20.000 habitants ou plus a continué d'augmenter durant la décennie 2000, ce qui suggère que le caractère urbain de la région serait en train de s'accroître.

Tableau VIII.1
ÉQUATEUR ET PANAMA: POPULATION DANS LES VILLES
DE 20 000 HABITANTS OU PLUS, 1950-2010
(En pourcentages)

| Pays | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|
| Équateur | 18,0 | 27,7 | 35,3 | 42,5 | 48,0 | 54,7 | 56,3 |
| Panama | 28,2 | 34,6 | 39,1 | 43,8 | 47,0 | 56,3 | 60,1 |

Source: CELADE-Division de la population de la CEPALC, Distribution spatiale de la population et urbanisation en Amérique latine et dans les Caraïbes (DEPUALC) et traitement spécial de base de microdonnées censitaires pour la décennie 2010.

⁸ À cela il faut ajouter le débat évoqué dans le chapitre IV sur la définition de la population rurale. Il ne fait aucun doute que la définition dichotomique omet de nombreuses catégories pertinentes entre les extrêmes occupés par la population dispersée et la population concentrée dans les mégapoles.

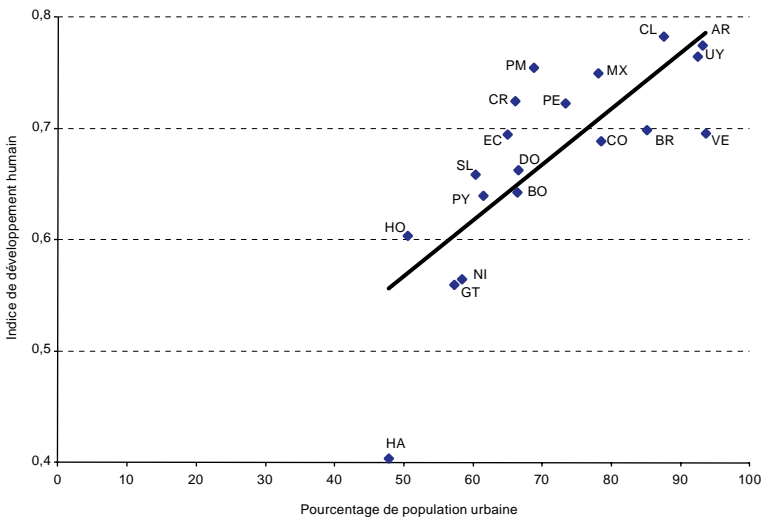
Concernant le débat sur la définition de l'urbain et du rural et la discussion sur la dichotomie ou le gradient utilisé pour capter ces modalités d'établissement humain, les arguments présentés dans le chapitre IV sont, en termes conceptuels, favorables aux mesures plus complexes, mais en termes opérationnels, notamment censitaires, n'excluent pas les approximations plus simples, telles que la dichotomie. D'ailleurs, la persistance des inégalités sociales mise en évidence par l'utilisation de la dichotomie urbano-rurale dans les recensements et les enquêtes constitue un argument puissant qui vient confirmer qu'elle reste pertinente.

Pour ce qui est du débat conceptuel, les preuves disponibles sont convaincantes: une association positive persiste entre les niveaux d'urbanisation des pays et les indicateurs synthétiques de développement économique et social (IDH et PIB par habitant). Il s'agit d'un rapport déjà connu, mais qui est aujourd'hui étayé par des données récentes (voir les graphiques VIII.1 et VIII.2 qui font référence, respectivement, à l'IDH et au PIB par habitant), ce qui renouvelle et renforce les approches qui soulignent les avantages de l'urbanisation pour le développement durable. L'urbanisation a également d'autres effets positifs pour le développement durable qui ont été bien documentés (PNUD, 2009; Banque mondiale, 2008; UNFPA, 2007). On peut citer, par exemple, les niveaux et les progrès accomplis dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. Ces accomplissements ont précisément été possibles grâce à la forte concentration de population dans les zones urbaines, qui permet de réduire les coûts liés la fourniture de services, de prestations et de soins fondamentaux (CEPALC, 2010a et 2010b).

L'urbanisation, notamment la migration des campagnes vers les villes, a des conséquences d'ordre territorial. Les calculs effectués, surtout ceux basés sur les recensements de la décennie 2010, et les preuves disponibles permettent de tirer au moins trois conclusions importantes. La première est que la persistance de la migration rurale-urbaine a un impact quantitatif de plus en plus réduit sur la croissance de la population urbaine. C'est pourquoi l'expansion de cette dernière dépend de plus en plus de sa propre croissance naturelle. On remarque, toutefois, que cette tendance n'est pas irréversible, puisqu'en cas de taux de croissance démographique nuls ou négatifs dans les zones urbaines, la migration des campagnes vers les villes redeviendrait la principale (et dans ce cas, la seule) source de croissance démographique. La deuxième conclusion

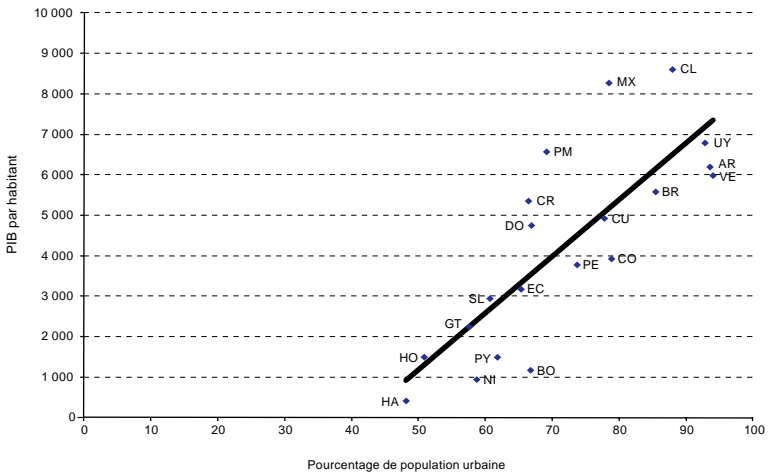
est que la migration des campagnes vers les villes demeure le moteur de l'urbanisation, car en son absence, la croissance végétative supérieure des zones rurales (question évoquée dans le chapitre IV) se traduirait par une plus grande ruralisation de la région. La troisième conclusion est que, contrairement à l'image couramment véhiculée, les effets qualitatifs de cette migration tendent à être positifs pour les zones urbaines (ce n'est pas le cas pour les zones rurales, comme signalé dans le chapitre IV). Le tableau VIII.2 en présente l'exemple le plus éloquent, avec des données du recensement du Panama de 2010 (l'un des rares à permettre ce type d'estimations). L'immigration nette enregistrée par le secteur urbain provenant de l'environnement rural atténue le processus de vieillissement des zones urbaines, mais l'intensifie dans les zones rurales.

Graphique VIII.1
AMÉRIQUE LATINE: POPULATION URBAINE ET INDICE
DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN, PAR PAYS, 2010
(En pourcentages et échelle de 0 à 1 de l'IDH)



Source: CELADE-Division de la population de la CEPALC, sur la base du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Rapport sur le développement humain 2010. La vraie richesse des nations: les chemins du développement humain*. [en ligne] <http://hdr.undp.org> et base de données Distribution spatiale de la population et urbanisation en Amérique latine et dans les Caraïbes (DEPUALC), 2009.

Graphique VIII.2
AMÉRIQUE LATINE : POPULATION URBAINE ET PIB
PAR HABITANT, PAR PAYS, 2010
(En pourcentages et en dollars)



Source: CELADE-Division de la population de la CEPALC, sur la base des chiffres des bases de données CEPALCSTAT et Distribution spatiale de la population et urbanisation en Amérique latine et dans les Caraïbes (DEPUALC), 2009.

Tableau VIII.2
PANAMA: ESTIMATION DE L'IMPACT DE LA MIGRATION RURALE-URBAINE
SUR LA PROPORTION DE PERSONNES ÂGÉES^a DANS LES ZONES
RURALES ET URBAINES, 2005-2010
(En pourcentages)

| Résidence habituelle | Résidence 5 ans plus tôt | | | Effet absolu de la migration ^b | Effet relatif de la migration ^c |
|----------------------|--------------------------|--------|-------|---|--|
| | Urbaine | Rurale | Total | | |
| Urbaine | 11,48 | 6,75 | 11,28 | -0,10627 | -0,941953 |
| Rurale | 6,54 | 12,44 | 12,23 | 0,22661 | 1,852441 |
| Total | 11,39 | 12,01 | 11,61 | | |

Source: CELADE-Division de la population de la CEPALC.

^a Proportion de la population de 60 ans et plus au sein de la population pour 5 ans et plus de la matrice de migration.

^b L'effet absolu correspond la différence entre la valeur observée et la valeur contrefactuelle (dans la colonne « résidence cinq ans plus tôt »). Pour plus de détails, voir Rodríguez et Busso (2009).

^c L'effet relatif correspond au quotient de l'effet absolu par rapport au contrefactuel. Pour plus de détails, voir Rodríguez et Busso (2009).

En résumé, ce document présente de nombreuses preuves appuyant les visions positives de l'urbanisation; c'est pourquoi la principale conclusion est que l'urbanisation offre fondamentalement une opportunité pour le développement durable. À cet égard, des éléments complémentaires sont présentés dans les chapitres suivants, y compris le chapitre XI, qui aborde la question des politiques.

Malgré cette conclusion, les arguments et les preuves qui rendent compte de problèmes, de difficultés et de défis liés à une urbanisation élevée et intense sont nombreux. Certains sont intrinsèques au changement socio-spacial résultant de ce phénomène et sont observés, à des degrés divers, dans tous les pays qui se sont urbanisés (Banque mondiale, 2008; ONU-Habitat, 2008). D'autres sont propres à la région et sont en partie dus au rythme accéléré de l'urbanisation, mais surtout à des faiblesses et à des carences économiques, institutionnelles et politiques qui ont miné la capacité de conduire, ordonner et planifier le processus (BID, 2011; Linn, 2010). Ces problèmes originels ont des conséquences durables. L'urbanisation spontanée, informelle et lacunaire qui caractérise la région est caractéristique du fonctionnement désordonné et précaire d'une bonne partie des villes de la région (ou d'importants secteurs à l'intérieur de celles-ci). D'autre part, il s'avère difficile d'équiper de piliers urbains solides, tant physiques (réseaux de services de base, aménagement routier, équipement communautaire, installations publiques et privées) que sociaux (quartiers intégrés et organisés, communautés participatives) et institutionnels (normes adéquates et opérationnelles, gouvernements locaux actifs, forts et coordonnés, instances de participation locale formelles), des zones qui en sont dépourvues depuis toujours. Bien qu'il existe de nombreux exemples de résilience et de consolidation, les coûts sont bien plus élevés que pour un emplacement urbain planifié et appuyé depuis le début (FNUAP, 2007).

En effet, une caractéristique de la région est l'existence de « déficits urbains⁹ », en particulier la pauvreté et le caractère informel et précaire des logements, notamment sous la forme d'établissements humains improvisés ou de taudis, le manque de couverture des services de base et leur mauvaise qualité, les déficiences du transport en commun, les problèmes du transport privé et la pénurie d'équipement communautaire et d'espaces publics. L'analyse empirique de ces déficits montre que ceux-ci demeurent considérables, mais qu'au cours des années 2000, ils ont eu tendance à diminuer grâce à un dosage propice de mesures, dont la revalorisation de la sphère urbaine, importante suite à la crise des années 80, le dynamisme économique, la hausse des ressources publiques, la volonté politique croissante d'agir dans les domaines urbains et une gamme de politiques innovantes plus actives, efficaces et participatives. Cette combinaison vertueuse est abordée dans les deux chapitres suivants, et de manière plus détaillée selon une approche de politique dans le chapitre XI.

⁹ Concept utilisé dans certains pays de la région, tels que le Chili, qui utilisent l'expression « déficit urbain et du logement » (dont l'élaboration, en cours, a été appuyée par la Division du développement durable et des établissements humains de la CEPALC).

IX. SYSTÈME DE VILLES: UN UNIVERS EN EXPANSION AVEC DES ASYMÉTRIES PERSISTANTES

L'urbanisation peut se baser sur des systèmes de villes très différents, allant de la métropole unique (c'est à dire un système à forte concentration, primat en jargon technique, qu'il s'agisse d'une ville-État ou d'un pays ayant une seule ville coexistant avec le monde rural) à une myriade de villes de différentes tailles.

Bien que la primauté, c'est-à-dire la concentration de la population dans une ou deux villes principales, demeure une caractéristique distinctive de la région, comme détaillé dans le chapitre X du présent document, les données disponibles indiquent une expansion très significative du nombre de villes en Amérique latine. Comme le montre le tableau IX.1, les recensements de la décennie 1950 indiquent qu'il existait à l'époque quelque 320 villes (de 20 000 habitants ou plus), alors qu'elles étaient au nombre de 1963 selon les recensements des années 2000. Les données des recensements de la décennie 2010 montrent que le nombre de villes continue de se multiplier. Dans le cas de l'Équateur, ce chiffre est passé de 46 en 2001 à 55 en 2010, alors qu'en 1950, ce chiffre était de 5 seulement (voir le tableau IX.2). Au Panama, durant la même période, le nombre de villes est passé de 7 à 10, alors qu'en 1950, ce nombre était de 2 seulement (voir le tableau IX.3).

D'une manière générale, on considère qu'un système de villes nombreuses et diverses représente un actif pour le développement durable, d'une part parce qu'il permet de contrebalancer la primauté, qui, comme exposé dans le chapitre X, semble avoir une incidence négative sur le développement durable, et d'autre part, parce qu'il accroît les possibilités de localisation urbaine pour les personnes et pour les activités productives (Ramírez, Silva et Cuervo, 2009). Quoi qu'il en soit, le nombre ne suffit

Tableau IX.1
AMÉRIQUE LATINE : NOMBRE DE VILLES, PAR TAILLE, 1950-2000

| | 1950 | | 1960 | | 1970 | | 1980 | | 1990 | | 2000 | |
|------------------------|--------|------------|--------|------------|--------|-------------|--------|-------------|--------|-------------|--------|-------------|
| | Nombre | Population | Nombre | Population | Nombre | Population | Nombre | Population | Nombre | Population | Nombre | Population |
| 1 000 000 et plus | 6 | 16 121 704 | 10 | 30 159 270 | 19 | 56 202 286 | 26 | 89 629 921 | 37 | 119 340 999 | 47 | 156 219 434 |
| 500 000 à 999 999 | 5 | 3 209 130 | 13 | 9 124 459 | 17 | 11 491 650 | 26 | 18 049 868 | 33 | 22 210 323 | 44 | 30 328 031 |
| 100 000 à 499 999 | 51 | 11 215 663 | 75 | 14 939 296 | 133 | 26 546 840 | 191 | 38 144 478 | 226 | 47 659 577 | 299 | 62 841 816 |
| 50 000 à 99 999 | 65 | 4 416 455 | 106 | 7 128 145 | 154 | 10 772 495 | 198 | 13 489 087 | 292 | 20 530 868 | 398 | 28 165 024 |
| 20 000 à 49 999 | 193 | 5 816 115 | 293 | 8 936 450 | 450 | 13 635 695 | 634 | 19 423 954 | 835 | 25 879 080 | 1 175 | 35 874 277 |
| Total : 20 000 et plus | 320 | 40 779 067 | 497 | 70 287 620 | 773 | 120 648 966 | 1 075 | 178 737 308 | 1 423 | 235 620 847 | 1 963 | 313 428 582 |

Source: CELADE-Division de la population de la CEPALC, Distribution spatiale de la population et urbanisation en Amérique latine et dans les Caraïbes (DEPUALC), 2009.

Tableau IX.2
ÉQUATEUR: ÉVOLUTION RELATIVE DU SYSTÈME URBAIN, PAR TAILLE, 1950-2010
(En pourcentages)

| | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1 000 000 et plus | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 15,4 | 27,8 | 29,5 | 28,8 |
| 500 000 à 999 999 | 0,0 | 11,5 | 22,2 | 10,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 100 000 à 499 999 | 14,8 | 7,8 | 1,6 | 6,9 | 8,6 | 14,7 | 15,9 |
| 50 000 à 99 999 | 0,0 | 2,5 | 6,8 | 6,2 | 6,7 | 3,7 | 4,2 |
| 20 000 à 49 999 | 3,2 | 5,9 | 4,7 | 3,4 | 4,9 | 6,9 | 7,3 |
| Total : 20 000 et plus | 18,0 | 27,7 | 35,3 | 42,5 | 48,0 | 54,7 | 56,3 |

Source: CELADE-Division de la population de la CEPALC, Distribution spatiale de la population et urbanisation en Amérique latine et dans les Caraïbes (DEPUALC), 2012.

Tableau IX.3
PANAMÁ: ÉVOLUTION RELATIVE DU SYSTÈME URBAIN, PAR TAILLE, 1950-2010
(En pourcentages)

| | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1 000 000 et plus | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 42,7 | 44,0 |
| 500 000 à 999 999 | 0,0 | 0,0 | 31,7 | 33,8 | 36,3 | 0,0 | 0,0 |
| 100 000 à 499 999 | 21,7 | 26,9 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 8,5 | 8,5 |
| 50 000 à 99 999 | 6,5 | 5,5 | 4,9 | 7,2 | 7,9 | 1,6 | 1,6 |
| 20 000 à 49 999 | 0,0 | 2,1 | 2,5 | 2,8 | 2,8 | 5,0 | 5,9 |
| Total : 20 000 et plus | 28,2 | 34,6 | 39,1 | 43,8 | 47,0 | 56,3 | 60,1 |

Source: CELADE-Division de la population de la CEPALC, Distribution spatiale de la population et urbanisation en Amérique latine et dans les Caraïbes (DEPUALC), 2011.

pas pour que ces potentialités se manifestent, car ce processus doit être accompagnés d'éléments complémentaires, tels que la connectivité, une base d'égalité nécessaire tant pour la coopération et la complémentarité que pour la concurrence innovatrice, un cadre institutionnel partagé et un certain sens de la communauté, entre autres conditions.

Trois aspects du système de villes mettent en rapport la dynamique démographique avec le développement durable¹⁰. Le premier est la structure de ce système en fonction de la taille des villes et les tendances démographiques sous-jacentes. Le deuxième aspect correspond à ses inégalités, en prenant comme référence les indicateurs sociaux de base. Le troisième est lié aux modèles migratoires entre les villes et entre celles-ci et le reste des établissements humains, une question peu étudiée par manque d'information spécifique.

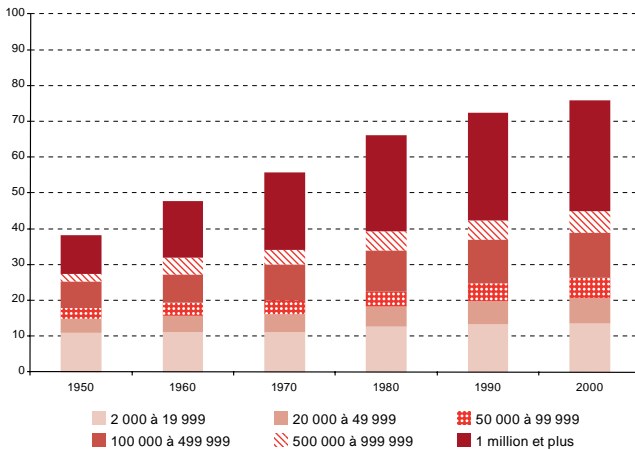
Concernant la structure, le graphique IX.1 est clair. Les catégories de nombre d'habitants ou taille démographique des villes ci-après constituent le point de départ: 1 million d'habitants ou plus (grandes villes), de 500 000 à 999 999 habitants, de 100 000 à 499 999 habitants, de 50 000 à 99 999 habitants, de 20 000 à 49 999 habitants, et de 2 000 à 19 999 habitants. Au cours de la période 1950-2000, tous les segments du système de villes ont gagné en importance relative au sein de la population totale. Cependant, les gains les plus importants ont été constatés dans les grandes villes au cours des premières décennies de la période, et dans les villes moyennes (de 100 000 à 999 999 habitants) au cours des deux dernières décennies. En comparaison, la pondération relative des localités urbaines mineures (de 2.000 à 19.999 habitants) et des petites villes (de 20 000 à 49 999 habitants) a peu augmenté et a eu du mal à se maintenir. Ces résultats appuient une conception récurrente dans les études relatives aux systèmes de villes dans la région selon laquelle le segment le plus dynamique en termes démographiques est celui des villes moyennes (Jordán et Simioni, 1998).

Néanmoins, du graphique IX.1 se dégagent certains aspects qui nuancent cette conception. D'une part, la part de la population des grandes villes dans le total national continue d'augmenter. D'autre part, la pondération relative des petites villes et des localités urbaines mineures enregistre une hausse bien plus modérée. Ainsi, on observe un contraste entre le dynamisme des villes moyennes et la lenteur enregistrée dans les segments inférieurs, où se situent la plupart des villes de la région.

¹⁰ On utilise l'expression « système de villes » dans sa connotation strictement formelle, c'est à dire comme ensemble ou collectif de toutes les villes de 20 000 habitants ou plus. Dans certains cas, est inclus également le groupement de l'ensemble des localités urbaines mineures, c'est-à-dire les villes ayant entre 2 000 et 19 999 habitants. D'autres définitions plus élaborées et complexes du système sont exclues du présent document, bien que certaines recherches menées à l'échelon national continuent d'avancer suivant cette ligne (Sobrinho, 2011).

Il convient de souligner que plusieurs facteurs viennent perturber ces mesures. L'un de ces facteurs est que les chiffres de l'Amérique latine présentés dans le graphique IX.1 proviennent de recensements effectués à différentes dates et ne correspondent pas toujours à l'ensemble des pays pour chaque année de référence du graphique. C'est pourquoi les chiffres par pays sont plus fiables. Bien que les résultats soient disponibles pour tous les pays ayant des recensements, une analyse de cas nationaux s'avèrerait inappropriée et hors de portée du présent document. Qui plus est, l'hétérogénéité entre pays rend difficile l'identification d'un modèle prédominant. En effet, si l'on considère uniquement les deux pays disposant de données du recensement de 2010, il est possible d'observer des trajectoires différentes. En Équateur, le point culminant du système (composé par les deux grandes villes Quito et Guayaquil) montre pour la première fois un recul de leur pondération relative dans la population totale, tandis que celle-ci augmente pour les autres catégories. En revanche, au Panama, la ville principale accapare toujours une part croissante de la population totale, le segment moyen stagne et celui des petites villes augmente.

Graphique IX.1
AMÉRIQUE LATINE: ÉVOLUTION RELATIVE DU SYSTÈME URBAIN,
PAR TAILLE, 1950-2000
(En pourcentages)



Source: CELADE-Division de la population de la CEPALC, Distribution spatiale de la population et urbanisation en Amérique latine et dans les Caraïbes (DEPUALC), 2010.

Concernant les inégalités sociales par dimension démographique, on constate, d'une manière générale, une relation positive entre les conditions de vie et la taille des villes, le modèle le plus courant étant le retard dans les indicateurs moyens des petites villes. Cette situation apporte certaines pistes sur les facteurs potentiellement en cause dans le retard des segments inférieurs du système de villes.

Enfin, les résultats de la migration entre villes tendent à ratifier les conclusions antérieures. Bien que les mégapoles et une partie des métropoles aient perdu de leur attractivité migratoire au cours des années 80 et 90 (le chapitre X présente des résultats préliminaires des recensements de 2010 pour la décennie 2000), ce n'est pas le cas des grandes villes dans leur ensemble, qui continuent d'attirer la population. Au contraire, la base du système, c'est-à-dire les villes ayant entre 20 000 et 49 999 habitants et représentant près de 60% du total des localités urbaines, qui ne comprennent pourtant que 10% de la population du système, présente un solde migratoire négatif (voir le tableau IX.3). S'il est vrai que la méthodologie utilisée a pu avoir une incidence sur les résultats, il est peu probable que celle-ci ait altéré de manière substantielle les montants et les signes des soldes totaux¹¹. D'autre part, ces résultats sont surprenants, car, comme le montre le tableau IX.4, ils permettent de conclure que les villes d'Amérique latine sont, pour la plupart, des zones d'expulsion, ce qui contraste avec l'attractivité persistante de la sphère urbaine documentée dans ce même document. Ce paradoxe s'explique, en premier lieu, par le fait que le résultat est une conséquence du nombre de villes, car la quasi-totalité des localités d'expulsion sont petites et, comme signalé précédemment, ce segment est celui qui présente la plus forte proportion de villes, mais également la part de population la plus réduite du système. En deuxième lieu, cette émigration nette n'est pas due à un « retour à la campagne », ce segment de villes présente en effet une immigration nette dans ses échanges avec la sphère rurale, mais à un transfert vers des villes de plus grande taille, notamment intermédiaires (ayant entre 100 000 et 999 999 habitants).

¹¹ Cette affirmation est fondée sur des calculs effectués dans le texte sur le Panama et le Brésil, pays dont les bases censitaires permettent d'appliquer la même méthodologie, mais avec un degré de sophistication supplémentaire qui se traduit par des résultats plus précis. La conclusion de cet exercice est que, bien que la méthodologie appliquée surestime l'émigration dans le cas de certaines villes, notamment du segment inférieur, son effet global sur les soldes de chaque catégorie de taille est secondaire.

Tableau IX.4
AMÉRIQUE LATINE (14 PAYS): 1 439 VILLES DE PLUS DE 20 000 HABITANTS REGROUPÉES PAR TAILLE DÉMOGRAPHIQUE, PAR MIGRATION NETTE TOTALE ET PAR RAPPORT AU RESTE DU SYSTÈME URBAIN ET AU RESTE DES MUNICIPALITÉS
 (En nombre de personnes et sur 1 000)

| Taille de la ville | Population | Solde (population) | | | Migration nette sur la population totale (méthode relative ad hoc) | | |
|----------------------------|-------------|------------------------|---|--|--|--|--|
| | | Migration nette totale | Migration nette par rapport au reste de du système urbain | Migration nette par rapport au reste des municipalités | Migration nette totale | Migration nette par rapport au reste du système urbain | Migration nette par rapport au reste des municipalités |
| De 1 000 000 et plus (34) | 115 527 363 | 1 106 606 | 205 319 | 901 287 | 9,6 | 1,8 | 7,8 |
| De 500 000 à 999 999 (32) | 21 256 131 | 230 211 | 23 193 | 207 018 | 10,8 | 1,1 | 9,7 |
| De 100 000 à 499 999 (215) | 43 884 324 | 691 925 | 145 148 | 546 777 | 15,8 | 3,3 | 12,5 |
| De 50 000 à 99 999 (295) | 20 754 659 | 234 686 | 19 214 | 215 472 | 11,3 | 0,9 | 10,4 |
| De 20 000 à 49 999 (863) | 26 506 384 | -241 309 | -392 873 | 151 564 | -9,1 | -14,8 | 5,7 |
| Total (1 439) | 227 928 861 | 2 022 118 | 0 | 2 022 118 | 8,9 | 0,0 | 8,9 |

Source: CELADE-Division de la population de la CEPALC, selon la base de données sur la migration interne en Amérique latine et dans les Caraïbes (MIALC).

Tableau IX.5
AMÉRIQUE LATINE (14 PAYS): 1 439 VILLES DE PLUS DE 20 000 HABITANTS REGROUPÉES PAR TAILLE DÉMOGRAPHIQUE, PAR MIGRATION NETTE TOTALE ET PAR RAPPORT AU RESTE DU SYSTÈME URBAIN
 (En nombre de villes et pourcentages de migration nette positive)

| Taille de la ville | Migration nette totale | | Migration interne du système urbain | |
|----------------------------|------------------------|----------|-------------------------------------|----------|
| | Positive | Négative | Positive | Négative |
| De 1 000 000 et plus (34) | 25 | 9 | 22 | 14 |
| De 500 000 à 999 999 (32) | 24 | 8 | 18 | 14 |
| De 100 000 à 499 999 (215) | 137 | 78 | 101 | 112 |
| De 50 000 à 99 999 (295) | 146 | 149 | 126 | 102 |
| De 20 000 à 49 999 (863) | 360 | 503 | 305 | 475 |
| Total (1 439) | 692 | 747 | 570 | 717 |

Source: CELADE-Division de la population de la CEPALC, selon la base de données sur la migration interne en Amérique latine et dans les Caraïbes (MIALC).

En résumé, ces résultats et conclusions permettent de nuancer les attentes suscitées par la multiplication du nombre de villes étant donné qu'un groupe limité de celles-ci concentre de toute évidence la majeure partie de l'expansion de la population urbaine, se distingue en matière de conditions de vie et attire les migrants. Près de 60% des villes, qualifiées dans ce texte de « petites villes », semblent être dans une situation permanente de transition dont certaines sortent transformées en centres dynamiques. Toutefois, la plupart d'entre elles tendent à stagner et à se transformer en une source d'émigrants pour le reste du système urbain. Comme signalé précédemment dans cette section, la hausse du nombre de villes est une bonne nouvelle, mais elle ne suffit pas. Si le but recherché est de parvenir à un système de villes solide à tous ses niveaux, le grand défi sera la transformation et la consolidation des petites villes.

X. LES GRANDES VILLES: TENDANCES, MUTATIONS ET DÉFIS

Une simple donnée suffit pour illustrer l'importance démographique des métropoles et des grandes villes (ayant 1 million d'habitants ou plus) en Amérique latine et dans les Caraïbes: une personne sur trois de la région vit dans une ville qui dépasse le million d'habitants¹². Cette situation est liée à la forte primauté historique des systèmes urbains des pays de la région, puisque la ville ou les deux villes principales concentrent une bonne partie de la population urbaine¹³. Dans d'autres sphères (production, éducation et politique), la ville principale enregistre des taux de concentration encore plus élevés.

Cette forte primauté a récemment été épinglée par diverses études montrant les coûts considérables de ce modèle d'établissement humain pour le développement (Ramírez, Silva et Cuervo, 2009). La question a été mise de côté pendant un certain temps, car la théorie (en rigueur l'hypothèse) prédominante prévoit que la primauté suivra une trajectoire en fer à cheval par rapport au développement. En conséquence, on s'attendait surtout à une diminution naturelle de la primauté, une fois dépassé un certain seuil de développement. Néanmoins, les séries historiques de la primauté exposées dans le document montrent un paysage différent de celui envisagé sur le plan théorique, en particulier lorsque la concentration est mesurée selon la

¹² Cinquante-six en 2010, d'après les Nations Unies (2007 et 2008). Dans certains des tableaux présentés dans le document, le nombre de villes « millionnaires » est inférieur à celui estimé par le CELADE-Division de population de la CEPALC pour différentes années dans le passé. Cela est dû principalement au fait que ces tableaux se basent sur des données censitaires et pour chaque série de recensements il y a au moins un pays qui n'a pas effectué de recensement.

¹³ On entend par primauté le niveau de concentration de la population dans la ville principale ou dans les deux plus importantes. Cette primauté est quantifiée par un indice spécialisé et certaines mesures alternatives, comme expliqué dans le texte.

pondération relative dans la population totale de la DAM où se trouve la ville principale. Une hausse soutenue de la concentration a été enregistrée dans presque la moitié des pays, dont certains, comme le Chili, présentent les niveaux de développement relatif les plus élevés de la région. Il convient également de mentionner le Panama, dont les données du recensement de 2010 révèlent que la concentration dans la province de Panama a augmenté au cours des années 2000. L'analyse de l'évolution de la concentration dans la ville principale de chaque pays mesurée par le taux de primauté permet d'observer une tendance essentiellement à la baisse depuis les années 80, malgré plusieurs exceptions à ce modèle, qui sont pertinentes du point de vue théorique puisqu'il s'agit de pays ayant des niveaux de développement comparativement avancés dans la région. Enfin, si l'on considère l'expression la plus directe de la concentration démographique dans les grandes villes, il est possible d'observer clairement une hausse soutenue et très significative, puisque ce groupe qui représentait 11% de la population régionale en 1950 représente 32% en 2010 (en 2000 on l'estimait à 30,6%). Ainsi, bien que la plupart des modèles d'évolution urbaine et les preuves dans les pays développés suggèrent que la voie à privilégier est la déconcentration est, l'avenir du modèle concentrateur dans les grandes villes de la région demeure incertain.

Le cours des événements dans les grandes villes est décisif pour le développement durable (Jordán, Rehner et Samaniego, 2011). Leur poids démographique leur donne une importance considérable, accentuée par leur influence, plus significative encore, dans d'autres sphères. D'autre part, au cours des 15 dernières années, on constate une revalorisation du rôle des grandes villes dans le processus de développement dans le cadre de la mondialisation. En effet, le concept de ville globale proposé par Sassen (1991), parfois utilisé de manière très généreuse, est suggestif à cet égard, car il fait ressortir un ensemble de fonctions clés pour la bonne marche de l'économie et de la société exercées depuis ces villes. Dans la région, cette revalorisation est survenue après une période terrible pour les grandes villes, qui ont même alors été qualifiées de villes « apocalyptiques » en raison du nombre de problèmes qui s'y concentraient, en suscitant une sensation de décadence et des manifestations sociales fréquentes. Dans ce sens, bien que les grandes villes de la région continuent de présenter de nombreux problèmes et risques, celles-ci sont parvenues à surmonter une crise qui semblait sans issue et nombre d'entre elles présentent actuellement des perspectives bien meilleures que durant les années 90.

Les grandes villes subissent plusieurs changements pertinents concernant leur rôle dans le développement durable et les aspects liés aux politiques destinées à les rendre plus fonctionnelles et accueillantes pour leurs habitants.

Du point de vue démographique, les grandes villes ont vécu une transformation décisive qui a eu un impact sur leur attractivité migratoire. Certaines métropoles et mégapoles ont perdu leur condition traditionnelle de destinations de l'immigration nette et sont devenues des zones d'expulsion au cours des années 80 et 90, au moment de la crise métropolitaine susmentionnée. L'impact de cette découverte fut tel que celle-ci fut même interprétée comme une tendance généralisée. Toutefois, comme signalé dans le chapitre précédent, ceci n'est pas le cas puisque dans le système de villes, la catégorie des grandes villes enregistre une immigration nette depuis 1950 jusque l'an 2000. Les données des recensements de 2010 révèlent une tendance mixte de l'attractivité migratoire, qui n'est pas forcément représentative en raison du nombre réduit de pays pour lesquels les données pertinentes étaient disponibles. Le tableau X.1 montre le cas de la ville de Panama, qui est attractive tant pour son environnement proche que pour le reste du pays, tandis qu'à Mexico, la perte de population dans l'échange avec le reste du pays se confirme, situation qui persiste depuis les années 90. Quito présente une migration nette négative vis-à-vis de son environnement proche (probablement par sous-urbanisation), mais positive et plus importante vis-à-vis du reste du pays, et donc un bilan final positif. Guayaquil présente une migration nette négative dans l'échange de population avec son environnement, et une migration nette positive avec le reste du pays, mais moins importante, raison pour laquelle sa migration nette totale est négative.

Indépendamment de l'évolution de l'attractivité des grandes villes, la tendance générale est à la diminution de leur taux d'immigration nette. Dans ce contexte, deux types d'immigration émergents ressortent. Le premier est la migration intramétropolitaine, dont les facteurs déterminants diffèrent de ceux de la migration classique (rurale-urbaine et interrégionale), et le deuxième est l'émigration « de proximité ».

La migration intramétropolitaine est la force qui sous-tend encore l'expansion de la superficie des villes, dont le rythme est plus rapide que celui de la croissance de la population. Ainsi, elle est la responsable de la croissance périphérique qui caractérise les villes latino-américaines, évidente dans la carte X.1, et qui, contrairement à l'expansion sous-urbaine des villes des États-Unis, a historiquement consisté dans l'occupation

d'une périphérie non urbanisée par une partie de la population à faibles revenus (Linn, 2010). Ces nouveaux occupants ne proviennent plus tellement de l'extérieur de la ville, sinon surtout de l'intérieur de celle-ci. Outre cet effet expansif de la périphérie, qui a généralement des répercussions néfastes sur le fonctionnement de la ville, les conditions de vie de la population et la pérennité de l'environnement, cette migration a un impact direct sur plusieurs aspects actuels du programme métropolitain, y compris deux phénomènes qui semblent opposés: la ségrégation résidentielle socioéconomique et la diversification sociale de la périphérie. Ces deux phénomènes peuvent coexister et résulter de modèles de migration intramétropolitaine différenciés en fonction du groupe socioéconomique. De même, la migration intramétropolitaine est décisive pour les plans de redressement démographique des zones centrales, ce qui a, pour la ville, des effets positifs de divers types. Après plusieurs expériences frustrées, ces programmes ont commencé à porter leurs fruits dans le cas de Santiago du Chili et de Mexico. Malgré tout, il s'agit de plans qui pourraient déclencher une relance immobilière plus importante que la relance démographique en raison de l'achat, par des étrangers, d'immeubles destinés à des résidences secondaires plutôt qu'à des résidences permanentes.

Tableau X.1

AMÉRIQUE LATINE (PAYS CHOISIS): VILLES MÉTROPOLITAINES SELON LA MIGRATION NETTE TOTALE, PROCHE ET LOINTAINE, SOLDES ABSOLUS, RECENSEMENTS DE LA DÉCENNIE 2010 ^a
(En nombre de personnes)

| | Total | Migration nette | |
|---------------------------------|----------|-----------------|-----------|
| | | Proche | Lointaine |
| Ville de Panama | 70 789 | 2 553 | 68 236 |
| Ville de Mexico ^b | -200 201 | -24 386 | -175 815 |
| Ville de Quito ^c | 23 284 | -6 992 | 30 276 |
| Ville de Guayaquil ^d | -7 487 | -11 388 | 3 901 |

Source: CELADE-Division de la population de la CEPALC, sur la base du traitement par REDATAM des microdonnées censitaires de l'Équateur, du Mexique et du Panama, 2010.

^a La migration totale et l'échange de populations entre la ville et le reste de des divisions administratives mineures du pays; la migration proche est l'échange de population entre la ville et les divisions administratives mineures faisant partie de la DAM où est située cette ville; la migration lointaine est l'échange de population entre la ville et les divisions administratives mineures situées en dehors de la DAM métropolitaine.

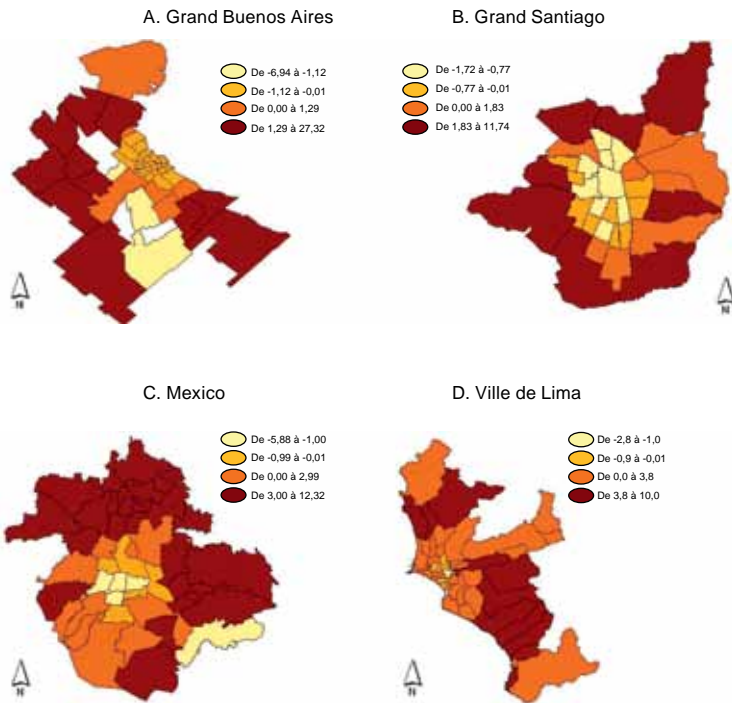
^b Comprend 44 municipalités et délégations. Selon la définition actuelle de 76 municipalités et délégations, le solde de la migration nette totale est de -149.018.

^c Quito est composé de la ville de Quito et des paroisses de Alagansi, Amaguaña, Atahualpa (Habaspamba), Calacali, Calderón, Carapungo, Conocoto et Cumbayá, appartenant au canton de Quito.

Enfin, on commence à observer dans les grandes villes de la région divers changements d'ordre structurel et fonctionnel, que les villes des pays développés ont déjà vécus. Parmi ces changements, il convient de souligner une reconfiguration urbaine, d'une forme plus compacte à une autre plus diffuse, l'élargissement de l'échelle du phénomène métropolitain avec la constitution de régions métropolitaines ayant un rayon de centaines de kilomètres et le passage de villes monocentriques à des villes polycentriques. Il s'agit de phénomènes émergents qui peuvent être interprétés de différentes manières. Dans tous les cas, leurs conséquences touchent aux politiques et sont donc à nouveau abordées dans le chapitre XI.

Carte X.1

AMÉRIQUE LATINE (PAYS CHOISI) : TAUX DE CROISSANCE ENTRE RECENSEMENTS DES AGGLOMÉRATIONS MÉTROPOLITAINES, PAR DIVISIONS ADMINISTRATIVES MINEURES (100 habitants)



Source: CELADE-Division de la population de la CEPALC, "Urbanización en perspectiva", *Observatorio demográfico*, N° 8 (LC/G.2422-P), Santiago du Chili, 2009, p. 26.

XI. CONSTATS, MESSAGES ET DISCUSSION POUR L'ÉLABORATION DE POLITIQUES

Le constat principal exprimé dans le document est que «le territoire» a son importance, tel qu'avancé par la CEPALC (2010a) et que la localisation et la mobilité de la population sont des éléments bidirectionnels clés des rapports entre territoire et développement durable.

Deux messages fondamentaux de politique découlent de ce constat. Tout d'abord, les politiques nationales et sous-nationales de développement durable doivent tenir compte de la localisation et de la mobilité de la population, ce qui améliorera leur pertinence et leur efficacité. Parmi les processus permettant de matérialiser cette intégration, on peut citer les diagnostics nationaux et sous-nationaux actualisés, l'estimation de l'impact des conditions actuelles sur divers territoires et l'élaboration de scénarios futurs de population désagrégés géographiquement. Ces processus ont un impact territorial direct et influencent le développement durable pour diverses raisons. Ceci vaut également pour les politiques destinées à améliorer les conditions de vie de la population et garantir l'exercice de ses droits. Le lieu d'habitation d'une population influence la vie des habitants de plusieurs façons, mais les politiques publiques devraient assurer que les personnes puissent exercer leurs droits sur tous les territoires. Il en va de même pour la mobilité qui, sous ses différentes formes (migration internationale, interne, saisonnière, provisoire et journalière), peut être un instrument, voire une nécessité pour les individus et son exercice conditionne la trajectoire de vie des personnes et leur quotidien.

Le deuxième message est lié à la justification de politiques publiques en matière de localisation et de mobilité de la population. Dans tous

les cas, ces initiatives doivent respecter des critères fondamentaux indéfectibles, tels que le respect des droits des personnes, la reconnaissance de la diversité sociale (et notamment ethnique) et de la biodiversité, la promotion de l'égalité et la valorisation de la participation citoyenne. Ces critères ont été soulignés ou appliqués partiellement pendant la période de déploiement massif et actif de programmes officiels de redistribution spatiale de la population (de 1950 à 1980) qui, dans plusieurs pays, ont contribué à modifier considérablement le modèle d'occupation du territoire, mais qui en général, n'ont pas créé de liens durables sur le plan du développement national et sous-national. En raison de l'omission des critères susmentionnés, les faiblesses dans l'encouragement d'un développement durable à l'échelle nationale et sous-nationale et les coûts élevés y relatifs, ce type de programmes de redistribution n'est plus appliqué dans la région. Pour sa part, l'action naturelle des forces du marché ne contribue pas non plus à garantir l'observation desdits critères. Le marché promeut des modèles de localisation et de mobilité qui garantissent une rentabilité privée à court terme, dès lors, ces modèles peuvent contribuer à l'amélioration de l'efficacité globale et à l'augmentation des revenus moyens. Leurs conséquences sur les espaces sous-nationaux et les communautés, familles et personnes varient néanmoins en fonction des inégalités initiales, et peuvent même contribuer à leur reproduction et à la création de pièges de pauvreté. En outre, l'action du marché tend à ignorer les externalités des processus de redistribution territoriale de la population qu'elle suscite, ce qui peut considérablement altérer la rentabilité sociale et la durabilité environnementale dans certains cas. Enfin, les forces du marché tendent à faire abstraction de certains critères tels que la pertinence ethnique.

En somme, l'intervention publique en matière de localisation et de mobilité de la population restera nécessaire, pertinente et utile, puisque les États et gouvernements persévéreront dans leurs tentatives de promouvoir certains domaines et espaces sous-nationaux en fonction de leurs objectifs de long terme, leurs priorités politiques et la participation ou la pression citoyenne. Cependant, il convient d'écarter de cette intervention les actions impliquant la coercition, l'information biaisée ou la limitation des déplacements. De même, l'action indirecte doit être privilégiée par le biais d'encouragements divers pour promouvoir la localisation et les déplacements de la population (et des agents économiques). Il convient aussi de tirer le

meilleur parti possible des possibilités de coordination intersectorielle, en raison des effets considérables (très souvent indirects et parfois inaperçus par les secteurs) que les politiques sectorielles ont sur la localisation et la mobilité spatiale de la population. Enfin, il faut reconnaître la valeur économique intégrale, la fonction sociale et le poids symbolique qu'a le territoire pour ses habitants; une perception souvent intuitivement associée aux peuples indigènes, mais qui peut s'appliquer à toute la population. Par exemple, les réseaux sociaux et les connaissances sur l'entourage acquises sur un territoire sont des actifs économiques et ont un poids symbolique pour les personnes; dans la mesure où ils ne sont pas transférables, ils se perdent dans d'autres contextes territoriaux. Par conséquent, ils doivent être garantis par les politiques publiques et la population doit être dédommée si les politiques publiques entraînent leur disparition.

À noter que ces nouveaux critères en matière de politiques de localisation et de mobilité de la population commencent à s'intégrer formellement dans les législations nationales et sont fortement liés à des approches largement appliquées dans les politiques publiques, comme l'approche fondée sur les droits, ainsi qu'à des concepts en vogue dans plusieurs pays de la région, comme le « bien-vivre ». Le encadré XI.1 présente, à titre d'illustration, le rang constitutionnel que ces critères ont acquis en Équateur.

Encadré XI.1

ÉQUATEUR: ARTICLES DE LA CONSTITUTION DE 2008 RELATIFS AU DÉVELOPPEMENT ET AUX DROITS TERRITORIAUX, DONT LE BIEN VIVRE

Art. 3.- L'État a pour devoirs premiers:

6. Promouvoir le développement équitable et solidaire de tout le territoire par le renforcement des processus d'autonomie et de décentralisation.

Art. 238.- Les gouvernements autonomes décentralisés jouiront d'une autonomie politique, administrative et financière et seront régis par les principes de solidarité, subsidiarité, équité interterritoriale, intégration et participation citoyenne. Le territoire national ne pourra en aucun cas être divisé au nom de l'exercice de l'autonomie. Les gouvernements autonomes décentralisés sont formés par les assemblées paroissiales rurales, les conseils municipaux, les conseils métropolitains, les conseils provinciaux et les conseils régionaux.

Art. 239.- Le régime de gouvernements autonomes décentralisés sera régi une loi spécifique qui établira un système national de compétences à caractère obligatoire

Encadré XI.1 (conclusion)

et progressif et définira les politiques et mécanismes destinés à compenser les déséquilibres territoriaux dans le processus de développement.

Art. 259.- Afin de veiller à la biodiversité de l'écosystème amazonien, l'État central et les gouvernements autonomes décentralisés adopteront des politiques de développement durable qui en outre compensent les inégalités de développement et renforcent la souveraineté.

Art. 275.- Le régime de développement est l'ensemble organisé, durable et dynamique des systèmes économiques, politiques, socioculturels et environnementaux qui garantissent la réalisation du bien-vivre, du *sumak kawsay*. L'État planifiera le développement du pays pour garantir l'exercice des droits, l'atteinte des objectifs du régime de développement et les principes entérinés dans la Constitution. La planification encouragera l'équité sociale et territoriale, promouvra la concertation et sera participative, décentralisée, déconcentrée et transparente. Le bien-vivre exigera que les personnes, communautés, peuples et nationalités jouissent réellement de leurs droits et exercent des responsabilités dans le cadre de la rencontre entre les cultures, du respect de leur diversité et de la cohabitation harmonieuse avec la nature.

Art. 276.- Le régime de développement aura pour objectifs:

6. Promouvoir un aménagement du territoire équilibré et équitable qui intègre et coordonne les activités socioculturelles, administratives, économiques et de gestion et contribue à l'unité de l'État.

Art. 284.- La politique économique aura pour objectifs:

5. Parvenir à un développement équilibré du territoire national, à l'intégration entre les régions, à la campagne, entre la campagne et la ville, en termes économiques, sociaux et culturels.

Source: L. Cuervo, « Ética y política económica. Discusión de sus relaciones fundamentales a la luz de las políticas de desarrollo territorial », article présenté aux Xe Journées de politique économique « Propuestas de política económica ante los desafíos actuales », Malaga (Espagne), 20 et 21 octobre 2011; et Gouvernement d'Équateur, Constitution de la République de l'Équateur, 2008.

La principale découverte en lien avec le domaine rural, sa dynamique démographique et ses rapports avec le développement durable est la persistance de l'exode rural, défiant les prévisions optimistes de revitalisation agricole et de revalorisation de la campagne ainsi que les preuves macroéconomiques du dynamisme productif d'une grande partie des secteurs primaires, principalement présents en milieu rural. Entre 1950 et 1970, on a assisté à un paradoxe analogue, lorsque l'on a observé le plus fort encouragement officiel aux réformes agraires et à

la modernisation agricole de la région. On s'attendait à ce que ces deux processus conduisent à une augmentation de la rétention d'habitants, mais l'exode rural s'est poursuivi et même accéléré dans certains cas.

Ce constat et ce paradoxe réitéré suggèrent que les politiques publiques peinent à retenir la population dans le monde rural. On ne peut en conclure qu'il faut s'abstenir d'agir à cet égard, car l'émigration nette rurale a des séquelles sur la composition de la population qui peuvent produire des pièges de pauvreté. Plutôt que des politiques de rétention – qui d'autre part pourraient porter atteinte au droit à se déplacer librement sur le territoire national –, les zones rurales requièrent d'interventions qui s'attellent simultanément aux conditions d'expulsion et aux asymétries vis-à-vis des zones urbaines, afin que ces zones rurales puissent elles aussi être attractives pour la population. Une action biaisée dans l'une ou l'autre direction finit par encourager la migration vers le milieu urbain. Parmi les nouvelles possibilités de politique, on peut citer l'emploi rural non agricole (dans une certaine mesure, le revers de la médaille des employés du secteur primaire résidant dans les villes), en augmentation et pouvant être un appât pour la population rurale, voire pour des communautés entières. Bien que les recherches sur ce sujet doivent encore être approfondies, l'encouragement de l'emploi rural non agricole peut diversifier la base productive, éviter la fuite de travailleurs qualifiés vers les villes, voire attirer ce personnel en provenance de zones urbaines, comme en matière d'emploi rural non agricole associé à l'économie verte, au tourisme rural et aux technologies de l'information et de la communication (TIC) – entre autres domaines d'activité – et encourager la formation des résidents ruraux.

Quoi qu'il en soit, le constat que le dynamisme productif et l'émigration soutenue peuvent être concomitants donne lieu à des politiques d'adaptation des zones rurales à des scénarios futurs de population décroissante et de main-d'œuvre insuffisante. Bien que déjà latente dans certains pays de la région, cette pénurie ne s'est pas encore matérialisée dans l'ensemble de la région, et n'est ni généralisée, ni permanente, mais plutôt focalisée sur certains groupes (mieux formés) et saisonnière. Elle peut donc être résolue par la migration et la mobilité temporelles ou journalières de travailleurs vivant en milieu urbain (voire dans d'autres pays), mais travaillant dans des zones rurales. Dans ce contexte, les politiques de localisation et de mobilité en milieu rural ne peuvent plus se limiter à la population rurale. Les mesures concrètes sont aussi bien liées à des aspects d'ordre pratique – l'entretien,

l'hébergement et la circulation de cette force de travail mobile – qu'à des questions de protection sociale et d'exercice des droits des migrants, comme l'accès à la santé et aux soins pour les enfants, la formalisation des contrats, la syndicalisation et la lutte contre les abus, la maltraitance et la discrimination.

En milieu rural, la diversité est cruciale, car souvent, face à des situations hétérogènes, les politiques homogènes échouent, tout comme, face aux conditions diverses des différents territoires ruraux, il convient de mener des actions qui admettent la spécificité des différents territoires et en tiennent compte. Les zones rurales rapprochées des villes ou des artères de connexion régionale ou nationale ont des avantages du point de vue productif et social et peuvent servir de plateforme et de point de repère pour l'action publique (notamment les services) dans le milieu rural. En revanche, les zones isolées manquent souvent de connectivité physique, d'où leur isolement. Sauf dans des cas exceptionnels, cet isolement n'empêche pas l'émigration, car les informations sur le reste du monde circulent même dans les endroits les plus reculés; en revanche, il complique considérablement la prestation de services de base et l'accès aux opportunités existant ailleurs. Il existe un éventail de mesures destinées à compenser cet isolement. Parmi elles, on peut souligner les mesures visant à: i) promouvoir le regroupement de la population rurale, habituellement dans des agglomérations de petite taille, mais bien desservies et connectées; ii) identifier des noyaux de population (urbaine ou rurale) plus accessibles pour la population isolée et qui concentrent l'offre de services de base; iii) proposer, moyennant divers procédés, une attention sur le terrain à la population isolée; iv) atteindre directement la population, bien qu'isolée, ce dont témoignent – bien qu'ils ne soient pas exempts de problèmes et fassent l'objet de débats – les programmes de transferts monétaires conditionnels, amorcés dans des zones rurales et qui ont des effets non négligeables sur la réduction de la pauvreté; v) favoriser les déplacements pendulaires (quotidiens ou pour des périodes plus longues) de la population vers des centres urbains à diverses fins (travail, éducation, santé, administration, entre autres); vi) améliorer la connectivité par la création de routes, voies et autres infrastructures de liaison, et vii) favoriser la connectivité virtuelle grâce aux technologies de l'information et aux télécommunications. Dans tous les cas, ces mesures naissent d'une prémisse fondamentale: quel que soit le lieu où elle réside, la population a des droits qui doivent être garantis par l'État, dont le droit à accéder à des services de base.

Enfin, dans le cadre de la « nouvelle ruralité », il convient d'adopter des politiques rurales axées sur une approche territoriale et non pas uniquement agricole ou paysanne. Le tableau XI.2 expose l'expérience du Brésil, du Guatemala et du Mexique dans la mise en œuvre de politiques de développement rural axées sur le territoire. Bien que l'on ne soit pas encore en mesure de fournir des bilans précis de ces politiques, il semblerait, à la lumière des preuves factuelles, qu'elles s'ajustent mieux à la dynamique productive et socioculturelle actuelle des zones rurales que les politiques et programmes de développement rural traditionnels.

Encadré XI.2 EXPÉRIENCES RÉCENTES DE POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT RURAL AXÉES SUR LE TERRITOIRE

Au cours des dix dernières années, on dénombre plusieurs expériences de pays de la région ayant intégré cette nouvelle approche territoriale à leur constitution, à de nouvelles lois ou politiques de développement rural.

En 2001, le gouvernement mexicain a promulgué la Loi sur le développement rural durable, fixant l'approche territoriale comme cadre conceptuel et de programmes orientant la stratégie de développement des municipalités du pays. La loi se fonde sur un large spectre de processus de décentralisation, municipalisation et fédéralisation découlant de la modernisation de l'État et a permis des avancées institutionnelles non négligeables, comme le *Programa Especial Concurrente*, les systèmes et services pour les domaines de politique prioritaires, les *colegiados territoriales*, la planification territoriale participative et la municipalisation de la gestion territoriale. L'expérience territoriale mexicaine vise à créer des stratégies communes de programmation, planification et gestion des investissements publics, selon des critères de coordination, d'articulation et d'assistance, favorisant des rapports fonctionnels et synergiques entre les différentes modalités d'intervention publique sur les territoires. En témoigne l'application du *Programa Especial Concurrente* comme stratégie d'exécution de politiques sectorielles fédérales au niveau municipal et notamment rural, par un budget d'assistance et une structure interinstitutionnelle formée par la *Comisión Intersecretarial* à laquelle participent 13 Secrétariats d'État coordonnés par le Sous-secrétariat de développement rural et par des structures pour la coordination à l'échelon des États. Les *colegiados territoriales* proposés dans la loi forment une structure institutionnelle de gestion, participation, négociation et planification à tous les niveaux du territoire. Ces entités s'articulent autour d'une unité de base, les conseils municipaux de développement rural durable et les *comités sistema productivo*, soutien de la politique productive. Ces *colegiados* s'accompagnent d'un processus intense de planification territoriale participative visant à orienter les

Encadré XI.2 (suite)

demandes de producteurs, organisations et communautés par le biais de plans de développement rural définissant des perspectives d'avenir, des axes stratégiques et des projets territoriaux de développement fondés sur les capacités locales.

Enfin, l'expérience mexicaine accorde beaucoup d'importance au processus de municipalisation de la gestion territoriale par la promotion d'alliances entre le gouvernement fédéral et les gouvernements locaux et la coordination avec les gouvernements étatiques. Ces mécanismes ont permis de simplifier l'offre de programmes et de décentraliser les règles de fonctionnement.

Pour sa part, le Brésil a misé sur le développement rural axé sur le territoire pour lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités sociales en mettant sur pied le programme Territoires de citoyenneté, amorcé en 2008. Fin 2009, les investissements totaux dans ce programme –qui couvrait 120 zones– ont atteint 10 milliards de dollars et des millions de familles pauvres en ont bénéficié. Il s'agit du plus vaste programme lancé en Amérique latine et parmi ses principaux résultats, on peut applaudir la promotion, par le gouvernement fédéral brésilien et les gouvernements municipaux, du monde rural. Le programme avait pour but principal l'amélioration des revenus et de la qualité de vie des populations brésiliennes les plus vulnérables et victimes des inégalités les plus marquées dans les zones rurales du pays. Des stratégies comme le renforcement des réseaux sociaux de coopération sur les territoires, la consolidation de la gestion sociale et la création de capacités se sont accompagnées de l'inclusion productive des familles bénéficiaires. Pas moins de sept millions de Brésiliens ont participé au programme de développement de politiques publiques dans 120 territoires ruraux. Au cours de sa deuxième année, le programme a impliqué des entreprises privées, une avancée importante, car pour le gouvernement brésilien, le développement intégral doit impérativement intégrer tous les acteurs de la société.

Le Guatemala a institué diverses instances de promotion du développement rural axé sur le territoire. D'une part, le gouvernement a orienté sa stratégie de gestion vers des processus intenses d'aménagement du territoire, découlant de normes qui font de la décentralisation l'ossature d'une politique qui recherche le transfert de compétences de l'État central vers les municipalités et les instances territoriales intermédiaires. Ce cadre institutionnel se fonde sur l'application du principe d'autonomie, le développement d'un système de conseils de développement, un *Gabinete de Desarrollo Rural* et le *Sistema Nacional de Planeación Estratégica (SINPET)* et un *Gabinete de Desarrollo Rural* relevant du Secrétariat de planification et de programmation (SEGEPLAN) de la Présidence, processus directement dirigé par la Vice-présidence de la République et avec la participation des instances nationales responsables de la politique sectorielle. Grâce à ce *Gabinete*, la responsabilité du développement rural est assumée par une instance nationale et non sectorielle, ce qui traduit la redéfinition des modèles de pouvoir, car cette

Encadré XI.2 (conclusion)

même institution dirige le Plan de développement rural du pays. Le Système national de planification stratégique territoriale recouvre la planification régionale et territoriale comme cadre des plans stratégiques territoriaux dont la formulation, la décision et la gestion impliquent une forte participation des conseils territoriaux. Ces plans ont un caractère intégral, multisectoriel et de long terme. Enfin, en 2009, une *Política Nacional de Desarrollo Rural Integral* a été conçue sur la base des résultats encourageants obtenus dans les espaces de dialogue entre le gouvernement et diverses organisations sociales sur le développement rural intégral et la résolution de conflits en matière d'agriculture, de travail et d'environnement. L'objectif principal de cette politique est l'évolution progressive et permanente de la qualité de vie des sujets de politique et en général des habitants des territoires ruraux, par l'accès équitable aux ressources productives, aux moyens de production, aux ressources naturelles et aux services environnementaux et leur usage durable en vue d'un développement humain intégral et durable dans le milieu rural.

Source: Rafael Echeverri et Octavio Sotomayor, 2010 [en ligne] <http://www.reflejosocial.com/politicas-sociales/territorios-de-ciudadania-una-apuesta-de-brasil-por-el-desarrollo-rural>.

Bien qu'il s'agisse d'éléments clés pour le développement durable global et qu'ils constituent une part importante de l'espace régional, les territoires à faible densité ne pèsent pas encore beaucoup sur la population totale nationale. Néanmoins, ils ont gagné en importance grâce à l'augmentation de leur population, un réseau plus large et divers d'établissements humains (comportant des métropoles et des villes intermédiaires) et à la soudure d'une identité propre et complexe nourrie d'une mosaïque de cultures et d'un rapport spécial avec l'État qui, pendant de longues années, a encouragé le déplacement de la population vers ces territoires.

Les politiques de développement durable dépendent inévitablement des spécificités de chaque territoire. Néanmoins, il convient de tenir compte de certains critères généraux dans les territoires à faible densité démographique: en premier lieu, la dépendance continue à l'égard du soutien étatique de bon nombre de ces territoires. Ces territoires, y inclus ceux dont l'attrait s'est fondé sur les investissements privés et les industries rentables (par exemple le tourisme) requièrent de la participation active de l'État pour faire face à des externalités (telles que les questions environnementales ou en lien à la sécurité citoyenne) et fournir des biens et services publics essentiels au fonctionnement correct de l'industrie. Les

tentatives du pouvoir central de mettre unilatéralement un terme à cette dépendance ont suscité des conflits non négligeables. Ainsi, sur le court terme, les politiques de soutien à ces zones ne pourront être interrompues que difficilement. L'enjeu politique et financier des États n'est peut-être plus de poursuivre le peuplement de ces territoires, mais de les entretenir de manière durable, ce qui peut parfois s'avérer complexe et demander des efforts considérables en termes d'investissement et d'innovation.

La prise en compte de la population originaire, typiquement indigène et qui s'est érigée en acteur redéfinissant les options d'occupation et réclamant des droits et l'attention ciblée de l'État-nation est un autre critère indéniable. Ces communautés ont été ignorées et méprisées pendant les processus d'occupation induits par l'État. Souvent, elles ont été victimes de violences et duperies de la part d'acteurs qui convoitaient les richesses naturelles de leurs territoires. Aujourd'hui, l'organisation de ces peuples suffit à les rendre des acteurs clés. En outre, l'État leur réserve désormais un nouveau traitement encouragé par des entités et instances internationales comme la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT) et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. En Amérique latine, cette nouvelle position de l'État reconnaissant le patrimoine et les droits historiques des peuples autochtones à l'égard de leurs territoires se traduit par certains exemples parlants: la nouvelle Constitution de l'Équateur¹⁴ et dans ce même pays, le Code de l'aménagement du territoire, de l'autonomie et de la décentralisation promulgué récemment, où l'on reconnaît les droits collectifs des peuples amazoniens sur cet écosystème. À noter que cette reconnaissance s'inscrira dans une loi qui n'a pas encore été élaborée et que dès lors, seul le contenu final de ladite loi permettra de mesurer la portée de cette reconnaissance. Parmi ces territoires, beaucoup sont le théâtre de conflits entre acteurs étrangers et peuples autochtones originaires. La source concrète des conflits varie (barrages, centrales électriques, mines, décharges, plantations, routes et installations variées), mais la réaction de la communauté locale lorsqu'elle se sent ignorée ou que ses droits sont bafoués est homogène. Ce dernier point est fondamental, car dans bien des cas, ces exploitations créent des emplois et des ressources pour la population locale autres que les ressources issues des subventions qui elles,

¹⁴ Notamment dans son article 57.

ne contribuent normalement pas au développement des communautés, dès lors, ces exploitations devraient être accueillies favorablement par ces populations et être bénéfiques pour le développement durable des régions qu'elles habitent. Néanmoins, l'expérience à ce jour dévoile l'attitude toute-puissante des investisseurs et des responsables de la prise de décisions au niveau central qui, au nom du discours abstrait des besoins du pays et de revenus astronomiques, valident les projets en oubliant que c'est la population locale qui en souffre les conséquences et qui souvent n'accède pas aux bénéfices générés. Ces illustrations ne cherchent pas à nier l'importance du pouvoir central dans la conception et la mise en œuvre de politiques et de programmes de développement durable du pays. Au contraire, l'analyse tente tout simplement de souligner l'apparition d'une nouvelle scène où il devient inadmissible d'appliquer des mesures passant sous silence l'avis, les intérêts et la cosmovision des communautés qui vivent dans ces régions à faible densité démographique.

Enfin, la nouvelle conception relative à ces territoires accorde beaucoup d'importance à leur conservation et on peut en applaudir la valeur en matière de biodiversité et d'équilibre écosystémique global, comme l'illustre le tableau XI.3. Ainsi, du moins du point de vue formel, on décèle des inquiétudes spécifiques sur les effets environnementaux de l'occupation et de l'exploitation de ces zones, ce qui marque une différence par rapport aux programmes de peuplement passés qui ignoraient ces aspects. Dès lors, il n'est pas surprenant que, parmi les bonnes pratiques identifiées dans la région en matière environnementale, le cadre institutionnel créé et les politiques et programmes mis en œuvre pour protéger, réparer et récupérer ces écosystèmes soient au cœur des discussions nationales et internationales préparatoires de la Conférence des Nations unies sur le développement durable Rio+20 (voir tableau). Cela dit, la cohabitation, en Amazonie brésilienne, de ces avancées et de situations où prédominent les dégâts environnementaux, l'expulsion ou l'exclusion de la population locale, révèle le caractère fractal des rapports entre population et développement, aussi, les initiatives publiques à succès à l'échelon national doivent être renforcées à l'échelon local où pour diverses raisons, elles ne fonctionnent pas correctement.

Encadré XI.3

**PROTECTION DE L'ÉCOSYSTÈME ET DE L'ETHNICITÉ EN AMAZONIE:
L'EXEMPLE DU CODE ORGANIQUE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE,
DE L'AUTONOMIE ET DE LA DÉCENTRALISATION DE L'ÉQUATEUR**

Article 11.- Écosystème amazonien.- Le territoire des provinces amazoniennes fait partie d'un écosystème nécessaire à l'équilibre environnemental de la planète. Ce territoire formera une circonscription territoriale spéciale régie par une loi spécifique en accord avec la planification intégrale participative qui inclura des aspects sociaux, éducatifs, économiques, environnementaux et culturels et avec un aménagement du territoire qui garantisse la conservation et la protection de ses écosystèmes et le principe du *sumak kamsay*.

Les personnes, communautés, peuples, nationalités et collectivités urbaines et rurales devront participer à l'élaboration de la loi spéciale amazonienne. L'intégralité des territoires des communautés, peuples et nationalités amazoniennes ainsi que les droits collectifs et les instruments internationaux devront être respectés.

Article 12.- Biodiversité amazonienne.- Afin de préserver la biodiversité du territoire amazonien, le gouvernement central et les gouvernements autonomes décentralisés adopteront conjointement des politiques pour le développement durable et des mesures de compensation pour corriger les iniquités. Dans le domaine de la gestion environnementale dudit territoire, on appliquera des politiques de préservation, conservation et remédiation en accord à la diversité écologique de la région.

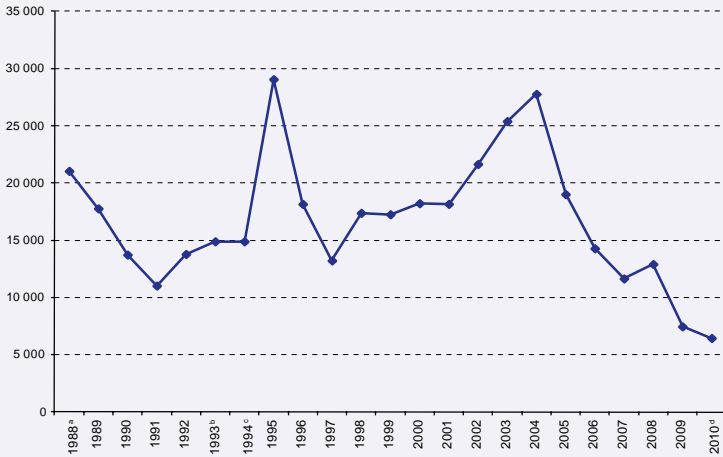
Source: Gouvernement de l'Équateur, Code organique de l'aménagement du territoire, de l'autonomie et de la décentralisation [en ligne] <http://asambleanacional.gob.ec/leyes-asamblea-nacional.html>.

Encadré XI.4

**PLAN D'ACTION POUR LA PRÉVENTION ET LE CONTRÔLE DE LA
DÉFORESTATION EN AMAZONIE LÉGALE BRÉSILIENNE (PPCDAM)**

Le rôle clé joué par la forêt amazonienne dans le système climatique de la région va bien au-delà de la réduction des émissions et de son potentiel en matière d'atténuation des effets du changement climatique. Les taux croissants de déforestation en Amazonie ont conduit le gouvernement brésilien à mettre sur pied, en 2003, le Plan d'action pour le contrôle et la prévention de la déforestation en Amazonie légale (PPCDAM). Ce programme est une initiative sans précédent en matière d'articulation interinstitutionnelle entre secteurs (ministères) et niveaux (fédéral, étatique et municipal) de gouvernements. La complexité de la problématique de la déforestation a imposé une mise en œuvre conjointe par 13 ministères, sous la coordination de la *Casa Civil* de la Présidence de la République. Ce programme s'articule autour de trois axes centraux: l'aménagement du territoire et les questions liées à la propriété des terres; le suivi et le contrôle environnementaux et la promotion des activités productives. Depuis 2005, on observe une diminution considérable des taux de déforestation, ce qui est exprimé par le graphique.

Encadré XI.4 (conclusion)

BRÉSIL: TAUX ANNUEL DE DÉFORESTATION EN AMAZONIE LÉGALE
 (En km²/an)


Source: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), "Taxas anuais do desmatamento 1988 até 2010" [en ligne] http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2010.htm.

- ^a Moyenne entre 1977 et 1988.
- ^b Moyenne entre 1993 et 1994.
- ^c Taux annuels consolidés.
- ^d Estimation.

Parmi les mesures clés adoptées, on peut citer les opérations de supervision la diffusion de listes de municipalités où la déforestation avait atteint des niveaux critiques et la publication d'un décret interdisant aux institutions financières du secteur public d'accorder des crédits à des acteurs économiques présents sur des zones déboisées. À cela se sont ajoutées les pressions croissantes du marché pour obtenir des garanties sur la légalité de l'origine des produits (comme la viande) et les efforts déployés par une partie du secteur privé et de la société civile (par exemple un moratoire sur l'achat de soja produit dans des zones déboisées). Le plan a été réévalué et réorienté de façon périodique afin de tenir compte des leçons tirées de l'expérience et de l'adapter à l'évolution des modèles. Malgré toutes ces mesures, la déforestation accumulative de la forêt amazonienne est considérable, puisque plus de 17 % de la surface de la forêt d'origine est touchée.

Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), « La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe » (version préliminaire) (LC/L.3346), Santiago du Chili, 2011.

Pour ce qui est des régions frontalières, les recommandations de politique sont directement liées aux espaces analysés. D'importantes différences les distinguent: dans certaines zones, un espace proprement transfrontalier s'est instauré et consolidé et la migration et la mobilité de la population donnent lieu à un mécanisme d'intégration régionale (par exemple en Équateur et en Colombie), dans d'autres, la frontière définit plutôt un espace de distinction et de séparation entre deux nations entre lesquelles l'échange migratoire (typiquement asymétrique) recouvre l'ensemble du territoire national (par exemple dans le cas d'Haïti et de la République dominicaine). Cependant, un ensemble commun de problématiques et de déficits méritant des politiques spécifiques se dégage de cette diversité.

Les politiques en matière de santé, notamment la santé sexuelle et reproductrice, sont essentielles, car dans les zones frontalières, les services de santé sont assurément déficients et leur offre ne suffit pas à répondre à la demande, y compris celle de la population autochtone. En ce sens, la principale recommandation de politique est d'intégrer les gouvernements locaux dans les efforts pour adapter l'offre aux besoins réels de la population frontalière locale ou migrante. De même, il est indispensable d'associer à cette tâche les organisations de la société civile qui peuvent apporter leur vaste expérience en matière de soins de santé aux migrants.

Pour ce qui est des inégalités régionales, les politiques sont plus connues, mais n'en sont pas pour autant plus efficaces. Du point de vue de la population, il est primordial de reconnaître le droit à la migration et aux revenus produits par la migration des régions pauvres vers les régions riches, aussi bien pour les personnes qui migrent que pour l'économie nationale et celle des régions dynamiques. D'autre part, il convient aussi de reconnaître que la redistribution de la population est aussi source de difficultés pour les personnes et les territoires. Concernant les personnes, c'est notamment lorsque les facteurs d'exclusion prédominent et qu'elles sont moins capables de prendre des décisions planifiées et en connaissance de cause. Concernant les territoires, c'est particulièrement le cas lorsqu'il s'agit de régions traditionnellement pauvres qui perdent des ressources humaines qualifiées à cause de l'émigration, ce qui crée des pièges de pauvreté. Ces effets demandent une action qui tienne compte des critères exposés au début de cette section. Dans cette même ligne, la CEPALC

a insisté, par le biais de l'Institut latino-américain et des Caraïbes de planification économique et sociale (ILPES), sur la nécessité d'instaurer des politiques de développement régional renouvées, de nature à réduire la différence entre les territoires par le respect des droits des personnes dans tous les espaces sous nationaux et la promotion d'une compétitivité durable fondée sur les potentialités régionales, une distribution adéquate des fruits de l'activité économique et une direction stratégique solide du point de vue technique, mais également démocratique et participatif (Ramírez, Silva et Cuervo, 2009). Parmi les instruments proposés pour mettre en œuvre ces politiques, on peut notamment citer: i) les stratégies de développement régional durable, inspirées d'un leadership démocratique local (élu) et impliquant les forces vives de la région; ii) les fonds de redistribution des ressources entre les régions; iii) les modèles d'associativité de multiples acteurs pour des activités productives locales, appelés *clusters* dans la littérature technique; iv) la construction d'infrastructures ou de voies de communication physique et virtuelle au sein des régions comme entre ces dernières et le reste du pays (voire du monde) et v) la décentralisation réelle, autonomisant les gouvernements et communautés locales et compensant les inégalités de base qui existent entre les différentes municipalités. Par la diversification de ces aspects (productifs, sociaux et politiques) et l'ajout d'instruments disponibles pour les politiques régionales, il existe actuellement une famille de politiques régionales plutôt qu'une seule politique régionale (voir l'encadré XI.5).

La persistance de l'urbanisation –y compris pendant les périodes critiques du milieu urbain, où l'on demandait des actions pour l'éviter– les avantages et potentialités évidents qu'elle offre, ainsi que sa modération progressive nous poussent à conclure que les politiques pour freiner l'urbanisation sont discutables non seulement pour des raisons techniques et de droits, mais aussi en termes pratiques, car leur échec est quasiment certain. Le fait – découlant de l'évolution de l'urbanisation – que les demandes et les requêtes sociales ne se concentreront plus dans les villes, mais accentueront leur profil urbain, est un facteur clé des politiques.

Encadré XI.5

VERS UNE FAMILLE DE POLITIQUES TERRITORIALES

Actuellement, compte tenu de l'hétérogénéité et de l'envergure des problématiques territoriales – par opposition aux stratégies appliquées au XX^e siècle –, on parle d'une « famille de politiques territoriales » incluant, « outre la décentralisation et le fédéralisme, le développement local et la compétitivité territoriale, l'aménagement du territoire et la régionalisation de politiques transversales et sectorielles (encouragement de la production et développement des entreprises) » (ILPES, 2007). En dépit de leur caractère hétérogène, on peut les regrouper sous le dénominateur commun des défis qu'elles supposent: la nécessité d'aller de l'avant avec force vers une décentralisation plus poussée et solide pour une multiplication des effets positifs, allant au-delà d'une perspective sectorielle et fonctionnelle, et que le processus soit participatif et solidaire, mené avec tous les acteurs locaux concernés.

Cette nouvelle perspective d'une famille de politiques territoriales en Amérique latine a également montré que la croissance des exportations régionales ne s'est pas forcément traduite en développement régional. Dès lors, il est indispensable de mieux articuler, sur le plan politique et institutionnel, les niveaux centraux et régionaux en vue de concilier et de concrétiser les bénéfices de la croissance économique à diverses échelles. Cette articulation s'est vue renforcée ces derniers temps par les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté, comme les fonctions décentralisées de certains programmes nationaux; inversement, certains programmes locaux ont des fonctions nationales. Par conséquent, l'accent est mis sur l'articulation entre les différents niveaux de gouvernement.

Ce scénario explique l'importance qu'ont regagnée la conception et la mise en œuvre de politiques de développement régional – d'initiative étatique, bien qu'articulées pour atteindre des objectifs à diverses aux échelles – et leur coordination avec des politiques sociales, de décentralisation et d'aménagement du territoire.

Source: J.C. Ramírez, I. Silva et L.M. Cuervo, « Economía y territorio en América Latina y el Caribe: Desigualdades y políticas », Libros de la CEPAL, N° 99 (LC/G.2385-P), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), 2009.

Pendant la première décennie du siècle, l'affaiblissement du rythme de croissance de la population urbaine s'est accompagné, dans une alliance vertueuse, d'une augmentation des recettes fiscales, d'une revalorisation de l'urbain et des villes en général et d'une volonté politique croissante d'agir en la matière. En témoignent les politiques publiques spécifiques visant à remédier aux différents « déficits urbains » cumulés pendant plusieurs décennies – entre autres facteurs, en raison de la croissance exponentielle de la population urbaine entre 1940 et 1970 – dans des domaines tels que le logement, les

services de base, les transports de masse et les espaces collectifs, parmi d'autres. Ces initiatives ont porté leurs fruits et certains de ces déficits ont commencé à s'atténuer, bien que modérément et de façon inégale suivant les pays et les régions. Ces politiques ont commencé à intégrer des critères novateurs en matière de reconnaissance des droits de la population, de fonction sociale de la propriété urbaine, de construction et de fonctionnement intégré de la ville, de durabilité et protection de l'environnement, de participation citoyenne à la prise de décision (dont l'élaboration de budgets) et de valorisation de la diversité. Ce nouvel élan des politiques urbaines s'exprime particulièrement par la création du *Estatuto das Cidades* (Statut de la ville) et du Ministère des villes du Brésil; d'ailleurs, l'alinéa 1 de son article 2 fixe la ligne directrice de la politique urbaine: le droit à des villes durables est compris comme le droit au sol urbain, au logement, à l'assainissement environnemental, à l'infrastructure urbaine, aux transports et aux services publics, au travail et aux loisirs, pour les générations actuelles et futures¹⁵.

Cependant, cette expérience dévoile la difficulté de passer de la volonté de changement à sa concrétisation, particulièrement lorsque beaucoup d'intérêts sont en jeu (voir l'encadré XI.6).

Encadré XI.6 LE STATUT DE LA VILLE BRÉSILIEN: CONTRIBUTIONS, LIMITES ET DÉFIS

Le Statut de la ville (Loi 10 257 de la République fédérative du Brésil, promulguée le 10 juillet 2001) est l'une des avancées les plus importantes en matière de législation, d'institutions, de politique et d'idéologie urbaine de la décennie de 2000 en Amérique latine. Cette loi a été précédée par un mouvement social de grande envergure qui s'est traduit par la Constitution de 1988. Cette nouvelle carta magna, qualifiée de « citoyenne » par l'accent placé sur les droits des personnes, comporte une section de politique urbaine (articles 182 et 183) qui accorde un rang constitutionnel à l'aménagement du territoire local. L'objectif principal du Statut de la ville était d'établir les lignes directrices de la politique urbaine et réglementer les articles précédemment cités, qui inscrivent grosso-modo l'exigence d'un plan directeur pour toutes les municipalités de plus de 20 000 habitants, la notion de fonction sociale de la propriété urbaine et ses liens à des procédures visant à éviter la spéculation et à promouvoir l'accès au sol urbain (Urani, 2010).

Concernant les lignes directrices de la politique urbaine, on peut souligner la gestion démocratique au travers de la participation populaire, la coopération entre

¹⁵ Voir [en ligne] www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm.

Encadré XI.6 (suite)

le gouvernement, l'initiative privée et d'autres secteurs pour consolider le processus d'urbanisation, l'établissement d'un plan directeur servant d'instrument de base pour la planification, le développement et l'expansion urbaine et la planification des régions métropolitaines, agglomérations urbaines et microrégions. Parmi les instruments établis, outre le plan directeur et les instances formelles de participation communautaire, on peut citer les zones spéciales d'intérêt social (ZEIS). Ces zones sont destinées à régulariser les colonies informelles et à viabiliser la construction de logements à intérêt social (VIS) au travers de plusieurs instruments, dont l'exigence de quotas minimums de VIS à chaque construction immobilière (Rodrigues, 2011; Urani, 2010). De même, d'autres mesures et instruments ont été établis pour lutter contre la spéculation immobilière et mieux réglementer la propriété. Du point de vue institutionnel, le statut s'est vu renforcé par la création du Ministère des villes en 2003 et l'instauration des concepts de droit à la ville et de droit au logement exprimés dans la constitution citoyenne.

En dépit de leurs contributions formelles et avancées concrètes – dont la multiplication des plans directeurs, des espaces et instances de participation, des réseaux de services de base, des programmes d'établissement, de régularisation et d'amélioration des colonies informelles et de la construction de logements d'intérêt social (Rodrigues, 2011) –, leur impact concret n'a pas répondu aux attentes et s'est ressenti différemment suivant le type de ville (en général, les plus petites villes ont du retard dans sa mise en œuvre), la volonté et les capacités du gouvernement local et étatique, entre autres facteurs. En outre, bon nombre de chercheurs estiment que ce programme n'a pas réussi à orienter le modèle de développement urbain du Brésil dans une direction vraiment durable et inclusive. À ce sujet, on peut critiquer aussi bien la persistance de modalités de court terme, peu transparentes, spéculatives et informelles d'expansion et d'édification des villes, où l'accent est mis sur le logement vu comme marchandise et non comme un droit à un logement adéquat. Aux dires de l'une des principales créatrices du statut, actuellement critique de sa mise en œuvre et de ses résultats : Du point de vue de la gestion territoriale, bien que depuis 2001, un nouveau cadre normatif – le statut de la ville – ait été approuvé et accorderait en théorie aux municipalités davantage de pouvoir sur le processus d'urbanisation, les formes prédominantes de régulation – la parcellisation du sol la zonification – ont peu évolué et on n'est pas parvenu à un consensus politique sur la fonction sociale de la propriété. Il en va de même pour les instances participatives dans le domaine du développement urbain: bien qu'elles aient été institutionnalisées, elles n'ont pas gagné suffisamment de poids et de force pour inverser le sens des processus de prise de décisions sur le développement urbain dans le pays.

Encadré XI.6 (conclusion)

L'analyse des obstacles qui se sont interposés à la mise en œuvre de ce programme, des innovations et formes de résistance qu'elles ont entraînées, dépasse la portée de cet article. Au regard de l'hypothèse que nous souhaitons présenter, on peut dire qu'au-delà d'une prétendue « volonté politique » d'appliquer un plan directeur participatif ou de renforcer les instances de participation, les gouvernements manquent clairement d'encouragements pour ce faire, car comme nous le verrons ultérieurement, dans le modèle fédératif et le système politique brésiliens actuels, les processus de prise de décisions sur les investissements et le destin de la ville se basent sur une autre logique (Rolnik et Klink, 2011).

À cela s'ajoute ensuite :

L'idée du logement comme une marchandise, voire un actif financier prédomine dans un contexte où il est plus important de produire des logements massivement. Il ne fait pas ombre d'un doute que la notion de logement adéquat est toute autre (Rolnik, 2011).

Source : André Urani, « O papel do setor privado e da sociedade civil nas novas governanças metropolitanas brasileiras », *Regiões metropolitanas no Brasil. Um paradoxo de desafios e oportunidades*, Fernanda Magalhães (édit.), Banque Interaméricaine de Développement (BID), 2010; Fabíola Rodrigues, « Os novos desafios da urbanização brasileira: uma avaliação do direito à cidade na década de 2000 », *RELAP* (5^e année, N° 8, janvier/juin 2011); R. Rolnik et Jeroen Klink, « Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? », document présenté lors de la XIV^e Rencontre nationale de la ANPUR, Rio de Janeiro, 2011 [en ligne] www.observatoriodasmetropoles.net/download/raquel_rolnik.pdf; et R. Rolnik, « Entrevista, Moradia é mais que um objeto físico de quarto paredes », *Revue électronique e-metropolis*, N° 5, 2^e année, juin 2011.

À l'heure d'examiner les villes (agglomérations de 20 000 habitants ou plus), il est difficile de tirer des conclusions de politique, et ce, pour deux raisons. En premier lieu, car on dénombre plus de 2000 villes, d'ailleurs, dans le chapitre IX du document, des tableaux comprenant entre 950 et 1950 villes environ sont présentés en fonction des recensements et des indicateurs exposés. En deuxième lieu, car les villes sont très hétérogènes dans la mesure où le taux de croissance démographique est, pour certaines, supérieur à 5 %, tandis que d'autres affichent des taux négatifs. Dès lors, les analyses se fondent plutôt sur des groupements de villes en fonction de leur nombre d'habitants.

L'analyse empirique du système régional de villes – système dans le sens le plus élémentaire du terme – a donné lieu à trois constats intéressants en termes de politique.

La première découverte, assez surprenante, est que plus de la moitié des villes affiche de l'émigration nette, ce qui est dû au caractère d'expulsion des petites villes (entre 20 000 et 50 000 habitants) à l'intérieur du système urbain (dans leur échange avec des villes de moins

de 20 000 habitants, elles gagnent en population). Cette situation est associée à des niveaux de vie –mesurés par des indicateurs analogues à ceux qui s'utilisent pour le suivi des OMD– systématiquement inférieurs dans ces villes par rapport aux villes de plus grande taille. Les résultats mettent en garde contre bidéalisation de la vie et du fonctionnement des petites villes. Ainsi, tout en tenant compte de l'hétérogénéité au sein de ce groupe de petites villes, on peut conclure que leurs possibilités en termes de compétitivité dépendent de politiques et de programmes destinés à renforcer leur infrastructure et leurs services de base, leur connectivité et leur intégration fonctionnelle au reste des villes et les ressources financières et humaines à leur disposition.

La deuxième découverte est que les villes moyennes –grossièrement, celles dont le nombre d'habitants est supérieur ou égal à 50 000 et inférieur à un million– tendent à présenter des indicateurs sociaux dont les valeurs se situent à la moyenne urbaine de leur pays ou au-dessus. En outre, elles attirent de la population, source de dynamisme économique et d'augmentation du bonus démographique. Il en ressort que dernièrement, la participation de ce segment au système de villes a augmenté. Bien qu'ici aussi, l'hétérogénéité limite les généralisations, cette composante du système de villes semblerait avoir des bases solides pour s'articuler fonctionnellement aux plus grandes villes et en être les concurrentes dans divers domaines. En termes de politique, c'est un potentiel de taille pouvant guider les tentatives de déconcentration et de diversification des gouvernements qui s'y intéressent, tout en renforçant le dynamisme économique national.

Les politiques de renforcement du réseau de villes intermédiaires doivent en priorité éviter que ces villes reproduisent les complications et les maux qui touchent les grandes villes. Contrairement à la situation passée, il est rare que la croissance démographique accélérée soit un facteur décisif en la matière. Elle sera liée à d'autres facteurs, dont le manque de planification, les lacunes techniques en matière de gestion, l'absence d'investissements publics ou leur inadéquation, le manque de ressources –en raison de la rareté des transferts centraux ou d'entraves à la captation de ressources locales –, les normes de protection environnementale non respectées ou non mises à jour, les complications pour mener à bien des alliances public-privé et pour attirer les investissements privés ainsi que l'incapacité de relever les nouveaux défis imposés par la croissante participation citoyenne. Pour la planification de ces villes, il est indispensable d'esquisser des scénarios de croissance de la population et de

la surface habitée en vue de définir des politiques et programmes locaux (citadins, dans ce cas) et de prendre des décisions à moyen et long terme. Ces exercices sont bien connus dans les grandes villes, dont les ressources et capacités techniques pour les conduire sont plus importantes, mais ils sont peu fréquents dans les villes intermédiaires ou les petites villes (pour ces dernières, il est difficile de mettre en œuvre ce type d'exercice pour des raisons techniques et financières). Cependant, les avancées technologiques et la disponibilité croissante d'informations à l'échelon local favorisent la conception de ces scénarios qui permettent entre autres d'anticiper la localisation des investissements publics et locaux, définir les réseaux de transports centraux et locaux ainsi qu'estimer la demande future pour des acteurs privés (Martine et coll., 2008).

La troisième découverte est que le bilan des atouts et des faiblesses des grandes villes de la région est de bon augure si on le compare à leur situation il y a une vingtaine d'années, quoiqu'il présente aussi des défis et certaines marges d'incertitude non négligeables. La dynamique démographique a joué un rôle à cet égard, car les vagues d'immigration dans les grandes villes ont cessé, mais dans la plupart des cas, ces villes continuent d'afficher une immigration nette, ce qui élargit et étend leur bonus démographique et reporte le vieillissement inévitable de leur population. De même, les politiques et programmes destinés à relever les défis urbains se sont déployés avec force dans les grandes villes et dans certains cas, on observe des progrès appréciables.

Néanmoins, il convient de souligner deux problématiques de politique auxquelles les agglomérations métropolitaines doivent faire face. Le premier défi est l'inexistence de gouvernements métropolitains légitimés politiquement, solvables sur le plan financier et bien équipés du point de vue technique et administratif. Pour remédier à cette pénurie, on peut intuitivement suggérer de constituer des autorités métropolitaines élues au sein de la structure formelle du pouvoir des pays. Néanmoins, cette proposition s'achoppe à des obstacles puissants, dès lors, il conviendrait de compter également sur des approches et programmes alternatifs permettant d'atteindre une instance de pouvoir formel et technique dotée de capacités de direction et de facultés de planification intégrale de la métropole, tel que proposé dans l'encadré XI.7. Le deuxième défi auquel les grandes villes sont confrontées est lié aux déficits qui s'expriment lorsque les interventions métropolitaines sont effacées par des problématiques d'ordre structurel devant être traitées par des politiques nationales de grande portée. C'est

le cas de l'insécurité citoyenne, nourrie par la pauvreté, les inégalités et la méfiance à l'égard des institutions concernées, entre autres facteurs. Il en va de même pour les embouteillages, lorsque les infrastructures insuffisantes et la complexité de la géographie et de la topographie entravent les solutions dans de nombreuses grandes villes et que le marché promeut et conforte la culture de l'automobile, ce qui étouffe, du moins partiellement, les efforts pour améliorer les transports en commun et multiplier leurs usagers. Il est également difficile d'agir dans d'autres domaines, tels que la ségrégation résidentielle, car les pays de la région ont peu d'expérience politique en la matière et manquent d'instruments d'intervention. Cependant, les difficultés rencontrées dans la résolution ces problèmes ne les rendent pas ingérables. Il s'avère donc utile de partager des expériences de politiques sur ces questions avec des instances d'autres latitudes, et mieux encore, d'Amérique latine (coopération Sud-Sud), même si chaque pays ou ville doit adapter les interventions à ses propres réalités.

Encadré XI.7
LE GOUVERNEMENT MÉTROPOLITAIN: NÉCESSITÉ,
DÉFIS ET POSSIBILITÉS

Il existe dans les régions métropolitaines des gouvernements de nature différente et aux multiples domaines de compétence. Ces régions métropolitaines sont souvent formées par plusieurs divisions administratives mineures (DAME, pour la plupart des municipalités), qui possèdent habituellement leur propre gouvernement local. Ainsi, en premier lieu, on observe une mosaïque de gouvernements aux intérêts, à l'orientation politique, aux ressources financières et aux conditions environnementales différentes. Étant donné que souvent, ces zones occupent une partie d'une division administrative majeure (DAM), elles sont administrées par le gouvernement de la DAM, qui a une juridiction plus large et n'a pas de compétences pour gouverner l'agglomération métropolitaine comme un ensemble. En général, les municipalités plus larges ou les gouvernements métropolitains sont une exception, sauf dans le cas des villes qui sont quasiment ou entièrement contenues dans une juridiction créée spécialement (comme le district capital de Bogota, capitale de la Colombie et du département de Cundinamarca) et dont l'administration correspond à une sorte de gouvernement métropolitain.

La rareté relative de gouvernements métropolitains peut s'avérer paradoxale, compte tenu des besoins de vision et de gestion intégrale de toute la région métropolitaine. Diverses études font état de plusieurs facteurs influant sur cette incohérence apparente, telles que les craintes à l'idée de céder des compétences depuis les niveaux de gouvernement supérieurs et inférieurs, le refus de nouveaux gouvernements, vus comme des structures trop éloignées de la citoyenneté et les

Encadré XI.7 (suite)

inquiétudes face au pouvoir que ce gouvernement métropolitain pourrait acquérir. Une étude récente est parvenue à la conclusion suivante:

Malgré l'importance d'une bonne gouvernance des régions métropolitaines pour l'économie et le bien-être d'une grande partie de la population, la plupart des gouvernements centraux et étatiques d'Amérique latine sont réticents à l'idée de créer des entités métropolitaines monistes ou supramunicipales. Les gouvernements préfèrent des structures dualistes et de coopération volontaire dans leur tentative d'améliorer la gestion métropolitaine. Ironiquement, bien que la nécessité d'une meilleure gestion découle de l'importance économique et politique des régions métropolitaines, ce même poids économique et politique empêche les sphères de gouvernements supérieurs de créer des entités supramunicipales monistes (Magalhaes, 2010, p. 14). Face à cette difficulté d'établir des gouvernements spécifiquement métropolitains, il existe d'autres solutions moins intéressantes en termes de gouvernance théorique, mais peut-être plus viables politiquement. Par exemple, on peut envisager des systèmes fonctionnels technocratiques qui assument la gestion de certaines questions sectorielles selon une juridiction et une approche métropolitaine. Par exemple, les autorités métropolitaines responsables des transports et des services de base. On peut également envisager les entités, aussi technocratiques, chargées de la gestion intégrale de la ville en tant que gérantes métropolitaines. Néanmoins, la technocratie ne résout pas le problème central du gouvernement, avant tout politique et lié à la représentativité d'une part et à la capacité de négociation avec des autorités élues inférieures et supérieures (en termes géographiques) de l'autre. À ce sujet, une publication récente fondée sur l'analyse comparative souligne que:

L'analyse de cas montre que la meilleure option à moyen et à long terme est la création de systèmes fonctionnels pour l'administration métropolitaine impliquant la participation de toutes les sphères de gouvernements (local, étatique et centrale). Cette solution exige des structures de gouvernements qui compensent la tutelle économique, démographique et fiscale des municipalités centrales et leur permettent parallèlement de préserver un degré d'influence qui ne les écarte pas de la participation. Les systèmes de gouvernements ayant un droit de vote, visant à l'adoption de mesures qualifiées peuvent contribuer à atteindre ce but et de créer des entreprises publiques, des commissions ou comités qui gèrent des infrastructures et services essentiels comme l'eau et les égouts, la santé, l'éducation, les transports, l'aménagement de l'utilisation du sol, la protection de l'environnement et la production de logements accessibles. Ces structures devraient également permettre la participation active des personnes intéressées par la prise de décisions, voire, en leur qualité d'entités sectorielles, elles devraient éviter la concentration du pouvoir fiscal et de décision inhérente à une entité nationale moniste.

Encadré XI.7 (conclusion)

D'autre part, une publication récente fondée sur l'expérience de six pays fédéraux d'Amérique (dont le Canada et les États-Unis) a tiré les conclusions suivantes:

Au début de cette étude, il nous semblait qu'à l'avenir, la reconnaissance d'un troisième ou d'un quatrième niveau de gouvernement fédéral métropolitain favoriserait la planification et la vision nécessaires pour le développement intégré et équitable des grands centres urbains recouvrant diverses juridictions et villes... Dans une certaine mesure, nous étions prisonniers de l'une des visions du « métropolitain » que nous mettions pourtant en question d'emblée, soit que le concept de métropolitain demanderait inévitablement une organisation plus centralisée et une échelle urbaine plus large autour d'une région centrale, même si nous souhaitions donner la priorité au niveau local sur le niveau régional. Au fil de notre analyse, nous avons commencé à réfléchir sur le fait que la gouvernance métropolitaine peut (et devrait) plutôt se construire du bas vers le haut ou de l'intérieur vers l'extérieur et non pas découler d'une « architecture de type parapluie » imposée du haut vers le bas à la réalité politique et socio-économique existante... En somme, les expériences que nous avons examinées suggèrent qu'il ne convient pas d'attendre l'action de direction fédérale ou de modifier la constitution, ni de se limiter à attendre que cet objectif soit atteint sans que cela demande d'efforts de coordination importants, mais plutôt de soutenir et de stimuler la croissance d'un gouvernement métropolitain plus large fondé sur des confédérations d'entités locales. Bien entendu, ce constat ne se limite pas aux systèmes fédéraux et peut également être appliqué aux gouvernements unitaires ainsi qu'aux pays où il existe des niveaux de juridiction administrative étatique ou régionale. Toutes nos études de cas, à l'exception d'un pays, soulignent le rôle que les gouvernements étatiques peuvent exercer et très souvent exercent... Nos conclusions sont les suivantes: i) les gouvernements régionaux fournissent une meilleure base pour entreprendre la construction d'une administration métropolitaine capable de traiter des services urbains efficacement, mais il n'existe pas une seule voie; ii) un niveau de structure de gouvernement participative est nécessaire dans les zones métropolitaines afin de mettre en œuvre des politiques adéquates visant à améliorer la vie des personnes de manière équitable (Wilson, Spink et Ward, 2011, p. 40 et 41).

Source: A. Orellana, « La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los municipios », *Revista Eure*, v. XXXV, N° 104, avril 2009; R. Wilson, P. Spink et P. Ward, « Governança metropolitana » nas Américas, *Cadernos Metrópole*, São Paulo, vol. 13, N° 25, janvier-juin 2011.

D'ailleurs, la CEPALC a formulé des suggestions de politiques en la matière sur la base de l'expérience internationale et de certaines initiatives pionnières dans la région. Ainsi, bien que reconnaissant les difficultés existantes pour agir en la matière, la CEPALC propose un large

éventail d'interventions générales, dont on peut souligner: a) réduire les inégalités en matière de services de base municipaux par le renforcement des finances des gouvernements locaux pauvres, par l'instrumentation de fonds de redistribution des impôts territoriaux, une affectation compensatoire de la part du gouvernement central, des affectations par zone et des programmes spéciaux dans les quartiers vulnérables, b) favoriser l'accès des pauvres au sol urbanisé dans d'autres zones, autres que leur localisation traditionnelle (périphérie ou zone déprimée du centre ou péricentre) par des subventions spéciales, des normes sur la localisation des logements sociaux et des mesures pour éviter l'accaparement et la spéculation sur des sols rares, c) promouvoir la participation et le regroupement de familles pauvres requérant des logements afin de mieux négocier avec les entités qui offrent des logements (État et promoteurs privés), notamment en termes de localisation et d) agir parallèlement sur d'autres domaines touchés par la ségrégation, comme la scolarité, ce qui suppose la récupération de la diversité sociale de l'école publique et l'amélioration de sa qualité.

Enfin, les politiques destinées à la préservation et à la protection de l'environnement urbain seront au cœur de l'agenda latino-américain au cours des prochaines décennies. Bien qu'à l'échelon international, certains territoires ruraux de la région seront les acteurs principaux des équilibres écosystémiques globaux, les villes d'Amérique latine sont également vues comme des symboles de la dégradation de l'environnement dans les enceintes de discussion internationales. Les données d'analyse systématisée dans le présent document et dans d'autres publications récentes nuancent considérablement cette stigmatisation, car au cours des dernières années, des initiatives permettant d'atténuer la détérioration de l'environnement dans plusieurs villes de la région ont été mises en œuvre. En outre, le large réseau de services de base permet un certain contrôle sur la gestion des ressources hydriques et le traitement des résidus et des déchets. Dans tous les cas, il est indéniable que les villes de la région doivent améliorer leurs exigences en matière de protection environnementale. Le traitement et le recyclage des déchets sont une priorité pour éviter que les villes deviennent des vecteurs de détérioration environnementale par le transfert de leurs déchets à d'autres écosystèmes. Le critère d'éco-efficience doit guider la croissance et la rénovation des villes et doit être promu par des dispositions légales

et réglementaires et encouragé par divers mécanismes (subventions, avantages fiscaux et crédits à des conditions faciles, entre autres), mais ce n'est pas suffisant. En effet, ce sont les modèles urbains de production et de consommation qui définissent en grande partie l'impact environnemental des villes, dès lors, les entreprises, les ménages et les personnes doivent intégrer à leur comportement la notion de durabilité et de préservation de l'environnement. La défense, la sensibilisation et l'éducation sont indispensables pour ce changement de comportement. De même, la participation citoyenne peut servir de mécanismes de contrôle, de dénonciation, de fiscalisation, voire de remontrances des entreprises et individus qui endommagent l'environnement. Pour leur part, les cadres institutionnels sont clés, aussi bien par les normes et sanctions qu'ils imposent que par leurs encouragements, en somme, la promotion des comportements responsables et de la protection de l'environnement ainsi que la sanction des infracteurs et l'internalisation des coûts de la surconsommation confluent dans une trilogie de politiques puissantes pour promouvoir le développement urbain durable en Amérique latine.

Bibliographie

- Banque mondiale (2008), *Informe sobre el desarrollo mundial 2009: Una nueva geografía económica*, Washington, D.C.
- Bell, M. et S. Muhidin, (2009), “Cross-National Comparisons of Internal Migration”, *Human Development Research Paper*, N° 2009/30, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).
- BID (Banque interaméricaine de développement) (2011), *Urban Sustainability in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C.
- CELADE (centre latino-américain et les Caraïbes de démographie – Division de la population de la CEPALC) (2009), “Urbanización en perspectiva”, *Observatorio demográfico*, N° 8 (LC/G.2422-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies, N° de vente: E/S.10.II.G.57.
- _____ (2005), “Dinámica demográfica y desarrollo en América Latina y el Caribe”, *serie Población y desarrollo*, N° 58 (LC/L.2235-P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies, N° de vente: S.04.II.G.155.
- _____ (1984), “Políticas de redistribución de la población en América Latina”, *Notas de población*, año 12, N° 34, Santiago du Chili. CEPALC (Commission économique pour l’Amérique latine et les Caraïbes)
- _____ (2011), *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe (versión preliminar)* (LC/L.3346), Santiago du Chili, août.
- _____ (2010a), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SE.S.33/3)), Santiago du Chili.

- _____ (2010b), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/G.2428-P), Santiago du Chili.
- _____ (2007), *Panorama social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P), Santiago du Chili, mayo. Publication des Nations Unies, N° de vente: S.07.II.G.124.
- _____ (2005), “Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas”, *Libros de la CEPAL*, N° 88 (LC/G.2285-P/E), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies, N° de vente: S.05.II.G.157.
- CEPALC/CELADE (Commission économique pour l’Amérique latine et des Caraïbes/Centre latino-américain de démographie) (1995), “Población, equidad y transformación productiva”, *Libros de la CEPAL*, N° 35 (LC/G.1758/Rev.2–P; LC/DEM/G.131/Rev.2), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies, N° de vente: S.93.II.G.8.
- CEPALC/FAO/HICA (Commission économique pour l’Amérique latine et des Caraïbes/Organisation des Nations Unies pour l’alimentation et l’agriculture/Institut interaméricain de coopération pour l’agriculture) (2011), *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: Una mirada hacia América Latina y el Caribe 2011-2012*, San José.
- _____ (2009), *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: Una mirada hacia América Latina y el Caribe 2009-2010*, San José.
- CEPALC/FAO/RIMISP (Commission économique pour l’Amérique latine et les Caraïbes/Organisation des Nations Unies pour l’alimentation et l’agriculture/Centre latino-américain pour le développement rural) (2003), “La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas”, *serie Seminarios y conferencias*, N° 27 (LC/L.1941-P), Santiago du Chili, Commission économique pour l’Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) août. Publication des Nations Unies, N° de vente: S.03.II.G.100.
- CEPALC/ONU-Hábitat (Commission économique pour l’Amérique latine et les Caraïbes/Programme des Nations Unies pour les établissements humains) (2001), “El espacio regional: hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina

- y el Caribe”, *Libros de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.2116/Rev.1–P), Santiago du Chili. Publication des Nations Unies, N° de vente: S.01.II.G.68.
- Dirven, M. (2011), “El empleo rural no agrícola: Tendencias, interpretaciones y políticas”, document présenté à la réunion d’experts sur la population, le territoire et le développement durable, Santiago du Chili, Commission économique pour l’Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), 16 et 17 août.
- Echeverri, R. et O. Sotomayor (2010), “Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica”, *Documentos de proyectos*, N° 376 (LC/W.376), Santiago du Chili, Commission économique pour l’Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).
- ILPES (Institut latino-américains et des Caraïbes de planification économique et sociale) (2007), “Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas” [en ligne] <http://www.CEPALC.org/ilpes/noticias/paginas/6/29076/ILPES-ALC%20Economia%20y%20territorio.pdf>.
- Jordán, R. et D. Simioni (1998), *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana* (LC/L.1117), Santiago du Chili, Commission économique pour l’Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)/Ministère des affaires étrangères d’Italie.
- Jordán, R., J. Rehner et J. Samaniego (2010), “Regional panorama, Latin America: Megacities and sustainability”, *Documentos de proyecto*, N° 289 (LC/W.289), Santiago du Chili, Commission économique pour l’Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).
- Linn, J. (2010), “Urban poverty in developing countries. A scoping study for future research”, *Working Paper*, N° 21, Washington, D.C., Wolfensohn Center for Development.
- Magalhães, Fernanda (ed.) (2010), *Regiões metropolitanas no Brasil. Um paradoxo de desafios e oportunidades*, Banque interaméricaine de développement (BID).
- Martine, G. et coll. (eds.) (2008), *The New Global Frontier: cities, poverty and environment in the 21st century*, Londres, Earthscan Publications.
- Naciones Unidas (2007), *World Population Prospects: The 2006 Revision*, New York, D.
- _____ (2008), *World Urbanization Prospects: The 2007 Revision*, New York, Division de la population.

- ONU-Habitat (Programme des Nations Unies pour les établissements humains) (2008), *State of the World's Cities 2008/2009. Harmonious Cities*, Londres, Earthscan.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (2009), *Informe sobre desarrollo humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*, New York.
- Ramírez, J. C., I. Silva et L.M. Cuervo (2009), “Economía y territorio: desigualdades y políticas”, *Libros de la CEPAL*, N° 99 (LC/G.2385-P), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Publication des Nations Unies, N° de vente: S.09.II.G.16.
- Rodrigues, Fabíola (2011), “Os novos desafios da urbanização brasileira: uma avaliação do direito à cidade na década de 2000”, *RELAP*, année 5, N° 8.
- Rodríguez, A. et J. Meneses, J. (2011), “Transformaciones rurales en América Latina y sus relaciones con la población rural”, document présenté à la réunion d'experts sur la population, le territoire et le développement durable, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), 16 et 17 août.
- Rodríguez, J. et G. Busso (2009), “Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005. Un estudio comparativo con perspectiva regional basado en siete países”, *Libros de la CEPAL*, N° 102 (LC/G.2397-P), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Publication des Nations Unies, N° de vente: S.09.II.G.14.
- Rolnik, R. (2011), “Entrevista, Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes”, *Revista electronica e-metropolis*, N° 5, année.
- Rolnik, R. et Jeroen Klink (2011), “Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?”, Document présenté à la quatorzième rencontre nationale de ANPUR, Rio de Janeiro [en ligne] www.observatoriodasmetropoles.net/download/raquel_rolnik.pdf.
- Sassen, S. (1991), *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press.

- Schejtman, A. (1999), “Las dimensiones urbanas en el desarrollo rural”, *Revista de la CEPALC*, N° 67 (LC/G.2055-P/E), Santiago du Chili, Commission économique pour l’Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).
- Sobrino, J. (2011), “La urbanización en el México contemporáneo”, document présenté à la réunion d’experts sur la population, le territoire et le développement durable, Santiago du Chili, Commission économique pour l’Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), 16 et 17 août.
- UNFPA/FNUAP (Fonds des Nations Unies pour la population) (2007), *Estado de la población mundial, 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano*, New York.
- Urani, Andre (2010), “O papel do setor privado e da sociedade civil nas novas governanças metropolitanas brasileiras”, *Regiões metropolitanas no Brasil. Um paradoxo de desafios e oportunidades*, Fernanda Magalhães (ed.), Banque interaméricaine de développement (BID).
- White, M. et D. Lindstrom (2005), “Internal migration”, *Handbook of Population*, D. Poston y M. Micklin (eds.), New York, Kluwer Academic Publishers.
- Wilson, R., P. Spink et P. Ward (2011), “Governança metropolitana nas Américas”, *Cadernos Metrópole*, vol. 13, N° 25, janvier-juin 2011.



CEPALC

Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
www.cepal.org