



HAL
open science

Les recompositions du Norte Grande chilien pendant la transition démocratique

Anne-Laure Amilhat Szary

► **To cite this version:**

Anne-Laure Amilhat Szary. Les recompositions du Norte Grande chilien pendant la transition démocratique : Enjeux d'une gestion territoriale en contexte néolibéral. *Revue de Géographie Alpine* / *Journal of Alpine Research*, 2000, 88 (1), pp.93-104. halshs-00277666

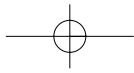
HAL Id: halshs-00277666

<https://shs.hal.science/halshs-00277666>

Submitted on 7 May 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Les recompositions du *Norte Grande* chilien pendant la transition démocratique : enjeux d'une gestion territoriale en contexte néolibéral

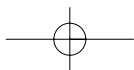
Anne-Laure Amilhat Szary

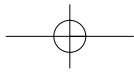
Laboratoire TEO - UMR CNRS 5038
Université J. Fourier - IGA - 17, rue M.-Gignoux - F38031 Grenoble cedex
et GRAL

Au Chili, les processus de redécoupage territorial font l'objet d'un débat déjà bien jaloné. Dans ce pays au fonctionnement centralisé comparable à celui de la France, la redistribution des richesses et le rôle du territoire vis-à-vis du développement économique ont émergé comme des questions fondamentales dans les années 1960. Ce qui est remarquable cependant, c'est la poursuite de cette réflexion au-delà du coup d'État militaire de 1973, débouchant sur une réforme administrative fondamentale conduite par A. Pinochet. Or c'est ce schéma qui est toujours en vigueur aujourd'hui, car depuis 1990 les gouvernements de transition ont tenté de l'adapter à la reconstruction de la démocratie.

Le contexte autoritaire de cette réforme a permis la mise en avant d'un échelon inédit, les Régions remplaçant les Provinces (l'équivalent de nos départements) comme niveau administratif de référence depuis 1975. Nous essaierons de montrer comment ce niveau de gestion territoriale s'est imposé, et pourquoi des solutions alternatives ont tant de mal à émerger. Fortement critiquées aujourd'hui, les Régions restent en effet difficiles à contourner à cause des stratégies d'appropriation qui ont été mises en place par les différents acteurs économiques. La multiplication de projets à l'échelle supra-nationale (MERCOSUR, ZICOSUR – regroupement inter-national du centre du cône sud sur lequel nous reviendrons) montre paradoxalement les difficultés de fonctionnement d'une véritable démocratie locale.

Le *Norte Grande* n'est pas une région de montagne à proprement parler, bien qu'il culmine à près de 6 000 mètres d'altitude : la population y est concentrée dans des villes côtières, comme dans la majeure partie du Chili, au détriment du vide croissant des hautes terres dites « *de l'intérieur* ». Pilier de l'économie nationale du fait des richesses minières de leur sous-sol, les confins septentrionaux arides de l'Atacama pourraient entrevoir la perspective d'un développement plus diversifié sur la base de l'essor des contacts trans-andins, grâce à leur localisation à proximité de trois frontières internationales (Pérou, Bolivie, Argentine). L'analyse de l'organisation de cet espace très contrasté permet d'y





confronter la polarisation de la population et des activités avec le fractionnement croissant des intérêts révélé par les recompositions territoriales contemporaines.

Le devenir d'un legs embarrassant : la difficile démocratisation de la régionalisation opérée par la Dictature

Au Chili, le double enjeu politique et économique que représente toute gestion territoriale est exacerbé par le contexte historique de la mise en place de la dernière grande réforme administrative. Celle-ci fut mise en œuvre pendant les années de Dictature, période où un régime autoritaire a coïncidé avec un projet économique englobant, celui de la première expérience néolibérale. Faire évoluer ce cadre aujourd'hui, c'est donc toucher tout à la fois au développement économique du pays et à sa démocratisation.

UNE RÉFORME ADMINISTRATIVE CONSTRUITE AUTOUR DE L'ÉCHELON RÉGIONAL

La réforme devant aboutir à la « régionalisation » du pays a été lancée pendant l'apogée de l'influence néolibérale, après la période d'installation du régime (moment de répression politique très dure aggravé d'une crise économique en 1975-76) et avant la profonde récession qui a frappé l'économie chilienne en 1981-83, ouvrant la brèche au renouveau d'une opposition politique (les *protestas*) devant conduire à la remise en cause de la Dictature lors du référendum de 1989. Elle n'a pas été menée dans une perspective d'aménagement du territoire mais de rationalisation de sa gestion. Les prétentions décentralisatrices de certains des conseillers du gouvernement militaire se sont heurtées en effet à la réalité de l'équilibre des pouvoirs territoriaux : « *on a voulu enlever du pouvoir à Santiago, mais il est en fait beaucoup plus facile de diminuer le pouvoir d'un inférieur que celui d'un supérieur (...) : ce qu'on a donné aux Régions, on l'a donc pris aux provinces et non à Santiago* » (D. Vio U., géographe, chargé de mission de la réforme de 1975, entretien du 18/12/1996).

Alors qu'elle constituait historiquement l'échelon infra-national de référence, la province n'allait plus représenter dans le nouveau schéma administratif qu'une force d'appoint à la Région, déconcentrant certaines fonctions régionales au sein d'un système fortement hiérarchisé. La Région quant à elle, devait fonctionner à la fois comme un niveau de gouvernement intérieur plaçant la maîtrise du territoire directement sous la dépendance de la Présidence (les Intendants ont été, au début, tous des militaires), un cadre d'administration et un ensemble économique relativement autonome. Elle ne se distinguait pas seulement de la province par une différence de taille : si, économiquement, on pouvait définir la province par un type de production caractéristique, la Région elle, regroupant plusieurs provinces, se devait d'être multisectorielle.

Avant 1973		À partir de 1974-80	
/*	/	Région ** (13***)	Intendant
province (25)	Intendant	↔ province (51)	Gouverneur
département (96)	Gouverneur		
commune - sous délégation (313 administrées par 286 municipalités du fait de certains regroupements)	Sous-délégué	↔ commune (335)	Maire
district (2560)	Inspecteur	/	/
n Niveaux d'administration intérieure et locale : province et commune		n Niveaux de gouvernement intérieur et d'administration : région et province n Niveau d'administration locale : commune	

Tableau n° 1 : Les divisions administratives du Chili

↔ : équivalence administrative.

* : L'échelon régional avait déjà été imaginé par la CORFO¹ au début des années 1960, puis par l'ODEPLAN² sous le gouvernement d'E. Frei, mais sans être institutionnalisé.

** : Nous convenons de garder la majuscule dont les militaires dotent la « Région » pour distinguer cette création de l'administration de la notion plus générale de région.

*** : Nombre d'unités en vigueur aujourd'hui dans chaque catégorie administrativo-territoriale ; il inclut donc des remaniements postérieurs aux textes de loi fondateurs.

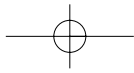
LA DIFFICILE RECONQUÊTE D'UNE DÉMOCRATIE LOCALE

Le faible pouvoir correctif du gouvernement de transition face à l'héritage de la régionalisation est paradoxalement lié au fait que le retour du Chili à la démocratie s'est fait en toute légalité apparente. Le Général Pinochet a en effet quitté la Présidence de la République après avoir perdu le référendum qui devait légitimer son maintien à la tête de l'État. Il a cependant verrouillé le pouvoir de façon à réduire la marge de manœuvre de ses successeurs. Pour ces derniers, il était hors de question de relancer un chantier administratif, car les urgences étaient ailleurs, sur les terrains politique et social. Cela devait être d'autant plus difficile que la transition pensait ne pouvoir se permettre de remettre en cause les choix économiques néolibéraux de la période antérieure sans risquer de fragiliser la progression d'un taux de croissance envié sur tout le continent.

La « régionalisation » qui offrait le cadre de la « société nouvelle » fondée sur ce modèle économique fut donc acceptée comme telle, dans la mesure où l'on pourrait rétablir au plus vite le jeu démocratique dans le fonctionnement des institutions territoriales (dési-

1. *Corporación de Fomento*, ou de développement de la production : agence publique de développement créée en 1939, comme symbolique de l'orientation du Chili vers un modèle d'industrialisation volontariste d'inspiration keynésienne. Après avoir connu de multiples avatars, elle fonctionne toujours et son rôle a été revalorisé depuis 1990.

2. Bureau national de planification (*Oficina de Planificación Nacional*) créé en 1964 et placé sous la responsabilité directe du Président de la République. Conçu pour répondre à une tâche ambitieuse, l'ODEPLAN a vu ses fonctions réduites d'emblée par le Sénat qui, lors de la ratification définitive du texte en 1967, y a ajouté un paragraphe précisant qu'en aucun cas ce bureau de planification ne peut intervenir pour modifier la hiérarchie administrative.

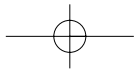


gnation démocratique des autorités régionales, provinciales et municipales, et mise en place de meilleurs modes de financement des collectivités territoriales). Le combat politique fut rude, car le mode de scrutin (bi-nominal majoritaire)³ des élections législatives et sénatoriales favorise les partis « pinochétistes ». Les partis de droite ont cependant accepté une réforme de la Constitution permettant la tenue rapide des premières élections municipales (1992), alors que le système régional restait bloqué, malgré une loi sur le gouvernement et l'administration régionale (loi n° 19.175) votée début 1993. L'exécutif régional est toujours nommé... mais par un pouvoir politique soumis aux lois de l'alternance électorale. Ce n'est donc que de façon indirecte qu'Intendants et membres des cabinets régionaux, nommés par le président de la République et ses ministres, sont désormais soumis au renouvellement.

Par ailleurs le personnel des gouvernements régionaux repose sur une très faible dotation de fonctionnaires permanents, et c'est par le biais de la contractualisation des effectifs que la politique s'est insinuée au sein des intendances régionales chiliennes. Les places sont en effet attribuées le plus souvent en fonction de l'appartenance à un parti, de façon à respecter la carte politique locale. L'administration régionale se trouve ainsi composée d'un personnel sur lequel elle n'a pas directement prise. C'est malheureusement à travers cet aspect clientéliste que beaucoup, parmi les membres des gouvernements régionaux ou au sein de la société civile, reprennent contact avec la politisation de la vie régionale, pour la critiquer.

Pourtant le débat politique continue de progresser dans les brèches du système. Ainsi le seul lieu de démocratie électorale des Régions chiliennes est le Conseil régional (CORE), remplaçant le conseil censé jouer un rôle participatif qui existait sous la dictature. Anciennement composé de représentants des forces armées et de la police, ainsi que de chefs d'entreprise, il rassemble désormais des conseillers (*concejeros*) élus (par les conseillers municipaux eux-mêmes élus au suffrage universel direct). Constitué d'un nombre pair de membres élus, il est présidé par l'Intendant dont la voix peut donc orienter un scrutin interne. Dans les deux Régions où nous avons travaillé, nous avons vu cependant combien les réunions de ces conseils ont changé à l'issue des secondes élections municipales démocratiques, en octobre 1996. Les conseillers régionaux ont été amenés à jouer un rôle de plus en plus important dans l'évaluation et la hiérarchisation des projets financés par le secteur public (qui doivent obligatoirement être soumis à leur approbation par le vote). Par leurs objections, les conseillers ont rendu cette procédure moins automatique et ils ont peu à peu transformé cette tâche en arme politique. En retrouvant les règles du marchandage et le jeu des alliances entre partis, ils ont transformé les réunions hebdomadaires du conseil en mini-assemblées régionales... au grand désarroi des technocrates du gouvernement régional issus en partie de l'administration militaire !

3. On vote pour l'élection de deux candidats dans sa circonscription, mais sur une seule liste. Si la liste arrivée en première position recueille plus des deux tiers des voix, les deux députés y sont choisis. Par contre, si elle obtient un score majoritaire, mais inférieur aux 2/3 on n'y retient qu'un député, le second étant choisi sur la liste arrivée en deuxième position. Or si la Concertation possède une influence majoritaire dans le pays, il lui est tout de même très difficile de recueillir 60 % ou plus des suffrages. Ce système assure donc l'équilibre presque total des Chambres, que la présence de sénateurs nommés à vie par le gouvernement antérieur fait donc passer à droite !



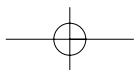
L'ABSENCE D'ÉLITES POLITIQUES LOCALES DANS UN SYSTÈME TRADITIONNELLEMENT CENTRALISÉ

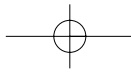
L'invention des Régions chiliennes en 1975 a permis de mieux manifester la volonté centrale à l'échelle de tout le pays tout en réduisant le poids de l'appareil de l'État, plaçant du même coup tout le pays à l'unisson des choix du gouvernement militaire. Les gouvernements régionaux chiliens ont été conçus comme des organes d'un pouvoir central déconcentré plutôt que comme de nouveaux acteurs territorialisés. Le passage à une réelle politique de décentralisation y nécessite plus que l'adaptation de l'appareil législatif. C. De Mattos (1989 : 36) rappelle à juste titre que la décentralisation n'est pas en soi un facteur de transformation sociale dans des pays où la tradition de la démocratie locale est faible : *« ce qu'une décentralisation peut modifier, c'est à peine la distribution territoriale de l'administration du pouvoir dans le cadre d'un territoire national déterminé, et rien de plus que cela ; en conséquence, cette modification ne peut provoquer en soi une transformation des bases économiques, politiques et idéologiques du pouvoir, qui sont conditionnées par des facteurs de caractère structurel et non par leur distribution territoriale »*. Un pouvoir local peut naître d'un processus de décentralisation si et seulement si il émane d'une société dynamique, et pas seulement d'institutions régionales ou municipales : il doit s'appuyer sur des forces non institutionnelles (Debuyst, 1998).

Au Chili cependant, la politique locale est marquée par le poids des héritages clientélistes et la tradition d'absentéisme des députés et sénateurs reste forte. Ces derniers sont plus souvent élus sur leur nom qui prouve leur appartenance aux grandes familles du pays que sur leur programme. Ce système a tout de même évolué dans les années 1990, sous l'impulsion d'une double série de facteurs et notamment grâce au retour d'un certain nombre d'intellectuels exilés qui ont choisi de se présenter à des mandats locaux pour renouer avec la scène politique. Le choix de la localisation de leur base électorale est alors significatif, tel celui de cet ancien ministre du gouvernement d'Unité Populaire, Sergio Bitar, aujourd'hui président du Parti Pour la Démocratie (PPD ; de centre gauche), qui s'est d'abord fait élire sénateur d'Arica (*Norte Grande*). Sa femme y avait certes de la famille, mais il a surtout choisi un lieu symbolique puisque Salvador Allende y avait été élu sénateur avant lui. Il s'agit en outre d'une région représentative des évolutions territoriales récentes du pays : l'industrie y a été durement touchée par le modèle néolibéral, et aujourd'hui, les perspectives de développement local sont liées à une ouverture commerciale vers les pays voisins. Le second facteur d'émergence des Régions comme nouvel objet politique est leur appropriation par les élites économiques.

La fonctionnalisation du découpage existant : les Régions au croisement des stratégies économiques

Si les Régions apparaissent comme des structures à fonctionnalité multiple, les limites du fonctionnement politique des collectivités territoriales chiliennes imposent de prendre en compte leur vocation économique. Énoncée comme un principe en 1975, celle-ci a été renouvelée en 1990.





LA PLACE DES RÉGIONS DANS LE MODÈLE CHILIEN D'OUVERTURE ÉCONOMIQUE

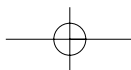
La réforme mise en œuvre dès le lendemain du coup d'État fournissait l'instrument pour répercuter dans tout le pays les modifications de la structure productive souhaitée par le Général Pinochet sous l'influence des *Chicago Boys*. Il s'agissait en effet de donner toute son ampleur au « modèle » économique néolibéral dont la vocation était « *de substituer à une société dont la régulation reposait sur la politique et l'État une société régulée par le marché.* » (Tironi, 1988). La mise en retrait du débat politique dans le pays devait lui permettre d'entrer dans l'ère du tout-économique.

L'application au territoire se fit par le biais d'un glissement de sens autour du terme de *décentralisation*, lors du passage de ce concept du champ sémantique de l'économie à celui de la planification. Au sens strict, l'ouverture du territoire aux lois du marché répondait à l'espoir que la globalisation, abolissant le facteur distance du fait de l'accélération des communications, allait mettre toutes les Régions sur un pied d'égalité... Chacune devait répondre au défi de l'insertion dans la compétition des marchés internationaux en monnayant ses « avantages » économiques, et en particulier ses ressources naturelles (le souci de cette dotation avait été mis en avant comme critère du découpage des Régions en 1975). La déconcentration des pouvoirs devait permettre aussi d'offrir aux investisseurs étrangers potentiels des interlocuteurs plus proches. Cela a conduit à l'ouverture des Régions à des investissements étrangers considérables (aussi bien dans le secteur forestier que fruticole, de la pêche que de la mine, et dans presque toutes les Régions) ainsi qu'à la réorganisation des services à la population allant dans le sens de la plus grande privatisation. Telle qu'elle a été pratiquée au Chili, la décentralisation était d'abord « *censée contribuer à libérer les acteurs économiques de la tutelle de l'État* » (Rivière d'Arc, 1991 : 10). Cela pose donc le problème de la légitimité dont se trouvent alors dotées des régions issues du délestage d'un État qui peine à les gérer.

Lors de leur création, on avait doté les entités régionales d'un rôle économique majeur et cette « vocation » a été renouvelée pendant la transition : une publication du sous-secrétariat au Développement Régional du ministère de l'Intérieur l'illustre, affirmant en ce sens que « *les avancées de l'économie exportatrice du pays sont sujettes au choix de la modernisation de la productivité régionale. Cela n'est possible que si le secteur privé se joint à l'effort de décentralisation* » (SUBDERE, 1994 : 73). Cette reconnaissance de la forte participation du secteur privé local impose de faire l'examen des modes d'appropriation du découpage territorial par les partenaires économiques concernés, acteurs locaux et firmes transnationales.

L'APPROPRIATION DU SCHÉMA ADMINISTRATIF PAR LES ACTEURS ÉCONOMIQUES LOCAUX

Les spécificités de l'économie du *Norte Grande* y conditionnent les stratégies de développement local, en particulier en ce qui concerne les politiques d'attraction des capitaux (internationaux notamment). La zone se caractérise en effet par l'extraction minière (des nitrates puis du cuivre et du lithium). L'exploitation de ces ressources a été



initiée par des grandes compagnies britanniques puis nord-américaines, avant la nationalisation opérée en 1971. La réouverture du pays aux investissements internationaux a privilégié le *Norte Grande*, qui a vu converger des milliards de dollars à partir de la fin des années 1980, conduisant la production de cuivre issue du secteur privé à rattraper celle des mines d'État en 1995.

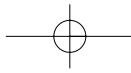
Dans le nord du Chili, l'objectif principal d'une réflexion sur le développement local n'est donc pas de promouvoir des capacités tertiaires ou la flexibilité d'un tissu industriel, puisque les investissements majeurs sont déterminés par la présence de ressources naturelles. Il s'agit par contre de rompre une dynamique d'enclave, c'est-à-dire d'augmenter au maximum la part locale de retour sur l'investissement. Dans ce but, les industriels locaux ont tenté de mobiliser le découpage administratif régional.

On peut tenter de saisir cette démarche par l'analyse de leur discours : la formulation d'un projet de développement régional, initiative prise par l'Association des Industriels d'Antofagasta, la plus grande ville du *Norte Grande*, en est une illustration intéressante. Depuis 1993, cet organisme dispose d'un document programme qui rivalise avec celui du gouvernement régional.

Stratégie de développement	Gouvernement régional	Projet A.I.A.
Base de la construction régionale	Participation multi-sectorielle	Production minière (comme tremplin à diversification économique)
Moyens	Développement des services	Transfert technologique et sous-traitance aux grandes entreprises
Acteurs principaux	Tâche de tous	Tâche de ceux qui ont les capacités de propulser le développement

Tableau n° 2 : Les deux stratégies de développement de la Région d'Antofagasta
Selon F. Rivas, Secrétaire de l'A.I.A., *El desarrollo regional*, EXPONOR, 29/11/1996

Cette comparaison souligne certes le désaccord de l'association par rapport aux objectifs que le gouvernement a retenus pour préparer l'avenir de la Région. Cette prise de position révèle surtout que ce groupe corporatiste considère la riposte sur le terrain du régionalisme comme porteuse de ses intérêts économiques. Par ce biais, les élites économiques locales structurent la construction d'un discours politique explicite. La comparaison rapide des stratégies publiques et privées de développement de la Région d'Antofagasta, telle qu'elle ressort du tableau ci-dessus, fait apparaître le pragmatisme des industriels qui s'oppose à un idéal participatif moins rentable : mieux vaut tirer tout ce qui est possible de l'économie minière avant de penser à se diversifier... Il dénote aussi une vision ouvertement élitiste de la Région, au sein de laquelle tous les acteurs ne sont pas dotés de la même capacité productive : il faut donc laisser à ceux qui en ont la force le pouvoir de la développer, et leur reconnaître ce privilège.



SON INSTRUMENTALISATION PAR LES GRANDS GROUPES INTERNATIONAUX

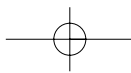
La multiplication récente de grands projets miniers financés par des capitaux internationaux est sans doute l'impact le plus évident, dans le *Norte Grande*, de la politique d'ouverture économique pratiquée au Chili. Leur localisation est directement liée à la richesse des gisements, et l'existence d'un tissu industriel apte à satisfaire les besoins de sous-traitance des grandes mines n'intervient que dans un deuxième temps. Dans ce contexte, il est intéressant de comprendre pourquoi ces compagnies ont si bien intégré le discours sur le développement régional, et à quelles fins.

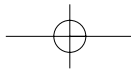
L'analyse d'impact présentée par la mine de *La Escondida* elle-même (le premier de ces « méga-projets » miniers, et le plus important en exploitation aujourd'hui⁴) est caractéristique de la rhétorique ambiante : elle consiste à comparer le niveau de développement de la Région avant et après son arrivée en 1988, de façon à s'auto-attribuer le saut qualitatif et quantitatif observé. Une des brochures publiées par ses services de communication est particulièrement significative de cet état d'esprit. Il ne s'agit ni plus ni moins que d'une présentation générale de la Région, statistiques et graphiques à l'appui, dans la veine éditoriale des documents officiels. Le message est limpide : toute la croissance récente – le mot employé dans le titre est celui de « développement » –, la Région la doit à l'arrivée de la mine.

Ces mines ont-elles suscité une réelle politique industrielle régionale ? Pour fixer une partie des bénéfices de ces investissements internationaux, en développant par exemple des chaînes de sous-traitance, le défi local était double. Il s'agissait pour les industriels de vaincre une concurrence à la fois nationale et internationale. Or, ce qui est véritablement nouveau dans la situation créée par l'arrivée des grandes mines privées, c'est que, dans leur stratégie d'approvisionnement, ces dernières ont fait un choix qui prend le contre-pied de la politique de la Corporation Nationale du Cuivre (CODELCO), gestionnaire des grandes mines de cuivre d'État. Cette dernière privilégiait la recherche du moindre coût dans des appels d'offre nationaux, au détriment de la Région, où seuls 30 % de ses fournisseurs étaient localisés. Les nouvelles mines ont essayé de susciter une meilleure offre locale dans la perspective d'une plus grande flexibilité dans la conception des pièces et d'un fonctionnement à flux tendus. De fait, la part de la Région dans le nombre d'ordres d'achats, ceux de *La Escondida* par exemple, augmente régulièrement, et ce au détriment de la zone métropolitaine de Santiago plutôt que des fournisseurs nord-américains.

En fortifiant l'identification entre la Région et l'entreprise, ce type de discours dilue les problèmes d'impact environnemental posés par la croissance rapide de ces nouvelles mines, tant dans le domaine urbain (explosion du marché foncier, saturation des capacités de prise en charge de la population par les services publics) que dans celui de la gestion de l'eau, dans un des déserts les plus arides du globe. La puissance de communication au service des mines finit néanmoins par participer à la construction territoriale de la Région, touchant plus les habitants que les campagnes de marketing

4. Production de 800 000 tonnes de cuivre par an.





politique lancées lors de la transition démocratique pour mobiliser la population autour d'un projet collectif. Dans ce contexte, ceux qui font effectivement la Région seraient donc ses « entrepreneurs », le reste des habitants étant censés être intégrés activement à ce projet dans un deuxième temps. Cette rhétorique permet de faire passer au second plan l'absence apparente de projet politique à base territoriale.

Dépasser l'échelon régional : les conditions d'émergence de nouveaux projets territoriaux

La projection sur l'espace administratif régional d'un faisceau d'intentionnalités stratégiques de type économique semble le consolider. Mais elle fragilise dans le même temps l'émergence de projets alternatifs. L'observation de l'émergence de telles initiatives à l'échelle supra-Régionale témoigne néanmoins de la vivacité du débat territorial ; alors que celui-ci a paradoxalement du mal à se structurer au niveau infra-Régional.

L'INTÉGRATION INTERNATIONALE, RÉVÉLATEUR D'UN AUTRE NIVEAU DE PROJETS

Dans le *Norte Grande*, on assiste récemment à la multiplication d'initiatives collectives, qui traduisent à la fois l'existence d'aspirations territoriales et l'absence de moyens efficaces pour les mettre en œuvre. Celles-ci convergent vers la recherche d'une diversification économique des Régions concernées, notamment par le biais de la création d'un pôle de services autour de l'exploitation minière.

Allant au-delà des stratégies industrielles présentées ci-dessus, l'une des initiatives les plus originales réside dans l'effort de construction d'un espace de coopération transfrontalière. La multiplication des liens avec les régions voisines n'est pas à proprement parler un phénomène récent, dans la mesure où l'intégration du sous-continent était déjà soutenue par la Banque Interaméricaine de Développement (BID) dans les années 1950. Il est cependant intéressant d'analyser la progression du discours qui accompagne ce processus, ainsi que l'idéologie territoriale qu'il véhicule.

Après la sortie du Chili du Pacte Andin et la mise sous coupe de tous les pays concernés par des dictatures militaires, le rapprochement subit un fort ralentissement, sans pourtant s'interrompre (Zapata, 1992 : 155). Pendant les années 1970, au sein du secteur privé, les prises de contact se multiplièrent et les chambres de commerce bilatérales furent amenées à jouer un rôle important. Elles organisèrent des foires internationales dont la fréquence se régularisa peu à peu. La constitution d'un « *groupe de travail international* » fut décidée (entité de statut privé) et déboucha sur la création en 1976 d'un *Groupe d'entrepreneurs interrégional du Centre Ouest sud-américain* (GEICOS) qui fonctionne toujours aujourd'hui. L'effort d'intégration a pris un nouvel essor avec le retour des démocraties et la réouverture relative des frontières : le secteur privé a continué de donner l'impulsion dans la course à l'ouverture des marchés, mais les gouvernements nationaux et locaux (régionaux ou provinciaux) s'efforcent désormais d'accompagner cette construction internationale.

C'est de cette initiative qu'est né un regroupement régional original, dans la mesure où il s'inscrit en marges des blocs économiques officiellement constitués, comme le MERCOSUR ou l'ALENA, ou même l'APEC (le Chili est associé au premier, prétend intégrer le second et fait partie du dernier). Une des caractéristiques communes fondamentales des régions concernées est d'être des périphéries des pays auxquels elles appartiennent (nord chilien, sud péruvien, sud bolivien, nord-ouest argentin et Paraguay). Elles se sont auto-proclamées « *centre-sud (ou centre ouest) du continent* », ce qui exprime toute la force du renversement de situation économique souhaité, laissant entrevoir des recompositions importantes des flux d'hommes et de marchandises dans tout le centre du Cône sud.

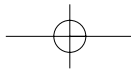
Le sigle proposé⁵, celui de la ZICOSUR (*Zone d'Intégration du Centre Ouest de l'Amérique du Sud*), fait toutefois apparaître toute l'ambiguïté du projet. S'il s'apparente aux grands processus d'intégration régionale, ses objectifs explicites vont au-delà du champ économique. Les manifestations nées autour de sa mise en œuvre mobilisent les élites régionales, tant économiques qu'intellectuelles. Mais le poids du sigle et l'inflation rhétorique ne doivent pas faire oublier la faiblesse des moyens mis en œuvre et l'absence de cadre politique du projet, qui rendent difficile une mobilisation plus générale.

LES SOLUTIONS DE REPLI POLITIQUE AU NIVEAU INFRA-RÉGIONAL

À l'échelle infra-régionale, les espaces d'associativité sont plus nombreux, mais le fonctionnement démocratique est là encore grevé par l'absence d'une véritable tradition de débat politique local, l'autoritarisme de la dictature n'ayant souvent fait que prendre le relais de pratiques clientélistes. Les municipalités sont pourtant potentiellement dotées d'un double pouvoir : elles sont d'ores et déjà soumises au vote populaire, à la différence des Régions ; et le champ de leurs attributions directes dans le domaine social est plus élargi (éducation et santé notamment). Dans les faits, les projets municipaux sont marqués par l'esprit d'ouverture qui prédomine au Chili et leurs objectifs s'étendent souvent hors du périmètre communal, visant l'intégration dans des réseaux plus vastes. Les nouvelles territorialités urbaines se différencient des rapports de proximité traditionnels pour se rapprocher d'une forme d'association comparable à celle qui est promue par les gouvernements régionaux.

L'un des exemples les plus remarquables de cette tendance est l'action du maire d'Iquique, J. Soria. Son projet de ville est axé autour de la promotion de la stature internationale – rêvée – de sa ville. Cette propension à s'intéresser plus à l'international qu'aux problèmes locaux, qui s'accompagne d'une forte personnalisation de l'action (la photo du maire accompagne bon nombre des documents produits par la municipalité) prête le flanc à de nombreuses critiques. Mais cet effort mené sur une décennie prend une place à part dans le paysage politique chilien, et il a eu des conséquences non négligeables sur la structuration de l'identité territoriale locale.

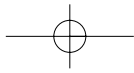
5. Par le Secrétariat pour l'intégration de la II^e Région chilienne dans l'une de ses publications (Gobierno regional II Región / S.Maurin, 1997, *ZICOSUR*).



C'est dans ce cadre qu'il faut comprendre le rôle des nombreux comités et corporations de développement qui ont pris leur essor dans les années 1990. Une partie d'entre eux a une vocation d'appui au développement régional, mais avec un ancrage urbain marqué. Aux côtés de ces premiers, un certain nombre d'autres organismes, qui se prétendent régionaux, défendent de fait les intérêts communs à des acteurs issus d'une même ville. À Iquique est né en novembre 1996 un *Comité permanent de travail pour le développement d'Iquique*, réunissant les membres des différentes chambres professionnelles et des institutions locales, pour tenter de réfléchir ensemble au futur de l'économie de la ville. Né pour faire face à la politique commerciale péruvienne qui remettait en cause les avantages de la zone franche locale (ZOFRI), il a fini par établir une stratégie d'action commune (intitulée *Iquique 2000*), adoptant une démarche proche de celle de l'Association des Industriels d'Antofagasta. Ces groupes se distinguent d'associations plus traditionnelles, comme le comité *PROA* (Pro-Antofagasta), qui réunit des notables locaux qui réfléchissent à l'amélioration de la qualité de vie à Antofagasta, et tentent surtout de prendre le relais de l'équipe municipale dont l'action est jugée insuffisante. Ce n'est somme toute qu'à Arica que l'associativité de la population a pris un tour plus politique : les revendications locales ont été portées devant la Nation, suscitant un débat parlementaire sur le devenir de la ville en crise qui déboucha en 1995 sur le vote d'une loi spécifique (Loi Arica) présentant un ensemble de mesures susceptibles de favoriser le développement local. Ces associations urbaines illustrent bien la capacité de mobilisation collective des acteurs locaux, tout en posant le problème de la cohérence effective des Régions.

Dans une zone urbaine à plus de 95 %, le problème des aires rurales est considéré par le plus grand nombre comme secondaire, du fait de la faible représentativité des revendications qui en sont issues. L'éloignement matériel entre les différentes localités aggrave encore les difficultés de contact et freine les possibilités de regroupements intercommunaux. Dès lors, le point de vue de l'intérieur ne trouve à s'exprimer que s'il est relayé par des organismes qui s'inscrivent dans le champ d'associativité urbain, comme des ONG ou des organisations indigénistes. Les municipalités concernées ont aussi tenté de se regrouper en réseau, mais au sein de structures dont le siège est situé dans la métropole régionale.

Depuis le retour de la démocratie au Chili, un certain nombre de manifestations locales, le plus souvent associatives, témoignent d'une appropriation des Régions par leur population. L'observation d'un renouvellement des référents identitaires socio-spatiaux traduit une certaine territorialisation de ces ensembles historiques hybrides que forment les Régions, dont les unités administratives antérieures n'avaient pas fait l'objet. L'analyse des différents acteurs régionaux révèle la capacité de ces entités administratives à servir de support à des stratégies très diverses. Au sein des Régions, dans le nord du Chili tout au moins, la fonction semble créer du territoire pour le mobiliser en retour dans une stratégie d'instrumentalisation. Mais le territoire n'est valorisé qu'en tant qu'il acquiert une valeur marchande, nécessaire au bon fonctionnement de l'économie régionale.



Le territoire semble donc se construire autour de projets qui tentent de le définir, même si ces derniers restent pour l'instant principalement de nature économique. Leur multiplication, aux différentes échelles des processus productifs, illustre l'émergence d'un discours sur le local qui se structure. L'espace ouvert par la mise en retrait de l'État n'est pas demeuré vide, allant bien au-delà des fonctions dévolues à un outil de gestion territoriale conçu en 1975 pour répondre à la fois aux exigences de l'ouverture internationale de l'économie chilienne et à la vision gestionnaire et géostratégique d'un régime militaire. Le retour du pays à la démocratie a beaucoup compté dans la transformation du statut des Régions : l'existence d'un processus de déconcentration a permis de poser dès les premières années de la transition les enjeux d'une véritable décentralisation.

En l'absence d'élites régionales ayant pu jouer un rôle politique historique, on observe une grande fragmentation du fonctionnement démocratique. De plus, les évolutions contemporaines de l'organisation de l'espace tendant vers une polarisation croissante contribuent à bloquer l'émergence de projets politiques à base territoriale aréolaire. L'ouverture transfrontalière vers le centre du Cône sud révèle tout à la fois la force des initiatives locales et les confrontations manifestes dans le choix des échelles de gestion. Les territoires de la représentation restent municipaux alors que les discours politiques, même ceux des maires, se réfèrent à l'échelon régional, perçu comme support nécessaire du développement économique. Les recompositions du *Norte Grande* chilien pendant la transition démocratique témoignent ainsi de la difficulté pour construire un espace politique dans un espace fonctionnel, et reconnu comme tel.

Bibliographie indicative

AMILHAT SZARY A.-L., 1999. – *La région, paradoxe territorial néolibéral ? Analyse de l'impact géographique d'un modèle économique sur le Norte Grande chilien*, Thèse de doctorat en géographie, sous la direction de C. Bataillon, Université Toulouse II - Le Mirail, 509 p.

BOISIER S., 1996. – *Chile : la vocación regionalista del gobierno militar*, Santiago, Corporación TIEMPO 2000, 43 p. (dactyl)

DEBUYST F., 1998. – « Espaces et identités : propositions interprétatives », in DEBUYST Frédéric et YÉPEZ DEL CASTILLO Isabel (dir.), *Amérique Latine. Espaces de pouvoir et identités collectives*, Louvain / Paris, Academia Bruylant / L'Harmattan, p. 13-37.

DE MATTOS C., 1989. – « La descentralización : una nueva panacea para el desarrollo local ? », *Socialismo y participación*, Lima, n° 46, p. 23-42

Ministerio del Interior, SUBDERE (Subsecretaria de Desarrollo Administrativo y Regional), 1994. – *El proceso de descentralización en Chile 1990-1993*, Santiago, Ministerio del Interior, 74 p. Collection « Descentralización »

RIVIERE D'ARC H., 1991. – « Du national au particulier : le débat sur la décentralisation dans trois pays d'Amérique Latine », *Cahiers des Amériques Latines*, n° 11, p. 7-22

TIRONI E., 1998. – *Los silencios de la revolución. Chile : la otra cara de la modernización*. Santiago : Ed. La puerta abierta. 1988 : 135 p.

ZAPATA F., 1992. – *Atacama, desierto de la discordia, Minería y política internacional en Bolivia, Chile y Perú*, México, El Colegio de México (Centro de Estudios Internacionales / Centro de Estudios Sociológicos), 178 p. Collection « Ensayos »

