

La politique de peuplement urbain au Venezuela

Urbain SEDJRO

Ministère du développement urbain, Caracas, Venezuela

Au Venezuela, la conformation d'un système national d'aménagement urbain, du moins formellement parlant, n'a pas été le résultat d'une conception globale. Il s'est étalé sur près de quarante ans et s'est structuré de manière fragmentaire et progressive, parallèlement à la promulgation d'un ensemble d'instruments juridiques qui ont donné naissance à de nouveaux organismes ayant pour fonction la planification.

Parmi ces instruments juridiques, se détachent :

- la Loi organique d'aménagement du territoire (L.O.O.T.);
- le décret n° 478 sur le développement régional et la régionalisation;
- la Loi organique d'aménagement urbain (L.O.O.U.).

La multiplicité des lois, organismes et instruments de planification urbaine reflètent, d'une part, le développement du système de planification et, d'autre part, sa complexité excessive.

Les différents plans font partie d'un système qui, selon la législation en vigueur en matière de planification et d'aménagement du territoire, s'organisent par ordre d'importance de la manière suivante :

1. Le Plan de la nation,
2. Le Plan national d'aménagement du territoire (L.O.O.T.),
3. Le Plan régional d'aménagement du territoire (L.O.O.T.),
4. Le Plan étatique d'aménagement du territoire,
5. Le Plan d'aménagement urbanistique (L.O.O.T.),
6. Le Plan de développement urbain local (L.O.O.U.),
7. La Loi organique du régime municipal (L.O.R.M.),
8. Le Schéma sommaire d'aménagement urbain (L.O.O.U.).

I.- De la planification au développement régional

La première création décisive est, en 1939, celle de la Banque centrale du Venezuela, chargée de la politique monétaire et financière du pays. En 1946, est créée la Corporation vénézuélienne de développement (C.V.F.), qui a pour mission « d'accroître la production nationale en favorisant la constitution de nouvelles entreprises », et qui intervient dans la formulation de projets d'industrie lourde (sidérurgie de l'Orénoque) et d'équipements énergétiques.

Toutefois, les premiers plans lancés relèvent d'une planification strictement sectorielle : plan routier de 1947, plan d'électrification, plan d'irrigation. Le coup d'état de

1948 diminue par ailleurs la marge d'action de la C.V.F. par rapport à la présidence et entraîne une certaine atonie de la planification.

Il faut attendre 1958, et le changement de régime, pour que le mouvement soit relancé, et que soit créé le Bureau central de Coordination et de Planification de la Présidence de la République (CORDIPLAN), qui prépare les grandes actions de l'aménagement du territoire national et coordonne les plans nationaux avec les projets régionaux.

Au Venezuela, comme dans le reste de l'Amérique latine, la décennie 1960 est la période d'émergence des politiques de développement régional. Conçus au départ comme devant résoudre des problèmes liés à des difficultés naturelles (l'action dans le « polygone des sécheresses » au Brésil), ou comme devant réduire des disparités régionales, les programmes régionaux se sont rapidement orientés vers la mobilisation des ressources naturelles des zones périphériques.

Deux mouvements parallèles aboutissent au quadrillage de l'espace vénézuélien par des organismes publics ayant, à divers degrés, une vocation de développement régional :

- la régionalisation des ministères et des grands organismes jusque-là centralisés ;
- la multiplication d'établissements publics à fonction régionale.

Entre 1960 et 1970, apparaissent ainsi 427 succursales et bureaux régionaux dépendant des différents ministères. Trente institutions régionales ou locales s'y ajoutent, dont les plus importantes sont :

- la « Corporacion de los Andes » (CORPOANDES), en 1964, ayant son siège social à Mérida ;
- le « Consejo Zuliano de Planificacion y Promocion » (CONZUPLAN), fondé en 1964 par un décret du gouverneur du Zulia, installé à Maracaibo ;
- la « Fundacion para el Desarrollo de la Region Centro-Occidental » (FUDECO), créée en 1964, siégeant à Barquisimeto ;
- la « Comision de Estudios para el Nororiente » (1966), transformée en 1970 en « Corporacion para el Desarrollo de la Region Nororiental » (CORPORIENTE), siégeant à Cumuna ;
- la « Corporacion de Desarrollo de la Region Zuliana » (CORPOZULIA), créée en 1969, avec Maracaibo comme siège ;
- la « Comision Especial para el Desarrollo del Sur » (CODESUR), créée en 1969, siégeant à Caracas.

Sans stratégie ni objectif d'ensemble, cette accumulation d'organismes rendait paradoxalement de plus en plus difficile la coordination des travaux de l'administration publique.

1) Les institutions de planification urbaine et leur rôle respectif

Dès 1958, les grandes lignes directrices de la planification urbaine et de l'urbanisation sont dictées par CORDIPLAN, doté d'un Bureau de programmation régionale chargé de réaliser un projet en s'appuyant sur les théories des « régions économiques » et des « pôles de développement » de F. Perroux et J. Friedmann.

L'autorité urbanistique est le Ministère du Développement urbain (MINDUR) qui, avec l'approbation de la Loi d'aménagement urbain de 1987, a concédé ses compétences en matière de réalisation de plans de développement urbain locaux aux municipalités. Toutefois, il est à noter que celles-ci ne disposent pas des moyens nécessaires pour jouer leur nouveau rôle, faute de ressources humaines et financières, ce qui les oblige à recourir à la Direction de Planification de ce Ministère à Caracas.

2) La nouvelle régionalisation administrative

La carte administrative vénézuélienne finissait par rappeler celle de la France de l'Ancien Régime : les différents ministères s'étaient implantés de manière très diverse ; la conception des régions, zones, circonscriptions, variait d'un organisme à l'autre et s'articulait mal avec les limites politico-administratives classiques des états, districts et communes.

Les découpages régionaux ont été nombreux et chaque présidence a établi le sien. Rappelons que le premier, établi en 1969 sous la présidence de Rafael Caldera (décret n° 72), comprenait huit régions, lesquelles regroupaient plusieurs états, à l'exception de l'état de Zulia qui représentait à lui seul une région ; l'avant-dernier, établi en 1976, alors que Carlos Andres Perez présidait déjà aux destinées de la République, a porté à neuf le nombre de régions, en en modifiant légèrement les limites, et a institué un Conseil national du développement.

Aujourd'hui encore, la division politico-administrative est l'un des handicaps majeurs du Venezuela, puisque les découpages régionaux sont susceptibles de changer lors des élections présidentielles qui ont lieu tous les cinq ans, ou lors des recensements qui ont lieu tous les dix ans, avec pour conséquence, entre autres, de rendre difficile une analyse démographique au niveau de la localité ou de la micro-région.

II.- Les aires prioritaires de développement

Un grand pas en avant a été accompli en matière de politique de décentralisation économique et de déconcentration industrielle, avec la création des «aires prioritaires de développement». C'est ainsi qu'ont émergé ou se sont consolidées les grandes villes. Quatre zones ou regroupements d'états furent distingués et, à l'intérieur de ces zones ou regroupements, on trouve les centres urbains les plus importants du pays :

— dans la zone A, constituée par l'aire métropolitaine de Caracas et le département Vargas, on a interdit l'installation de nouvelles industries, à l'exception des petites et moyennes entreprises nécessaires à l'approvisionnement de la population. En même temps, on a stimulé la sortie d'industries de pointe vers d'autres localités. On a découragé aussi l'expansion des services d'éducation universitaire ;

— dans la zone B, constituée des états de Carabobo, Aragua (sans le district Urdaneta), Miranda (sans l'aire métropolitaine de Caracas) et des districts Falcon (de l'État Cojedes) et Nirgua (de l'État Yaracuy), on a fait une discrimination entre une aire qui ne bénéficierait d'aucun avantage (axe Puerto Cabello-Valencia-Maracay et Tejerias) et une deuxième aire (le reste de la zone B), qui profiterait d'avantages limités «dans le contexte de la politique de déconcentration économique»⁽¹⁾ ;

(1) V^e Plan de la Nation (1976-1980).

dans la zone C, composée des villes de Maracaibo, Barquisimeto, Barcelona, Puerto La Cruz, Cumana, San Cristobal, La Fria, Ciudad Guayana, Ciudad Bolivar, Maturin, Cabimas et de vingt autres centres d'importance moyenne, les actions ont porté principalement sur la déconcentration industrielle, le développement d'industries agro-alimentaires, l'expansion des services éducatifs et la décentralisation administrative du secteur de l'état. Ces villes bénéficient d'avantages fiscaux, de crédits;

— quant à la zone D, elle est définie comme une zone d'avantages spéciaux et comprend le territoire ne faisant pas partie des autres zones⁽²⁾. Cette zone pourra bénéficier des avantages prévus pour la zone C, ainsi que d'autres avantages décidés au cas par cas⁽³⁾.

L'évolution de deux agglomérations comme Caracas et Maracaibo illustre avec une grande clarté la relation existant entre la dynamique économique et les configurations territoriales.

En 1920, Los Andes était la principale région économique du pays. La population de Maracaibo, principal port de cette région, atteignait 50,7% de celle de Caracas (contre 32,3% en 1891, lorsque Caracas était encore la principale région économique). Jusqu'en 1971, Caracas enregistrait une croissance démographique supérieure à celle de la majorité des autres agglomérations et représentait 17% de la population nationale, avec une densité de 964,1 hab/km². A ces aires de concentration démographique, s'opposaient les faibles densités des états de Llanos (entre 5 et 12 hab/km²), Portuguesa (16,6), Apure (2,15), Bolivar (1,55) et, surtout, Amazonas, qui compte 0,12 hab/km².

Le problème de la centralité de Caracas n'a cessé de s'affirmer au cours des années. En 1971, cette ville groupait déjà 20% de la population du pays, 40,8% des emplois industriels et fournissait 39% du produit national brut (PNB). De nouveaux espaces sont apparus en fonction de l'exploitation minière ou de la colonisation agraire. Des régions anciennement agricoles sont en crise et se vident de leurs habitants (les Andes, Margarita, le Nord-Est).

Pour mieux occuper le territoire national et mieux l'aménager, il fallait faire surgir des pôles capables de contrebalancer l'influence trop forte de la capitale (comme El Tuy Medio, première ville satellite située près de Caracas, Ciudad Guayana et El Tablazo). Il fallait pouvoir :

- attirer les migrants;
- provoquer l'essor économique des régions frontalières, dans une perspective de consolidation des frontières nationales.

L'année 1981 apparaît comme une année de transition, durant laquelle le taux de croissance de l'aire métropolitaine de Caracas tombe en-dessous de la moyenne nationale. En 1989, sa population représente 18,6% de la population nationale (contre 20,4% en 1971).

⁽²⁾ Territoire fédéral Delta Amacuro, territoire fédéral Amazonas, districts Cedo, Roscio et Sucre de l'Etat Bolivar.

⁽³⁾ En outre, on prévoit un traitement différent, selon les zones, en ce qui concerne les conditions de crédit (taux d'intérêt, délai de paiement, type d'opérations couvertes par le crédit...), ainsi qu'une politique d'exemption fiscale (impôts, etc.).

Le système urbain vénézuélien présente dans son ensemble une grande instabilité. Entre 1936 et 1981, parmi les quarante agglomérations les plus peuplées, seules Caracas et Maracaibo ont maintenu leur rang dans la hiérarchie. Si les estimations de l'OCEI (Bureau central de la Statistique et de l'Informatique) se révèlent exactes, au début du XXI^e siècle, Valencia occupera le deuxième rang, réservé jusqu'alors à Maracaibo, et seule Caracas conservera sa position actuelle.

L'analyse des systèmes régionaux de villes fait ressortir des situations assez différentes d'un état à l'autre. Par exemple :

- les régions « Capitale » et « Centrale » se comportent aujourd'hui comme deux régions métropolitaines, ce résultat contredisant l'hypothèse d'une désintégration du système des villes;
- autour de Barquisimeto, Barcelona-Puerto La Cruz et Ciudad Guayana, on note la présence d'un système régional de villes raisonnablement équilibrées et dynamiques;
- dans les régions de Maracaibo et San Cristobal, on observe au contraire une concentration de la population dans un pôle régional et une faible dynamique démographique du système des villes.

III.- Les problèmes actuels de l'espace urbain vénézuélien

Le Venezuela n'échappe pas au pouvoir centraliste, très accentué dans les pays du Tiers Monde. Malgré une stabilité démocratique, ce centralisme a un impact sur le peuplement.

Dans un pays comme le Venezuela, où la planification est intimement liée au processus gouvernemental, l'inexistence de bonnes conditions de communication à l'échelle locale, régionale et nationale de l'aménagement constitue un grave obstacle.

On le sait bien, la population se déplace pour diverses motivations, dont les principales sont :

- les possibilités d'emplois,
- les salaires,
- les meilleures conditions de vie.

La grande mobilité de la population vénézuélienne accentue l'inégale répartition de la population urbaine.

L'ancien schéma de planification urbaine qui, pour l'essentiel, concernait la construction de logements et les travaux d'aménagement de voiries, ne fonctionne plus. Ce schéma, qui s'avère valable pour les villes à croissance faible, a servi à aménager, partiellement, les villes vénézuéliennes. Mais le désordre qu'il engendre, aujourd'hui, est bien plus important que l'ordre qu'il impose. Les villes vénézuéliennes présentent les caractéristiques suivantes :

- un débordement de la construction provisoire, dont les plans d'aménagement urbain ne tiennent pas compte. La planification urbaine touche à peine 50 % de ces constructions;
- une inadéquation générale des services essentiels aux nécessités réelles des habitants;

- des espaces destinés aux activités de production insuffisants et improvisés;
- des systèmes de communication en mauvais état.

Ces traits caractéristiques des villes sont le produit de l'improvisation et de la méconnaissance (volontaire ou non) du processus d'urbanisation.

Si elles devaient être pérennisées, les politiques actuelles de planification urbaine conduiraient le Venezuela à connaître de plus graves problèmes urbains :

- la construction improvisée pourrait occuper, dans vingt ans, 80% de l'espace urbain;

- les services publics pourraient se trouver dans une situation catastrophique, à tel point que chaque habitant ou groupe d'habitants devrait disposer de son propre système auxiliaire d'eau, d'éclairage ou téléphonique;

- on passerait bientôt plus de temps en transport et attentes qu'au travail, ce qui se traduirait par des rendements rapidement décroissants.

La croissance urbaine est prévisible et, pour cette raison, elle doit servir de toile de fond à la planification à moyen et long termes.

Certains changements intervenus dans la politique de planification urbaine, par exemple, le transfert de pouvoirs aux gouverneurs et maires, élus pour la première fois au suffrage universel, montrent que le Venezuela va dans le bon sens, du moins vers une politique plus harmonieuse.



Carte 1.-Venezuela, découpage administratif et politique