



HAL
open science

Rôle du Plan Regulador Comunal dans les relations entre les acteurs du périurbain de Melipilla (Chili) : leçons sur la gouvernance territoriale

Gerardo Ubilla-Bravo, Eduardo Chia

► To cite this version:

Gerardo Ubilla-Bravo, Eduardo Chia. Rôle du Plan Regulador Comunal dans les relations entre les acteurs du périurbain de Melipilla (Chili) : leçons sur la gouvernance territoriale. 54ème Colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française (ASRDLF), Association de Science Régionale de Langue Française (ASRDLF). FRA.; European Regional Science Association (ERSA). GRC., Jul 2017, Athènes, Grèce. 10.5281/zenodo.832007 . halshs-01558726

HAL Id: halshs-01558726

<https://shs.hal.science/halshs-01558726>

Submitted on 9 Jul 2017

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License



European Regional Science Association, Greek section [ERSA-GR]



Association de Science Régionale De Langue Française [ASRDLF]

**"Les défis de développement pour les villes et les régions
dans une Europe en mutation"**

5-7 juillet 2017, Université Panteion, Athènes, Grèce

**RÔLE DU PLAN REGULADOR COMUNAL DANS LES RELATIONS
ENTRE LES ACTEURS DU PERIURBAIN DE MELIPILLA (CHILI) :
LEÇONS SUR LA GOUVERNANCE TERRITORIALE**

Gerardo UBILLA-BRAVO, Université Paul-Valéry Montpellier III, UMR Innovation INRA

Eduardo CHIA, UMR Innovation INRA-CIRAD

Contact : gerardo.ubilla_bravo@yahoo.fr

Résumé

Au Chili, le *Plan Regulador Comunal* (PRC) est un instrument qui joue un rôle central dans la régulation des aires urbaines et périurbaines, ainsi que dans les relations entre les acteurs locaux, régionaux et nationaux. L'objectif du PRC aborde la définition et la régulation des limites urbaines, de l'occupation du sol et des réseaux viaires. Néanmoins, le PRC n'a pas nécessairement une vision partagée du territoire. La gouvernance peut nous aider à comprendre les divers intérêts des acteurs sur le territoire. D'un point de vue académique, aucune étude n'examine de manière précise la gouvernance territoriale des aires périurbaines au-delà des aires métropolitaines au Chili. Notre recherche vise à combler cet écart en portant un regard sur les rapports entre les acteurs dans les aires périurbaines. Ainsi, nous analysons les pratiques relationnelles du système d'acteurs de l'aire périurbaine de Melipilla autour du PRC. À partir de l'analyse des entretiens, nous identifions six types des relations engendrées dans le PRC.

Mots clés

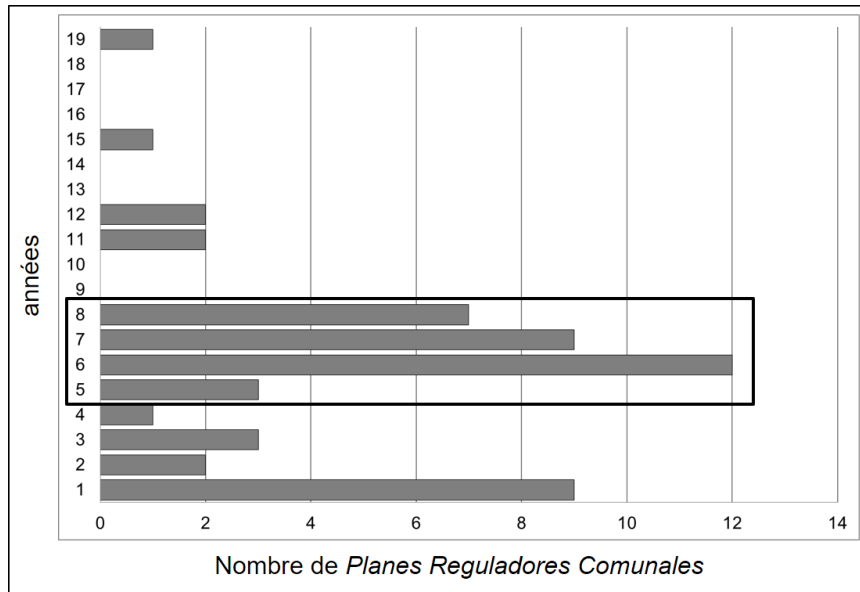
Chili, gouvernance territoriale, relation entre acteurs, périurbain, Plan Regulador Comunal, Melipilla.

1 Introduction

1.1 Néolibéralisme et leurs conséquences au Chili

Depuis le coup d'État de 1973, le Chili a expérimenté des changements économiques, politiques, sociaux et environnementaux importants. Ces changements se sont développés à travers la libération des marchés de ressources naturelles, la privatisation de l'éducation et notamment de la santé. Ceci a augmenté l'asymétrie de richesse (Agostini & Brown, 2007; PNUD Chile, 2017a) et de pouvoir entre les différentes catégories d'acteurs de la société (Pizarro, 2005; PNUD Chile, 2017b). Ainsi, l'État a cessé d'être le principal décideur. L'un des effets des politiques publiques de la dictature a été la libération du marché foncier du Ministère de Logement et l'Urbanisme (MINVU, 1979). Cette politique est à l'origine de la forte augmentation du taux de l'urbanisation, tant autour des grandes villes que des villes de taille intermédiaire.

Les différents acteurs de la société (élus, habitants, agents de l'État, entrepreneurs) ont des intérêts et des objectifs différents par rapport au territoire. Cette situation représente un enjeu dans les aires périurbaines d'Amérique Latine (Allen, 2003) en raison des difficultés rencontrées pour la planification sans instrument permettant de rapprocher les différents intérêts. A partir de la dictature au Chili, le *Plan Regulador Comunal* (PRC) est un instrument qui joue un rôle central dans la régulation des aires urbaines et périurbaines ainsi que dans les relations entre les acteurs locaux, régionaux et nationaux. Le PRC aborde la définition et la régulation des limites urbaines, de l'occupation du sol et des réseaux viaires. Néanmoins, le PRC n'a pas nécessairement une vision partagée du territoire (Ubilla Bravo, 2015a). Par rapport à la situation indiquée, d'autres études montrent que la durée d'approbation des PRC ont pris plus du temps que ce qui avait été planifié. En général, les PRC devraient être approuvés dans un délai d'un an et demi ou deux ans, mais le temps moyen d'approbation est de plus de six ans (Giménez & Ugarte, 2014). La Figure 1 (Giménez & Zamorano, 2013) montre les années d'approbations des PRC au Chili où on observe que la moyenne se trouve autour de six ans.



Source : élaboration des auteurs à partir de Giménez & Zamorano (2013).

Figure 1 : Démarche d'élaboration et/ou modification des *Planes Reguladores Comunales* selon l'année d'approbation

1.2 Problématique : relation entre les acteurs du périurbain au Chili

Au Chili, quelques recherches ont été réalisées sur la croissance urbaine des grandes villes (Miranda, 1997), ainsi que sur la gouvernance des aires métropolitaines (Zunino, 2004). Cependant, aucune étude n'a encore examinée de manière précise la gouvernance territoriale des aires périurbaines au-delà des aires métropolitaines (Ubilla-Bravo, 2016).

Notre recherche vise à combler cet écart en portant un regard sur les rapports des acteurs dans les aires périurbaines. Nous examinons un cas qui aiderait à comprendre ce type de rapport entre acteurs comme proposé par Chia et al. (2008). Ainsi, nous posons la question des pratiques relationnelles du système d'acteurs de l'aire périurbaine de Melipilla autour du PRC. Nous étudierons la trajectoire de la dernière modification du PRC de Melipilla.

2 Méthode de la recherche

2.1 Collecte des données

Dans cette recherche il existe deux types de collecte des données. Le premier type repose sur le contexte historique de l'instrument PRC et le deuxième consiste en des entretiens effectués auprès des acteurs dans le terrain.

En ce qui concerne le contexte historique, la collecte repose sur des données et des informations secondaires provenant de différentes sources. Nous avons considéré des documents légaux de la Bibliothèque du Congrès National du Chili et du site web www.observatoriourbano.cl, où se trouvent les lois et décrets liés au PRC et à la participation citoyenne. En outre, nous avons compilé les actes des sessions ordinaires et extraordinaires du Conseil Communal de Melipilla et de la presse écrite.

Le travail de rassemblement des données a été mené entre juillet et septembre 2016, où on a interviewé 23 acteurs de la gouvernance territoriale du périurbain comme proposé par Bryant (1995). La plupart des acteurs interviewés ont participé dans le projet de la dernière modification du PRC de Melipilla durant la période d'octobre 2013 à décembre 2015. Nous définissons situation de gestion (Girin, 1990) comme le système d'action des acteurs intervenant dans cette période, c'est l'unité d'analyse temporelle.

Nous adoptons une approche qualitative en considérant une étude de cas pour cette recherche. On a utilisé l'échantillonnage non probabiliste pour choisir les interviewés pour correspondre à un étude de type exploratoire (Mejía Navarrete, 2000). Nous soulignons que cette recherche est exploratoire parce qu'il n'y a pas d'autre étude en tant que telle au Chili, nous mettons en évidence que ce travail est pionnier.

Ultérieurement, on a effectué des entretiens semi directifs (Longhurst, 2010). Les entretiens sont structurés en trois temps. Le premier temps concerne l'activité de l'interviewé : quelle est sa profession, son occupation ; le lieu où il travaille ou habite ; les fonctions qui développe pour l'organisation. Dans un deuxième temps, on a mis en évidence l'intervention de chaque acteur dans la participation au projet de modification du PRC. Dans un troisième et dernier temps, on a posé une question ouverte où l'interviewé pouvait ajouter d'autres idées s'ils le souhaitaient.

2.2 Analyse des données

Pour l'analyse des données nous avons utilisé deux techniques qualitatives. La première aborde l'analyse historique contextuelle (ou séquentielle) et la deuxième est l'analyse de contenu.

L'analyse historique contextuelle (Mucchielli, 2009) ou séquentielle vise à décrire et mettre en rapport l'évolution des approbations et des modifications du PRC de Melipilla. Pour cela, on se base sur les différents documents officiels de l'échelle locale (actes des sessions ordinaires et extraordinaires du Conseil Communal de Melipilla) et d'autres documents de l'échelle régionale (le cas du *Plan Regulador Metropolitano de Santiago*) et nationale (le cas de la Loi de participation citoyenne). Nous avons aussi considéré l'analyse de la presse écrite. La deuxième technique traite des relations entre les acteurs par rapport à la dernière modification du PRC de Melipilla. Nous nous inscrivons dans la classification développée par Pires (1997) qui remarque que pour les études qualitatives, le chercheur peut utiliser l'échantillonnage par cas unique. Ce type d'échantillonnage permet d'utiliser trois critères selon : le moyen, l'institution et l'aire géographique. De cette manière, nous proposons une classification de quatre catégories d'acteurs (voir détail dans le Tableau 1) comprenant l'appartenance au secteur public ou privé, ainsi que leur échelle géographique d'intervention¹ (Bryant, 1995; Doyon & Deroo, 2014; Wehn et al., 2015).

Nom de la catégorie	Échelle	Espace géographique d'intervention
Catégorie 1 : acteurs de ministères	Nationale	Chili
Catégorie 2 : acteurs de services publics régionaux	Régionale	Région Métropolitaine de Santiago
Catégorie 3 : acteurs de la mairie	Locale	Commune de Melipilla
Catégorie 4 : habitants et entrepreneurs	Locale	Aire périurbaine de la ville de Melipilla

Tableau 1 : catégories d'acteurs selon leur échelle et leur espace géographique d'intervention

¹ Nous avons abordé la définition de cette catégorisation de l'échelle géographique en se reposant sur les recherches de Bryant (1995) ; Doyon & Deroo (2014) ; Wehn et al. (2015).

Après avoir catégorisé les acteurs, nous avons utilisé trois grilles d'analyse pour le déroulement des entretiens. La première correspond au travail de Rey-Valette *et al.* (2014) pour examiner les interactions entre les acteurs en prenant compte leurs objectifs et controverses entre eux. Ensuite, nous avons considéré les critères de Dumont (2012) : (i) les relations entre les différents acteurs qui sont publics ou privés ; (ii) les rapports de pouvoir entre le niveau local et les services publics supérieurs ; (iii) la capacité des acteurs à travailler ensemble ; (iv) l'existence d'un réseau. Bryant (1995) propose un modèle nommé dynamique de localités, où il identifie sept éléments : acteurs, objectifs, actions, réseaux, organisation, orientation et contexte. Ces trois grilles d'analyse aident à répondre à la question de recherche. En outre, nous avons ajouté une grille pour évaluer la participation des acteurs en prenant les références de Wehn *et al.* (2015).

Nous avons interprété les données qualitatives en utilisant les idées des interviewés grâce à la technique analyse de contenu (López Noguero, 2002). Nous examinerons les connaissances des acteurs à partir des pratiques dans le cadre du projet de la modification du PRC. Nous admettons que chaque acteur est porteur d connaissance et est, par définition, actif. Ensuite, nous identifierons les relations entre les acteurs à l'aide des données qualitatives et nous proposerons des catégories *a posteriori* (Morange & Schmoll, 2016). Celles-ci sont modélisées et analysées dans les résultats de cette recherche. Elles se fondent sur les relations entre les acteurs du périurbain autour du projet de la dernière modification du PRC de Melipilla 2013-2015.

2.3 Sélection du terrain d'étude

Nous aborderons cette recherche à l'aide d'une étude de cas. Pour cela, nous avons choisi l'aire périurbaine de la ville Melipilla (voir Figure 2) qui se localise vers l'ouest de la Région Métropolitaine de Santiago (RMS) du Chili. En considérant les éléments décrits dans l'introduction, nous proposons deux critères pour le définir : (i) une forte croissance de la surface urbaine et de sa population dans l'aire périurbaine (Ubilla Bravo, 2013; Ubilla Bravo *et al.*, 2012) et la mise en évidence du phénomène de la périurbanisation (Ubilla Bravo, 2015b), puis (ii) le poids important du niveau national (centralisation) sur les instruments de régulation urbaine (Ubilla Bravo, 2007, 2013, 2015a).

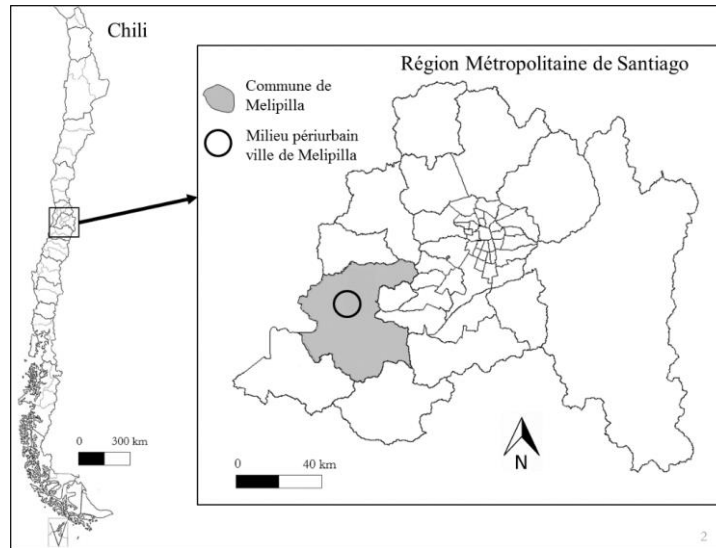


Figure 2 : Terrain d'étude, aire périurbaine de la commune de Melipilla, Chili

3 Résultats

3.1 Démarche de la dernière modification du PRC de Melipilla

Dans cette partie nous analysons la démarche de la dernière modification du PRC de Melipilla d'octobre 2013 à décembre 2015. Nous considérons la prise de décision des autorités nationales, régionales et locales pour mener la nouvelle modification comme le début de cette analyse (voir Figure 3). En outre, à partir de décembre 2012, on remarque un changement des autorités locales (maire et conseil communal) en raison des élections locales. Ce changement a impliqué la transition d'un maire menant une politique de droite à un maire orienté vers une politique de centre-gauche.

En novembre 2013, la presse rend public la nouvelle en indiquant qu'une entreprise consultante prend a été désignée pour réaliser le travail du projet de modification du PRC et dont la durée serait d'un an. Ainsi, le projet de la modification du PRC de Melipilla commence par le diagnostic territorial (étape 1) mené par l'équipe de consultants auprès des professionnels de la Secrétariat Régional Ministériel de Logement et de l'Urbanisme (SEREMI VyU) de la RMS et de la mairie de Melipilla. En janvier 2015 le premier atelier de participation

publique² du projet de PRC se développe avec la population locale pour réviser le diagnostic territorial (étape 2). Trente-sept personnes ont participé à cette activité avec l'objectif d'identifier les éléments spatiaux suivants : (i) le centre ou les centres, (ii) les lieux et les éléments précieux devant se protéger, (iii) le système de mobilité et de connectivité, (iv) les espaces pour le loisir, (v) les problèmes et les risques naturelles, (vi) l'infrastructure et l'équipement collectif requis et (vii) les visions de développement futur et les changements souhaités de la part de la population. La presse diffuse l'atelier pour informer à toute la population le travail fait ce jour-là. En général, la participation a consisté à écouter l'introduction des autorités locales, pour ensuite suivre les instructions de l'équipe de consultants et finalement remplir une enquête en vue d'un débat des résultats des enquêtes par groupes.

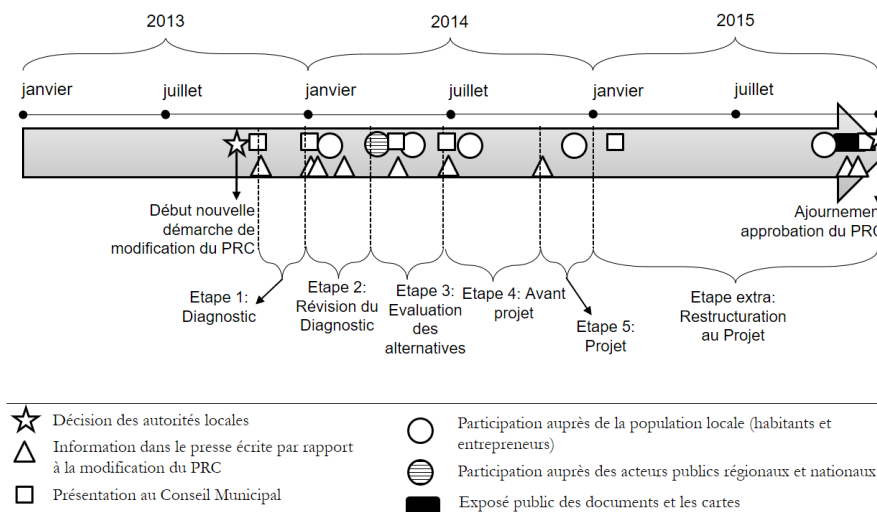


Figure 3 : Démarche de la dernière modification du PRC de Melipilla

La deuxième rencontre de participation publique a eu lieu entre fin avril et mi-mai de 2014. L'objectif était d'évaluer les alternatives. Cette étape se développe dans le cadre de l'Évaluation Environnemental Stratégique (EAE) promulguée par la Loi N° 20.417 (2010). Il y a eu deux types de travail participatif. Le premier comprend des réunions auprès des acteurs publics du niveau régional et national. Vingt-sept professionnels des services suivants ont participé : environnement, agriculture, régulation urbaine, travaux publics, développement régional et territorial. Dans les réunions, les acteurs ont fourni des informations sur les politiques, plans et projets qui avaient une incidence sur le territoire communal. De cette

² L'équipe de consultants auprès du maire ont envoyé lettres d'invitation aux conseils de quartier et aux entrepreneurs pour chaque atelier de participation publique. Ils ont aussi utilisé deux moyens de diffusion : la radio et la presse locale.

façon, les acteurs ont révisé les projections de la planification territoriale de ces services publics pour compléter le diagnostic territorial et pour évaluer les alternatives d'occupation du sol. Le deuxième type de travail a été un atelier auprès de la population locale. Vingt-six personnes ont participé autour de deux objectifs : (i) analyser les résultats de l'étape de diagnostic, (ii) évaluer les différentes alternatives de structures territoriales. Ainsi la communauté participante a évalué les différents choix proposés et ils ont aussi complété les idées des acteurs régionaux. Dans cette étape, l'équipe de consultants a fait un exposé des résultats préliminaires aux membres du conseil communal.

A la fin de juillet 2014 le travail se développe auprès de la population locale dans le cadre de l'étape 4 : avant-projet. Dans l'atelier trente-huit personnes ont participé et l'objectif était de donner son avis sur des fiches et cartes liées à la régulation et aux normes de l'occupation du sol ainsi que sur le réseau viaire. De cette manière, les participants ont révisé et ont discuté la proposition faite par l'équipe de consultants par rapport à l'urbanisation de l'aire périurbaine. En octobre 2014 l'étape 5 (projet) a commencé pour se terminer en décembre 2014 où se développe le quatrième atelier de participation auprès de la communauté. L'équipe de consultants a présenté la proposition finale de la modification du PRC en prenant en compte les commentaires des participants. Nous soulignons que certains acteurs ont d'ailleurs présenté d'autres idées pour changer cette dernière proposition de l'équipe de consultants. Finalement il n'a pas eu d'accord entre certains acteurs locaux et la proposition soutenu par la mairie.

En décembre 2014 le travail de l'équipe de consultants s'est terminé en fournissant tous les documents réalisés dans la période du projet. Cependant, le projet de modification du PRC de Melipilla n'a pas pu être terminé à cause de l'opposition de certains habitants qui étaient en désaccord avec la proposition du Plan. De cette manière, nous ajoutons une nouvelle étape qu'on intitule « restructuration au projet » (voir Figure 3), où il est question d'un travail particulier auprès des acteurs opposants. En février 2015, le conseil communal a discuté cette situation et a décidé de résoudre les problèmes auprès de la population opposée au projet. En novembre 2015 une audience publique s'est constituée pour montrer les nouveaux résultats. Fin 2015, trois articles de la presse écrite ont communiqué sur la disponibilité des documents et des cartes du projet PRC qui sont consultables de manière publique (du 12 novembre 2015 au 11 décembre 2015). En outre, dans ces nouvelles le maire de Melipilla (période 2012-2016) remarque d'abord que le projet de modification du PRC se trouvait dans la dernière étape (en

novembre). Néanmoins, le maire a ensuite reconnu que le projet comportait des erreurs persistantes (en décembre).

Dans l'acte 100 de la session extraordinaire de l'honorable conseil communal de Melipilla, le maire et les conseillers approuvent l'ajournement de la dernière modification du PRC.

En guise de fin de cette partie, nous soulignons qu'au moment de la prise des entretiens entre juillet et septembre 2016, plusieurs acteurs interviewés remarquent que la modification du PRC n'a pas été approuvée. De même, à la mi-2017 elle n'a pas encore été approuvée et il n'y a pas d'avancée. Il est à noter que les élections locales qui ont lieu fin octobre 2016 ont permis à un nouveau maire de prendre ses fonctions à Melipilla avec une orientation politique opposée à celui de la période 2012-2016.

3.2 Types de relations entre les acteurs autour au PRC de Melipilla

La révision du PRC fait apparaître différents types de relations entre les acteurs. Ces relations peuvent permettre ou limiter le changement de l'usage du sol selon les décisions des acteurs dans le projet de modification. À partir de l'analyse des entretiens, nous identifions six types des relations engendrées dans le PRC. Ces pratiques relationnelles sont : (i) la direction, (ii) l'inclusion, (iii) l'exclusion, (iv) l'auto exclusion, (v) l'opposition et (vi) le refus. Par la suite, nous caractérisons chaque relation selon leurs attributs.

La direction est le premier type de relation identifié dans le cadre de la modification du PRC de Melipilla. Nous observons une concentration autour des acteurs du secteur de logement et de l'urbanisme : le MINVU, la SEREMI VyU et *asesoría urbana*. Le rapport est vertical et renvoie aux instructions du niveau national vers le niveau local pour coordonner le projet du PRC. Cette situation permet de vérifier la centralisation de la prise de décisions dans toutes les échelles géographiques. Les agents publics du niveau national décident quand et comment investir des ressources pour présenter un appel d'offre de projet. L'équipe de fonctionnaires de la SEREMI VyU joue aussi un rôle important en donnant des instructions au niveau local : premièrement au maire en le prévenant les délais de l'appel d'offre du projet, ensuite à *asesoría urbana* en indiquant le règlement de la procédure, et finalement avec l'équipe de consultants pour définir la démarche du projet. Ce type de relation se développe dans l'étape préalable à la modification du PRC de Melipilla (appel d'offre du projet) et dans l'étape 1 concernant le diagnostic territorial de la commune.

L'inclusion des acteurs à la modification du PRC est la deuxième catégorie des relations entre eux. Nous identifions trois motifs pour le développement de l'inclusion : (i) communication et participation, (ii) innovation institutionnelle, (iii) intérêt personnel, lobby. Le premier motif de l'inclusion repose sur la communication de certains acteurs pour inviter à la population locale à participer aux ateliers de travail collectif. Cette relation se développe dans les étapes 2, 3 et 4 du projet de modification du PRC. Nous y soulignons le rôle central qui joue l'équipe de consultants, car ils se chargent de toutes les activités liées aux appels à la participation. En premier lieu, l'équipe de consultants coordonne la méthodologie avec les agents employés par la SEREMI VyU (niveau régional), le maire et *asesoría urbana* (niveau local). Ensuite les consultants invitent à tous les acteurs politiques locaux (conseillers communaux), les entrepreneurs et les habitants concernés par la modification du PRC. Le deuxième motif se base sur l'innovation institutionnelle. Ici nous remarquons le rôle d'un autre instrument : l'évaluation environnementale stratégique (EAE, par ses sigles en espagnol), qui requiert la participation des services publiques régionales dans les instruments de régulation urbaine (parmi eux le PRC). Nous signalons l'innovation institutionnelle parce que c'est la première fois que la méthodologie de l'EAE est mise en œuvre dans le cas de Melipilla, puisque la Loi a été approuvée en 2010 et les premiers documents méthodologiques ont été publiés en 2013. Comme analysé dans la relation de direction, l'équipe de consultants joue à nouveau un rôle central avec les invitations et ils exercent le leadership des relations d'inclusion. La SEREMI MA soutient aussi à l'équipe de consultants et ils coordonnent ensemble l'atelier avec les acteurs régionaux : GORE RMS, SEREMI OOPP, SEREMI AG et la SEREMI VyU. D'ailleurs, les agents techniques du MINVU et du Ministère MA indiquent respectivement au niveau régional la procédure du travail à partir de la Loi 20.417 de 2010. Ce cas s'applique uniquement pour l'étape 3 qui se rapporte avec la sélection des alternatives. Le troisième motif est l'intérêt personnel des promoteurs immobiliers. Ils s'impliquent dans la modification du PRC en faisant du lobbying auprès des autorités politiques du niveau régional et local. Les promoteurs immobiliers ne participent pas directement aux ateliers convoqués, mais ils jouent un rôle en articulant des réseaux auprès des conseillers régionaux, la SEREMI VyU, les maires, les conseillers communaux. Par la suite, les autorités intègrent aux agents techniques pour les mettre en contact avec les promoteurs immobiliers. Les entrepreneurs immobiliers incluent le maire avec l'objectif de connaître le modèle de croissance urbaine. De cette manière, ils peuvent commencer la démarche d'achat de propriétés foncières en visant les zones pavillonnaires.

L'exclusion est le troisième type de relations identifiées dans cette recherche. L'équipe de consultants n'y convoque pas à certains acteurs à participer dans les ateliers en considérant la stratégie méthodologique. Plusieurs acteurs n'ont pas été convoqués dont certains habitants de Melipilla ainsi que des fonctionnaires de la mairie, en particulier ceux de l'unité de développement local et projets d'investissement. Quelques habitants de la ville de Melipilla n'ont pas été convoqués à cause de la quantité d'invités, car l'équipe de consultants a envoyé 500 lettres et la population totale dépasse ce numéro. Le critère de sélection a privilégié les dirigeants des *juntas de vecinos* (conseils de quartiers), ce qui implique une priorisation et une réduction du numéro des convoqués. Néanmoins, il est à noter que l'équipe de consultants a communiqué à la population des ateliers via radio et sur la presse locale selon les interviewés. Le cas de l'exclusion des autres fonctionnaires de la mairie est différent puisque la décision se fonde sur les objectifs et les fonctions de chaque unité. La *asesoría urbana* est l'unité dans la mairie chargée techniquement du suivi du projet PRC. Si on fait une autre lecture, nous pourrions nous demander pourquoi les agents du développement local et des projets d'investissement ne sont pas invités, peut-être avec leur participation pourrait améliorer l'articulation des politiques locales. De cette façon nous demandons : quelle est la relation entre le PLADECO et le PRC ? quelles sont leurs ressemblances, leurs différences ?

Contrairement à la relation précédente, l'auto exclusion est une décision de chaque acteur de ne pas participer dans le projet de modification du PRC. D'un côté nous trouvons l'auto exclusion au niveau local, où quelques conseillers, entrepreneurs et habitants n'ont pas participé. D'un autre côté nous identifions l'auto exclusion au niveau national et régional. Les entrepreneurs ne participent pas aux ateliers car ils ne trouvent pas d'intérêt dans les discussions au sein du travail participatif, ils préfèrent discuter directement avec les autorités locales. Les conseillers locaux n'ont pas assisté aux ateliers parce que l'équipe de consultants leur a montré le bilan du travail après chaque étape. Pendant que quelques conseillers sont allés aux réunions auprès de la population locale pour observer le progrès de la participation et de la méthodologie, il y avait d'autres conseillers qui attendait les sessions ordinaires et extra ordinaires du conseil communal. Les cas de la population locale est important car ceux qui n'ont pas voulu participer aux ateliers ont montré une opposition au projet. Le détail s'explique dans le paragraphe suivant. L'auto exclusion du niveau national se fonde particulièrement sur le fait qu'ils délèguent leurs fonctions aux agents techniques régionaux pour participer aux modifications du PRC. Les institutions du niveau national qui n'ont pas assisté sont : SUBDERE, MOP et MINAGRI. Dans le niveau régional nous trouvons le CORE RMS

qui participe à la demande des communes, mais qui ne considère pas l'initiative personnelle. Le cas de Melipilla n'a eu aucun membre du CORE accompagnant ou soutenant la démarche de modification du PRC.

Le cinquième type de relation est l'opposition. Dans cette situation les acteurs centraux sont quelques habitants qui ont manifesté une position contraire aux objectifs du PRC. L'opposition s'est développée dans l'étape 5 et l'étape extra (restructuration du projet). Ici, il y a trois catégories d'acteurs récepteurs : d'autres habitants favorables au projet, l'équipe de consultants et le maire. L'opposition aux autres habitants repose sur la délégitimation. Comme indiqué, les habitants qui ont participé étaient les leaders des *juntas de vecinos*. Cependant, quelques habitants (les opposants) ne validaient pas l'avis des autres habitants (favorables au projet). Ils ont indiqué que personne ne les avait pas convoqués et ils n'étaient pas d'accord avec l'appel dirigé vers les leaders des *juntas de vecinos*. De cette manière, les opposants ont délégitimé les habitants qui avaient assisté aux ateliers. L'opposition envers le maire et envers l'équipe de consultants se rattache au développement du travail participatif du projet. Les opposants ont remarqué qu'ils n'étaient pas d'accord avec la proposition faite et par conséquent, ils n'ont pas validé les résultats.

Le refus est la conséquence de la relation préalablement analysée. Cette relation entraîne la décision d'ajournement de l'approbation du projet de modification du PRC de la part du maire et du conseil communal en décembre 2015. Le refus est émis par quelques habitants opposants qui ont assisté à certaines sessions du conseil communal pour manifester leur mécontentement vis-à-vis le projet. Ils ont demandé aux autorités politiques de ne pas approuver la modification. Nous y observons le pouvoir de quelques-uns pour briser la tendance et réussir l'ajournement de l'approbation du PRC. Par la suite nous interprétons les faits remarquables et ce que les relations impliquent aux modes de gouvernance.

4 Discussion et conclusion

4.1 Temporalité des relations et des rôles d'acteurs

Avec les résultats, nous observons plusieurs relations entre les différents acteurs du périurbain de Melipilla, plus précisément dans le cadre de la formulation du PRC. Nous y apercevons une temporalité dans le développement des différents types de relations fondés sur les objectifs et

les intérêts des acteurs. De cette façon, nous remarquons un changement des relations selon l'échelle géographique. Au début la relation de direction ou domination du niveau national au niveau local que nous appelons centralisation s'est mis en œuvre, tandis qu'à la fin de la démarche du projet, quelques habitants (niveau local) génèrent des relations d'opposition et de refus. Nous interprétons cette variation de flux de décisions depuis *top-down* au *bottom-up* comme la capillarité du pouvoir. Premièrement, la prise de décisions était centrée aux niveaux supérieurs et ensuite le niveau local le reprise. De même nous soulignons la temporalité des rôles selon les acteurs. De cette manière nous constatons l'importance de l'équipe de consultants comme l'articulateur des relations d'inclusion des acteurs sous le contrôle des agents de la SEREMI VyU. Dans les étapes 5 et « extra », les acteurs opposants articulent les relations en faisant pression sur les acteurs institutionnels pour éviter l'approbation de la modification du projet PRC.

En plus des interprétations faites par rapport aux relations entre acteurs, des auteurs tels que Chia et al (2008) et Torre et al (2015) discutent des grilles d'analyse et d'évaluation de la gouvernance territoriale et les conflits. Ils coïncident avec l'utilisation des catégories proposées par Hirschman (1970) qui met en valeur la manière de réagir des acteurs selon les circonstances. Pour cela, ce dernier offre une catégorisation selon certains contextes. La grille d'évaluation est composée de trois types qui sont : la loyauté (*loyalty*), la sortie (*exit*) et la voix (*voice*). Dans cette recherche, la loyauté se développe depuis avant la démarche du projet du PRC jusqu'à l'étape 4 (de janvier à novembre 2014) pour presque tous les acteurs à l'exception des habitants opposants. Toutes les actions continuent leur cours par rapport à ce qui a été planifié. Nous visualisons la sortie à partir de l'étape 3, où nous constatons la sortie des acteurs régionaux. A partir de l'étape 4 les acteurs locaux comme les entrepreneurs et les habitants qui sont favorables sortent du projet. A la fin de l'étape extra le maire et les conseillers sortent à cause de la pression exercée par les habitants opposants qui refusent le PRC. La catégorie voix s'applique aux habitants opposants qui font pression sur les autorités locales dont le résultat a été l'ajournement de l'approbation de l'instrument PRC.

4.2 Quelles leçons pour la gouvernance territoriale dans les aires périurbaines au Chili ?

En guise de conclusion, nos résultats montrent qu'il existe bien différents types de relations entre les acteurs du périurbain de Melipilla autour du PRC, à cause de sa position dans la

chaîne de décisions et des différents intérêts de chaque acteur. Le rôle du PRC est de mettre en évidence les accords et les controverses des pratiques des acteurs du périurbain. L'exemple de Melipilla montre que la gouvernance territoriale au Chili est instrumentale et peu participative et que le chemin est long pour passer à une gouvernance territoriale multi-acteur et participative. Chia & Peral (2001) ont antérieurement indiqué que les institutions publiques chiliennes devaient avancer sur la coordination d'acteurs. De toute façon, nous pensons que des nouvelles recherches doit se développer sur d'autres aires périurbaines pour confirmer ou infirmer ces résultats.

Finalement, nous pouvons proposer deux suggestions aux responsables qui prennent des décisions. La première est de prendre en compte que les représentants des citoyens soient légitimés par la population locale. Ainsi, il leur faudra travailler sur la reconnaissance des leaders territoriaux impliqués dans le processus de la participation. Le deuxième est la prévision de la formation civique dans une première étape du PRC. Les planificateurs du territoire doivent partager et discuter à propos du vocabulaire de la régulation urbaine et de la planification territoriale.

Références bibliographiques

AGOSTINI, C. & BROWN, P., (2007), Desigualdad Geográfica en Chile, *Revista de Análisis Económico*, vol. 22, n°1, p. 3-33.

ALLEN, A., (2003), Environmental planning and management of the peri-urban interface: perspectives on an emerging field, *Environment and Urbanization*, vol. 15, n°1, p. 135-148.

BRYANT, C. R., (1995), The role of local actors in transforming the urban fringe, *Journal of Rural Studies*, vol. 11, n°3, p. 255-267.

CHIA, E. & PERAL, A., (2001), Le devenir des exploitations agricoles périurbaines dans la commune de Lampa (Santiago du Chili), *Cahiers Agricultures*, vol. 10, n°2, p. 95-104.

CHIA, E., TORRE, A. & REY-VALETTE, H., (2008), Conclusion : Vers une « technologie » de la gouvernance territoriale ! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires, *Norois. Environnement, aménagement, société*, n°209, p. 167-177.

DOYON, M. & DEROO, T., (2014), Développement territorial périurbain, réseau d'acteurs et innovation sociale : le cas d'une coopérative internet dans la région de Montréal, *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy*, n°50, p. 1-16.

DUMONT, G.-F., (2012), *Diagnostic et gouvernance des territoires concepts, méthode, application*, Armand Colin, Paris, France, 299 p.

GIMENEZ, P. & UGARTE, J. R. (éd.), (2014), *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile. Volumen 4: Política Nacional de Desarrollo Urbano*, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago, Chile, 81 p.

GIMENEZ, P. & ZAMORANO, F. (éd.), (2013), *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile. Volumen 3: Elementos de diagnóstico*, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago, Chile, 113 p.

GIRIN, J., (1990), L'analyse empirique des situations de gestion : Éléments de théorie et de méthode, in : MARTINET A., PESQUEUR Y. (dir.), *Épistémologies et sciences de gestion*, Economica, Paris, France, 1^{re} éd., p. 141-182.

LEY N° 20.417, (2010), Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.

LOPEZ NOGUERO, F., (2002), El Análisis de contenido como método de investigación, *XXI. Revista de educación*, n°4, p. 167-180.

LONGHURST, R., (2010), Chapter 8: Semi-structured Interviews and Focus Groups, in : CLIFFORD N. J., FRENCH S. et VALENTINE G. (éd.), *Key methods in geography*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA, 2^e éd., p. 103-115.

HIRSCHMAN, A. O., (1970), *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*, Harvard University Press, Cambridge, MA ; London, UK, 162 p.

MEJIA NAVARRETE, J., (2000), El muestreo en la investigación cualitativa, *Investigaciones Sociales*, vol. 4, n°5, p. 165-180.

MINVU, (1979), *Política Nacional de Desarrollo Urbano*, Santiago, Chile.

MIRANDA, C., (1997), Expansión urbana intercensal del Gran Santiago 1875-1992, *Estadística y Economía*, n°15, p. 78-104.

MORANGE, M. & SCHMOLL, C., (2016), *Les outils qualitatifs en géographie : méthodes et applications*, Armand Colin, Malakoff, France, 220 p.

MUCCHIELLI, A., (2009), Contextuelle (analyse historique), in : MUCCHIELLI A. (dir.), *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines*, Armand Colin, Paris, France, 3^{me} éd., p. 52-54.

PIRES, A., (1997), Échantillonnage et recherche qualitative : essai théorique et méthodologique, in : POUPART J., GROUPE DE RECHERCHE INTERDISCIPLINAIRE SUR LES METHODES QUALITATIVES (dir.), *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Gaëtan Morin, Montréal, Canada, p. 113-169.

PIZARRO, R., (2005), Desigualdad en Chile: desafío económico, ético, y político, *Polis. Revista Latinoamericana*, n°10, <http://polis.revues.org/7561> (page consultée le 21/04/17).

PNUD Chile, (2017a), Capítulo 10 : Concentración de los ingresos en Chile, in : A. PALET et P. DE AGUIRRE (éd.), *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago, Chile, p. 345-370.

PNUD Chile, (2017b), Capítulo 11 : Desigualdades e influencia política, in : A. PALET et P. DE AGUIRRE (éd.), *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago, Chile, p. 371-398.

REY-VALETTE, H., CHIA, E., MATHE, S., MICHEL, L., NOUGAREDES, B., SOULARD, C.-T., ... GUIHENEUF, P.-Y., (2014), Comment analyser la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture, *Géographie, économie, société*, vol. 16, n°1, p. 65-89.

REY-VALETTE, H., PINTO, M., MAUREL, P., CHIA, E., GUIHENEUF, P.-Y., MICHEL, L., ... CHAMPRIGAUD, A., (2011), *Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires*, Cemagref, CNRS, Geysier, Inra, Supagro, Université Montpellier 1, Montpellier, France, 157 p.

TORRE, A., MELOT, R., BOSSUET, L. L., CADORET, A., CARON, A., DARLY, S., JEANNEAUX, P. KIRAT, T., VU PHAM, H., (2015), Méthodologie d'évaluation et d'analyse des conflits dans les espaces ruraux et périurbains, *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, vol. 65, n°65, p. 37-48.

UBILLA BRAVO, G., ROBLES VARGAS, R., GONZALEZ, D., GARAY, N., NORAMBUENA VEGA, P., SANDOVAL VERDUGO, G. & MUÑOZ MUÑOZ, F., (2012), *Carta de Cobertura y Uso del Suelo en la Región*

Metropolitana de Santiago, Informe de investigación, Gobierno Regional Metropolitano de Santiago y Edáfica, Santiago, Chile, 117 p.

Ubilla Bravo, G., (2007), *Diagnóstico y Propuesta de Ordenamiento Territorial para la Comuna de Melipilla, Región Metropolitana de Santiago* (Memoria para obtención título Geógrafo, Universidad de Chile, Santiago, Chile).

UBILLA BRAVO, G., (2013), *Propuesta de un Sistema Descentralizado de Asentamientos Humanos Sustentables para el Área del Maipo Sur-Poniente*, Trabajo final para optar al grado de Magister, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, Chile, 315 p.

UBILLA BRAVO, G., (2015a), *Hacia una propuesta de Ordenamiento Territorial para Melipilla, Chile*, Editorial Académica Española, Santiago, Chile; Montpellier, France, 127 p.

UBILLA BRAVO, G., (2015b), *Outils de régulation urbaine et dynamiques spatiales des zones périurbaines. Étude de cas : Buin, Melipilla et Talagante de la Région Métropolitaine de Santiago, Chili*, Mémoire de master 2 recherche, Université Paul-Valéry, Montpellier III, Montpellier, France, 123 p.

UBILLA-BRAVO, G., (2016), *Gobernanza territorial: bases, características y la necesidad de su estudio en Chile*. Présenté à *Seminario Sustentabilidad y Gobernanza*, Santiago, Chile, p. 15.

WEHN, U., RUSCA, M., EVERS, J. & LANFRANCHI, V., (2015), *Participation in flood risk management and the potential of citizen observatories: A governance analysis*, *Environmental Science & Policy*, vol. 48, p. 225-236.

ZUNINO, H. M., (2004), *Analytical and conceptual framework to study structures of governance and multi-level power relations in urban initiatives. Empirical application in Concepción and Santiago, Chile* (Dissertation PhD, University of Arizona, Tucson, AZ), 260 p.