



HAL
open science

Développement et mondialisation dans le Cône Sud : le territoire en débat

Sébastien Velut

► **To cite this version:**

Sébastien Velut. Développement et mondialisation dans le Cône Sud : le territoire en débat. Bulletin de l'Association de géographes français, 2008, 85 (3), pp.338-350. halshs-00431330

HAL Id: halshs-00431330

<https://shs.hal.science/halshs-00431330>

Submitted on 12 Nov 2009

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.

Développement et mondialisation dans le Cône Sud : le territoire en débat.

Sébastien Velut

Chargé de recherches – Institut de recherches pour le développement

C3ED

Sebastien.velut@ird.fr

Résumé

Cet article présente les débats sur le développement territorial dans le Cône Sud (Argentine, Chili, Brésil, Uruguay). Dans les années 2000, le développement économique reste soutenu par le commerce international, mais en revanche il existe une remise en cause de l'orthodoxie néolibérale, justifiant un retour des régulations étatiques. Les dynamiques de croissance économiques qui amènent à une recomposition rapide des espaces fonctionnels, sont faiblement prises en compte par les théories du développement local. L'introduction du développement durable justifie la redéfinition de territoires et une plus grande intervention des États.

Mots clés : Développement local, développement durable, politiques publiques

Resumen : Desarrollo y globalización en el Cono Sud : el territorio en debate

Este trabajo presenta los debates sobre el desarrollo territorial en el Cono sur (Argentina, Chile, Brasil y Uruguay). En los años 2000, el desarrollo económico sigue orientado por el comercio internacional, sin embargo se cuestiona la ortodoxia neoliberal, justificando nuevas regulaciones estatales. Las teorías usuales del desarrollo local toman poco en cuenta las dinámicas de crecimiento económico, que llevan a recomposiciones rápidas de los espacios funcionales. La introducción del desarrollo sustentable justifica la redefinición de los territorios, con una mayor intervención de los Estados.

Palabras claves : Desarrollo local, desarrollo sustentable, políticas públicas

Summary

This paper presents the debates on territory and development in the Southern Cone (Argentina, Chile, Brazil and Uruguay). After 2000, the economic development remains steered by international trade, but the orthodox version of neoliberalism has been criticized, justifying more regulation by central governments. Common theories of local development do not take fully into account the main trends of economic growth , which lead to rapid changes in functional spaces. The introduction of sustentable development triggers the reorganization of territories and stronger intervention of central states.

Key words : Local development, sustainable development, public policies

« L'action politique est arrivée à sa légitime fin, qui est d'entrelacer un solide tissu, et de croiser les caractères forts avec les modérés, lorsque l'art royal, en unissant ces hommes divers en une vie commune par les liens de la concorde et de l'amitié, en accomplissant le plus magnifique et le meilleur des tissus de manière à former un tout, en embrassant à la fois tout ce qu'il y a dans les États d'esclaves et d'hommes libres, enserme tout dans ses mailles »

Platon, *Le Politique*

L'Amérique latine constitue un bon laboratoire pour observer la mondialisation. Sans remonter à la constitution de ce grand espace par les flux du commerce colonial, dont Pierre Denis dressa dans les années 1920 une magistrale synthèse (Denis, 1927), on peut rappeler que le Chili fit dès les années 1970 l'expérience des réformes libérales inspirées par les économistes de l'Université de Chicago à leurs disciples chiliens, et inversement que c'est à Porto Alegre que fut inventé en 2001 le forum social mondial, devenu le grand rassemblement des « anti-mondialisation ». C'est dire que la mondialisation contemporaine s'accompagne en Amérique latine d'effets contrastés et de débats animés.

La période actuelle est celle de la remise en cause de ce qui avait pu être perçu comme un consensus sur la façon de s'adapter à la mondialisation, sous la variante néo libérale, baptisée parfois « consensus de Washington »¹. Par rapport aux dogmes néo libéraux préconisant le laisser faire on voit se combiner des pressions à l'ouverture commerciale avec la nécessité d'élaborer des cadres sociaux suffisamment prévisibles et stables pour les acteurs et le renforcement des discours sur le développement durable appuyés sur la notion de « bonnes pratiques ». Cette aspiration s'oppose à la tradition séculaire de mise en coupe des ressources naturelles et aux violences faites aux sociétés par les changements brusques des systèmes de valorisation (Cunill, 1995).

Dans cette perspective, de multiples territoires apparaissent, qui ne se confondent pas avec les seules unités politico-administratives, mais les redéfinissent, aboutissant à des enchevêtrements complexes censés offrir de meilleures conditions de gestion ou, pour reprendre le vocable désormais obligatoire, de gouvernance. Cette fabrication de territoires (Antheaume et Giraut, 2005) est d'autant plus surprenante qu'elle va de pair avec l'accroissement des mobilités ou, comme le disent certains, de la « déterritorialisation » :

¹ D'après la proposition de l'économiste John Williamson (1990)

autrement dit on voit d'une part les acteurs de tous niveaux se détacher d'un territoire unique d'appartenance et d'identification, dans le sens que l'on donne d'ordinaire à cette notion (Théry, 2007). D'autre part les institutions s'efforcent par différents moyens de recomposer des territoires de gestion, qui ne peuvent véritablement remplir leurs fonctions que si les acteurs s'y identifient.

C'est cette évolution que cet article aborde, principalement à partir des pays du Cône Sud. Il présente dans un premier temps l'évolution de la mondialisation en Amérique latine en insistant sur la dynamique des années 2000, marquée par la poursuite de l'ouverture commerciale accompagnée toutefois de critiques aux formes extrêmes du néolibéralisme. Il aborde dans un deuxième temps les théories du développement local et territorial diffusées à partir du milieu des années 1990. La troisième partie dégage les tendances à la recombinaison de territoires de gestion qui impliquent des critères différents de création et une plus grande coordination entre les niveaux de gouvernement.

1. Après le néo libéralisme, la mondialisation continue

Les années 1990 ont été marquées par l'avancée, qui sembla un moment irrésistible, des thèses dites néo libérales et qui laissèrent croire un moment que la mondialisation économique, mesurée à partir de l'ouverture commerciale, était étroitement liée au néo libéralisme. Cette hypothèse s'appuie en partie sur le fait que l'ouverture aux marchandises et aux capitaux était justifiée par les mêmes arguments et souvent les mêmes acteurs qui préconisaient la privatisation des grandes entreprises publiques et la réduction de l'intervention étatique dans les régulations sociales et économiques. Ces thèses étaient véhiculés par des organismes internationaux, comme la Banque mondiale, et relayée localement par des acteurs exerçant une forte influence politique (Mesclier, Lombard et Velut, 2005). En Argentine, notamment, les deux mouvements d'ouverture et de dérégulation sont concomitants. Par exemple, dans le secteur de l'énergie la libéralisation fut le préalable à la privatisation de la compagnie nationale YPF, la dérégulation étant un moyen pour rendre plus attractives les privatisations. Au Chili, le couple dérégulation – ouverture a aussi fait partie des principes appliqués dès la fin des années 1970 pour relancer l'économie.

On doit cependant établir une différence entre les dynamiques d'ouverture aux flux commerciaux, le niveau d'intervention de l'État dans l'économie et les formes de régulation

des rapports sociaux. On peut rappeler que dans les années qui précèdent la première guerre mondiale, la première mondialisation a été en Amérique latine accompagnée par d'actives politiques publiques relatives à l'amélioration des infrastructures et à l'immigration.

À partir du début des années 2000, les critiques adressées aux formes extrêmes du libéralisme se font d'autant plus fortes que la dramatique crise argentine apporte des arguments supplémentaires aux détracteurs du modèle libéral (Garcia-Delgado et Noretto, 2007). Elle révèle l'ampleur de la pauvreté dans un pays que l'on croyait prospère et qui servait parfois d'exemple de réussite économique. Elle montre également que l'État argentin n'a plus guère les moyens d'intervenir pour rétablir les équilibres sociaux puisqu'il s'est privé des principaux instruments usuels de politiques publiques par la privatisation des entreprises, la décentralisation des services publics et la réduction du personnel et des moyens de l'État fédéral. À cette occasion, l'intransigeance des institutions internationales (Sgard, 2002) comme le FMI aggrave la situation financière du pays ce qui amène le gouvernement argentin à prendre ses distances par rapport à ces organismes et à une remise en cause du rôle attendu de ces institutions.

Les politiques publiques retrouvent une légitimité qu'elles avaient perdue, ce qui amène Daniel García Delgado et Luciano Noretto (2007) à proposer le terme de « post néolibéralisme » pour décrire cette nouvelle situation. Plus généralement, et sans s'accompagner toujours d'une rhétorique sophistiquée, la question du développement est à nouveau posée, et avec elle d'une part les équilibres à trouver entre acteurs économiques, acteurs sociaux et acteurs politiques et d'autre part, la mise en avant de la notion de développement durable. L'intervention publique, de niveau national, régional ou local, apparaît nécessaire pour atteindre cet objectif, mais aussi pour donner aux entreprises les brevets de bonne conduite sociale et environnementale dont elles de plus en plus besoin pour vendre sur les marchés internationaux et particulièrement aux consommateurs des pays du Nord. Ainsi, les traités de libre échange signés par le Chili avec ses partenaires commerciaux comprennent généralement des clauses relatives aux conditions de travail et au respect de l'environnement, dont le respect ne peut être garanti que par l'État.

Or, les activités et les mécanismes de la croissance économique n'ont guère changé entre les années 1990 et 2000. Les exportations des pays du Cône Sud (Brésil, Argentine, Chili) s'accroissent régulièrement depuis le milieu des années 1990, augmentant fortement pour le Brésil à partir de la dévaluation de 1999 et pour l'Argentine après celle de 2002. La composition des biens exportés est variable et montre la mise en place de systèmes productifs spécialisés mais diversifiés. D'après une étude de la CEPAL (commission économique pour

l'Amérique Latine), entre 1990 et 2005, l'Amérique latine exporte dans son ensemble une part décroissante de produits agricoles et une part croissante de produits industriels et de produits provenant d'industries à fortes économies d'échelle – autrement dit les industries lourdes du premier traitement des produits miniers, agricoles et forestiers. Toutefois, les pays ont des évolutions différenciées. Le Brésil augmente la part des exportations industrielles, l'Argentine reste un grand exportateur de produits agricoles alors que pour le Chili les industries à fortes économies d'échelles jouent un rôle majeur. Autrement dit, la mondialisation s'accompagne de spécialisations, ce qui est cohérent avec la théorie classique des avantages comparatifs.

Ces spécialisations ne diffèrent guère de celles qui se sont installées dans les années 1990. L'accent est mis sur les activités utilisant des matières premières dont l'augmentation de la valeur introduit un stimulant supplémentaire. C'est par exemple le cas du soja argentin, dont les prix soutenus sont encore tirés vers le haut par les perspectives de production de biodiesel, ce qui justifie l'extension des cultures sur de nouvelles terres. De même, les industries minières du Chili affichent des plans d'accroissement de leur production et de d'exploitation de gisements considérés marginaux mais qui redeviennent intéressants dans un contexte de prix élevés. Au Brésil on doit noter les considérables avancées de la production énergétique au large des côtes pour fournir aux agriculteurs, aux industriels et aux consommateurs brésiliens les combustibles dont ils ont besoin. Ces développements intéressent avant tout les grands espaces de faible densité, où s'étendent les cultures d'exportation, les espaces océaniques, les régions rurales renouvelées par les grandes cultures et les cultures de qualité, ou encore des périphéries présentant un attrait paysager pour le tourisme, comme la Patagonie. Les centres urbains concentrent moins les fonctions productives que les activités d'organisation et de soutien à la production, mais aussi – surtout – de redistribution et de consommation.

Cette croissance en volume implique l'extension spatiale des productions et par conséquent l'amélioration des réseaux de transport et d'exportation, avec une tendance à la spécialisation des voies. Ainsi, en plus des autoroutes à péage, on peut noter l'ouverture de voies réservées pour le trafic des poids lourds, comme dans l'accès au port de Valparaíso, l'utilisation quasi exclusive des chemins de fer à longue distance pour le transport des marchandises et non plus des passagers, ou encore la construction de nouvelles conduites – ainsi on prévoit au Brésil la construction de deux canalisations pour transporter de l'éthanol vers les terminaux d'exportation du port de Santos.

La séparation des trafics, justifiée par des considérations techniques et de sécurité, fait que les infrastructures ne jouent plus le même rôle d'organisation des territoires. À la place de voies

de communications utilisées par tous, et notamment par le transport à longue distance, on voit se constituer des corridors plus ou moins fermés, réservés au passage. Les points de rupture de charge ont perdu leurs multiples fonctions sociales, à la fois pratiques et symboliques, telles ces gares désertes de la Pampa argentine, qui gardent à peine une valeur patrimoniale. Inversement, ces réseaux spécialisés traduisent concrètement la rencontre entre « les espaces territoriaux et les espaces globaux (ou transnationaux) » (Ghorra-Gobin, 2007)

Sur le plan idéologique, les discours insistant sur l'intervention de l'État ont retrouvé leur légitimité, ce qui a pu nourrir des interprétations sur un supposé « virage à gauche ». En fait, ces intervention de l'État, particulièrement au Brésil et au Chili, visent à accompagner un modèle de développement fondé sur les exportations, à offrir de bonnes conditions pour le commerce international, et à en corriger les effets pervers. Elles doivent donc s'adapter au panorama rapidement évolutif des activités productives qui reconfigurent en permanence les territoires.

2. Développement local et décentralisation.

D'une façon qui peut sembler paradoxale, en même temps que les activités économiques transforment les territoires par la succession rapide des formes de valorisation, les théories du développement insistent sur le développement local. « La matrice des agents qui contrôlent les facteurs de croissance [...] tend à se séparer toujours plus de la matrice sociale des agents locaux car les premiers sont en majorité des agents extérieurs au territoire en question » (Boisier, 2003). À partir des années 1990, les approches du développement local combinent les dimensions économiques, sociales et politiques – bien plus qu'environnementales – du développement et débouchent sur des recommandations pratiques et des éléments de politique publique pour garantir la meilleure insertion possible des territoires locaux dans la mondialisation.

Une première série d'interprétations, que l'on peut trouver chez l'économiste espagnol Antonio Vázquez-Barquero (Vázquez-Barquero et Madoery, 2001) met l'accent sur le surcroît de productivité obtenu localement par la contribution de quatre facteurs complémentaires : densité institutionnelle, organisation flexible de la production, innovation et diffusion de la connaissance, développement urbain (autrement dit aménagement du territoire). Ces quatre éléments, coordonnés politiquement, assurent aux capitaux locaux une plus forte rentabilité, attirant ainsi des investissements grâce à leur synergie. La version du développement local proposée par Antonio Vázquez Barquero est proche, jusque dans sa

présentation graphique, des théories de la compétitivité de Michael Porter, c'est-à-dire du management des entreprises et sur le plan pratique des expériences de l'Espagne des autonomies.

Sur le plan social et identitaire, José Arocena propose dès les années 1990 (Arocena, 1995). une lecture de la mondialisation comme tendance uniformisante de la modernisation, à laquelle il oppose les forces de résistance s'exprimant à l'échelon local. Pourtant, face aux dynamiques induites par la mondialisation, il lui paraît souhaitable de trouver les ressorts du développement local non dans le repli sur soi des sociétés locales mais dans leur articulation à la mondialisation. S'appuyant principalement sur des exemples européens, et surtout français, José Arocena préconise le renforcement des sociétés locales pour les aider à trouver les moyens de perdurer tout en s'articulant avec les forces de la mondialisation, pour passer « du culturel à l'économique ». Pour cela, il est nécessaire de reconnaître les différences entre territoires dans les processus d'intégration qui tendent à l'uniformisation, et de renforcer les niveaux locaux qui sont, en règle générale, faibles en Amérique latine.

Ce renforcement est également perçu comme une nécessité par Sergio Boisier, théoricien et praticien du développement et de la planification depuis les années 1970, qui propose une vision cognitive du développement local. Selon cette interprétation, pour répondre et s'adapter à un environnement toujours plus complexe au sens systémique, les territoires locaux et régionaux doivent à leur tour accroître leur niveau de complexité, c'est-à-dire faire progresser leur niveau de connaissance et leur accès à l'innovation, en s'appuyant notamment sur les universités régionales.

Ces trois visions conduisent à insister sur des éléments différents dans les stratégies de développement local : pour la première il s'agit de recommandations de politiques locales de soutien aux entreprises pour créer localement les meilleures conditions de rentabilité des capitaux en facilitant notamment les transferts de technologie. Il est possible de trouver ce type de démarche dans les grandes villes d'Amérique latine, où existent différents dispositifs censés favoriser l'innovation et son transfert vers les entreprises.

Pour la seconde, le développement local a pour préalable une consolidation des sociétés, afin qu'elles soient d'abord capables d'élaborer et de mettre en œuvre conjointement un projet territorial. Cela débouche logiquement sur des programmes focalisés sur les habitants, leur identité et les moyens de la renforcer, par exemple par la mise en valeur multidimensionnelle des patrimoines (Lavaud Letilleul, Negrete et Velut, 2005). Enfin la dernière version, sans négliger les aspects institutionnels, met au centre du dispositif de développement les capacités d'apprentissage localisées – et particulièrement les capacités des universités régionales.

Sur le plan pratique, ces recommandations, qui sont loin de former un ensemble cohérent viennent renforcer les propositions du nouveau régionalisme en Amérique latine. Comme le font remarquer Fernández, Amin et Vigil (2008), le nouveau régionalisme parvient en Amérique latine comme une synthèse entre différents courants de pensée, reprenant diverses approches du développement local, et les transformant en propositions politiques. L'accent est mis, sur une « plate forme commune qui ne présente pas une grande complexité : [...] elle repose sur le fait de donner priorité, d'abord analytique et ensuite politique, au volume et à la qualité des articulations coopératives entre les acteurs » (p. 29). Ces approches ont été véhiculées par différents groupes d'influence, et particulièrement certaines institutions internationales comme la CEPAL, la Banque interaméricaine de développement, la Banque mondiale, les Nations Unies, des organismes de coopération internationale comme l'agence allemande de coopération GTZ (*Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*) et des entités académiques.

Ces différents organismes transfèrent des recommandations et des pratiques inspirées de l'Europe, où elles faisaient sens, dans les années d'après l'Acte Unique, sur le thème de « l'Europe des régions ». Des politiques régionales fortes de la part de la Commission européenne et l'existence d'interlocuteurs régionaux de poids ayant réussi à s'affirmer face aux autorités centrales et aux acteurs privés rendait plausible cette version de l'intégration européenne. Mais si ce renforcement régional soutenu par les instances européennes faisait sens comme un moyen de passer outre les réticences des États, il n'en va pas de même en Amérique latine. Les acteurs locaux et régionaux sont loin d'avoir la même crédibilité et les mêmes moyens et les processus d'intégration n'ont pas mis en place de dispositifs de soutien aux territoires.

Pourtant, ces recommandations ont rencontré en Amérique latine un terrain fécondé par les aspirations à la décentralisation, comme un moyen de renforcer la démocratie et dans un contexte d'intégration régionale dans les meilleures années du Mercosur. Les années 1990 sont marquées par les tendances à la décentralisation qui vont dans le sens d'un renforcement de l'autonomie des entités existantes et de la création de niveaux territoriaux supplémentaires. Dans le cas chilien, les régions de planification héritées du régime militaire deviennent les cadres d'une décentralisation politique inspirée du système français, même si les régions restent dirigées par un intendant nommé par le président (ou la présidente) de la République qui dirige les services déconcentrés de l'État. Toutefois l'intendant assume un rôle politique croissant et doit composer avec un conseil régional formé de membres élus au suffrage indirect. En Argentine, c'est le niveau des provinces qui a été renforcé par la réforme

constitutionnelle de 1994, qui réaffirme solennellement leur autonomie dans le cadre fédéral. Gestionnaires de leurs propres budgets, les provinces argentines jouissent de plus d'autonomie que les régions chiliennes, même si la crise de 2001-2002 a donné au gouvernement fédéral les moyens et les arguments lui permettant de retrouver un certain contrôle financier. Au Brésil, c'est la constitution de 1988 qui met sur le même plan les trois niveaux – État, unités de la fédération, municipales. En Uruguay, la constitution de 1997 aboutit à l'élection des intendants de départements, qui étaient auparavant nommés. Dans les grandes villes (Buenos Aires, Montevideo), la décentralisation interne passe par la création de quartiers ou de districts pour faciliter l'intervention des citoyens dans les affaires de la cité. Il est donc possible d'identifier un mouvement de renforcement des collectivités locales préexistantes, qui acquièrent davantage d'autonomie par rapport aux niveaux centraux, suivant des modalités différentes entre pays en fonction de leurs architectures institutionnelles et de leurs traditions politiques. Renforcées, ces collectivités assument, à des degrés divers des compétences de planification de leurs territoires, impliquant la mise en œuvre de nouveaux outils de gouvernance pour aboutir à des consensus. Outre l'emblématique budget participatif de Porto Alegre, de nombreuses expériences ont été menées, mobilisant des techniques spécifiques de participation. En Argentine, plus de quatre-vingts provinces et municipales se seraient ainsi lancés dans l'élaboration de plans stratégiques entre 1993 et 2000. Pourtant, si l'on excepte les grandes régions capables de donner une impulsion forte aux processus de développement, comme par exemple l'état brésilien de São Paulo (40 millions d'habitants, soit plus que toute l'Argentine), la ville et la province de Buenos Aires, l'action de collectivités locales a été modeste. On peut faire l'hypothèse qu'elles fonctionnent principalement comme des lieux de débat et de construction de la légitimité politique de leurs nouveaux édiles, bien plus par l'application de différents outils de gouvernance et de participation, que comme des points d'ancrage des dynamiques économiques, qui, comme on l'a vu empruntent d'autres cheminements.

Les limites à l'efficacité des actions de développement impulsées par les gouvernements locaux ne doivent sans doute pas amener à remettre en cause l'ensemble des processus de décentralisation, mais plutôt à en mesurer plus justement la portée. Les contraintes qui pèsent sur les actions locales, tout particulièrement face aux caractéristiques des dynamiques économiques, les initiatives locales ne peuvent qu'infléchir localement les processus et sans possibilité de modifier les cadres macro économiques et les grands (des)équilibres sociaux. Elles ont sans doute un rôle à jouer face aux forces déstructurantes de l'économie mondialisée pour raccommoder les territoires, notamment sur le plan symbolique et identitaire. La

planification participative de Porto Alegre a alimenté beaucoup de réflexions, le plus souvent artisanes, sur les nouvelles formes de la citoyenneté: reste que les débats dans les assemblées populaires portaient sur les investissements d'amélioration du cadre de vie – éclairage public, entretien des trottoirs, infrastructures scolaires, parcs et jardins – qui sont sans nul doute une préoccupation majeure des habitants, mais pas nécessairement le creuset d'où pourraient sortir la refondation démocratique de la société brésilienne. La décentralisation et les discours sur le local aboutissent avant tout à renforcer et à légitimer l'autonomie politique de la sphère locale ou régionale, plus qu'à doter les gouvernements locaux d'une plus grande efficacité.

3. L'État et ses périmètres

La recomposition de l'action publique et sa territorialisation empruntent de nouvelles voies qui ont été jusqu'à présent assez peu étudiées, mais dont peut signaler quelques principes directeurs pour l'Argentine comme pour le Chili, au-delà des différences qui séparent les deux pays.

Tout d'abord la réintroduction de la variable environnementale dans les objectifs des politiques publiques, en cohérence avec l'affichage du développement durable comme objectif, conduit à privilégier des espaces présentant une cohérence environnementale plutôt que des circonscriptions politiques dont les limites ne sont plus pertinentes. Plusieurs pays latino-américains, comme le Brésil et le Chili, se sont ainsi lancés dans une politique de gestion par bassins versants. C'est un des points du programme du gouvernement de la présidente Michelle Bachelet (2006-2010) qui a reçu un début d'application. L'importance de la gestion des ressources en eau est sans doute plus grande qu'auparavant car la croissance économique entraîne davantage de prélèvements, si bien que la commission nationale de l'environnement a cherché à faire émerger un niveau supplémentaire de gestion. Sur un mode plus modeste, car elle ne représente pas les mêmes enjeux économiques directs, la biodiversité justifie également la création de nouvelles aires de gestion. L'Argentine s'essaie ainsi dans la province de San Luis à la réplique du modèle des Parcs naturels régionaux français, comme le Brésil dans le Pantanal. Dans différents pays, la création réserves de la biosphère suivant les recommandations du programme MAB de l'UNESCO conduit à définir de grands périmètres recoupant les unités administratives existantes pour y promouvoir développement et conservation par la concertation entre les acteurs. Ces territoires organisés autour d'un

problème apparaissent comme lieux de négociation censés faciliter la solution des conflits et la réorganisation du tissu social.

Le second point est le retour d'une certaine centralisation, notamment en Argentine. L'État central ou fédéral reprend en main un grand programme d'aménagement du territoire synthétisé dans un document prospectif pour l'Argentine du bicentenaire² qui s'ouvre sur la « la nécessité de récupérer l'État comme acteur primordial des processus de développement régional » et pour cela d'orienter les investissements publics vers les régions en retard. L'analyse du territoire argentin proposé par ce document amène à définir des espaces d'intervention recoupant les limites provinciales en fonction de leurs caractéristiques économiques, démographique et environnementales. Le plan d'investissement proposé, par contre, se décline par province – et a fait l'objet de négociations avec les gouvernements provinciaux – mais la stratégie nationale doit assurer la cohérence de l'ensemble, rassembler les différentes pièces du puzzle fédéral par delà les projets singuliers des territoires.

Le troisième dimension de réflexion, encore peu aboutie, concerne la nécessité de gérer dans leur ensemble des métropoles divisées en de nombreux municipales. Même si les résistances politiques sont très fortes de la part de maires jaloux de leurs prérogatives, il existe cependant des avancées. En Argentine, c'est le gouvernement de la ville de Buenos Aires qui s'est lancé dans une réflexion sur la métropole en s'efforçant d'y associer les municipales de la région métropolitaine. La participation de ces derniers a été limitée, mais l'initiative a cependant permis de faire émerger des priorités communes. Au Chili, le gouvernement national ne souhaite pas voir s'installer un maire du grand Santiago qui acquerrait inévitablement un poids politique pouvant faire de l'ombre aux autorités centrales. En revanche, la crise du transport à Santiago en 2007 a conduit à révéler le défaut de connaissance des mobilités et à concentrer l'action du ministre des transports sur la métropole. L'entrée est apparemment technique, mais les multiples enjeux qui se nouent autour des mobilités rendent la mission très politique, puisqu'il s'agit d'arbitrer entre des groupes d'usages, d'entrepreneurs du transport, de chauffeurs, de prendre en compte les problèmes de circulation et de pollution, de négocier avec le parlement et les bailleurs de fonds internationaux – et en fin de compte de garantir que les réseaux du transport public donnent à la métropole la cohésion suffisante pour fonctionner. Ces différentes initiatives qui s'accompagnent de la redéfinition des territoires d'intervention font généralement intervenir plusieurs niveaux. Il ne s'agit pas purement et simplement d'une recentralisation, mais de nouvelles modalités d'intervention de l'État qui propose ou impose

² 1816-2016 Argentina del bicentenario, plan estratégico territorial, Ministerio de Planificación federal 2008.

de nouveaux périmètres de gestion ou d'intervention, mais doit composer avec les niveaux subnationaux pour parvenir à ses fins. Cette démarche laisse largement de côté ce qui avait été un thème fort pendant toute la décennie 1990, à savoir l'intégration régionale. Ce sont plutôt des processus nationaux qui sont privilégiés, à la recherche de nouvelles articulations entre espaces de gestion ou de représentation existant et propositions de nouveaux périmètres, le tout sur fond de légitimation de l'intervention publique. On peut pointer en regard les difficultés d'une intégration supra nationale, qui n'est plus prioritaire dans les agenda de politique internationale, mais souligner aussi de timides avancés pour connecter, de part et d'autre des frontières, des espaces de développement durable. C'est par exemple le cas du corridor écologique des Yungas argentine, ou encore des deux réserves de la biosphère créées par l'Argentine et et le Chili sur les versants des Andes tempérées.

Conclusion

La question des territoires du développement est loin d'être close, mais elle s'est déplacée. Si le modèle de croissance économique dans la mondialisation repose sur les mêmes activités qu'auparavant et présente par conséquent les mêmes exigences. L'émergence économique implique des tensions sociales et environnementales qu'il est nécessaire de gérer pour diminuer la vulnérabilité des modèles de développement. La prise en compte des données environnementales amène à repenser l'action de l'État et des collectivités locales renforcées autour de nouvelles mailles d'intervention, de concertation et de développement.

La mise en oeuvre du développement durable reste encore du domaine de l'objectif de long terme, ou si l'on préfère de l'utopie, mais elle justifie déjà à un travail, pas toujours exempt d'arrière-pensées, sur la réorganisation des circonscriptions de gestion. De nouvelles références sont mobilisées pour justifier ces créations et repenser l'intervention de l'État aux différents niveaux, comme coordinateur dans une gouvernance multi-niveaux. Ce processus encore peu étudié de façon systématique, mais il ne dispose pas non plus d'un corps doctrinaire stabilisé pour justifier et orienter les initiatives, au-delà de l'invocation au « ré-échelonnement » (*rescaling*, Brenner, 2004) des niveaux de gouvernement, pensé principalement à partir du cas européen. Il s'agit là d'un beau champ d'exploration, à la fois théorique et pratique : le laboratoire latino américain de la mondialisation n'a rien perdu de son intérêt.

Bibliographie

- Antheaume, Benoît and Giraut, Frédéric (eds), 2005, *Le territoire est mort. Vive les territoires !*, Paris, Editions de l'IRD.
- Arocena, José, 1995, *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*. Caracas, Nueva sociedad.
- Boisier, Sergio, 2003, *El desarrollo en su lugar (el territorio en la sociedad del conocimiento)*, Santiago, Universidad Católica de Chile.
- Brenner, Neil, 2004, *New state spaces*, Oxford, Oxford University Press.
- Cunnil Grau, Pedro, 1995, *Transformaciones del espacio geohistórico latinoamericano 1930 – 1990*, México, Fondo de Cultura económica,
- Denis, Pierre, 1927, *Amérique du Sud*, Paris Armand Colin.
- Fernandez, Víctor, Amin, Ash et Vigil José Ignacio (eds), 2008, *Repensando el desarrollo regional, Contribuciones globales para una estrategia latino americana*, Santa Fe, Universidad nacional del Litoral.
- García Delgado Daniel et Noretto Luciano (eds.), 2006, *El desarrollo en un contexto posneoliberal*, Buenos Aires, FLACSO.
- Ghorra-Gobin, Cynthia, (dir) 2007, *Dictionnaire des mondialisations*, Paris, Armand Colin.
- Lavaud-Letilleul Valérie et Velut Sébastien, Valparaiso (Chili) : la portée de l'inscription au Patrimoine mondial de l'humanité face aux logiques touristiques locales et régionales.
- Lazarroti, Olivier et Violier, Philippe (dir.) *Tourisme et Patrimoine. Un moment du Monde*, Presses de l'Université d'Angers, Angers, 2007, p.141-153.
- Mesclier Evelyne Lombard Jérôme et Velut Sébastien, 2005, : La mondialisation objet géographique.in *La mondialisation côté Sud*, Paris, Éditions de l'IRD, p. 13-41
- Sgard, Jérôme, 2002, *L'économie de la panique, faire face aux crises financières*, Paris, La Découverte.
- Théry, Hervé, 2007, article « Territoire » in Ghorra-Gobin, 2007, p. 365-370.
- Vazquez-Barquero Antonio et Madoery, Oscar, (eds) 2001, *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Rosario, Homo Sapiens.
- Védrine, Hubert, 2008, *Continuer l'histoire*, Paris, Flammarion.
- Velut, Sébastien, 2005, « Territoires de la régulation au chili et en Argentine » , *Bulletin de l'association des géographes français*, 4, p. 470-482

Velut, Sébastien, 2007, *Mondialisation et développement territorial en Amérique latine*, Habilitation à diriger des recherches, Université de Paris 3.

Williamson, John, *Latin America Adjustment : How much has happened*, Washington, Institute for International Economics.