

Politiques de population

INSTITUT NATIONAL D'ÉTUDES

DÉMOGRAPHIQUES

BIBLIOTHÈQUE

27, RUE DE LA COMMANDEUR

75675 PARIS CEDEX 14

Tél. : 320.345

α Etudes et Documents

Vol. II, n° 1

janvier 1985

Daniel Courgeau

Politiques de redistribution spatiale de la population

Départements de Démographie des Universités de Louvain et de Montréal
Institut national d'études démographiques — Paris

CIACO EDITEUR



042764 0610



**POLITIQUES DE REDISTRIBUTION SPATIALE
DE LA POPULATION**

Daniel COURGEAU

Chef du Département de Démographie Générale
Institut National d'Etudes Démographiques
(Paris)

La distribution spatiale d'une population ne peut se comprendre que comme la résultante de divers systèmes en interaction dans cette société : systèmes familial, économique, politique, religieux, d'éducation, affiliatif et informel. Le système politique a toujours joué un rôle dans la création et l'évolution de l'espace social, dont l'importance a augmenté dans les divers types de sociétés qui se sont succédées au cours du temps. Déjà dans les sociétés archaïques, telles que les sociétés tribales ou pastorales, l'organisation de l'espace est du ressort du chef politique. Dans les sociétés agricoles, la défense militaire des terres cultivées met en place un pouvoir politique dont le rôle dans la structure rurale et urbaine du pays devient important. Enfin, les sociétés industrielles et post-industrielles vont mettre cette répartition spatiale au premier plan. La plupart des gouvernements actuels considèrent cette répartition comme peu acceptable ou inacceptable et cherchent à la modifier à l'aide d'un arsenal de mesures politiques. Devant cette emprise croissante du pouvoir politique sur la redistribution spatiale des populations, un certain nombre de problèmes se posent.

En premier lieu, on constate qu'une meilleure répartition spatiale ne peut se définir qu'en raison d'objectifs donnés. L'utilisation de ces objectifs évite d'introduire la notion d'optimum, qui nous semble impossible à définir dans l'absolu. Cet optimum est, en effet, lié au système politique et, pour un gouvernement donné, il n'est pas évident qu'il puisse être unique. Il paraît donc préférable de déterminer les objectifs à atteindre et de mettre en oeuvre les diverses mesures préconisées pour orienter des changements dans le sens désiré.

Cependant, une fois ces objectifs définis, le choix des mesures utilisables peut se faire dans un très large éventail de propositions. Nous présentons ici une vue d'ensemble des diverses mesures qui sont utilisées tant par le passé qu'actuellement. On peut les distinguer en deux grands types : celles ayant un effet direct sur les flux de migrants et leur composition et celles ayant un effet indirect. Les mesures du premier type ont un rôle réduit dans les pays développés et y sont utilisées comme un complément aux mesures indirectes. Elles sont beaucoup plus utilisées dans les pays en développement, mais parfois au détriment de la liberté de circulation sur le territoire national. Les mesures du second type présentent un large éventail de possibilités. Leur plus grande généralité peut, cependant, entraîner des effets non prévus sur la répartition spatiale de la population sur le territoire national.

Il importe, dès lors, d'essayer d'évaluer avec la plus grande précision possible l'efficacité de ces politiques. Cette évaluation est rendue délicate par l'insuffisance des données disponibles, déterminée, dans certains cas, par la réserve des administrations

Firstly, a better spatial distribution can be defined only in terms of given objectives. The use of those objectives avoids introducing the notion of optimum, which seems impossible to define in absolute terms. An optimum is indeed linked to the political system, and - for a given government - it may not be unique. It seems therefore better to determine the objectives to reach and to implement the various measures advocated for directing changes in the way wished for.

Yet, once those objectives have been defined, the choice of utilizable measures can be made in a very large set of proposals. We have shown the various measures that are made use of as well in the past as now. We can divide them into two large types : those having a direct effect on the flows of migrants and their composition, and those having an indirect effect. Measures of the first kind have a reduced role in developed countries and are used there as a complement to indirect measures. They are used more in developing countries, but sometimes to the detriment of the liberty of circulation on the national territory. Measures of the second type show a large range of possibilities. Most of them can, however, bring about unforeseen effects on the spatial population distribution on the national territory.

It is therefore important to try to evaluate with precision the effectiveness of those policies. This evaluation is made difficult by the inadequacy of the available data, due, in some cases, to the reluctance of administrations and political leaders to have their actions controlled, in some other cases to the existence of unmeasured or uncontrolled phenomena. The examples given here stress the necessity of scientific evaluations that should allow to elaborate effective political measures in the future.

et des responsables politiques au contrôle de leurs prestations , dans d'autres cas par l'existence de phénomènes non mesurés ou non contrôlés. Les exemples donnés ici montrent la nécessité d'une telle évaluation scientifique qui, seule, permettra d'élaborer à l'avenir des mesures politiques efficaces.

Spatial population redistribution can only be understood as the resultant of various systems interacting in a society : familial, economic, political, religious, educational, affiliative and informal systems. The political system has always played a part in the creation and evolution of social space, the importance of which increased in several kinds of societies that followed each other in course of time. Already in the archaic societies, such as the tribal or pastoral societies, the organisation of space belongs to the political chief. In the agricultural societies, the military defence of cultivated lands places in position a political power, the role of which becomes important in the rural and urban structures of the country. Finally, the industrial and post-industrial societies will put this spatial distribution in the forefront. Most of the present governments consider this distribution as little acceptable or unacceptable, and try to modify it with a host of political measures. In front of the growing encroachment of the political power on the spatial redistribution of population, several problems arise.

Plan

1. Introduction
 2. Saisie politique des problèmes de répartition spatiale d'une société
 3. La répartition optimale d'une population existe-t-elle dans un système politique donné ?
 4. Les objectifs d'une politique de répartition spatiale
 5. Vue d'ensemble des structures qui induisent des mesures politiques
 - 5.1. Zone considérée comme trop peuplée par les pouvoirs publics
 - 5.2. Zone considérée comme insuffisamment peuplée par les pouvoirs publics
 - 5.3. Zone ayant une composition de population inadéquate
 - 5.4. Zone nécessitant l'arrêt ou le changement des courants de migration existant dans le passé
 6. Les grands types de mesures politiques utilisées
 - 6.1. Mesures ayant un effet direct sur les flux de migrants et leur composition
 - 6.2. Méthodes ayant un effet indirect sur les flux de migrants et leur composition
 7. Evaluation de l'efficacité des politiques de redistribution spatiale
 - 7.1. Mesures directes
 - 7.2. Mesures indirectes
 8. Conclusions
- Bibliographie citée
- Documentation

1. Introduction

Jusqu'à présent, l'émergence d'un pouvoir politique a toujours impliqué la scission de l'espace en deux parties : un territoire interne dans lequel le pouvoir dispose d'importantes possibilités d'organisation et de distribution spatiale de la population, un territoire externe, souvent dirigé par d'autres puissances politiques contre lesquelles il doit défendre ses frontières mais qu'il peut également chercher à conquérir. Bien entendu, tout au long de son existence, ce pouvoir politique est, en permanence, attaqué tant de l'intérieur de son territoire, où d'autres contre-pouvoirs cherchent la prééminence, que de l'extérieur. Le plus souvent son sort est la disparition, à plus ou moins longue échéance. Il est alors, soit remplacé par un nouveau pouvoir issu de l'intérieur de son territoire (révolution, changement de régime par élections...), soit détruit par un pouvoir existant à l'extérieur de lui-même (guerre, invasion, occupation ...).

Nous laissons ici de côté toutes les relations avec l'extérieur, pour nous centrer sur les politiques visant à organiser l'espace interne et portant plus particulièrement sur la distribution spatiale de la population.

Notons d'abord qu'à l'intérieur du territoire national existent d'autres pouvoirs, que le politique ne peut généralement pas entièrement contrôler : pouvoirs familial, économique, religieux...

Il sera donc nécessaire de mettre clairement en évidence les rapports existant entre ces pouvoirs et leurs implications sur l'espace complexe qu'ils génèrent. Seule cette vue synthétique permettra de juger l'effet d'une politique de redistribution spatiale. Si l'on oublie de tenir compte de ces autres pouvoirs, on en arrive souvent à des conclusions sinon entièrement fausses, du moins illusoire.

Essayons d'abord de dégager en quoi l'espace joue un rôle fondamental dans l'existence d'un pouvoir politique.

Notons, en premier lieu, que l'espace est d'abord un obstacle pour le pouvoir politique. Il est un obstacle dans un double sens : par son opacité relative, lorsque le pouvoir recherche la transparence ; par sa transparence relative, lorsqu'il recherche l'opacité. Développons plus avant ces limites.

Le pouvoir recherche la transparence spatiale pour la transmission de ses lois et pour être informé le plus rapidement possible sur les actions des contre-pouvoirs qui peuvent chercher à le remplacer. Dans le passé, les problèmes de transmission des informations, de déplacement des individus et des biens créaient une opacité relative dont le pouvoir devait tenir compte. A l'époque actuelle, en dépit de l'énorme amélioration tant des moyens de transmission de l'information (téléphone, radio, télévision ...) que des moyens de transport de l'individu (trains, automobiles, avions ...), l'espace garde toujours une opacité relative. Cette opacité peut, d'ailleurs, être créée par les contre-pouvoirs, en vue de protéger leur développement.

Dans l'autre sens, cette opacité peut être introduite par le pouvoir lui-même pour déguiser certaines de ses actions, en vue de conserver au maximum ses possibilités de maintien.

Notons, en second lieu, que l'espace n'est pas extérieur à l'homme, mais est élaboré par lui-même⁽¹⁾. On peut être tenté de penser que l'homme ait réussi à se dégager de son milieu physique pour mettre en évidence un espace abstrait dans lequel se disposent les objets et qui est totalement indépendant de son contenu. En fait, des recherches approfondies amènent à rejeter cette hypothèse. En particulier, l'analyse de la construction de l'espace par l'enfant⁽²⁾ montre que "l'intui-

(1) Voir D. COURGEAU, Les déplacements humains, La science de la population au service de l'homme, Institut de la vie, Union Internationale pour l'Etude Scientifique de la Population, 1979, p. 96

(2) Voir J. PIAGET et B. INHELDER, La représentation de l'espace chez l'enfant, Paris, P.U.F., 1947.

tion de l'espace n'est pas une lecture des propriétés des objets mais bien, dès le début, une action exercée sur eux". Cette construction indique clairement à quel point il est lié à notre échelle et à notre action humaine, et à une vue très partielle de l'univers.

On conçoit, dès lors, une approche beaucoup plus riche de cet espace, non plus préexistant à l'action humaine, mais élaboré par elle. Or, cette action se réalise à l'aide de systèmes de relations, composés d'un certain nombre d'individus, en vue d'effectuer une tâche commune. On peut distinguer parmi ces systèmes de relations, le système familial, économique, politique, religieux ... Chacun de ces systèmes va développer un espace propre à son action et le problème de coordination entre ces divers espaces va, dès lors, se poser. On verra plus loin comment l'espace politique peut entrer en contradiction avec des espaces familiaux ou économiques. Ainsi, la moitié des 156 gouvernements couverts par les Nations Unies en 1979 considéraient la répartition spatiale de leur population comme entièrement inacceptable, contre seulement 19 % la concevant comme acceptable⁽¹⁾. Ce désaccord flagrant entre la répartition spatiale induite en grande partie par le monde économique et celle attendue par les pouvoirs politiques est important à considérer ici.

L'action du pouvoir politique sur cet espace peut être très diverse. Il peut le modeler en y introduisant un réseau routier, ferroviaire et aérien qui va favoriser certaines régions et en desservir d'autres. Ainsi, l'existence des réseaux centralisés sur une capitale unique (nous pensons en particulier au cas de Paris pour la France) est à relier aux politiques centralisatrices de ces pays. Il peut en résulter une hypertrophie de la capitale avec une désertification du reste du territoire. A cet égard, le titre de l'ouvrage de J. Gravier "Paris et le désert français" est significatif. Il arrive également

(1) J.S. SINGH, ed., World Population Policies, United Nations, Ed. Praeger, 1979, p. 153.

que le pouvoir politique cherche à modeler l'espace en permettant le développement économique de certaines régions favorisées par des aides de l'Etat et en réduisant le développement économique d'autres régions dont l'hypertrophie est trop grande.

On voit ainsi plus clairement comment l'espace engendré par le pouvoir politique peut se mettre en place en tenant compte des autres espaces de relations, souvent même en compétition avec eux. Cette mise en place va poser de nouveaux problèmes que nous abordons maintenant.

Le premier problème est celui d'une répartition optimale des hommes sur un territoire donné. La signification du terme "optimal" est, bien entendu, au coeur du système politique lui-même et nous ne discuterons pas ici de son bien-fondé. Par contre, nous chercherons à savoir si tout système politique permet de définir au moins une répartition optimale. Si cette répartition existe, est-elle la seule à considérer ou n'y a-t-il pas plusieurs types de répartitions optimales, fonction des autres systèmes de relations ? En particulier, lorsque ces autres systèmes évoluent, alors que le régime politique reste le même, comment peut s'opérer la modification de répartition spatiale qu'ils induisent ? Cela pourra être un test des facultés d'adaptation d'un système politique à des variations dans les autres systèmes de relations. La mise en évidence de points de rupture du système politique serait très importante pour cette étude, mais semble encore difficile à analyser avec les moyens actuels.

Une fois cette ou ces répartitions optimales mises en évidence, on peut se demander quels types de déplacements de la population seraient souhaitables en vue de les mettre en place et lesquels entraînent les ruptures les moins graves dans les autres systèmes. On conçoit facilement que certaines migrations, souhaitables pour le système politique, entraînent, dans les autres systèmes, des effets tels que les individus puissent être amenés à les refuser. Ainsi, pour les mineurs du Centre-Midi de la France⁽¹⁾, une crise brutale de mévente, survenue vers 1950, a

(1) Région Languedoc-Roussillon. Economie et population, Paris, P.U.F., Cahiers "Travaux et Documents" de l'INED, n° 30, 1957, p. 36.

conduit les Charbonnages de France à offrir une nouvelle place en Lorraine à 5.000 de ces mineurs en chômage. La brutalité de l'opposition rencontrée auprès des intéressés montre la forte résistance à un changement imposé de l'extérieur. L'Etat a, dès lors, dû orienter son action en vue de créer sur place de nouvelles entreprises. L'amélioration de la conjoncture charbonnière, dès 1955, a également permis de résoudre ce grave problème.

Dans la mesure où ces migrations affectent profondément les autres systèmes de relations, il importe de voir quelles mesures politiques sont les plus efficaces pour les entraîner. Se pose alors le problème de la mesure de cette efficacité, qui permette d'éliminer l'effet des facteurs extérieurs pour ne chiffrer que celui des mesures politiques prises.

Dans l'autre sens, les migrations engendrées par les systèmes familial, économique ou autres, peuvent entraîner une répartition ne correspondant plus à l'optimum défini par le système politique. Il est, dès lors, important de mettre en évidence ces déplacements en vue d'éviter au maximum les inconvénients politiques qu'ils peuvent entraîner. Par exemple, la concentration, pour des raisons économiques, d'une minorité hostile au pouvoir politique en place, peut permettre une révolution qu'une dispersion sur tout le territoire aurait évitée.

Pour présenter ces politiques d'action sur la répartition spatiale de la population, deux approches sont utilisables. La première vise à donner un tableau aussi complet que possible des diverses actions politiques pouvant influencer sur cette répartition. Ces actions seront présentées et discutées séparément, et on essaiera de donner une idée de leur efficacité. Il est, cependant, important de savoir qu'une politique concrète utilise conjointement plusieurs de ces actions dont l'effet global peut être très différent de la somme des effets de chaque action prise séparément. Il faut, dès lors, dépasser cette approche pour analyser des politiques concrètes, utilisant conjointement diverses de ces actions. Malheureusement, ce type d'approche monographique conduirait à un ouvrage de taille beaucoup trop importante pour

cette courte présentation. En effet, la diversité des systèmes politiques, en passant des plus archaïques et des plus simples aux systèmes complexes de notre monde actuel rend cette approche hors de notre propos. Nous l'utiliserons cependant pour présenter au lecteur quelques cas particuliers que nous essayerons de traiter dans leur complexité.

2. Saisie politique des problèmes de répartition spatiale d'une société

Essayons d'abord de voir plus en détail comment certains problèmes de répartition spatiale de la population peuvent apparaître lors de l'instauration d'un régime politique.

Prenons, pour commencer, les sociétés de type archaïque telles que les sociétés tribales ou pastorales. L'apparition de la notion d'Etat et de pouvoir politique y est encore largement discutée.

Pour Cantillon⁽¹⁾, "dans les sociétés errantes, comme les hardes (sic) de Tartares et les camps des Indiens qui vont d'un lieu à un autre avec leurs bestiaux et familles, il faut que le capitaine ou le roi qui les conduit règle les limites de chaque chef de famille, et les quartiers d'un chacun autour du camp. Autrement, il y aurait toujours des contestations pour les quartiers, ou commodités, les bois, les herbes, l'eau etc.". Il s'agit donc d'organiser dans l'espace un certain nombre de lieux dévolus à l'un des membres du groupe ou à un autre : c'est la répartition dans l'espace des membres de la société, qui est du ressort du chef politique.

Des études plus détaillées de sociétés pastorales nous permettront d'approfondir ce rôle. Pour Digard⁽²⁾ étudiant la genèse d'un

(1) Voir R. CANTILLON, Essai sur la nature du commerce en général, (1755), (Réédition), Paris, INED, 1952, pp. 2 et 3.

(2) Voir J.P. DIGARD, De la nécessité et des inconvénients pour un Baxtyâri d'être Baxtyâri. Communauté, territoire et inégalité chez les pasteurs nomades d'Iran, in Production pastorale et Société, Cambridge, Paris, Cambridge University Press et Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, 1979, p. 133.

Etat pastoral en Iran (les Baxtyâri), la mise en place d'un pouvoir politique "répondait au besoin d'organiser et de contrôler, dans l'espace et dans le temps, l'occupation d'un territoire donné par une nombreuse population nomade, en présence de forts noyaux sédentaires". Mais les disparités énormes qu'il observe entre les diverses fractions de la tribu l'amènent à montrer que ce pouvoir est également générateur d'inégalités spatiales : certains groupes au pouvoir ayant des positions centrales sont ensuite repoussés vers les marges lorsque ce pouvoir décline.

Le contrôle de l'espace par le pouvoir politique apparaît ainsi comme important dans certaines de ces sociétés pastorales. Bourgeot⁽¹⁾ indique comment la précarité et la rareté des ressources naturelles, ainsi que la présence de sociétés agricoles voisines entraînent, de la part du pouvoir politique, des stratégies de gestion de l'espace. Nous y ajouterons des stratégies de création d'espace, car celui-ci n'est pas préexistant aux sociétés mais est issu d'elles-mêmes.

Nous avons noté que, souvent, le pouvoir politique est apparu dans ces sociétés nomades en contrepoids d'un pouvoir déjà existant dans les sociétés agricoles. Il faut voir que la structure d'une société d'agriculteurs entraîne, dans de nombreux cas, l'existence d'un pouvoir politique.

Ainsi, la société chinoise, essentiellement agricole, a-t-elle développé un Etat Impérial, déjà avant l'ère chrétienne, dont l'organisation est remarquable. Le fonctionnement de la bureaucratie impériale a conduit à créer une structure spatiale originale, fondée sur la gestion et la défense contre des envahisseurs extérieurs d'une sociétés agraire. Ainsi, lorsque la population d'une région atteignait une certaine densité, les pouvoirs publics organisaient des migrations planifiées vers des terres non encore cultivées. Cette organisation

(1) Voir A. BOURGEOT, Structure de classe, pouvoir politique et organisation de l'espace en pays touareg, in Production pastorale et société, op. cit., p. 145.

était très précise⁽¹⁾ : examen des conditions climatiques et de l'hydrographie de la région proposée ; examen des terres et de leur distinction en forêts et terres cultivables. Ensuite, débutait la phase d'organisation de camps, de construction de villages, de construction de routes. La carte des limites de chaque propriété était dessinée. Les logements des migrants à venir étaient construits avant leur arrivée. Dès lors, les migrants pouvaient s'installer dans des régions déjà parfaitement organisées, en grande partie par l'armée impériale.

A nouveau, on voit clairement apparaître la création d'un espace, ici agricole, par un pouvoir politique qui, en offrant une défense militaire aux populations, met en place simultanément une structure de collecte des surplus agricole et développe une société de gouvernement et d'administration essentiellement urbaine⁽²⁾.

Plus près de nous, les sociétés décrites par Cantillon⁽³⁾ sont aussi des Etats essentiellement agricoles dans lesquels un double pouvoir se développe, celui des propriétaires fonciers et celui des seigneurs. Il montre clairement comment l'organisation spatiale de ces sociétés répond à des considérations politiques. A la base de cette organisation se trouvent les villages suffisamment répartis sur tout le territoire, de façon que les fermiers et laboureurs résident suffisamment près de leurs terres, "autrement le temps qu'il faudrait pour aller à leurs champs et revenir à leurs maisons, consommerait une trop grande partie de la journée". Ces derniers trouvent dans ces terres leur subsistance, mais donnent le surplus du produit de la terre aux ordres du propriétaire et des seigneurs. Cantillon indique clairement

(1) Voir J. LEE, Migration and expansion in Chinese history, in W. Mc NEILL, R.S. ADAMS, eds Human Migration : Patterns and Policies, Indiana University Press, 1978, pp. 21-22.

(2) Voir WATT, The Yamen and urban administration, in G.W. SKINNER, ed., The City in Late Imperial China, Stanford University Press, 1977, pp. 353-390.

(3) Voir R. CANTILLON, Essai sur la nature du commerce en général, op. cit., p. 4.

que l'usage auquel on doit employer la terre "dépend principalement des humeurs et de la manière de vivre du Prince, des seigneurs de l'Etat et du propriétaire ; s'ils aiment la boisson, il faut cultiver des vignes ; s'ils aiment les soieries, il faut planter des mûriers et élever des vers à soie..." De la même façon, l'existence des bourgs dépend des crédits de ces propriétaires ou seigneurs en cour. Ces bourgs constituent le deuxième niveau hiérarchique de l'organisation politique. Ils permettent des échanges entre paysans, artisans et petits marchands de plusieurs villages. Leur développement est lié à des considérations d'économie des transports et d'organisation d'un emploi du temps commun aux personnes fréquentant le bourg. Les troisième et quatrième niveaux hiérarchiques, les villes et les capitales, correspondent aux propriétaires ayant plusieurs grandes terres, puis aux plus gros propriétaires et au Roi. Leur développement est lié à des considérations différentes parmi lesquelles Cantillon cite le choix du prince ou du seigneur. Il est, cependant, évident que d'autres considérations liées à la situation géographique jouent dans la naissance des villes. Ces constatations montrent clairement la dépendance entre le pouvoir politique et la répartition spatiale des hommes. Elles conduisent même Cantillon à préconiser une politique de décentralisation lorsqu'il estime le coût des transports dans une société de son époque. Ainsi indique-t-il⁽¹⁾ que : "la voiture des vins de Bourgogne à Paris coûte souvent plus que le vin même ne coûte sur les lieux ; et, par conséquent, la terre employée pour l'entretien des chevaux de voiture, et de ceux qui en ont soin, est plus considérable que celle qui produit le vin et qui entretient ceux qui ont eu part à sa production. Plus on entretient de chevaux dans un Etat, et moins il restera de subsistance pour les habitants".

Ce rôle du politique sur la répartition spatiale des hommes ira en croissant avec la complexification grandissante des sociétés actuelles.

(1) Voir R. CANTILLON, Essai sur la nature du commerce en général, op. cit., p. 41.

3. La répartition optimale d'une population existe-t-elle dans un système politique donné ?

De la même façon que l'on peut poser le problème de l'optimum de population d'un pays, celui de la répartition optimale de la population sur le territoire de ce pays est important. Bien entendu, le système politique influe fortement sur la définition de cet optimum, mais celui-ci est également influencé par d'autres systèmes, en particulier le système économique.

Cette notion de répartition optimale de la population est ressentie comme importante par tout régime politique. Une enquête récente des Nations Unies⁽¹⁾ montre le degré de satisfaction des gouvernements y ayant répondu, vis-à-vis de la répartition spatiale de leur population (tableau 1).

On constate que seuls un très petit nombre de pays considèrent leur répartition spatiale comme acceptable : il s'agit, en fait, souvent de pays de faible population et de faible surface. Ainsi, parmi les 13 pays de la CEE qui considèrent cette répartition comme acceptable, on compte six mini-états (Vatican, Malte, San Marino, Liechtenstein, Luxembourg et Monaco), pour lesquels cette question n'a guère de signification. En excluant ces mini-états, on voit que moins de 8 % des gouvernements considèrent leur répartition comme acceptable, alors que 52 % la considèrent comme entièrement inacceptable, et 40 % comme partiellement inacceptable.

(1) J.S. SINGH, ed., World Population Policies, op. cit., p. 153.

Tableau 1. Perception par les Gouvernements de la distribution spatiale de leur population en 1975

Régions (1) et pays	Degré de satisfaction			
	Acceptable	Inacceptable à un certain degré	Très inacceptable	Total
Afrique	-	12	36	48
Amérique Latine	1	4	22	27
Europe et Amérique du Nord	13	23	3	39
Moyen-Orient	3	8	1	12
Asie de l'Est et Pacifique	2	12	16	30
Pays développés	13	22	7	42
Pays en voie de développement	6	37	71	114
TOTAL	19	59	78	156

Source : J.S. SING, ed., World Population Policies, op. cit, p. 153.

Parmi les rares pays à être satisfaits, en 1975, de leur répartition spatiale, citons la Suède, qui mérite un examen plus détaillé. On sait, en effet, qu'au cours des années 1950 et 1960 ce pays connaissait un fort exode rural, que les pouvoirs politiques ont cherché à restreindre par de nombreuses mesures. Ainsi, la Confédération Suédoise des syndicats a-t-elle proposé, en 1951, que tous les travailleurs ayant des emplois similaires aient le même salaire, quels que soient la région ou le secteur où ils travaillent⁽²⁾. Des subventions à la

(1) Il s'agit des Régions couvertes par les Commissions Economiques des Nations Unies. Ainsi, la C.E.E. couvre non seulement des pays d'Europe, mais également des pays d'Asie (Chypre, Israël, Turquie), d'Amérique du Nord (Etats Unis et Canada), ainsi que l'ensemble de l'U.R.S.S.

(2) Voir S. OBERG, Migrations internes : faits et théories au Danemark, en Norvège et en Suède, Séminaire sur les Effets des Tendances Démographiques Actuelles sur les Villes et les Régions d'Europe, Conseil de l'Europe, Strasbourg, SEM/VR(79)2-F, 1979, p. 14.

création d'emplois dans certaines aires, des aides diverses à l'installation ou au déplacement d'industrie ont été prises au cours de ces années. Au début des années 1970, pour la première fois, la migration nette vers Stockholm et Göteborg s'annule, celle vers Malmö est fortement réduite⁽¹⁾. On pouvait alors penser que la Suède n'avait plus de problème de répartition spatiale de sa population. Les migrations nettes des diverses zones étaient devenues si faibles que la majorité des hommes politiques croyait que les migrations s'étaient arrêtées, ce qui explique sans doute la réponse donnée à l'enquête des Nations Unies. En fait, ces migrations nettes nulles cachaient des flux d'immigration et d'émigration qui n'avaient en rien diminué, masquant sous un solde apparemment nul des disparités d'âges, de professions toujours très grandes. D'ailleurs, au cours des années plus récentes, ce débat a repris sur la scène politique suédoise.

Cet exemple, traité très rapidement, nous permet de montrer la relativité du concept de répartition optimale. Si, en fonction de ses objectifs, un gouvernement peut indiquer clairement que la répartition actuelle n'est pas la répartition optimale, il lui est beaucoup plus difficile de cerner cet optimum. Le but à atteindre pour certaines politiques est clair, mais la ou les répartitions qui lui correspondent sont moins bien définies. Si, pour la Suède, le but était de fournir du travail sur place aux travailleurs, afin de leur éviter des déplacements non souhaités, une migration nette nulle dans chacune des régions n'indique pas que la répartition optimale ait été atteinte : l'importance des flux entre régions laisse penser que certains déplacements non souhaités continuent à ce produire.

Plutôt que de parler de répartition optimale, nous allons introduire un nouveau concept qui nous semble plus utile pour les politiques de répartition spatiale de la population. En effet, une politique bien

(1) Voir J. SUNDQUIST, Dispersing Population : What America Can Learn from Europe, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1975, p. 228.

menée devrait conduire à une répartition spatiale plus satisfaisante en fonction d'un certain nombre de critères déterminés à l'avance. Nous pouvons donc introduire le concept de "meilleure répartition spatiale de la population en raison d'objectifs donnés". Un tel concept évite d'introduire la notion d'optimum, la meilleure répartition pouvant être dépassée par une autre ayant des effets plus satisfaisants. D'autre part, en introduisant les objectifs recherchés, elle permet de mesurer une efficacité de ces politiques si ces objectifs sont quantifiables.

De telles définitions marquent clairement la suite de ce travail. Le premier problème sera de déterminer les objectifs à atteindre. Une telle détermination sort, en grande partie, du cadre de cet exposé, car elle est au coeur de chaque système politique, et sera différente d'un système à l'autre. En terme de répartition spatiale de la population, ces objectifs se traduiront par un certain nombre de situations non conformes à eux, qu'il faudra traduire par des changements à opérer dans cette répartition. Nous en donnerons seulement quelques exemples. Dans la mesure où ces changements peuvent prendre un petit nombre de formes, nous pouvons les considérer, ici, indépendants des objectifs recherchés par le système politique. Nous chercherons alors à déterminer les diverses structures qui peuvent entraîner une action politique des pouvoirs publics. L'étape suivante sera de mettre en évidence les diverses mesures politiques que l'on peut prendre pour orienter les changements dans le sens désiré. L'étape finale sera de déterminer l'efficacité de ces mesures en fonction des objectifs choisis. Toute cette partie pourra donc être traitée de façon assez indépendante du système politique en vigueur dans les divers pays, mais les exemples que nous pourrons en donner devront réintroduire ce système et ces objectifs.

Il sera également utile de donner quelques exemples concrets de politiques d'ensemble suivies dans un certain nombre de pays, pour en montrer toutes les interférences et la difficulté d'en mesurer l'efficacité.

4. Les objectifs d'une politique de répartition spatiale

Comme nous l'avons déjà indiqué, il n'est pas envisageable, dans un texte de dimensions réduites comme celui-ci, de donner une vue d'ensemble des objectifs de politiques qui se sont développées de par le monde. Notre propos est plutôt d'éclairer la façon dont ces objectifs apparaissent et la vision que peuvent en avoir divers systèmes politiques.

Notons qu'un certain nombre d'auteurs du passé avaient déjà mis l'accent sur un certain nombre de problèmes politiques posés par la localisation des populations⁽¹⁾. Mais, la prise de conscience par les hommes politiques des disparités régionales de peuplement et des problèmes d'aménagement spatial est beaucoup plus récente.

Sans doute, avant la seconde guerre mondiale, l'attention des hommes politiques a-t-elle été attirée par certains problèmes affectant des zones particulières. Ainsi, en Angleterre, la mise en place de commissaires chargés de coordonner les efforts d'industrialisation dans les zones déprimées, montre une prise de conscience des différences spatiales. Mais c'est surtout au lendemain de cette guerre que s'est dégagée l'idée de coordonner de façon plus rationnelle les activités, sur des territoires nationaux fortement endommagés par la guerre.

C'est ainsi qu'en France, en 1950, Claudius Petit, alors ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, présente un Plan National d'Aménagement du Territoire dont les objectifs sont ainsi définis : "Recherche, dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et de l'activité économique".

(1) Voir R. CANTILLON, Essai sur la nature du commerce en général, op. cit.

Une telle définition montre clairement une vue dynamique de cette action politique, qui ne consiste plus à enregistrer des phénomènes démographiques, économiques et sociaux, mais à favoriser une structure géographique de production et de peuplement, correspondant à une meilleure répartition spatiale des hommes et des lieux de travail. En dépit de l'imprécision des termes utilisés, la "préoccupation de donner aux hommes de meilleures conditions d'habitat et de travail, de plus grandes facilités de loisir et de culture" est posée comme l'objectif de ces politiques.

4

Il importe cependant de préciser plus avant cet objectif de façon à pouvoir le traduire en mesures politiques précises. Une première étape conduit à une réflexion sur les actions les plus aisées à entreprendre et étant susceptibles de redonner rapidement et efficacement une vitalité à des régions défavorisées. Il ne pouvait être question de déplacer des industries déjà existantes, mais plutôt d'attirer des industries nouvelles ou en voie d'extension dans ces régions. De même, un effort de décentralisation culturelle était possible, grâce à la création d'Universités provinciales autour desquelles pouvaient s'installer quelques grandes écoles jusqu'alors réunies à Paris.

Une fois ces objectifs précisés, les pouvoirs politiques peuvent prendre des mesures juridiques, financières ... visant à favoriser l'implantation d'industries dans des régions bien déterminées, ou les déplacements d'hommes vers des régions manquant de main-d'oeuvre.

Ainsi, cet exemple pris en France montre que les pouvoirs politiques, une fois qu'ils ont pris conscience des problèmes d'aménagement du territoire, doivent étudier leur impact sur d'autres domaines avant de prendre des mesures concrètes. Cette prise de conscience passe par une définition d'objectifs généraux à long terme, souvent assez vagues, pour se concrétiser sur des objectifs plus précis à court terme que les mesures politiques vont chercher à favoriser.

5. Vue d'ensemble des structures qui induisent des mesures politiques

La répartition de la population dans l'espace peut se présenter sous forme de cartes donnant les densités, les populations et leur structure par âge, professions ... pour un découpage quelconque du territoire. C'est une inadéquation entre les populations présentes en un lieu et les objectifs de population à atteindre, qui vont conduire les gouvernements à prendre un certain nombre de mesures politiques.

Nous allons, en premier lieu, essayer de dresser un inventaire de ces situations, que nous distinguerons ici en quatre grands types :

- 1 - Zone considérée comme trop peuplée par les pouvoirs publics.
- 2 - Zone considérée comme insuffisamment peuplée par les pouvoirs publics.
- 3 - Zone considérée comme ayant une population de structure inadéquate.
- 4 - Zone vers laquelle la poursuite des courants de migrations existant dans le passé conduirait à des déséquilibres inacceptables par les pouvoirs publics.

Nous les examinons par la suite séparément.

5.1. Zone considérée comme trop peuplée par les pouvoirs publics

Il est important de voir que cette situation peut apparaître de façon différente selon l'objectif des politiques suivies, selon les raisons de cette surpopulation.

Prenons le cas d'un quartier urbain dont le peuplement s'est effectué sans planification préalable et qui constitue une zone de forte densité, avec un réseau de rues et de ruelles enchevêtrées, où le maintien de l'ordre est rendu, de ce fait, difficile. Très souvent, dans un tel cas, les pouvoirs publics vont chercher à éliminer ou au moins à réduire cette concentration de population et à remplacer les rues enchevêtrées par des avenues rectilignes où les forces de police pourront facilement intervenir en cas d'émeute. L'exemple que l'on peut donner de ce cas est celui de Paris au XIXe siècle, dont Haussman a restructuré de nombreux quartiers. Le plus souvent, une telle restructuration

conduit à une émigration de faible amplitude vers de nouvelles zones bâties.

Un autre cas plus complexe se trouve lorsqu'une ville ou même une région rencontre des changements économiques ou politiques importants. Ainsi, les villes du Nord de la France rencontrent actuellement de graves problèmes liés à la désaffectation des mines de houille, qui avaient entraîné leur essor au XIXe siècle. La résolution d'un tel problème dépend de l'optique des pouvoirs publics sur l'évolution de ces villes, et sur la volonté de leurs habitants à trouver une solution sur place. On peut aussi bien concevoir une reconversion de la région à de nouvelles industries lui permettant de garder toute sa population, qu'un encouragement à l'émigration de leur population sans emploi vers des zones plus prospères.

Dans un autre sens, une ville ayant, par le passé, attiré des migrants jeunes, se trouve, du fait des nombreuses naissances induites par cette migration, avec un fort afflux de nouveaux demandeurs d'emploi qu'elle ne peut plus employer. Cette situation peut être grave dans le cas de villes qui se sont très rapidement développées avec une population jeune : à l'avenir, les problèmes d'emploi des enfants vont se poser de façon aiguë. On voit qu'il s'agit là d'un problème de gestion de population, qui peut être résolu au départ en induisant une structure par âge plus variée ou, au contraire, peut entraîner des migrations importantes de population, s'il n'a pas été pris en compte dès la venue des premiers migrants.

Dans les zones rurales, des problèmes de surpeuplement peuvent également se poser. Si des améliorations sanitaires permettent d'assurer la survie d'un plus grand nombre d'enfants, sans qu'une baisse de la fécondité n'intervienne simultanément, certaines zones rurales vont se trouver avec un surplus de population, qu'il leur sera peut-être difficile d'entretenir. Il est, dès lors, nécessaire d'envisager la migration de ces enfants, lorsqu'ils atteignent l'âge adulte soit vers des terres non exploitées, lorsqu'il en existe, soit vers des zones urbanisées où un manque de main-d'oeuvre se fait sentir. Le cas de

progrès technique en agriculture peut également conduire des ruraux à quitter des zones où ils sont en surplus.

D'autres cas peuvent conduire les pouvoirs publics à promouvoir un desserrement de la population. Ainsi, le regroupement, dans une même zone, de minorités religieuses, ethniques... peut être considérée comme dangereux pour le pouvoir politique. Il sera donc amené à chercher à éclater ces groupes sur le territoire national afin d'éviter ce risque.

Dans tous ces cas, les politiques vont donc tendre soit à déplacer les populations considérées comme excédentaires vers des lieux pouvant les accueillir, soit au contraire à changer les conditions de lieux où ils résident de façon à pouvoir les intégrer dans la population de la zone, soit également à réduire les flux d'immigration vers ces zones surpeuplées.

5.2. Zone considérée comme insuffisamment peuplée par les pouvoirs publics

A l'inverse du cas précédent, certaines zones du territoire peuvent être considérées par les hommes politiques comme nécessitant un surplus de population. A nouveau, cette situation se produit dans des cas divers que nous allons essayer de cerner.

Le cas d'une région dépeuplée par une émigration antérieure est important à discuter. Il peut s'agir d'une zone rurale dont l'exode a atteint un seuil limite permettant difficilement le maintien d'une population. En effet, pour de nombreuses régions rurales, cet exode est caractérisé par un certain nombre d'étapes, certaines d'entre elles étant irréversibles. Si la concentration des terres en un petit nombre de grandes propriétés est nécessaire dans le contexte économique des pays développés, elle entraîne un changement important dans la vie des villages ruraux. En particulier, une des conséquences de la dépopulation de ces villages sera le caractère devenu de moins en moins renta-

ble d'équipements coûteux desservant une population trop faible⁽¹⁾ : services médicaux, sociaux impliquant des déplacements importants de médecins, écoles primaires dont les effectifs sont très réduits et dont les conditions matérielles d'entretien et de vie des instituteurs sont déplorables, prix de revient très élevé de la distribution du courrier ou de l'installation du téléphone, entretien d'un réseau de routes et de chemins de moins en moins utilisés... Dès lors, le pouvoir politique peut envisager plusieurs types de solutions :

- mesures favorisant l'implantation d'industries ou d'activités tertiaires (administration...) dans ces zones afin de rentabiliser les équipements existants ;
- mesures visant à regrouper l'ensemble des services, existant dans plusieurs villages voisins, dans un seul de ces villages de façon à en rendre l'utilisation rentable. Ce type de mesure risque d'entraîner la disparition à terme des villages où ces services n'existent plus.

Le cas de régions non encore peuplées, mais dans lesquelles les pouvoirs politiques désirent créer des zones de peuplement est différent. En effet, ces zones ne disposant d'aucune infrastructure antérieure laissent toute liberté aux pouvoirs publics pour l'installation de ce peuplement.

Ainsi la Sibérie qui dispose de ressources naturelles très importantes, "tant en ce qui concerne l'énergie sous toutes ses formes (charbon, pétrole, gaz naturel, sites hydrauliques...) que les ressources forestières et minérales"⁽²⁾ fait-elle l'objet de mesures politiques importantes en U.R.S.S., car il s'agit d'une région encore relativement peu peuplée et surtout très inégalement peuplée pour des raisons

(1) Cf. P. MERLIN, L'exode rural, Paris, P.U.F., Cahiers "Travaux et Documents" de l'INED, n° 59, 1971, pp. 126-130.

(2) Cf. J. LAJUGIE, P. DELFAUD, C. LACOUR, Espace régional et aménagement du territoire, Paris, Dalloz, 1979, pp. 270-271.

d'isolement et de climat. En vue de créer des mouvements de migration vers ces territoires un certain nombre de mesures sont prises pour encourager les jeunes Soviétiques à la conquête de ces zones à mesure qu'elles sont désenclavées : salaires plus élevés exonérés d'impôts, équipements privilégiés dans les villes pionnières, système de la relève⁽¹⁾..., également la construction de voies ferrées, de complexes industriels permettant de rompre l'isolement de ces régions.

La création par les pouvoirs publics de villes nouvelles entre également dans ce schéma. Il s'agit cependant dans ce cas plus de contrôler l'extension d'une zone urbaine existante que de créer à proprement parler une nouvelle zone de peuplement. La création initiale de l'infrastructure nécessaire (route, moyens de transport, écoles, administration, commerces,...) est une condition nécessaire au développement de ces villes nouvelles.

5.3. Zone ayant une composition de population inadéquate

Il ne suffit pas qu'une zone dispose du nombre d'habitants nécessaires pour un fonctionnement correct et rentable de son infrastructure, mais il faut que sa population ait une structure, par âge, par niveau de formation, par catégorie socio-professionnelle... convenant à sa structure économique. La non-adéquation de la population à ces divers critères conduit à des mesures politiques plus délicates à prendre, car il s'agit alors de mesures différentielles. Nous présentons ici quelques-unes des situations les plus souvent rencontrées.

En premier lieu la structure par âge et par sexe de la population est lourde de conséquences pour son évolution future. Ainsi le vieillissement observé dans les pays développés de la population rurale entraîne un déséquilibre qui s'auto-entretient. En effet, le déficit en jeunes entraîne une baisse de la natalité, ce qui accentue le vieillissement de la population. Dans l'autre sens, le retour de retraités dans certaines zones rurales vient encore accroître ce vieillissement. Ce fait est enfin aggravé par le maintien de personnes

(1) Idem.

âgées à la tête des exploitations, ce qui décourage les jeunes et les conduit à l'émigration vers la ville. Des mesures politiques doivent donc être prises pour maintenir une structure par âge et par sexe permettant la survie de ces zones rurales. A nouveau, cela pourrait être l'installation d'industries ou de tertiaire dans ces zones, qui amènerait une main-d'oeuvre jeune, dont une petite partie d'ailleurs pourrait se reconvertir à l'agriculture dans la mesure des besoins.

Egalement, lors de la création de villes nouvelles, les pouvoirs politiques doivent veiller à l'installation d'une population ayant une structure par âge diversifiée. Or, le plus souvent, ces villes nouvelles sont peuplées de migrants ayant en fait une structure par âge très concentrée. Ainsi, H. Le Bras, et J.C. Chesnais⁽¹⁾ constatent-ils que ces nouveaux habitants ont la même structure par âge que les migrants, fortement concentrés entre 25 et 45 ans. La projection de ces populations sous diverses hypothèses montre des fluctuations très importantes d'effectifs et de composition par âges, dues au déséquilibre initial. Il en résulte de grandes difficultés dans la gestion des équipements sociaux : crèches, écoles, commerces, hôpitaux... A nouveau des mesures politiques sont nécessaires en vue de prévoir la venue dès la création d'une population suffisamment diversifiée, car le changement a posteriori de la structure initiale, se révèle être plus difficile à réaliser (migration sélective par âges...).

En second lieu, les compositions socio-professionnelles de diverses zones peuvent comporter pour certaines un excès d'un groupe sur les autres, pour d'autres un déficit. D'où la possibilité pour les pouvoirs publics d'organiser des migrations d'un groupe professionnel donné des zones où il est excédentaire vers celles où il est déficitaire. Ainsi en France, les régions rurales de l'Aquitaine en particulier, étaient au lendemain de la seconde guerre mondiale fortement dévitalisées, du fait d'un fort appel des villes et d'une fécondité en forte baisse. A l'inverse les régions de Bretagne et de Vendée, en

(1) Voir H. LE BRAS, J.C. CHESNAIS, Cycle de l'habitat et âge des habitants, Population, 1976, 2.

dépit d'une forte émigration, étaient excédentaires en main-d'oeuvre rurale du fait d'une très forte fécondité. Il paraissait dès lors utile de provoquer des migrations volontaires de cultivateurs entre ces régions⁽¹⁾. En particulier en choisissant des agriculteurs jeunes on pouvait espérer redonner à l'agriculture une nouvelle vitalité. Ces déplacements volontaires bénéficiaient de l'aide publique, du transfert et de l'installation des migrants et accessoirement de membres d'autres professions (artisans ruraux...). Ils ont en grande partie réalisé leurs objectifs.

D'autres migrations de même type ont par contre échoué. Citons l'exemple déjà donné plus haut des mineurs du Centre Midi de la France⁽²⁾ que les Charbonnages de France voulaient déplacer vers les mines lorraines.

Dans l'autre sens des politiques de reconversion professionnelle vont tendre à minimiser les migrations, en permettant à la main-d'oeuvre excédentaire d'une branche donnée de passer dans un autre secteur économique. De telles politiques vont souvent de pair avec l'aide à l'installation dans une région donnée de nouvelles possibilités industrielles.

5.4. Zone nécessitant l'arrêt ou le changement des courants de migrations existant dans le passé

De nombreuses études ont montré que les flux migratoires existants avaient une forte tendance à se perpétuer dans le long terme. Cet auto-entretien est à relier aux réseaux de relations qui se tissent entre une zone de départ et une zone d'arrivée et qui fournissent un appel continu de nouveaux migrants par des migrants antérieurs ayant

(1) Voir P. MERLIN, L'exode rural, op. cit., p. 124.

(2) Voir Région Languedoc-Roussillon, Economie et population, op. cit., p. 36.

réussi. Si ces courants peuvent être dans certains cas très favorables en évitant au migrant le heurt avec une société très différente de celle d'origine, dans d'autres cas, par contre, il peut être nécessaire de rompre cet auto-entretien.

Le cas le plus extrême est celui de la fermeture de certaines villes ou de certaines régions, jugées trop peuplées, à la migration. Ainsi la législation prise en 1970 faisait de Jakarta une ville fermée⁽¹⁾. Tout migrant désirant s'installer dans cette ville devait s'inscrire sur un registre et surtout déposer une somme égale au double du prix du voyage de retour vers son village d'origine. Ce n'est qu'après 6 mois que le migrant pouvait récupérer cette somme, après avoir établi qu'il disposait d'un travail permanent et d'un lieu de résidence. Si cela n'était pas, l'émigrant était renvoyé dans son village d'origine. Des exemples semblables se retrouvent en Chine, dans les pays de l'Europe de l'Est.

Les politiques en vue de réorienter des flux de migrations que l'on estime dirigés dans la mauvaise direction, sont par contre plus classiques. Il s'agit là de mesures d'information et d'attraction des migrants potentiels vers des zones où leur intégration peut se faire de façon plus satisfaisante. Ainsi dans un pays comme la France, l'extrême polarisation sur Paris, conduit à un déséquilibre ressenti très fortement dans les autres régions françaises. Cette concentration de population amène aussi de nombreux désavantages que les pouvoirs publics ont cherché à réduire par des politiques de décentralisation à partir des années 1960 : décentralisation industrielle vers des villes qui se prêtent à une localisation industrielle, décentralisation culturelle d'universités, de grandes écoles, de foyers de vie artistique vers divers centres provinciaux, ... Cela amène à orienter dans de nouvelles directions (capitales provinciales) les flux antérieurement dirigés sur Paris.

(1) Voir A.S. OBERAI, An overview of migration - influencing policies and programmes in A.S. OBERAI, ed., State policies and internal migration, London and Canberra, Croom Helm, New York, St Martin Press, 1983, p. 13.

6. Les grands types de mesures politiques utilisées

Pour répondre à ces diverses situations, un certain nombre de mesures ont été prises pour modifier les flux considérés comme indésirables ou au contraire encourager les flux considérés comme désirables. De nombreux auteurs ont essayé de classer ces mesures en grands groupes. Il faut cependant bien voir que des mesures de divers types peuvent être prises simultanément.

Une première distinction peut être faite entre les mesures politiques ayant un effet direct sur les flux de migrants et sur leur composition, et celles ayant un effet indirect, souhaité ou non par les pouvoirs publics. Nous les traiterons ici séparément.

6.1. Mesures ayant un effet direct sur les flux de migrants et leur composition

Il nous faut à nouveau distinguer ces mesures selon les types de changements que les pouvoirs publics désirent induire dans les flux existants. En effet lorsque l'on désire, par exemple, arrêter la croissance d'une ville par migration nette, il est possible de réduire son flux d'immigrants en laissant le flux d'émigrants constant, ou au contraire de laisser son flux d'immigrants constant mais d'augmenter son flux d'émigrants. Bien entendu d'autres solutions sont possibles, mais elles nécessitent toutes des mesures politiques très différentes.

6.1.1. Augmenter les flux d'immigration

De telles mesures sont prises lorsque l'on désire développer une région en y attirant de nombreux migrants de façon directe.

Cette attraction peut se faire à l'aide de primes de mobilité, d'allocations et de prêts à faible intérêt aux travailleurs et à leur famille en vue de faire face aux frais de voyage et de réinstallation. D'autres moyens sont également utilisés : salaires plus élevés, exonérés d'impôts, système de la "relève" pour encourager les jeunes soviétiques à migrer vers les régions inhospitalières de la Sibérie.

Notons que ces mesures directes sont peu utilisées dans la plupart des pays, du moins comme moyen principal.

6.1.2. Augmenter les flux d'émigration

Ces mesures peuvent être prises dans les pays où les problèmes rencontrés dans certaines régions, conduisent les pouvoirs publics à favoriser, ou même à rendre obligatoire l'émigration de certaines populations.

Ainsi en Chine au cours de la période 1969-1973 entre 10 et 15 millions de jeunes urbains à la sortie de leur scolarité furent réinstallés dans des zones rurales⁽¹⁾. Des mesures de ce type sont cependant extrêmes et ne sont pas envisageables dans d'autres pays où la liberté de circulation est la règle. Elles sont ainsi rarement prises en considération dans l'arsenal habituel des mesures utilisables.

6.1.3. Diminuer les flux d'immigration

Au contraire, ces mesures sont plus fréquentes surtout dans les pays en voie de développement, où l'accroissement des populations urbaines prend souvent une importance trop grande.

Plusieurs mesures de ce type peuvent être ici citées. Nous avons déjà indiqué le cas de la migration vers Jakarta en Indonésie où l'entrée des migrants était soumise à de fortes contraintes et où des contrôles policiers permettaient de renvoyer vers les zones rurales les migrants en situation irrégulière. De la même façon en Pologne, au lendemain de la seconde guerre mondiale, des restrictions administratives réduisaient fortement l'immigration vers les villes. Pour pouvoir migrer vers une ville, l'individu devait disposer d'un emploi et d'un appui solide de son employeur⁽²⁾. En Chine des contrôles administratifs

(1) Voir A. SIMMONS, Slowing metropolitan city growth in Asia : policies, programs and results, Population and Development Review, 5, 1979, 1, p. 90.

(2) Voir A.S. OBERAI, An overview of migration-influencing policies and programmes, op. cit., p. 12.

et policiers ont été mis en place au cours de la période 1969-1973 pour éviter ou limiter la migration des ruraux vers les villes. Le contrôle des entrées en ville, aussi bien que des contrôles périodiques dans les villes permettant de limiter fortement l'immigration urbaine.

6.1.4. Diminuer les flux d'émigration

Ces mesures sont symétriques des précédentes car, pour réduire les flux d'immigration vers les grandes villes, on peut également empêcher l'émigration du milieu rural. En Chine, simultanément au contrôle des entrées en ville, s'opère un contrôle de départ des zones rurales.

6.1.5. Réorientation des flux

Ces mesures visent non pas à diminuer les flux existants mais à changer soit leurs zones de destination soit leurs zones d'origine.

Ainsi en Indonésie existe une longue tradition d'installation de nouveaux migrants agricoles dans des aires non encore utilisées pour la culture. Par exemple, les pouvoirs publics, au cours de la période 1969-1974, couvraient, pour certains de ces migrants, les frais de transport, fournissaient deux hectares de terre, une maison et les outils nécessaires à la culture de ces terres. De plus, les migrants ainsi subventionnés recevaient de la nourriture pour une durée allant de 12 à 16 mois⁽¹⁾. Nous verrons plus loin que cette orientation des flux vers de nouvelles terres, utilise aussi certains critères en vue de sélectionner les migrants.

Aux Indes, la présence d'un grand nombre de personnes déplacées originaires de l'est du Pakistan, après la partition du pays en 1947, a amené le gouvernement à orienter ces migrants vers certaines zones.

(1) Voir J.P. PEREZ-SAINZ, Transmigration and accumulation in Indonesia, in A.S. OBERAI, ed., State policies and internal migration, op. cit., p. 217.

Ainsi, la région de Dandakaranya couvrant près de 80.000 km² et en grande partie couverte de grandes forêts épaisses a été choisie pour l'installation de centaines de ces personnes déplacées⁽¹⁾. Les cultivateurs recevaient environ trois hectares de terrain (7 acres), une maison remboursable en dix annuités, et disposaient de moyens de subsistance pour une durée de six mois. Nous verrons plus loin les raisons qui ont conduit à l'échec de ce plan.

A Ceylan, des politiques d'extension des terres irrigables allaient de pair avec des politiques d'installation de nouveaux agriculteurs. Après la seconde guerre mondiale, le cultivateur et sa famille recevaient un logement, deux hectares de terres irrigables (5 acres) et un peu plus d'un hectare (3 acres) de hautes terres, une allocation pour les dépenses initiales⁽²⁾. Le prêt d'outils et de buffles qui pouvaient devenir sa propriété, si son installation était réussie, était également prévu, de même que des facilités pour la commercialisation de ses produits. A nouveau, ces politiques prévoient certains critères pour la sélection des migrants potentiels.

En milieu urbain les créations de "villes nouvelles" visent aussi à réorienter les flux de migrants vers des zones délimitées par les pouvoirs publics. Ainsi en Angleterre, dès 1946, la Commission Reith proposait que les villes nouvelles soient essentiellement localisées autour des grandes agglomérations pour contribuer à la diminution de leur population⁽³⁾. Ces villes devaient, par contre, créer des noyaux économiques, sociaux et culturels suffisamment indépendants des agglomérations voisines. La responsabilité de la création de ces villes est confiée à des development corporations, commissions nommées par le Mi-

-
- (1) Voir A. BOSE, Migration in India, in A.S. OBERAI, ed., State policies and internal migration, op. cit., p. 164.
 - (2) Voir A.D.V. de S. INDRARATNA, Migration related policies : A study of the Sri Lanka experience, in A.S. OBERAI, ed., State policies and internal migration, op. cit., pp. 95-96.
 - (3) P. MERLIN, Les villes nouvelles. Urbanisme régional et aménagement, Paris, P.U.F., 1969, pp. 18-49.

nistère de l'Urbanisme, chargées d'acquérir les terrains, de les aménager et de diriger la construction de la ville. Le financement des opérations est assuré par des prêts du Trésor, remboursables en 60 ans aux taux d'intérêts des prêts publics en vigueur à la date de leur émission. Les pouvoirs de ces corporations sont très étendus : acquisition des terrains à l'amiable ou par expropriation, construction des équipements, construction des logements, commerces, bureaux, usines, bâtiments publics... La réussite de cette opération a conduit de nombreux autres pays à réaliser des "villes nouvelles" avec plus ou moins de bonheur (pays Scandinaves, Pays-Bas, Etats-Unis, Pologne, Hongrie, France...)

6.1.6. Choix des migrants potentiels

Nous avons indiqué plus haut que les politiques de réorientation des flux vers de nouvelles zones cultivables en Indonésie et à Ceylan, avaient également comme caractéristique de choisir les migrants privilégiés. Ainsi en Indonésie, les critères appliqués pour la sélection des migrants étaient la nationalité indonésienne, des critères politiques, l'âge compris entre 20 et 40 ans, le fait de migrer avec une famille et d'être légalement marié... De même à Ceylan, les migrants sont choisis parmi les individus âgés de 25 à 39 ans, mariés avec une préférence pour les familles nombreuses, n'ayant aucune terre mais ayant une bonne qualification dans l'agriculture.

6.1.7. Conclusions

L'examen des diverses mesures ayant un effet direct sur les flux de migrants et leur composition, montre qu'elles ont, dans les pays développés, un rôle très réduit et nous verrons qu'elles ne sont utilisées que comme un complément aux mesures indirectes. Dans certains pays en voie de développement, elles peuvent avoir un rôle plus important, mais souvent au détriment de la liberté de circulation sur le territoire national.

6.2. Méthodes ayant un effet indirect sur les flux de migrants et leur composition

Ces méthodes présentent un large éventail et sont de ce fait utilisées dans de très nombreux pays. Nous garderons pour les présenter le canevas utilisé pour les méthodes directes. Il faut noter ici que ces objectifs n'apparaissent plus aussi clairement dans ces politiques, mais en constituent cependant un des résultats importants.

6.2.1. Augmentation des flux d'immigration

Les politiques dont l'effet indirect est d'augmenter les flux d'immigration vers une zone sont très diverses.

Notons en premier lieu les implantations directes de l'Etat pour son propre compte qui entraînent la venue des agents concernés, mais également ont un effet d'induction de services divers. Il peut s'agir dans ce cas soit de l'implantation de bureaux et d'équipements, soit de l'implantation d'entreprises publiques. Ainsi en France, un décret prévoit en 1958 l'inventaire de tous les services ou établissements civils ou militaires dont la présence dans la région parisienne n'était pas imposée par les tâches qu'ils avaient à remplir ou les besoins auxquels ils répondaient. La régionalisation de nombreux services administratifs de caractère économique ou social était dès lors possible : services des Ponts et Chaussées, Directions régionales de l'I.N.S.E.E., Services du Travail et de la Sécurité Sociale, ceux du Génie rural, du tourisme... De même la décentralisation des Grandes Ecoles, en dépit de violentes réactions, est entamée.

En second lieu, viennent des actions de l'Etat sur le secteur privé : aides à la création de bureaux et d'usines sous forme de subventions, de prêts à faible intérêt, de garanties, de dégrèvements fiscaux, de paiement de salaires, de mise en palce de l'infrastructure fonctionnelle nécessaire à leur installation, de mise en état des emplacements et des bâtiments. Toutes ces aides se retrouvent dans les mesures politiques prises en France en vue d'attirer les industries et le tertiaire dans des régions provinciales, hors de la région pari-

sienne. Un certain nombre de primes et d'indemnités sont d'abord prévues pour les industries s'installant dans des zones critiques : primes d'équipement, primes de développement industriel attribuables dans les zones à industrialiser en priorité (grand Ouest français), primes d'adaptation industrielle dans les zones en déclin, essentiellement les bassins houillers et ferrifères du Nord, de l'Est et du Centre et les zones textiles des Vosges et du Pas de Calais, des primes de développement régional... Bien que leur effet soit beaucoup plus une diminution des flux d'émigration, ils influent également sur l'immigration vers ces zones. De même des primes de localisation des activités tertiaires sont instituées en faveur des entreprises qui développent ou transfèrent hors de la région parisienne leurs services généraux, en particulier, les services de direction, d'administration, d'études ou de recherches. *
Egalement, les entreprises artisanales sont primées lorsqu'elles s'installent soit en milieu rural, hors de la région parisienne et des agglomérations urbaines, soit en milieu urbain, dans des villes nouvelles, ou des zones de rénovation urbaine.

Cette action s'exerce aussi sur les zones rurales dans lesquelles les pouvoirs publics français cherchent à encourager la création de petites et moyennes entreprises adaptées au milieu et susceptibles de créer des emplois dans ces zones défavorisées. Ainsi en vue d'enrayer la désertification de certaines zones rurales, des mesures s'imposaient pour y attirer des petites unités économiques. L'assouplissement du régime des primes de développement régional, en supprimant toute référence au montant de l'investissement, en réduisant le nombre d'emplois exigé pour le versement de la prime et en étendant son action à toutes les activités non agricoles, y compris les services, allait dans cette direction.

Des allègements fiscaux sont également prévus pour les entreprises s'installant dans certaines zones bénéficiaires ainsi que des prêts spéciaux à long terme. De même les collectivités locales peuvent favoriser l'implantation d'activités industrielles en cédant à un prix inférieur au prix de revient, des terrains qu'elles ont aménagés, en louant à des conditions avantageuses des bâtiments dont elles ont la propriété.

Plus généralement la fourniture indirecte de l'infrastructure nécessaire à la venue de nouveaux migrants favorise l'immigration : équipements de transport et de communication, eau, énergie et carburant, installation sanitaire et évacuation des déchets. Egalement la fourniture des services publics nécessaires à l'installation d'une population est utilisée : éducation, loisirs, culture, hôpitaux et service de santé, prévoyance sociale... Ainsi les contrats d'aménagements conclus entre l'Etat et les villes moyennes en France, vont essayer de fournir à ces villes l'infrastructure nécessaire à l'accueil de nouveaux migrants. Ces villes sont conçues pour offrir aux ruraux amenés à renoncer à l'activité agricole des emplois industriels et tertiaires. Elles doivent donc disposer des logements nécessaires pour les accueillir et des équipements collectifs correspondants. Elles doivent également posséder les possibilités d'éducation, de formation professionnelle adaptées et de services socio-culturels. Elles doivent aussi être dotées de moyens de communication permettant des liaisons faciles tant avec les métropoles régionales qu'avec l'espace rural environnant.

6.2.2. Augmentation des flux d'émigration

Ces politiques sont symétriques des précédentes dans la mesure où l'immigration vers une zone entraîne forcément l'émigration d'autres zones. Il s'agit ainsi de défavoriser des zones considérées comme trop peuplées.

Ainsi la mise en place d'une réglementation sur l'utilisation des zones, leur densité et l'intensité de leur exploitation peut entraîner une augmentation des flux d'émigration. Ainsi en France, le principe de l'agrément en vue de contrôler toutes les opérations de construction, reconstruction, extension et changement d'utilisation réalisées en région parisienne, s'applique dès 1967 à toutes les activités industrielles et à un grand nombre d'activités tertiaires. Ces demandes sont instruites par un Comité unique de décentralisation, qui doit apprécier les facteurs d'ordre économique ou technique qui déterminent la présence de certains établissements, publics ou privés, dans la région parisienne. Il doit également en favoriser le transfert dans d'autres parties du territoire, lorsque cela paraît utile. Les indem-

nités de décentralisation prévues pour les entreprises de la région parisienne qui transfèrent vers la province tout ou partie de leur appareil de production, favorisent un tel transfert.

6.2.3. Diminution des flux d'immigration

Il s'agit dans ce cas de défavoriser l'implantation de nouveaux migrants dans des zones considérées comme trop peuplées. Il s'agit donc de mesures complémentaires des précédentes.

En premier lieu, la mise en place de permis obligatoires, de taxes et autres obstacles à l'ouverture de nouveaux bureaux ou d'usines va bien dans ce sens. Le principe de l'agrément cité au paragraphe précédent a un effet également sur l'installation de bureaux ou d'usines donc aussi un effet sur les flux d'immigration vers la région parisienne.

Ensuite le refus par les pouvoirs publics de mettre en place l'infrastructure fonctionnelle nécessaire à la venue de nouveaux migrants pourra réduire également les flux d'immigration. Dans les pays en voie de développement, la démolition des bidonvilles, la restriction des services des pouvoirs publics aux communautés de squatters va dans ce sens.

6.2.4. Diminution des flux d'émigration

Ces mesures vont consister en la mise en place de structures nouvelles dans des zones défavorisées en vue d'éviter le recours à l'émigration des populations de ces zones. Ces politiques sont de même type que celles décrites en 6.2.1. car elles visent également en l'implantation de l'Etat, d'entreprises ou de commerces privés, mais cette fois, dans des zones de forte émigration (zones rurales par exemple). L'institution de primes d'équipement en France dans des zones dites "critiques", où le nombre de chômeurs est très élevé ou risque de le devenir dans un bref délai, va tout à fait dans ce sens, en vue d'éviter une émigration plus forte. De même les primes de développement régional fonction du nombre d'emplois créés ont le même rôle.

Dans de nombreux pays les programmes de développement rural vont également dans ce sens. Ces programmes vont essayer de réduire les différences entre zones rurales et urbaines : développement du réseau routier, amélioration de l'habitat, mise en place d'une infrastructure de services (hôpitaux, écoles, services administratifs, ...). Egalement l'introduction de nouvelles méthodes agricoles en vue d'augmenter les rendements des terres, peuvent entraîner la réduction des migrations du rural vers l'urbain.

6.2.5. Réorientation des flux

La réorientation des flux mal dirigés passe par une meilleure information des individus sur les offres d'emploi disponibles dans diverses régions du territoire national et par une meilleure connaissance de ces mêmes régions. Le projet d'action pilote d'orientation géographique et professionnelle (système O.G.P.) présenté par I. Matei a comme objectifs de permettre d'optimiser les courants migratoires, de renforcer le degré d'intégration des migrants et d'obtenir des informations utiles sur le développement de l'habitat. En fournissant aux populations de chaque localité des informations sur les zones d'emploi d'intérêt pour elles et sur les diverses offres d'emploi qui s'y présentent, un tel guide serait un instrument privilégié pour réorienter les flux existants. Malheureusement, le coût élevé nécessité par sa mise en oeuvre et surtout par sa permanente mise à jour, n'a pas encore permis à ce projet de voir le jour.

6.2.6. Choix des migrants potentiels

Ces mesures politiques indirectes ont sans aucun doute un rôle sur la structure par âge des populations concernées, mais ce critère apparaît rarement dans leur définition. Par contre le critère socio-professionnel ou d'appartenance à une catégorie d'activités économiques est dans ce cas souvent primordial. Ainsi des aides directes aux exploitants agricoles, des primes de localisation d'activités tertiaires, des primes de développement artisanal... touchent chacune une catégorie bien délimitée de la population.

(1) Ce projet nous a été présenté sous forme d'un manuscrit, en octobre 1983, par M. Ioan MATEI, Directeur adjoint du Centre de Recherches Sociologiques de Bucarest (Roumanie).

6.2.7. Conclusion

L'éventail des mesures indirectes, ayant cependant un effet sur les flux de migrants, est très large. Il serait a priori utile d'y introduire, en fait, toutes les mesures politiques, pour essayer de voir si ces mesures, aussi éloignées soient-elles de la répartition spatiale de la population, n'ont cependant pas un effet indirect sur elle. Ainsi les politiques de planning familial peuvent entraîner une baisse de la fécondité des milieux ruraux et en conséquence modifier leurs flux de migration vers les villes.

7. Evaluation de l'efficacité des politiques de redistribution spatiale

Nous abordons maintenant la partie la plus difficile à réaliser et cependant la plus importante. En effet, une ou plusieurs mesures politiques peuvent avoir un effet très différent de ce qu'on en attendait, tant la complexité des situations et les effets pervers sont nombreux dans ce domaine. Il est dès lors indispensable d'évaluer l'efficacité de ces politiques en comparant les effets attendus, aux effets réellement produits.

Cette évaluation est parfois rendue délicate par l'insuffisance des données disponibles, déterminée dans certains cas par la réserve des administrations et des responsables politiques au contrôle de leurs prestations, dans d'autres cas par l'existence de phénomène non mesurés ou non contrôlés. Or, il est nécessaire, en vue d'élaborer à l'avenir des mesures politiques efficaces, de faire une évaluation scientifique très poussée qui permette de mettre en évidence tant les effets positifs que l'on peut en attendre, que les effets négatifs. Pour cela, il convient d'analyser les politiques en vigueur, dans le contexte très détaillé de la société, de l'économie dans lesquelles elles sont appliquées. Il est important de recueillir des informations sur l'ensemble des instruments et des mesures utilisables en vue de comparer l'efficacité de mesures différentes, mais prises dans le même but.

Il ne sera, bien entendu, pas possible de faire ici l'analyse exhaustive de toutes les mesures politiques utilisables. Notre propos sera plus de montrer quelques exemples où cette analyse a pu être poussée suffisamment loin, pour pouvoir servir de modèle ou de référence pour d'autres analyses. Dans l'autre sens, nous montrerons également, les obstacles que rencontre une telle analyse, lorsque les éléments permettant de la faire sont inexistantes ou ne sont pas disponibles pour le chercheur.

A nouveau, nous distinguons les mesures directes et les mesures d'action indirecte.

7.1. Mesures directes

Nous avons vu que les mesures directes sont peu utilisées dans les pays développés, du moins comme moyen principal. La liberté de circulation des hommes sur le territoire national dans les pays d'Europe de l'Ouest ou d'Amérique du Nord évite qu'il puisse y avoir des villes interdites à la migration, comme cela existe dans d'autres pays. En dépit de cela, les aides directes à la réinsertion de migrants dans un nouveau milieu peuvent susciter de la part des migrants potentiels de vives réactions. Ainsi au cours des années 1950 des difficultés économiques rencontrées dans les mines de charbon du Centre-Midi avaient conduit à proposer à 5 000 mineurs de ces régions une reconversion en Lorraine, les départs étant échelonnés sur cinq ans. Ces transferts ont rencontré une vive opposition parmi les intéressés et ils ont dû très rapidement être arrêtés. Le milieu était très sensibilisé et, à la suite, prêt à manifester, quelles qu'en soient les raisons, une attitude négative en face de la perspective de déplacements lointains. Une enquête réalisée en 1956 permet d'éclairer l'échec d'une telle mesure politique⁽¹⁾. Cette mesure touchait un milieu très homogène et très unitaire : similitude des origines, des modes de vie et des attitudes. Tout ce qui atteint l'unité du milieu est dès lors ressenti comme un drame et l'on saisit les raisons du refus collectif des

(1) Voir à ce sujet, Région Languedoc-Roussillon. Economie et population, op. cit., p. 102.

transferts d'une partie des ouvriers en Lorraine. Le manque d'information des mineurs est également flagrant : manque d'information sur les services d'orientation professionnelle, sur les centres de formation professionnelle, en un mot, sur toutes les possibilités de changement qui peuvent se présenter. On voit là clairement le danger de mesures politiques directes, prises de l'extérieur sans avoir informé, sans avoir ressenti la situation des personnes impliquées.

Dans les pays en voie de développement, l'effet de ces politiques directes peut également être assez correctement cerné.

En Indonésie, la politique de contrôle des migrations vers Jakarta semble aussi avoir été vouée à l'échec. Ce contrôle était très difficile à rendre efficace, du fait de la corruption et du grand nombre d'infractions. Ainsi, en une nuit, par exemple, les contrôles de police arrêtaient 13 000 personnes sans cartes d'identité⁽¹⁾ et les renvoyèrent vers leur village d'origine. On pense en fait que celles-ci revinrent à Jakarta immédiatement après. Un certain nombre d'études ont montré que ces diverses mesures politiques ont eu seulement un faible impact et que la population de la ville continue à croître, en grande partie du fait des migrations. De telles mesures prises sans l'assentiment des populations de migrants, sont très facilement tournées et ont une efficacité très faible.

Aux Indes, le projet d'installation des réfugiés du Pakistan dans la région de Dandakaranya a également été un échec. Alors que les pouvoirs publics attendaient l'installation de 20 000 familles en moins d'une année, ce chiffre n'a été atteint qu'au bout de 20 ans⁽²⁾. Cela est dû en particulier à de nombreuses familles qui ont déserté cette zone après un bref séjour. Ainsi, en 1972, tandis que

(1) Voir à ce sujet, A.S. OBERAI, An overview of migration-influencing policies and programmes, op. cit., p. 13.

(2) Voir à ce sujet A. BOSE, Migration in India : Trends and policies, op. cit., pp. 163-164.

3 235 familles s'y installaient, 3 428 désertaient cette zone. Les raisons de cet échec sont multiples : absence d'un plan précis d'installation des migrants, une irrigation des terres non préparée à l'avance, ce qui fait que 6 à 8 pour cent des terres seulement sont irriguées, aucune installation d'infrastructure nécessaire pour le développement de petites industries... Il en résulte la nécessité de mettre en place l'infrastructure nécessaire, avant l'arrivée des migrants. Egalement des problèmes de reconnaissance entre castes, initialement non pris en compte, ont créé des situations très défavorables pour certains migrants. A nouveau le problème de mesures politiques prises sans une analyse approfondie des populations touchées et de leurs besoins, conduit à un échec total.

Le dernier exemple que nous allons donner ici concerne Ceylan. Une enquête réalisée dans la zone de peuplement de Mahakandarawa permet de dégager les raisons du succès de ces politiques, qui ont réussi à installer de façon durable de nombreux migrants⁽¹⁾. En premier lieu les migrants vers cette zone sont en très forte majorité originaires de villages proches. Ils avaient tous une formation agricole et travaillaient déjà dans l'agriculture avant leur migration. La rupture entre milieu d'origine et milieu d'accueil est donc minimale, ce qui explique la parfaite adaptation de ces migrants : 84 % sont satisfaits de leur migration. Celle-ci s'est d'ailleurs opérée avec une famille nombreuse (taille moyenne 5.6 individus) et les enfants sont restés dans la colonie, qui est devenue la résidence permanente des migrants.

La réussite de cette opération ainsi que l'échec des autres, suggèrent clairement les impératifs qu'une politique utilisant des mesures directes, devrait respecter pour être vraiment efficace. En premier lieu, elle doit considérer non pas le migrant comme individu isolé, mais le replacer dans les structures sociales du lieu de départ. Seule une bonne connaissance de ces structures non seulement

(1) Voir à ce sujet A.D.V. de S. INDRARATNA, Migration related policies : a study of the Sri Lanka experience, op. cit., pp. 117-121.

sociales, mais aussi économiques et même politiques, permet de prendre des mesures efficaces. En particulier, il semble utile de mettre en place des migrants suffisamment homogènes, et même si possible ayant déjà des relations entre eux, de façon à éviter l'isolement et à favoriser l'enracinement dans le nouveau lieu. Dans la mesure du possible, ce lieu doit également ne pas être trop éloigné du point de départ de façon à pouvoir conserver des relations avec lui. L'information du migrant sur le lieu d'accueil doit également être très complète.

7.2. Mesures indirectes

L'effet de ces mesures est beaucoup plus difficile à mettre en évidence, que celui des mesures directes. En effet, les mesures directes ont souvent un objectif très précis à réaliser (par exemple, déplacer 1 000 familles d'un lieu à un autre, au cours d'une période donnée). Il sera donc facile d'évaluer leur réussite ou leur échec en comparant les réalisations aux prévisions initiales. De plus, la possibilité d'enquêter ces migrants après leur installation permet de cerner la façon dont les mesures politiques ont été saisies, et l'adaptation de ces migrants dans le nouveau lieu. A l'inverse les mesures indirectes n'auront plus l'objectif de déplacer des individus précis, mais de rendre certains lieux plus attrayants que d'autres à la migration, de modifier les possibilités d'installation en vue d'entraîner des changements dans la répartition spatiale de la population.

L'examen des politiques d'aménagement du territoire qui ont été suivies en France depuis le début des années 60, nous permettra des éléments de bilan, mais en même temps nous montrera dans de nombreux cas la difficulté à mesurer l'efficacité d'une politique, tant l'écheveau des faits qui jouent sur la répartition spatiale est complexe, et souvent très mal saisi par les variables dont on dispose d'une mesure.

Il faut bien voir que sous la diversité des formes que nous avons en partie présentées dans la section 6, ces politiques

suivaient un fil conducteur assez simple : diminuer les flux d'immigration vers la capitale, considérée comme trop déséquilibrée, augmenter les flux d'émigration de la capitale. Ces flux devraient se diriger vers les capitales régionales en vue de réduire leurs écarts avec Paris. Dans l'autre sens, il s'agissait d'arrêter les pertes de population des zones rurales, ou des zones défavorisées, en y insérant une trame de petites industries et de tertiaire qui permettrait de les faire revivre et d'attirer quelques migrants vers elles.

Notons en premier lieu qu'un rapport du Conseil économique et social⁽¹⁾ indiquait que l'insuffisance des statistiques régionales ne lui permettait pas une analyse détaillée des effets de chaque type de politique. Pour dégager un bilan quantitatif donnant l'efficacité des mesures politiques, il est en effet nécessaire de disposer, par région, de statistiques homogènes. Si généralement les aides nationales sont bien connues, il importe de voir si les autres formes que revêt l'aide au développement sont également enregistrées. Ces formes sont très diverses : prêts, exonérations fiscales, aides locales et régionales... Il est dès lors très difficile d'évaluer le volume total des dépenses consenties pour modifier les flux de migration.

Dans l'autre sens, il est nécessaire de bien reconnaître les flux migratoires engendrés par ces mesures. En France, une question du recensement sur la résidence au 1er janvier de l'année du recensement antérieur, ne permet pas une analyse détaillée de ces flux, d'autant plus que l'on travaille sur une période d'assez longue durée (de 6 à 8 ans). Il serait nécessaire de disposer de registres de population, qui fourniraient des flux annuels, pour avoir l'instrument de mesure adéquat. D'autres données sont également nécessaires, sur la progression des revenus régionaux, l'évolution des structures régionales, la durée moyenne de vie d'un emploi nouvellement créé..., pour pouvoir apprécier l'efficacité de ces mesures politiques.

(1) Voir B. MAURIZE, L'efficacité des aides au développement économique et régional, Journal Officiel, Avis et rapports du Conseil Economique et Social du 25 janvier 1978, p. 406.

En l'absence de nombreuses données statistiques, nécessaires à l'évaluation de cette efficacité, on est contraint d'approcher cet effet par les seules variables dont on dispose.

En premier lieu, des données de recensements permettent de constater le renversement des flux vers Paris. Si au cours de la période 1954-1962 la région parisienne constituait avec, à un moindre degré, les régions Rhône-Alpes et Provence-Côte d'Azur, la zone la plus attractive du pays (migration nette interne égale à + 335.000 individus) dès 1968 ce solde diminue (+ 38.000 individus) pour devenir négatif en 1975 (- 167.000) et le rester en 1982. L'analyse plus détaillée des flux d'immigrants et d'émigrants⁽¹⁾ montre que si les flux d'immigrants vers l'agglomération parisienne sont restés identiques même en travaillant par groupe d'âge, en 1962 et 1975, les flux d'émigrants eux ont fortement augmenté. On peut en conclure que les politiques visant à attirer des habitants de la capitale vers d'autres régions ont sans aucun doute eu un effet positif sur ces flux. Par contre, les politiques visant à limiter la venue de nouveaux migrants vers la capitale, n'ont eu aucun effet visible sur ces flux.

Les principales régions d'attraction sont celles de l'Ouest et du Sud-Ouest qui avaient accueilli 21 % des emplois industriels créés entre 1954 et 1962, 53 % entre 1962 et 1968 et 64 % entre 1968 et 1975⁽²⁾. La Bretagne, les pays de la Loire, le Poitou-Charente qui étaient des zones de forte émigration traditionnelle sont maintenant des zones d'attraction. De même les retours vers les petites villes et certaines zones rurales se sont développés au cours de cette période. La migration nette du rural qui était fortement négative en 1962, devient positive en 1982 pour toutes les tailles de communes. Une analyse plus poussée montre cependant qu'il s'agit d'une plus forte at-

(1) Voir D. COURGEAU et M. LEFEBVRE, Les migrations internes en France de 1954 à 1975 : II, Migrations et urbanisation, Population, 1982, 2, p. 345.

(2) Voir J. MONOD, P. CASTELBAJAC, L'aménagement du territoire, Paris, P.U.F., Col. Que sais-je ?, 1978.

traction des zones rurales proches des villes, que d'un retour vers le rural plus reculé. En fait la tendance à la désertification et au vieillissement accéléré de ces régions rurales défavorisées se poursuit. Au recensement de 1982, sur 8 398 communes rurales faisant partie d'un canton entièrement hors zone de peuplement industriel et urbain, 5 144 perdaient de la population et parmi elles 1 231 avaient une variation inférieure à - 15 %⁽¹⁾. En 1975, sur plus du huitième du territoire on atteint le seuil de densité de 20 habitants au kilomètre carré, en deçà duquel l'entretien du sol et le maintien d'une vie économique et sociale deviennent difficile à assurer.

Lorsque l'on s'intéresse à l'évolution de l'emploi, les conclusions précédentes deviennent moins nettes. Au cours de la période 1954-1975 sur un solde net de deux millions d'emplois nouveaux, la moitié est localisée en région parisienne et quatre régions seulement enregistrent une hausse nettement plus élevée que la moyenne nationale : Provence-Côte d'Azur, Haute-Normandie, Picardie et Rhône-Alpes⁽²⁾. En 1975, si la région parisienne avait une migration nette interne négative, pour l'ensemble de sa population, cela n'est plus vrai lorsque l'on considère sa population active : elle continue à attirer des actifs, bien qu'en proportion moindre que par le passé. Notons qu'à l'inverse, le rural qui perdait en 1962 toutes les catégories professionnelles, autres qu'agriculteur, gagne en 1975 des patrons de l'industrie et du commerce, des cadres supérieurs. On sait cependant qu'il s'agit là beaucoup plus d'un phénomène de localisation résidentielle dans la zone rurale entourant les villes, que d'un transfert réel d'emplois.

L'évolution de la répartition sectorielle de l'emploi par région montre également des trajets diversifiés, qui sont à relier aux mesu-

(1) Voir J. BOUDOUL et J.P. FAUR, Renaissance des communes rurales ou nouvelle forme d'urbanisation?, Economie et statistique, INSEE, 1982, 150, pp. I-XVI.

(2) Voir J. LAJUGIE, P. DELFAUD, G. LACOUR, Espace régional et aménagement de territoire, op. cit., p. 490.

res politiques. Si l'augmentation du secteur tertiaire est sensible sur tout le territoire, l'évolution de l'emploi industriel s'accompagne d'une importante redistribution sur l'ensemble du territoire. Les plus fortes évolutions se trouvent hors de la région parisienne : le Centre, la Basse-Normandie, les Pays de la Loire, le Poitou-Charente. Ces régions ont une évolution entre 1954 et 1975 de plus de 50 % des emplois industriels, contre 9 % à la région parisienne. On voit là encore l'effet des politiques de décentralisation industrielle ; les grands bénéficiaires sont dans le pourtour du bassin parisien, les régions plus éloignées ayant une attraction beaucoup plus faible.

Les disparités dans les salaires régionaux, bien qu'ayant régressé au cours de cette période, continuent à être toujours très importantes⁽¹⁾ : le coefficient de variation, égal au rapport de l'écart type à la moyenne des salaires régionaux, passe de près de 14 % en 1962 à moins de 10 % en 1975. Bien entendu il serait nécessaire de voir de plus près l'effet de la structure des emplois régionaux, mais les écarts subsistent. Ainsi, les cadres plus nombreux dans le Sud de la France y sont moins bien payés qu'ailleurs, comme l'ensemble de la population. En 1975, le revenu par habitant en région parisienne est supérieur de 50 % à celui de la région Languedoc-Roussillon. Ce résultat montre que des efforts importants sont encore à réaliser pour réduire les disparités de salaire.

Nous allons maintenant présenter une analyse plus poussée de l'efficacité des primes de développement dans la région des pays de la Loire⁽²⁾. Nous avons déjà indiqué⁽³⁾ l'existence de ces primes en vue de favoriser la création d'emplois nouveaux dans des départements défavorisés. La région étudiée est intéressante à ce sujet car seuls

(1) Voir E. TURPIN, Disparités régionales, croissance et crise, Economie et statistique, 1981, 133, pp. 88-91.

(2) Voir J.L. GRELET et C. THELOT, La prime de développement : un rôle incitatif discutable, Economie et statistique, 1977, 89, pp. 21-37.

(3) Voir le paragraphe 6.2.1.

quatre départements sont primables (Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Mayenne et Vendée), le cinquième (la Sarthe) ne l'étant pas. Comme l'indiquent les auteurs de ce travail, ils vont dépasser le seul bilan prévisionnel : "analyser le nombre et la qualité des emplois effectivement créés, le montant de l'investissement réalisé, la part de la prime réellement versée par l'Etat aux industries, suppose un traitement individuel de tous les dossiers - dossiers volumineux et complexes, qui courent sur plusieurs années et ne sont pas toujours archivés correctement -. C'est donc un travail considérable qui n'est pas exempt d'ailleurs d'une certaine imprécision puisque ces dossiers ne sont évidemment pas conçus pour une exploitation statistique. Mais le résultat en vaut la peine, comme on pourra en juger."

Entre 1962 et 1975, 552 programmes ont été retenus par l'administration qui concernent la création de 45 000 emplois pour une aide de 322 millions de francs. Entre 1962 et 1972, 99 % des emplois que les industriels avaient proposé ont été effectivement créés et 89 % du montant des investissements a été réalisé.

Ce bilan très fortement positif est cependant à nuancer : si certains industriels ont dépassé leurs prévisions, la moitié ne les a pas atteintes et un industriel sur quatre n'a rien perçu de la prime prévue.

Pour pousser plus loin l'analyse, il faut replacer les emplois créés dans la croissance totale des emplois et comparer l'évolution des départements primables avec celle du département de la région qui ne l'est pas, la Sarthe.

On constate en premier lieu que les emplois primés ne constituent qu'une partie des emplois salariés réellement créés, comprise entre 40 % et 60 %. Cela indique un manque d'information de certains industriels et surtout la vitalité des petites entreprises qui ne pouvaient présenter un projet, les conditions de recevabilité étant pour elles trop contraignantes.

En second lieu, la comparaison avec la Sarthe ne montre pas de désavantage pour ce département non primé : il a gardé le même poids relatif au sein de la région entre 1962 et 1975. La prime semble donc plus souvent accompagner ou soutenir le développement, sans pouvoir renverser le développement économique de la région étudiée. D'autres critères jouent de façon plus importante sur les localisations d'entreprises.

Pour conclure, il aurait été important de mesurer la durée de vie des emplois ainsi créés. Le suivi individuel des entreprises et de leur personnel au cours d'une période assez longue est alors nécessaire.

8. Conclusions

Au terme de ce rapide survol des politiques de redistribution spatiale de la population, nous pouvons conclure à la nécessité d'une analyse beaucoup plus approfondie des objectifs, des moyens et de l'efficacité de ces politiques.

En premier lieu les objectifs nous semblent généralement définis de façon trop linéaire et trop directe, sans faire intervenir les interactions entre les décisions qui sont prises et les systèmes familiaux, économiques, politiques, religieux, sociaux, qu'elles vont perturber. Ainsi la décision de muter les mineurs du Centre-Midi en Lorraine a échoué du fait qu'elle ne prenait pas en compte les réseaux sociaux et familiaux, très intenses, qui existaient dans cette population. Par contre, l'exemple des politiques d'implantation sur des terres nouvellement aménagées montre une réussite, liée à une bonne connaissance du milieu d'origine des migrants et au fait qu'elles ne rompaient pas des liens sociaux existants, mais leur permettaient de se maintenir. Ainsi, une étude très poussée des populations concernées par ces migrations est indispensable avant la prise de mesures politiques. Il s'agit là d'une étude pluridisciplinaire car, comme nous l'avons indiqué, elle touche autant la sociologie familiale, que l'économie de la zone, que l'analyse des réseaux sociaux... Cette étude doit

être en mesure d'indiquer les politiques qui peuvent être acceptées par les populations concernées, les préalables à lever pour les réaliser, les moyens à mettre en oeuvre pour assurer leur réussite.

En second lieu, les moyens habituellement utilisés, bien que présentant une grande diversité, sont souvent pris sans une étude des relations entre eux. Nous avons précédemment indiqué la nécessité d'étudier les interactions entre une décision politique et les divers systèmes de relations existants dans la société. Dans l'autre sens, du fait qu'une mesure politique est rarement prise de façon isolée, mais beaucoup plus dans un ensemble de mesures, il est indispensable d'analyser de façon approfondie, non pas l'effet de chaque mesure prise séparément, mais l'effet global de l'ensemble des mesures, qui peut être très différent de la somme des effets séparés. A nouveau, si l'on peut prévoir de façon à peu près correcte l'effet d'une mesure donnée, l'étude des interférences entre plusieurs types de mesures est très difficile à réaliser et n'est généralement pas faite. Ainsi le fait que les primes de développement dans les pays de la Loire sont loin d'expliquer l'évolution de l'emploi que l'on observe dans les divers départements de cette région, nous montre un effet complexe entre cette mesure et d'autres dont l'analyse reste à faire.

Toujours pour l'analyse des moyens, un effort d'imagination semble nécessaire pour sortir des mesures généralement préconisées, dont l'effet semble souvent discutable. Il faut bien voir en fait, qu'il s'agit le plus souvent d'un arsenal de mesures à finalité économique. Or, nous avons indiqué que, si l'économie était très importante dans la vie de l'homme, elle n'était pas l'unique système qui réglait la vie de l'humanité. Mais si des politiques jouant sur l'économie par des mesures financières et autres sont aisées à mettre en oeuvre, on conçoit l'impuissance de ces moyens pour modifier les systèmes familiaux, religieux, sociaux, ... Or c'est là, à notre avis, que se trouve une partie importante de la définition de l'univers spatial dans lequel nous vivons. On peut dès lors se demander si un système politique venu beaucoup plus tardivement, peut avoir un effet sur ces systèmes à la base de toute société humaine. Il peut sans aucun doute en modifier

certaines implantations, mais il semble beaucoup plus difficile qu'il modifie la perception de l'espace par les membres d'une société donnée.

Venons-en enfin à l'analyse de l'efficacité des mesures politiques prises. A nouveau force est de constater que cette efficacité est généralement impossible à estimer. Nous avons indiqué la nécessité de pouvoir mesurer avec la plus grande précision les flux de population engendrés par une ou une série de mesures politiques aux flux que ces mesures entendaient induire. La réticence des pouvoirs politiques à permettre un jugement scientifique de leurs actions, la difficulté de mesurer les variables nécessaires à cette estimation, la complexité des effets jouant sur les déplacements d'une population, l'imprécision dans les objectifs précis d'une politique donnée... rendent, le plus souvent, la mesure de l'efficacité des politiques impossible.

Dès lors, il semble indispensable que tous les chercheurs, désirant estimer l'efficacité précise des politiques, définissent de façon très détaillée les nouvelles méthodes de mesure nécessaires pour calculer cette efficacité. C'est là un point généralement non développé par les chercheurs en sciences humaines, car il est antérieur à leurs recherches. Travaillant ordinairement sur des données de recensements, de registres de population..., ils ne sont pas portés à envisager d'autres catégories, d'autres mesures que celles que leur fournissent ces sources. Or, il faut bien voir qu'elles cherchent à situer, avec précision, un individu dans un état déterminé par la société dans laquelle il vit, et qu'il leur est indispensable d'occulter tout ce qui leur échappe. Or, l'étude de la mobilité est justement celle du changement qui se concrétise par des modifications dans la répartition spatiale.

On comprend mieux, dès lors, l'effet ou l'échec des politiques de redistribution spatiale des populations. Leur rôle, loin d'être secondaire pour les populations auxquelles elles s'appliquent, nous semblent au contraire absolument fondamental, car l'homme crée l'espace dans lequel il vit. Mais l'emprise du politique sur cet espace nous semble très difficile à réaliser, car il utilise les mesures précé-

demment indiquées, qui l'occultent. Pour échapper à cette contradiction, seules des enquêtes menées dans un but précis et évitant les écueils des mesures statistiques classiques, peuvent y parvenir. Ces enquêtes devraient permettre de saisir avec précision la perception de l'espace, mais surtout les changements dans cette perception des personnes interrogées. Elles devraient également permettre de situer à chaque moment de leur existence les personnes enquêtées dans le champ familial, économique, politique, religieux, social... Seule l'analyse précise de ces données très complexes permettra d'orienter les politiques à venir.

Bibliographie citée

- ALONSO, William, Problems, purposes and implicit policies for a national strategy of urbanization, (C.P.G.A.F.), vol. 5, Population Distribution and Policy, op. cit., pp. 631-647.
- BAIROCH, Paul, Taille des villes, conditions de vie et développement économique, Paris, Ed. de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1977, 421 p.
- BALAN Jorge, ed., Why People Move, Paris, UNESCO, 1981, 342 p.
- BASSAND, Michel, BRULHARDT, Marie-Claude, Mobilité spatiale, Editions Georgi (Suisse), 1980, 300 p.
- BEALE, Calvin, L., Rural and non metropolitan population trends of significance to national population policy, C.P.G.A.F., vol. 5, Population Distribution and Policy, op. cit., pp. 665-678.
- BOSE, Ashish, population policies and metropolitan growth, U.I.E.S.P., Congrès International de la Population, Mexico, 1977, Liège, 1977, vol. 2., pp. 225-240.
- BOSE, Ashish, Migration in India : trends and policies, in A.S. OBERAI, ed., State Policies and Internal Migration, op. cit., pp. 137-182.
- BOUDOUL, Jacques, FAUR, Jean-Paul, Renaissance des communes rurales ou nouvelle forme d'urbanisation ?, Economie et Statistique, INSEE, 1982, 150, pp. I-XVI.
- BOURGEOU, André, Structures de classe, pouvoir politique et organisation de l'espace en pays Touareg, in Production Pastorale et Société, Cambridge, Cambridge University Press, et Paris, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, 1979, pp. 141-153.

- CAMEROUN, Gordon C., The relevance to the United States of British regional population strategies, with a note on the French experience, C.P.G.A.F, vol. 5, Population Distribution and Policy, op. cit., pp. 697-719.
- CANTILLON, Richard, Essai sur la nature du commerce en général, (1755), Réédition, Paris, INED, 1952, 192 p.
- CHAN, Paul, Population distribution and development strategies in peninsular Malaysia, in A.S. OBERAI, ed., State policies and Internal Migration, op. cit., pp. 27-28.
- CLAVAL, Paul, Espace et pouvoir, Paris, PUF, 1978, 257 p.
- COURGEAU, Daniel, Les déplacements humains, La science de la population au service de l'homme, Institut de la Vie, Union Internationale pour l'Etude Scientifique de la Population, 1979, pp. 95-115.
- COURGEAU, Daniel, LEFEBVRE, Monique, Les migrations internes en France de 1954 à 1975. II-Migrations et urbanisation, Population, 1982, 2, pp. 341-370.
- C.P.G.A.F. (Commission on Population Growth and the American Future), Vol. 5, Population Distribution and Policy, 1973.
- DE FARCY, Henri, GROUSSARD, René, Demain l'exode urbain : remodeler l'espace rural, Purpan, 1982, 122, 68 p.
- DIGARD, Jean-Pierre, De la nécessité et des inconvénients, pour un Baxtyâri d'être Baxtyâri. Communauté, territoire et inégalité chez les pasteurs nomades d'Iran, in Production Pastorale et Société, Cambridge, Cambridge University Press et Paris ed. de la Maison des Sciences de l'Homme, 1979, pp. 127-139.
- DREWE, Paul, Nécessité de repenser les politiques de répartition de la population, Séminaire sur les effets des tendances démographiques actuelles sur les villes et les régions d'Europe, Conseil de l'Europe, Strasbourg, Sem/VR (79)7-F, 1979.
- FINDLEY, Sally, Planning for Internal Migration : a Review of Issues and Policies in Developing Countries, Washington, D.C., U.S. Department of Commerce, 1977, 167 p.
- FRENKEL, I, Socio-economic development and rural-urban migration in Poland, in A.S. OBERAI, ed., State Policies and Internal Migration, op. cit., pp. 251-310.
- FUCHS, Roland J., Effectiveness of population redistribution policies : lessons from the Western and Socialist Nations U.I.E.S.P., Congrès International de la Population, Manille, 1981, Liège, 1981, vol. 2, pp. 543-550.

- GRAHAM, Elspeth F., Population redistribution : theoretical constructs and practical policies, in I. WEBB, A. NAUKKARINEN, L. KOSINSKI, ed., Policies of Population Redistribution, op. cit., pp. 25-36.
- GRAVIER, Jean-François, Paris et le désert français, Paris, Ed. de Portulan, 1947, 415 p.
- GRAVIER, Jean-François, L'Aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises, Paris, Flammarion, 1964, 337 p.
- GRELET, Jean-Louis, THELOT, Claude, La prime de développement : rôle incitatif discutable, Economie et Statistique, 1977, 89, pp. 21-37.
- HANSEN, Niles M., The case of government assisted migration, C.P.G.A.F., vol. 5, Population Distribution and Policy, op. cit., pp. 679-696.
- HARRIS, John R., Internal migration in Indonesia, in J. WHITE, ed., The Urban Impact of Internal Migration, University of North Carolina, 1979, pp. 25-148.
- HESSE, Sharlene J., Population redistribution for whom ? A case study of migration policy in Sweden, in J. WEBB, A. NAUKKARINEN, L. KOSINSKI, ed., Policies of Population Redistribution, op. cit., pp. 141-150.
- HOOVER, Edgar M., Policy objectives for population distribution, C.P.G.A.F., vol. 5, Population Distribution and Policy, op. cit., pp. 649-664.
- INDRARATNA, A.D.V. de S., Migration-related policies : a study of the Sri Lanka experience, in A.S. OBERAI, ed., State Policies and Internal Migration, op. cit., pp. 79-136.
- JOHNSON, James H., SALT, John, Population redistribution policies in Great Britain, in J. WEBB, A. NAUKKARINEN, L. KOSINSKI, ed., Policies of Population Redistribution, op. cit., pp. 77-92.
- KANSAKAR, V.B.S., Population distribution policies and planned resettlement in Nepal, in A.S. OBERAI, ed., State Policies and Internal Migration, op. cit., pp. 229-250.
- KLAASSEN, Leo H., DREWE, Paul, Migration Policy in Europe : A Comparative Study, Farnborough, Saxon House, 1973.
- KOSINSKI, Leszek A., Policies of population redistribution in Europe, in J. WEBB, A. NAUKKARINEN, L. KOSINSKI, ed., Policies of Population Redistribution, op. cit., pp. 37-44.
- KRADER, Lawrence, The origin of the state among the nomads of Asia, in Production Pastorale et Société, Cambridge, Cambridge University Press et Paris, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, 1979, pp. 221-234.

- LAJUGIE, Joseph, DELFAUD, Pierre, LACOUR, Claude, Espace régional et aménagement du territoire, Paris, Dalloz, 1979, 884 p.
- LAQUIAN, Aprodicio A., SIMMONS, Alan B., Public policy and migratory behavior in selected cities, in J. WHITE, ed., The Urban Impact of Internal Migration, University of North Carolina, 1979, pp. 97-124.
- LE BRAS, Hervé, CHESNAIS, Jean-Claude, Cycle de l'habitat et âge des habitants, Population, 1976, 2, pp. 269-300.
- LEE, James, Migration and expansion in chinese history, in W. Mc NEIL, R.S. ADAMS, ed., Human Migration : Patterns and Policies, Indiana University Press, 1978, pp. 20-47.
- MABOGUNJE, Akin L., Effectiveness of population redistribution policies : the African experience, U.I.E.S.P., Congrès International de la Population, Manille, 1981, Liège, 1981, vol. 2, pp. 527-542.
- MAURIZE, Bernard, L'efficacité du système des aides au développement économique régional, Journal Officiel. Avis et rapports du Conseil Economique et Social du 25 janvier 1978.
- X MERLIN, Pierre, L'exode rural, Paris, P.U.F., Cahiers "Travaux et Documents" de l'INED, n° 59, 1971, 228 p. X
- X MERLIN, Pierre, Les villes nouvelles. Urbanisme régional et aménagement, Paris, P.U.F., 1969, 312 p.
- MILLS MAZIE, Sara, RAWLINGS, Steve, Public attitude toward population distribution issues , C.P.G.A.F., vol. 5, Population Distribution and Policy, op. cit., pp. 599-616.
- Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, Pour un Plan National d'Aménagement du Territoire, Paris, 1950.
- MIRO, Carmen A., POTTER, Joseph E., Population Policy, London, Frances Pinter, 1980, 197 p.
- MONOD, Jérôme, CASTELBAJAC, Philippe, L'aménagement du territoire, Paris, P.U.F., Coll. "Que sais-je ?", 1978.
- MORRISON, D., ed., Population Movements : Their Forms and Functions in Urbanization and Development, Liège, U.I.E.S.P., 1983, 351 p.
- NELSON, Joan, Population redistribution policies and migrant's choices, in P. MORRISSON, ed., Population Movements : Their Forms and Functions in Urbanization and Development , op. cit., pp. 281-312.
- OBERAI, A.S., ed., State Policies and Internal Migration, London and Canberra, Croom Helm, New York, St Martin Press, 1983, 347 p.

- OBERAI, A.S., An overview of migration-influencing policies and programmes, in A.S. OBERAI, ed., State Policies and Internal Migration, op. cit., pp. 11-26.
- ÖBERG, Sture, Migrations internes : faits et théories au Danemark, en Norvège et en Suède, Séminaire sur les Effets des Tendances Démographiques Actuelles sur les Villes et les Régions d'Europe, Conseil de l'Europe, Strasbourg, SEM/VR(79)2-F, 1979, 17 p.
- PIAGET, J., INHELDER, B., La représentation de l'espace chez l'enfant, Paris, PUF, 1947.
- PEREZ-SAINZ, J.P., Transmigration and accumulation in Indonesia, in A.S. OBERAI, ed., State Policies and Internal Migration, op. cit., pp. 183-228.
- PINCHEMEL, Philippe, La France : milieux naturels, population, politiques", Tome I, Paris, Armand, Colin, 1980, 328 p.
- PRYOR, Robin J., The demographic context and analysis of population redistribution policies : a general assessment and Australian post-script, in R. PRIOR, Population Redistribution : Policy Research, Australian National University, 1976, pp. 19-39.
- PRYOR, Robin, J., Policy-related research on internal migration, in J. WEBB, A. NAUKKARINEN, L. KOSINSKI, eds., Policies of Population Redistribution, op. cit., pp. 7-24.
- SIMMONS, Alan, Slowing metropolitan city growth in Asia : policies, programs and results, Population and Development Review, 5, 1979, 1, pp. 87-104.
- SINGH, Jyoti S., ed., World Population Policies, United Nations, Preager, 1979, 228 p.
- SUNDQUIST, James L., Dispersing Population : What America Can Learn from Europe, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1975, 290 p.
- TER HEIDE, Hendrick, Goals and objectives of population redistribution policies with special reference to Western Europe, U.I.E.S.P., Congrès International de la Population, Liège, 1973, Liège, 1973, vol. 3, pp. 373-388.
- TER HEIDE, Hendrik, Incidences des tendances démographiques actuelles sur les politiques de redistribution de la population, Séminaire sur les Effets des Tendances Démographiques Actuelles sur les Villes et les Régions d'Europe, Conseil de l'Europe, Strasbourg, Sem/VR(79)6-F, 1979, 23 p.

- TER HEIDE, Hendrick, EICHPERGER, Leo C., Theoretical aspects of the dynamics of population redistribution policies in Europe, in J. WEBB, A. NAUKKARINEN, L. KOSINSKI, ed. Policies of Population Redistribution, op. cit., pp. 45-63.
- TURPIN, Etienne, Disparités régionales, croissance et crise, Economie et Statistique, 1981, 133, pp. 77-99.
- WANDER, Hilde, Policies and implementation of methods in the internal redistribution of population, U.I.E.S.P., Congrès International de la Population, Londres, 1969, Liège, 1969, pp. 3024-3037.
- WANDER, Hilde, Population policies affecting internal migration and urbanization, U.I.E.S.P., Congrès International de la Population, Liège, 1973, Liège 1973, vol. 3, pp. 357-371.
- WATT, John, R., The Yamen and urban administration, in G.W. SKINNER, ed., The City in Late Imperial China, Standford University Press, 1977, pp. 353-390.
- WEBB, I., NAUKKARINEN, A., KOSINSKI, L., eds., Policies of Population Redistribution, Geographical Society of Northern Finland, 1981.
- WHITNEY, Vincent H., Planning for Migration and Urbanization : Some Issues and Implications, U.I.E.S.P., Seminar on New Conceptual Approach to Migration in the Context of Urbanization, Bellagio, Italy, 1978, 24 p.
- ZUICHES, James J., FUGUITT, Glenn V., Residential preferences : implications for population redistribution in nonmetropolitan areas, C.P.A.G.F., vol. 5, Population Distribution and Policy, op. cit., pp. 617-630.
- X, Région Languedoc-Roussillon. Economie et population, Paris, P.U.F., Cahiers "Travaux et Documents" de l'INED n° 30, 327 p.

DOCUMENTATION

Recueil de définitions sur les politiques de redistribution spatiale de la population.

Richard CANTILLON : Essai sur la nature du commerce en général, 1755, p. 3.

Dans les sociétés plus régulières : si un prince, à la tête d'une armée, a conquis un pays, il distribuera les terres à ses officiers ou favoris, suivant leur mérite, ou son bon plaisir (cas où est originairement la France) ; il établira des lois pour en conserver la propriété à eux et à leurs descendances ; ou bien il se réservera la propriété des terres, et emploiera ses officiers ou favoris, au soin de les faire valoir ; ou les leur cèdera à condition d'en payer tous les ans un certain cens ou redevance ; ou il leur cèdera en se réservant la liberté de les taxer tous les ans, suivant ses besoins et leurs facultés. Dans tous les cas, ces officiers ou favoris, soit qu'ils soient propriétaires absolus, soit dépendants, soit qu'ils soient intendants ou inspecteurs du produit des terres, ils ne seront qu'un petit nombre par rapport à tous les habitants.

... Cependant, si on suppose que les terres n'appartiennent à personne en particulier, il n'est pas facile de concevoir qu'on y puisse former une société d'hommes : nous voyons que, dans les terres communes, par exemple, d'un village, qu'on règle le nombre de bestiaux que chacun des habitants a la liberté d'y envoyer ; et si on laissait les terres au premier qui les occuperait dans une nouvelle conquête, ou découverte d'un pays, il faudrait toujours revenir à une règle pour en fixer la propriété, pour pouvoir y établir une société d'hommes, soit que la force ou la police décidât de cette règle.

Paul DREWE : Nécessité de repenser les politiques de répartition de la population, 1979, p. 1

La politique de répartition de la population est, d'une façon générale, l'action engagée et poursuivie par un gouvernement afin d'influencer sur la distribution spatiale de sa population, c'est-à-dire d'arrêter ou tout au moins de freiner l'accroissement démographi-

que dans certaines parties du pays et de le stimuler dans d'autres. Il ne s'agit pas seulement d'une perspective spatiale de l'évolution démographique. Comme il n'existe pas de problèmes purement démographiques, les politiques de répartition de la population doivent se rattacher aux stratégies nationales des zones urbaines. Arrêter (freiner) ou, au contraire, stimuler l'accroissement spatial de la population intéresse nombre d'autres objectifs sociaux non démographiques.

Sally FINDLEY, Planning for internal migration, 1977, p. 75.

Generally, these policies have been developed in response to three major problems : rural overpopulation and poverty, rapidly expanding metropolitan areas, and inequitable regional development. In trying to influence migration, most governments have accepted the right of free movement, therefore compulsion is seldom used. Most of the policies designed to influence migration rely on the assumed economic rationality of the individual and operate through employment and income changes. These are used to make it easier or harder for the individual to earn a decent living in specified locations, thereby fostering the desired migration flows.

L.H. KAASSEN et P. DREWE : Migration policy in Europe, 1973, pp. 1-2.

It is the object of the mobility and migration policy of governments

- a - to raise the mobility of labor and capital in general and
- b - to provide incentives for people and industries that intend to move, and to those who have moved in so far as this move accords with the governments' regional targets. Industries are subsidised when they expand in designated areas and receive financial support for their loans and purchases of land and equipment.

Such measures are designed to make workers and entrepreneurs react more speedily and fully to existing differentials and for encourage those moves that serve national welfare targets and a balanced regional development. Since private economic considerations may differ from public social considerations, not all moves are receiving finan-

cia support, but only those that are thought to be in the national interest - where financial assistance is given to adjust the private economic and public social interests.

James LEE : Migration and expansion in Chinese history, 1978, p. 21.

The continuous role of government initiative, encouragement, organization, and aid constitutes one of the distinctive characteristics of Chinese migrations. Throughout Chinese history the state repeatedly used migration as a major tool to further its policies of political and social integration, economic development, popular relief, and control of the rich and powerful. The Duke of Chou, who played a key role in the Chou conquest of Shang, remarked : "When a calamity struck the Yin dynasty (c.a. 1600-1027 B.C.)... they always transferred population in the interests of the people".

A.S. OBERAI : State policies and internal migration, 1983, p. 1

In recognition of these problems of spatial population distribution, the majority of developing countries have already taken measures to alter migration flows or rural and urban population configurations. But for many governments the development of national humane, and cost effective policies continues to be hindered by the absence of information on the causes and consequences of migration, and more particularly by the lack of knowledge of the likely impact of different types of policy.

Claudius PETIT : Pour un Plan National d'Aménagement du Territoire, 1950, p. 3 (extrait de LAJUGIE, J., DELFAUD, P., LACOUR, C., Espace régional et aménagement du territoire, op. cit.

Recherche, dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et de l'activité économique. Cette recherche doit être faite, dans la constante préoccupation de donner aux hommes de meilleures condi-

tions d'habitat et de travail, de plus grandes facilités de loisir et de culture... Cette recherche n'est donc pas faite à des fins strictement économiques mais, bien davantage, pour le bien-être et l'épanouissement de la population.

Jyoti Shankar SINGH : World population policies, 1979, pp. 153-156.

One sphere in which governments have difficulty in accepting the population situation facing them is that of geographical distribution and internal migration... Policies relating to the spatial distribution of the population and internal migration concern almost all countries including those where the current situation is regarded as acceptable. Governments are well aware that harmonious spatial distribution is the result of extremely fragile and complex balances which must be constantly restored by continuous intervention... If an analysis is made of recent changes, it is important first of all to observe that the history of policies relating to spatial distribution is generally confused with that of planned development, and there are few countries which are not already armed with a whole range of policies for improving the distribution of their population within the space available.

James L. SUNDQUIST : Dispersing population, 1975, pp. 6-7.

To begin with, the concept of population distribution or of growth has two components, usually separable and often distinct. One is the distribution of population and of growth among regions and larger or smaller urban complexes - that is concentration or dispersal on a national scale. The other is the distribution within metropolitan areas, particularly the larger ones - the division between central cities and their suburbs and between old and new communities, and the choices between centralized and decentralized settlement patterns on a local scale. For convenience, the one may be referred to as the macro aspect of population distribution, and the other as the micro aspect... In this study the term national population dispersal policy refers to macro-policy only ; the terms national growth policy and population distribution policy include both the micro and the macro components.