



**HAL**  
open science

# Régions gagnantes et régions perdantes face au retour à la démocratie au Chili : pouvoirs locaux et déséquilibres territoriaux

Anne-Laure Amilhat Szary

► **To cite this version:**

Anne-Laure Amilhat Szary. Régions gagnantes et régions perdantes face au retour à la démocratie au Chili : pouvoirs locaux et déséquilibres territoriaux. *L'ordinaire latino-américain*, 1996, Où en est la transition au Chili?, 164., pp.25-47. halshs-01577286

**HAL Id: halshs-01577286**

**<https://shs.hal.science/halshs-01577286v1>**

Submitted on 25 Aug 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.

**“ Régions gagnantes et régions perdantes face au retour à la démocratie au Chili: pouvoirs locaux et déséquilibres territoriaux ”**, 1996, *L’Ordinaire latino-américain*, Toulouse, n°164, numéro spécial “ Où en est la *transition* au Chili ? ”, juillet-août 1996, p.25-47.  
**Traduit en Espagnol** pour publication dans *EURE, Revista de Estudios Urbanos y Regionales*, 1997, vol XXIII, n°70, p.59-79.

## **Régions gagnantes et régions perdantes face au retour à la démocratie au Chili :**

### **pouvoirs locaux et déséquilibres territoriaux**

Anne-Laure SZARY  
Doctorante GRAL-IPEALT<sup>1</sup>

Depuis 1990, ceux qui reviennent au Chili, de retour d’exil ou en tant que touristes, ont l’impression de ne pas reconnaître le pays tant celui-ci a changé depuis 1973. En quoi a consisté ce bouleversement ? Pourquoi paraît-il aussi brutal ?

Les transformations territoriales du Chili sont à la mesure des succès macro-économiques qu’a connus le pays sous la Dictature - et de leur contre-poids social. Elles résultent de la conjonction, pendant la vingtaine d’année écoulée depuis la prise de pouvoir des militaires, d’une gestion régionale rénovée et de l’application locale de principes économiques néo-libéraux. Une grande partie des changements observés résulte en effet de l’application de nouvelles règles économiques laissant chaque partie du pays libre de mettre en valeur ses « avantages comparatifs » sur les marchés mondiaux. Cette orientation s’est accompagnée d’une volonté de mise en retrait et de désengagement de l’Etat (déconcentrations administratives et privatisation de certains attributs de l’Etat). De plus, la nature autoritaire du régime l’a conduit à ne jamais perdre de vue les soucis de la maîtrise du territoire et les visées géostratégiques. Il s’avère donc que pendant cette période, le problème régional a constamment été à l’ordre du jour alors qu’*a priori* le choix d’une économie néo-libérale était en contradiction avec l’idée de l’intervention de l’Etat dans l’organisation du territoire. Telle est la donne qui permet de comprendre le fonctionnement régional dont a hérité le Chili de la transition.

En 1990, le Chili est au défi de réorganiser la démocratie, depuis les grandes consultations électorales nationales jusqu’à l’échelon local. Nous verrons comment le gouvernement de P. AYLWIN a su se réapproprier les structures de gouvernement régional mises en place par les militaires et les problèmes que ce processus a entraînés. Bien que l’outil législatif mis en place lors de la transition soit incomplet, dans les débats actuels sur la régionalisation, c’est le discours sur les succès économiques régionaux qui continue à primer sur cet aspect politique. A cet égard, les différentes régions ont connu des évolutions très contrastées, au point qu’il devient courant d’employer les vocables de régions « gagnantes » et « perdantes ». Mais si les régions « gagnantes » semblent pouvoir pour l’instant se passer d’une réflexion sur l’aboutissement de la transition politique régionale, celle-ci s’impose aux régions « perdantes ». La décentralisation par l’économie (grâce à la mise en relation directe des régions avec l’économie-monde) semble incomplète et la nouvelle donne territoriale

---

<sup>1</sup> En première année de thèse de géographie : recherche sur les impacts territoriaux du néo-libéralisme dans le *Norte Grande* chilien, sous la direction de M Claude BATAILLON et de M. Philippe GRENIER.

chilienne est encore fragile. Les promesses du président FREI en matière régionale auront sans doute du mal à être tenues.

## **I Réforme et discours décentralisateurs au Chili : continuités et ruptures**

### ***I-1/ Le territoire, préoccupation constante : pour l'aménager ou le contrôler ?***

Le souci d'aménagement du territoire devient systématique au Chili dans les années 1960 (formation d'un organisme chargé de planification spatiale doté d'antennes régionales, l'ODEPLAN<sup>2</sup>). Il répond principalement aux problèmes causés par l'excessive concentration des hommes et des moyens de production autour de la capitale, alors que Santiago est également favorisée par la centralisation administrative du pays. Il donne lieu à une nouvelle carte des *régions* chiliennes, nées du regroupement de *provinces* préexistantes, sans modifications significatives des tracés administratifs. Mais surtout, la politique retenue pour corriger les déséquilibres s'appuie sur les réflexions planificatrices en cours en Europe à cette époque, et en particulier sur la théorie des pôles de développement. Elle se traduit par l'élaboration d'une trame stratégique constituée de deux sous-systèmes<sup>3</sup> qui doit permettre de coordonner les efforts dans tout le pays (voir carte, annexe n°1).

Cependant, pendant cette période de croissance, les besoins urbains accaparent le budget de l'Etat qui consacre environ un tiers des dépenses générales à l'amélioration de l'urbanisme, des transports, des logements et des équipements. Cela revient à accentuer encore l'écart entre Santiago et la province puisque l'essentiel des dépenses décidées dans ce sens favorisent la capitale qui concentrait déjà une grande partie de la population urbaine chilienne. Si le bilan de cette décennie fait apparaître la participation croissante de l'Etat dans l'organisation de l'espace, on s'aperçoit cela ne s'est pas fait réellement en vue de corriger des déséquilibres patents, mais plutôt parce que cette nouvelle politique lui a permis de renforcer son contrôle sur les ressources naturelles du Chili.

A partir de 1973, les choix néo-libéraux du gouvernement militaire semblent dans un premier temps s'éloigner de ces préoccupations décentralisatrices rééquilibrantes, mais pour les rejoindre finalement dans le souci d'alléger les charges de l'Etat. Cela passe par de nombreuses privatisations, accompagnées d'un mouvement général de déconcentration.

Parallèlement à cette politique gouvernementale, il est important de noter que malgré tout, la pensée sur la planification territoriale se poursuit pendant toute la durée du régime militaire, en particulier grâce à la CEPAL<sup>4</sup>, organisme qui dépend des Nations Unies et dont le siège est à Santiago (Sergio BOISIER est de ceux qui sont au cœur de ce centre de réflexion et de formation en planification). L'Institut d'Etudes Urbaines de l'Université Catholique de Santiago constitue le second pôle de ce dispositif avec des enseignants-chercheurs comme Carlos DE MATTOS et Antonio DAHER. Ainsi, une importante production de discours sur la

---

<sup>2</sup> *Oficina Nacional de Planificación* : bureau de rang ministériel créé afin de conseiller le Président de la République dans le domaine de la planification régionale, cet organisme ne peut en aucun cas intervenir pour changer les procédures établies par la hiérarchie administrative.

<sup>3</sup> Le système supérieur organise autour de la capitale, pôle national, trois pôles de développement multirégionaux d'importance nationale (Antofagasta, port du cuivre, Valparaiso, port de la capitale, Concepción, pôle industriel du centre-sud) et des pôles de développement d'ordre régional (Arica et Punta Arenas). Selon la même logique le système inférieur fédère des pôles de développement de niveau intermédiaire (La Serena et Valdivia), des pôles de développement régional (Talca, Temuco, Puerto Montt), des centres devant assurer des fonctions de complémentarité ou de délestage des pôles plus importants (Rancagua, Iquique, Osorno), ainsi qu'une vingtaine de foyers de développement intra-régional.

<sup>4</sup> CEPAL = Commission Economique pour l'Amérique Latine.

région et d'analyse des changements observés accompagnent les réformes<sup>5</sup>. On ne peut toutefois établir des interactions certaines entre les deux dynamiques car la production scientifique s'attache à étudier les impacts spatiaux du boum économique, sans s'engager sur les modes de gestion régionale qui concernent directement le gouvernement.

Si toute planification semblait *a priori* impossible dans une optique néo-libérale, la nature autoritaire du régime de Pinochet va amener son gouvernement à entretenir avec le territoire des rapports de contrôle et de maintien de l'ordre. C'est dans ce sens qu'est édictée en 1975 la grande réforme des régions (et des municipalités) qui modifie leur statut défini jusqu'alors par la constitution de 1925 : de simples rouages de planification, les régions acquièrent le rang de véritables entités administratives. En instaurant 13 régions dotées d'un fond de financement (le *Fondo Nacional de Desarrollo Regional*, FNDR), 55 provinces, 328 communes la CONARA<sup>6</sup> a pu donner l'impression de dessiner une nouvelle carte du pays, mais elle ne faisait que reprendre les contours définis lors de la précédente réforme (voir carte, annexe n°2).

Cette réforme accorde de nouveaux pouvoirs aux autorités locales, mais tous les responsables régionaux et municipaux sont nommés par le pouvoir central : l'effort de décentralisation de la décennie précédente a été repensé sous la forme d'une déconcentration sécuritaire permettant aux militaires de contrôler le pays au plus près. C'est néanmoins cet outil d'administration régionale qui va constituer, lors de la transition démocratique de 1989-1990, la base de travail du nouveau gouvernement.

## ***1-2/ La transition électorale : renouveau démocratique et financement des régions***

Le gouvernement d'AYLWIN hérite donc des structures territoriales de la Dictature sous la forme d'un problème non résolu : la régionalisation qui a été imposée par le gouvernement militaire ne répondait pas à une demande sociale visible. Comment faire coïncider cet héritage administratif avec la volonté populaire ? Il s'agit de rétablir au plus vite le jeu démocratique dans la désignation des représentants locaux - ce qui passe par le rétablissement de la désignation démocratique des autorités régionales, provinciales et municipales, ainsi que par la mise en place de meilleurs modes de financement des régions. Ce double effort a finalement été dissocié par les deux premières administrations de transition, le président AYLWIN ayant voulu s'assurer du fonctionnement institutionnel, E. FREI a fait du volet économique son objectif principal.

A partir de la réforme de la Constitution de novembre 1991, les maires peuvent désormais être élus, et les premières élections municipales se tiennent le 28 juillet 1992<sup>7</sup>. En revanche, les intendants (autorité régionale supérieure) sont toujours nommés, par un pouvoir politique soumis aux lois de l'alternance. La démocratie peut ainsi réinvestir peu à peu les échelons locaux, et l'importance de l'enjeu est fortement perçue dans les régions où le nouveau jeu politique laisse percevoir de possibles recompositions des élites. Mais la restructuration reste incomplète car, ce n'est finalement bien peu de démocratie directe qui est rétablie dans l'administration régionale et locale chilienne : le président gouverne, les

<sup>5</sup> La bibliographie sur ces questions est donc pléthorique, mais trop souvent très théorique, d'où l'intérêt de la revisiter avec l'œil critique que le géographe peut porter sur des projets d'aménagement du territoire et des réflexions sur les processus de décentralisation.

<sup>6</sup> La CONARA, *Comisión Nacional de la Reforma Administrativa*, est instituée dès 1974.

<sup>7</sup> Les conseillers (*concejales*) élus au suffrage direct élisent ensuite le maire. La liste de la Concertation pour la Démocratie obtient 53, 25 % des voix, la liste d'opposition Participation et Progrès 29,70 %, avec un taux d'abstention de 10 % des voix. Les partis qui obtiennent des maires et des conseillers sont, en ordre décroissant : la Démocratie Chrétienne, Renovación Nacional, Unión Demócrata Independiente, Parti Socialiste, Partido de la Democracia, Parti Radical, Parti Communiste, Unión de Centro.

responsables locaux administrent (voir le tableau qui récapitule ce fonctionnement, annexe n° 4).

En effet, si la réforme municipale est acquise rapidement, la loi sur le gouvernement et l'administration régionale (Ley n° 19.175) ne peut être votée qu'au début de 1993<sup>8</sup>, à la fin donc du mandat du président AYLWIN. Elle stipule que les seuls organes de participation sociale populaire (sans médiation politique) seront les conseils économiques et sociaux provinciaux<sup>9</sup> et les conseils communaux<sup>10</sup>; les membres des conseils régionaux seront désormais élus, mais uniquement par les conseillers municipaux et non par vote populaire. Le gouvernement qui veut achever l'outil législatif accélère l'approbation de mesures territoriales complémentaires<sup>11</sup> de sorte que fin 1993, l'administration chilienne puisse être dotée d'un nouveau système institutionnel. Son avènement marque la fin de la première administration de transition.

Malgré ces lois, les pouvoirs des gouvernements régionaux restent donc limités et ils ne peuvent pas intervenir dans le champ législatif (pas même pour établir leurs propres règlements internes). Les régions sont gouvernées par l'intendant assisté d'un conseil régional et surtout de secrétaires ministériels régionaux (les SEREMI). Mais ces derniers se trouvent sous une double dépendance qui entrave leur champ d'action : à celle de l'intendant il faut ajouter celle du ministère auquel ils sont rattachés. Parmi eux, le représentant du ministère de la Planification et de la Coopération (le MIDEPLAN créé en 1990)<sup>12</sup>, se voit doté d'un rôle particulier de conseil mais sans les pouvoirs qui devraient l'accompagner. Ce n'est d'ailleurs pas de ce ministère que dépend le Sous-Secrétariat au Développement Régional et Administratif (SUBDERE), mais de celui de l'Intérieur, ministère qui lui, n'est pas déconcentré !

Cette nouvelle structure comporte des risques de dysfonctionnement, notamment celui de la formation d'une nouvelle oligarchie locale, pouvant entraîner la technocratisation des responsabilités régionales qui ne sont donc pas soumises à la validation populaire par le vote. Le fonctionnement régional tel qu'il est défini par le corpus de lois mis en place par le premier gouvernement de transition n'a donc été qu'incomplètement réinvesti par le jeu démocratique. Cependant l'administration FREI ne fait pas de ce travail législatif son objet principal<sup>13</sup>, préférant concentrer ses efforts sur le mode de financement du développement des régions.

La mise en place du FNDR<sup>14</sup> a été contemporaine de la réforme de 1975. Toutefois pendant la Dictature, ce fonds n'a jamais reçu l'intégralité des sommes prévues par la loi. Depuis 1990, les gouvernements démocratiques se sont efforcés de mieux lui donner les moyens de remplir sa mission. Le FNDR fonctionne comme un fonds de compensation territoriale, donnant la priorité aux localités intermédiaires et rurales afin d'œuvrer à l'amélioration des infrastructures de santé, d'éducation, d'électrification en milieu rural, d'adduction d'eau potable et des égouts, ainsi qu'à l'entretien du réseau routier urbain et

<sup>8</sup> La loi n° 19.175 a été promulguée le 5 novembre 1992, à Concepción par le président ALWYN. Suite aux observations émises par le Tribunal Administratif, des corrections se sont avérées nécessaires et le projet ne fut prêt que le 5 janvier 1993, et la loi votée le 20 mars 1993.

<sup>9</sup> Les membres du *Consejo Económico y Social Provincial* sont élus par des représentants des organisations sociales de la province

<sup>10</sup> Les *concejales* sont eux élus au suffrage universel direct lors des élections municipales.

<sup>11</sup> Décret-loi sur les rentes municipales, et loi sur l'impôt territorial.

<sup>12</sup> Le SERPLAC ou *Secretaría de Planificación y Coordinación* est le secrétaire ministériel (représentant du ministre) chargé de la planification régionale.

<sup>13</sup> A l'exception du débat sur la nouvelle loi organique municipale - visant à réformer notamment le mode de scrutin - tout au long de 1995.

<sup>14</sup> *Fondo Nacional de Desarrollo Regional* : Fond National de Développement Régional, voir plus haut les conditions de sa mise en place.

régional. De 1990 à 1993, il a ainsi participé au financement de plus 5000 projets à hauteur de 400 millions de dollars (croissance de 50 % en termes réels), utilisant plus de 95 % des ressources accordées par la loi de budget annuelle, contre 62 % en moyenne de 1976 à 1989. A cet effort s'est ajouté un nouvel apport financier pour le FNDR : depuis 1992, 70 % de la taxe sur les concessions minières lui sont dévolus.

C'est le Sous-Secrétariat au Développement Régional et Administratif qui gère le FNDR, son principal instrument budgétaire, ainsi que ISAR<sup>15</sup>, seconde source de financement des régions. Dans les deux cas, les demandes locales sont évaluées à Santiago par une commission qui décide de la destination et du montant des attributions. Les budgets FNDR sont décidés en fonction des régions alors que les fonds ISAR sont sectoriels : ils proviennent des différents ministères et sont distribués par branche d'activités, dans des domaines complémentaires de ceux qui peuvent prétendre à l'aide du FNDR<sup>16</sup>. Au total, la somme des budgets FNDR et ISAR a été trois fois plus importante en 1994 qu'en 1990<sup>17</sup>, marque de l'importance que le nouveau régime veut accorder à la décentralisation.

Pour faciliter le fonctionnement des régions chiliennes sans trop émarger sur le budget de l'Etat, les militaires avaient fait appel en 1985 à des prêts de la BID (Banque Interaméricaine du Développement), et ce type d'emprunt est toujours utilisé. Des possibilités de co-financement par le FNDR-BID et les fonds sectoriels vont être mises en place à partir de 1996 dans le but d'accélérer la coopération intersectorielle. D'ores et déjà, un nouveau mode de financement fonctionne depuis 1995, de sorte que les fonds ainsi distribués sont entièrement gérés par les régions, sans passer ni par le niveau central ni par les bureaux de la BID (sauf pour des projets de financement supérieur ou égal à trois millions de US \$)<sup>18</sup>. Ce nouvel emprunt a pour but de contribuer à améliorer les conditions de vie des plus démunis dans les 71 communes les plus pauvres du pays, dans le cadre du *Plan Especial de Superación de la Pobreza*, l'un des grands projets d'E. FREI.

Dans son intervention devant le Congrès le 21 mai 1994, le président FREI avait proclamé sa volonté de doubler l'importance de la part des régions dans les décisions d'investissements locaux réalisés par le secteur public (entreprises publiques exclues) d'ici à la fin de son mandat. Au moment où il s'exprimait, seuls 21 % des investissements publics (soit 300 millions US \$) étaient réellement entre les mains des instances régionales. Pour accomplir cette promesse, ce taux devrait passer à 42 % avant l'an 2000 (soit un milliard de dollars si les conditions actuelles de croissance se maintiennent). Or ce chiffre n'avait augmenté que d'un point (22 %) en 1995, et les estimations pour 1996 seraient de 23,5 %<sup>19</sup>. A ces mauvaises performances s'ajoute le fait qu'à la mi-novembre 1995, seule la moitié des ressources du FNDR avaient été utilisées. Les critiques ont fusé, malgré l'assurance fournie

<sup>15</sup> *Inversiones Sectoriales de Asignación Regional* : Investissements Sectoriels d'Assignation Régionale, ressources attribuées par secteur d'activités.

<sup>16</sup> Les ISAR concernent en priorité les routes secondaires, le revêtement routier urbain, les infrastructures sportives, des dispensaires de la Région Métropolitaine et les programmes FOSIS (*Fondo de Solidaridad e Inversión Social* : Fond de Solidarité et d'Investissement Social).

<sup>17</sup> Financement du développement régional :

Investissements (M° Pesos) FNDR ISAR 1990 39 200 (45 700 valeur équiv 1994) \* 1991 59 000 \* 1992 64 000 7 600 1993 78 000 45 100 1994 86 000 52 500 (projection s) Chiffres SUBDERE (\* : les ISAR n'existent que depuis 1992).

<sup>18</sup> Cette opération couvre un montant de 500 M° de US \$ sur 4 ans, dont 75 M° (15 %) seront financés pas un emprunt BID - approuvé en décembre 1994, et signé en mars 1995. De nouveaux domaines d'intervention s'ajoutent aux terrains d'intervention traditionnels des fonds FNDR, à savoir : l'eau potable et le téléphone en milieu rural, les infrastructures de débarquement des produits de la pêche, et la percée de nouveaux chemins (de pénétration). Sont prévus 2290 projets dont 981 pour éducation (994 M° US \$), 305 pour la santé (53 M° US \$), 308 pour amélioration des voies de communication rurales (307 M° US \$). Chaque projet comprend une procédure d'analyse d'impact environnemental.

<sup>19</sup> *El Mercurio*, 14 décembre 1995, Editorial *Avance regional*.

par les Intendants que l'intégralité des sommes disponibles seraient allouées avant la fin de l'année civile (voir annexe n°6).

Cet éclairage sur le fonctionnement financier des régions chiliennes fait en quelque sorte contrepoids à un bilan législatif relativement satisfaisant. Ces faiblesses expliquent peut-être pourquoi au Chili, le devenir régional semble, aujourd'hui encore et malgré le retour à un fonctionnement démocratique, totalement lié à la force économique de chaque entité territoriale. Or les écarts entre les différentes parties du pays semblent s'être creusés depuis 1973.

## **II « Régions perdantes, régions gagnantes » : le territoire soumis aux forces du marché**

### ***II-1/ Coup d'arrêt à la politique de substitution des importations et crise des régions industrielles***

Depuis les années trente, le Chili se distinguait en Amérique Latine par un niveau relatif d'industrialisation élevé. Cette politique de substitution des importations était appuyée par l'Etat, par l'entremise de la CORFO<sup>20</sup>, organisme public fondé en 1939 et destiné à l'origine à créer des infrastructures productives (électricité, pétrole, acier). Son rôle fut ensuite étendu au financement et à la gestion des autres secteurs de l'économie nationale.

A partir de 1973, la dérégulation permise par la législation libérale met à nouveau l'accent, comme avant la crise de 1929, sur les exportations<sup>21</sup> avec toutes les conséquences que ce modèle de croissance entraînent pour l'infrastructure industrielle chilienne. Cette remise en cause de la structure productive du pays va conduire à des reclassements territoriaux brutaux. Ceux-ci sont d'autant plus sensibles dans les régions où l'industrie s'était développée grâce à des mesures d'incitation, comme par exemple à Arica, ville-frontière au nord du pays. Sa situation conférait à la ville<sup>22</sup> un rôle géostratégique que les différents gouvernements ont, à partir des années 1950, essayé de doubler d'un poids économique d'envergure comparable. Cette volonté est à l'origine d'une série de mesures d'exceptions faisant d'Arica un port franc, puis un pôle de croissance régional doté de franchises industrielles destinées à favoriser les industries de montage. A la fin des années 1960, Arica devient un centre industriel important au Chili : les voitures de la General Motors y sont assemblées pour le marché de Santiago, et on y dénombre de nombreuses usines automobiles, électroniques, textiles et chimiques. L'interruption brutale de ces privilèges en 1974 provoque une crise profonde dont la ville ne s'est toujours pas remise ... Au point qu'en 1995, le gouvernement lui a accordé un nouveau statut d'exception (*Ley de Arica*), ensemble de dispositions visant à tenter de soutenir le développement de cette zone qui ne semble pas faire partie du « Chili gagnant » !

On peut dire de façon générale que le changement d'orientation économique provoque la crise des régions industrielles chiliennes, celles qui avaient souvent été distinguées comme pôles de développement comme Concepción par exemple. C'est ainsi que la position de la Région Métropolitaine, cœur industriel du pays, semble bel et bien déstabilisée par cette

<sup>20</sup> *Corporación de Fomento*, ou de développement de la production.

<sup>21</sup> Cela figurait dans le document-programme du gouvernement militaire, *El Ladrillo*, qui signifiait explicitement le choix d'un système dicté par les lois du marché, qui serait permis par la libéralisation des prix (*El Ladrillo ; Bases de la política económica del Gobierno Militar Chileno*, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 1992, pp. 62-63).

<sup>22</sup> Dernier ajout au territoire national après la guerre du Pacifique, Arica ne voit son statut final réglé qu'en 1929 (Traité de Lima).

inversion des tendances. Cependant, malgré ses difficultés économiques, la capitale conserve un rôle clé dans l'organisation du pays et le modèle centre/périphérie n'est pas remis en cause, ce qui se lit sur ce graphique :

(Chiffres INE / Ministerio del Interior, SUBDERE)

On y voit la situation difficile de la région de Santiago pendant les premières années de politique économique libérale ; elle a aujourd'hui quasiment retrouvé son poids dans le PIB. La crise est plus durable dans la région voisine de Valparaiso, qui fait également partie du Chili central sans bénéficier des avantages de la capitale. Son industrie a beaucoup souffert : elle représentait près de 40 % du produit régional en 1972, 30 % en 1980, et 20 % en 1990. En revanche, à Santiago, après une baisse (27 % en 1972), la part du secteur manufacturier s'est stabilisée autour de 20-22 % du produit régional depuis 1975, et la région a surtout pu approfondir ses activités de services, tirant parti de son rôle de capitale. La part de la population de la Région Métropolitaine ne cesse quant à elle d'augmenter, en chiffres absolus et relatifs<sup>23</sup>. Ce constat donne la mesure des limites à apporter au processus de décentralisation au Chili et vient tempérer les succès régionaux.

Les renversements de tendances observés dans les années 1970 trouvent leurs prolongements aujourd'hui, du fait de la nature de la croissance au Chili dont Octavio SUÁREZ (1993) a montré qu'elle était fondamentalement « désindustrialisante ». En effet, le modèle choisi, basé sur les exportations du secteur primaire, ne permet pas les investissements nécessaires pour le développement d'un secteur industriel national. Ces succès macro-économiques du Chili ont été permis par l'afflux d'investissements étrangers. Si l'on admet que ces modalités peuvent se prolonger, l'examen de la répartition actuelle des capitaux étrangers au Chili peut permettre d'anticiper sur les perspectives de croissance. Le tableau suivant montre la continuité, voire l'accentuation de cette prépondérance du secteur primaire. Ce qui limite les alternatives du Chili à la seule poursuite de la diversification de ses exportations de matières premières et/ou de productions agricoles.

#### **Répartition sectorielle du stock de l'investissement étranger (%) : comparaison Chili / Mexique**

	Année	Primaire	Secondaire	Tertiaire	Total
CHILI	1980	41,2	25,3	33,5	100
"	1990	50,6	19,8	29,6	100
Mexique	1980	5,1	77,5	17,4	100
"	1990	1,9	62,3	33,8	100

Source : CEPAL-CET, tiré de SUÁREZ (1993).

Les effets sociaux de cette répartition des investissements sont connus : les mines et l'agriculture, principaux représentants du secteur primaire chilien, induisent peu d'emplois (ils employaient un pourcentage de population active plus faible en 1992 qu'en 1993), ils ont donc participé au creusement de la fracture sociale au Chili. Les conséquences territoriales de ce modèle sont doubles : les régions industrielles traditionnelles, nous l'avons vu, ont plongé dans la crise, et les régions vouées à l'exportation de produits du secteur primaire ont vu leur sort modulé en fonction de leurs succès sur les marchés mondiaux.

<sup>23</sup> Le rythme de croissance du centre de l'agglomération étant inférieur à celui de ses périphéries.

## **II-2/ Diversification des exportations et succès régionaux**

De nombreuses études ont été faites sur l'évolution de la composition du produit intérieur brut, chiffres qui illustrent à la fois les nouvelles orientations économiques du Chili et permettent de les localiser, afin de définir des spécificités régionales. L'étude de la régionalisation du PIB et des exportations nous paraît plus pertinente que celle des dynamismes démographiques régionaux<sup>24</sup>, souvent menée en parallèle, pour tenter de comprendre comment les différentes régions chiliennes ont réagi aux politiques économiques menées depuis 1973.

Les courbes qui suivent permettent de détailler les évolutions régionales. On y découvre que les changements se sont faits en deux temps : les grands reclassements ont eu lieu entre 1970 et 1982-1986, les positions relatives restant globalement les mêmes par la suite (il n'y a que la région de Magellan qui connaisse une situation de plus en plus difficile dans les dernières années). Toutes les régions métropolitaines du pays (V, VIII et RM) ont vu leur part relative baisser, mais il ne faut pas oublier que leur poids absolu reste énorme.

Parmi les régions qui voient leur participation au PIB augmenter, on voit peu d'évolutions brutales qui permettent d'expliquer le remodelage du territoire chilien. Même les régions considérées le plus souvent comme « gagnantes » ne présentent pas d'évolution radicale sur ces courbes. Pour comprendre la participation diversifiée des régions chiliennes au PIB et au commerce extérieur, il faut travailler à l'échelle régionale et se pencher sur la structure des produits intérieurs régionaux.

### **Participation des régions au PIB, 1970-1992 hors Région Métropolitaine (en %)**

Source : Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo / CIEPLAN, 1994

Les quatre régions du nord ont fourni 41,4 % des exportations du pays et « seulement » 14,4 % du PIB en 1990 ; à l'inverse, les trois pôles métropolitains représentent 63 % du PIB, mais ne réalisent que 34 % des ventes à l'extérieur. Les cinq régions qui exportent le plus (II, III, IV, VIII, XI) représentent 75 % du total des exportations. A travers ces chiffres transparaissent à la fois l'ampleur et les limites de l'ouverture du Chili : le formidable succès économique du pays ne repose que sur quelques régions. Celles-ci fournissent à elles seules la majorité des produits exportés dont la vente assure le revenu de l'économie nationale.

Ces positions de force semblent reposer sur une spécialisation assez poussée de la production des régions chiliennes. Pourtant, depuis vingt ans, le pays a largement diversifié ses exportations : comment cela s'est-il traduit pour chacune des régions concernées ?

En 1970, les mines fournissaient l'essentiel des exportations chiliennes (soit 74 % pour les mines, 20 % pour l'industrie, 6 % pour le secteur de la pêche-agriculture-forêt), or en 1989, cette suprématie est quasiment remise en cause puisque les mines ne représentent plus que 55,5 % des exportations, l'industrie 32,3%, les produits du secteur pêche-agriculture-forêt 12,3%<sup>25</sup>. Pour localiser ces évolutions on peut repérer assez aisément les principales chaînes productives pour l'exportation par secteurs et selon les régions :

- mine : régions I-IV,
- pêche : régions I, III, IV, VIII, X, XI (farine de poisson et saumon),

<sup>24</sup> Une étude des variations entre les recensements de 1970, 1982, 1992, tendrait à montrer des dynamismes comparables.

<sup>25</sup> Données de la Banque Centrale, 1991, *Boletín Mensual*, n°760.

- bois : de la VII<sup>ème</sup> région vers le sud,
- fruticulture : régions du centre (IV-X)
- tourisme : régions I, IV, V, IX, X, RM (sports d'hiver).

Des spécialisations nouvelles, comme la fruticulture de contre-saison destinée aux marchés de l'hémisphère nord, sont apparues. Cependant la majorité des produits concernés (sauf le tourisme) peuvent être commercialisés avant transformation. Le Chili a donc diversifié ses exportations mais toujours au sein du secteur primaire : par exemple, la transformation du cuivre raffiné ne représente en 1993 que 5 % de la production nationale.

La diversification observée à l'échelle nationale se retrouve dans l'évolution d'une région comme celle de La Serena (IV) dont la spécialisation a changé au cours des années de néo-libéralisme. En 1970, c'est le secteur minier qui domine l'économie locale (37,7 % du produit intérieur régional) : c'est le pays des « dix mille mines ». Ce pourcentage tombe à 30,5 en 1978 et n'est plus que de 25,3 en 1990 ; ces chiffres traduisent la faillite des petites mines devant la multiplication des projets géants, principalement dans la région d'Antofagasta. Dans le même temps, le secteur agricole passe de 14,7 % (1970), à 17,6 % (1982), et 20,2 % (1990), illustrant le succès de l'agriculture intensive de fruits de contre-saison (raisin surtout) mise en place avec l'apport de capitaux étrangers dans les vallées du *Petit Nord* semi-aride.

Il faut toutefois prendre garde à ne pas trop vite considérer les régions les mieux intégrées aux circuits d'exportation comme « gagnantes » à tous points de vue. Les spécialisations économiques sont à mettre en regard des indicateurs sociaux (voir annexe n°5) pour nuancer parfois très fortement l'appréciation de certaines situations. Il apparaît en effet que même les régions « gagnantes » sur les marchés internationaux ne bénéficient pas toujours d'un niveau de développement auquel elles pourraient prétendre. Au Chili, la géographie des ressources naturelles ne permet pas de déduire celle du développement, elle traduit la répartition du capital financier.

L'ouverture du territoire chilien au reste du monde apparaît donc très inégale selon les régions. Dans quelle mesure cela se traduit-il par des modifications différenciées du mode de fonctionnement des différentes régions ? L'application d'un modèle économique néo-libéral conduit-elle à une redéfinition du lien territorial national ?

### **III Les régions face au monde : recomposition ou désarticulation du Chili ?**

Les bouleversements observés au Chili depuis 1973 s'expliquent par une certaine radicalisation des inégalités régionales, phénomène que l'on peut du reste rapprocher du creusement des écarts sociaux provoqué par le nouveau système économique mis en place à cette date. Ces observations nous conduisent à revenir sur les conséquences théoriques de ces évolutions géographiques, au niveau régional aussi bien qu'à l'échelle nationale : les « régions » telles qu'elles apparaissent dans la nouvelle géographie chilienne correspondent-elles aux mêmes entités qu'avant ? Leur définition a-t-elle changé ? Que penser du devenir territorial d'un pays qui s'était structuré malgré - et en fonction de - sa « folle géographie » alors que ses différentes composantes suivent des destins très contrastés ? Quelle politique d'aménagement du territoire reste possible à un Etat dans un contexte ultra-libéral ?

#### **III-1/ La redéfinition par rapport à l'extérieur**

Le Chili a toujours été considéré en fonction de sa situation de «bout du monde», cantonné à l'extrémité d'un continent, à l'abri de la barrière andine. On a pu voir dans cette « insularité » l'une des raisons qui avait permis au Chili de s'intégrer de façon précoce dans le cadre de la Division Internationale du Travail, c'est-à-dire de s'insérer dans les réseaux économiques dirigés à l'époque par l'Europe et les Etats-Unis. Nous l'avons vu, le pays a gardé jusqu'à la crise de 1929 une politique d'ouverture, fondant son économie sur l'exportation de matières premières, comme c'est de nouveau le cas depuis les années 1970. Si les exportations se sont diversifiées dans les quinze dernières années, leur part dans le PIB reste supérieure à ce qu'elles représentent dans la plupart des nouveaux pays industrialisés. Au Chili, depuis 1970, la part des exportations de biens et services est passée de 15 à 36 % (en 1992) du PIB, alors qu'en Corée ces chiffres sont respectivement de 14 et 39 %, et en Argentine de 9 et 11 %<sup>26</sup>. Or cette primauté des échanges avec l'extérieur est en partie fondée sur le rôle particulier que les régions ont pu jouer depuis la seconde moitié des années 1970.

L'originalité de la conception des *régions* chiliennes repose sans doute sur le fait qu'elles aient été pensées dans un double mouvement d'ouverture et d'insertion dans le « système Monde », plutôt que dans un mouvement d'intégration territoriale nationale. En effet, bien que reprenant le contour des régions issues de la réforme de 1964, les entités définies en 1975 par la CONARA (commission gouvernementale chargée de la mise en place de la réforme), répondaient à un projet fondamentalement différent.

Si la réforme administrative de 1975 s'est fondée sur l'échelon régional, c'est qu'il s'agissait plus d'une déconcentration que d'une décentralisation et que l'Etat préférait avoir comme partenaire un nombre relativement limité d'interlocuteurs ayant chacun un pouvoir local suffisant. Il ne s'agissait plus d'assurer la cohérence nationale en structurant le pays autour d'une trame de points forts, mais de prendre le contre-pied de la gestion régionale des années 1960 qui mettait l'accent sur les pôles de développement d'influence régionale ou inter-régionale. L'objectif avoué était de mettre les régions (désormais en contact direct avec l'étranger) en compétition sur les marchés internationaux, chaque entité étant libre de monnayer ses « avantages comparatifs ». La carte de la CONARA (voir en annexe) illustre bien cette volonté d'ouverture, jusque dans son graphisme. Pour chaque région, les ressources exportables sont mises en avant.

Cette fonctionnalité économique explique sans doute en partie l'importance donnée à la *région* au Chili : échelon intermédiaire entre les décisions centrales et les éventuelles aspirations locales, elle constitue une entité de dimensions viables sur le plan des échanges internationaux. Elle sert ainsi de relais administratif dans le cadre d'une déconcentration des prérogatives de la capitale, ainsi que de partenaire économique. Cette conjonction permet surtout à des grands groupes internationaux de négocier leurs implantations au Chili directement avec des autorités régionales, moins fortes que le pouvoir central, situation tout à l'avantage des capitaux internationaux.

C'est sans doute ce qui permet de comprendre pourquoi la grande majorité des investissements au Chili<sup>27</sup> s'est réalisée dans les régions (à plus de 70 % hors de la R.M. en 1990<sup>28</sup>), alors que ces dernières ne les maîtrisent pas. Elles se trouvent en retrait derrière l'Etat chilien d'une part, et les capitaux transnationaux d'autre part.

Les régions chiliennes offrent leurs ressources sur les marchés mondiaux, mais c'est bien sûr l'Etat qui détermine le statut du capital étranger ou les tarifs douaniers. Ces investissements ont été favorisés par un appareil législatif spécifique mis en place dès 1974 (le Décret-Loi 600<sup>29</sup>). Il a été complété en 1985 par les chapitres 18 et 19 du code de la Banque Centrale (le chapitre 18 concerne uniquement les investisseurs locaux, le chapitre 19 les

<sup>26</sup>Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, 1993, cité par O. SUÁREZ, « Chili : les limites de la croissance », *Problèmes d'Amérique Latine*, n°11, oct-déc 1993, p.67.

<sup>27</sup> Ces dernières années, les investissements étrangers ont représenté de 5 % à plus de 8 % du PIB.

<sup>28</sup> Cf DAHER (1994) p.65.

investissements étrangers<sup>30</sup>). Ces textes ont permis la reconversion des créances chiliennes grâce à l'achat de titres de dette reconvertibles en capital de risque par des personnes ou des entreprises distinctes des débiteurs originaux. Dans la pratique, les entreprises transnationales sont intervenues pour plus du tiers des montants autorisés ; on a noté également une importante participation des grandes banques commerciales créancières du Chili. Deux tiers des montants investis au titre du chapitre 19 ont été destinés à des projets d'exploitation de ressources naturelles et d'élaboration de produits manufacturés destinés à l'exportation. Tous modes d'investissement confondus, les capitaux étrangers se dirigent surtout vers le secteur primaire<sup>31</sup> puis vers les services (avant l'industrie).

Mais l'Etat n'a pas véritablement la capacité d'intervenir pour orienter l'action de ce capital ou sa localisation, décisions qui demeurent entre les mains des investisseurs étrangers. Les principaux étaient (chiffres de 1989), les Etats-Unis (49%), l'Australie (7%), l'Espagne (6%) puis la Grande Bretagne ; le Japon, pourtant deuxième partenaire économique du Chili, est absent de cette liste. L'examen de la localisation de ces capitaux (voir tableau ci-dessous) montre leur logique sectorielle : certaines régions ont tendance à concentrer les investissements (RM, II, VIII, X puis III, IV, V), elles correspondent le plus souvent à celles que nous avons définies par leur spécialisation dans les exportations.

On lit sur ce tableau une certaine correspondance de destination des fonds nationaux et internationaux, avec certaines nuances, notamment en ce qui concerne la Région Métropolitaine qui représente près de cinq points de plus : il paraît logique qu'elle tienne un rôle plus important dans l'ordre des préoccupations nationales que pour les étrangers en quête de rentabilité des investissements avant tout. Cette différence de perception est aussi sensible dans les régions VIII et IX, considérées sous un angle équivalent par les étrangers qui y voient la possibilité de l'exploitation d'un même type de ressources (bois), alors que les investissements chiliens privilégient la région de Concepción, premier pôle industrialo-urbain hors de la zone centrale.

#### Conversion de la dette extérieure<sup>(1)</sup> et intérieure<sup>(2)</sup> par région - Chili, 1990 (%)

Région	Conversion dette extérieure	Dette intérieure
I	1,2	1,8
II	6,4	3,3
III	0,5	0,0
IV	3,7	3,5

<sup>29</sup> Le D.L.600 (1974 ; a force de loi) est permissif envers les capitaux étrangers sans les favoriser spécialement. Il permet différentes formes d'investissement après une procédure rapide : il s'écoule en général moins de trois ans de l'intention à la réalisation. Via le D.L.600, les entrées (calculées en \$ 1989) sont passées de 3 M° de dollars en 1974 à 897 M° en 1989 ; depuis sa mise en application jusqu'en mai 1990, il a permis 12 milliards de dollars d'investissements étrangers (chiffres *Comité de Inversiones Extranjeras*).

<sup>30</sup> Chapitres 19 (et 18) du *Compendio de Normas Cambiarias del Banco Central* (mai 1985). C'est un instrument transitoire par rapport au D.L.600 appelé à durer. Les opérations sollicitées par ce biais sont soumises à la décision du Comité exécutif de la banque Centrale, sans fournir de justification. La Banque Centrale doit donc s'assurer que les investissements réalisés via le chapitre 19 n'auraient pas pu être faits via D.L.600. Les capitaux ainsi investis sont mobilisés dix ans, les gains ne pouvant être rapatriés avant quatre ans ; puis, à partir de la cinquième année, uniquement à hauteur de 25 % du gain des quatre années initiales. Durant les sept premiers mois de mise en application (en 1985), la conversion de 160 M° de dollars a été autorisée (soit 22 M°/mois), en 1989, 115 M°/mois ont été ainsi convertis. Les pays les mieux représentés dans l'utilisation du chapitre 19 sont les USA, l'Australie et la Nouvelle Zélande, la Grande Bretagne, l'Espagne.

On a critiqué le « dollar préférentiel » dont bénéficieraient les entreprises étrangères par ce biais, au détriment d'entreprises chiliennes. Il faut donc toujours vérifier que l'origine des investissements est véritablement à l'étranger pour ne pas favoriser la fuite de capitaux.

<sup>31</sup> Pour les mines, délai légal de 8 à 12 ans, justifié par l'ampleur des investissements.

V	1,1	6,8
VI	1,2	2,2
VII	2,1	5,2
VIII	17,0	39,1
IX	14,4	3,0
X	2,8	2,7
XI	1,0	0,0
XII	0,3	0,0
RM	27,8	32,4
Non régionalisé	20,5	0,0
Total Pays	100,0	100,0

(1) : au 1-03-1990, par le Chapitre XIX.

(2) : Placements dans les entreprises endettées (Banque nationale), régionalisés.

Source : A.DAHER (1994) : données élaborées par la Banque Centrale pour l'auteur

Il est intéressant de noter que la part du nord est plus importante dans les investissements nationaux que dans ceux qui proviennent de l'étranger : on raisonne ici en pourcentages, et les chiffres absolus donneraient certainement une autre idée du rapport. Toutefois, la situation aurait sans doute été décalée si l'on avait considéré les chiffres de 1985, période des grands investissements miniers rendus possible par une nouvelle législation spécifique (*Código de la minería*, 1981). Les investissements chiliens semblent suivre aujourd'hui la dynamique insufflée par les capitaux transnationaux.

Mais si les investissements sont délocalisés, leur contrôle échappe aux régions, et leurs bénéfices ne restent pas dans les régions chiliennes. Le cas de l'Araucanie (IX<sup>ème</sup> région) est caractéristique de ce paradoxe : en effet cette région concentre plus de 14 % des investissements réalisés par le biais du chapitre 19, alors que dans le contexte national, elle est considérée comme une région pauvre (avec notamment un fort taux d'extrême pauvreté, de gros problèmes d'équipement) : les capitaux sont concentrés dans le secteur forestier et les industries associées, et ne répondent à aucune logique territoriale locale.

Les régions semblent régies par des forces qu'elles ont du mal à contrôler, ce qui pose deux types de problèmes : pour les gouvernements régionaux, gérer l'organisation locale du territoire, et pour l'ensemble du territoire, conserver une certaine cohésion des orientations, ce qui semble difficile à obtenir. R. GUERRERO (1991) résumait la situation en disant que «La capitale, Santiago, joue le principal rôle d'intermédiaire avec l'extérieur et de centre où s'enchevêtrent toutes les contradictions : les autres espaces se hiérarchisent selon leur degré d'intégration au système Monde». C'était insister tout à la fois sur la réalité de la décentralisation au Chili, et mettre en lumière la compétition qui règne entre les régions et qui est en train de mettre à mal le fonctionnement interrégional.

### **III-2/ La cohérence du nouveau Chili : le problème des liens transrégionaux**

Le « miracle économique chilien » s'est construit sur une période relativement longue à l'échelle de la gestion du territoire ; pourtant le tableau que l'on peut dresser du pays, en guise de bilan de cette période, est loin de refléter un souci de cohésion territoriale. La rivalité entre les régions semble avoir distendu les liens qui pouvaient exister entre elles, au point que Ph. GRENIER a pu parler d'« espace désarticulé » (1994). Comment cette dégradation a-t-elle modifié le rapport de chaque région à Santiago ? Exclut-elle des alliances inter-régionales ? Ce sont des thèmes de recherche qui n'ont pas encore été explorés.

La différence fondamentale entre régions *gagnantes* et *perdantes* est sans doute là, dans la qualité du lien territorial intra- et inter-régional plutôt que dans l'application directe de la loi de la valeur. Les régions qui en ont les moyens investissent en infrastructures et sont mieux reliées au reste du pays ; c'est le cas du *Grand Nord*, qui perd peu à peu sa caractéristique d'« enclave » d'exploitation minière. Par contre, les régions qui ont perdu la course aux exportations sont de plus en plus exclues du système, ainsi que le montrent les évolutions comparées du PIB par habitant et de la distribution du FNDR (voir annexe n°5).

On a longtemps pu dire que le Chili fonctionnait selon un modèle centre-périphérie privé d'arrière-pays du fait de sa localisation extrême au sein du continent latino-américain, à l'abri de la barrière andine. Or si nous sommes aujourd'hui dans une phase où, plus que jamais, le Chili est directement branché sur le monde, l'organisation de l'espace chilien semble échapper à ces logiques. Pour certaines régions du moins, la multiplication des liens avec l'extérieur a affaibli la relation avec le centre traditionnel, déplaçant l'attraction et la dépendance de Santiago vers les pays investisseurs. Cette situation a favorisé l'opportunité pour les régions de développer des relations plus poussées avec leurs homologues transfrontaliers. Aujourd'hui, pour comprendre comment fonctionne une région chilienne, on doit se pencher sur le fonctionnement local ainsi que sur les relations qui se tissent avec les régions argentines, boliviennes ou péruviennes voisines, sans oublier l'importance des pays d'où proviennent les capitaux qui y sont investis. Dans ce contexte, les nouvelles structures administratives mises en place depuis le retour de la démocratie paraissent très fragiles : conçues pour fonctionner dans un cadre national, elles dépendent de fait de la conjoncture mondiale.

Comment, dans ce contexte où tous les processus paraissent exogènes, prôner encore un développement endogène ? S. BOISIER (1993) propose de considérer désormais la région non plus comme un sous-ensemble du territoire national mais comme un mini- ou quasi-Etat, ou bien même comme une mini- ou quasi-entreprise. Un tel schéma permettrait selon lui de rendre l'initiative aux acteurs locaux. Si l'objectif proposé ici est bien de réagir contre la transformation des régions chiliennes en simples enclaves de production de matières premières des pays investisseurs, de telles conceptions s'inscrivent pourtant dans la ligne des orientations prises au Chili depuis la réforme administrative de 1975. La volonté de déconcentration proclamée alors et le besoin d'individualisation des prises de décision politiques revendiqué aujourd'hui souffrent d'un même handicap : le devenir régional est toujours placé sous dépendance, que celle-ci émane d'un Etat autoritaire ou des intérêts transnationaux.

Cependant l'écartèlement du Chili qui subit de plein fouet les rapports de force internationaux n'apparaît pas dans les discours locaux. Trop souvent, ceux-ci oblitèrent la réalité régionale, prise en étau entre déconcentration, décentralisation, ouverture sur le monde, et intérêts propres. Le devenir territorial du pays réside sans doute en partie dans la réduction de l'écart entre les problèmes régionaux et la multiplicité des discours qui tendent à sous-estimer les inégalités croissantes entre « régions gagnantes » et « régions perdantes ».

Face à de telles transformations de ce que représente la *région* au Chili, que sont devenus les habitants de ces nouvelles entités ? Quel rôle sont-ils amenés à jouer ? En quoi cela a-t-il modifié leur rapport à l'espace ? Cela engendre-t-il un nouveau type de territorialité ? Le constat que R. GUERRERO faisait à la fin de la dictature permet de déplacer le problème vers l'échelle infra-régionale : « Ainsi se dessine une géographie où s'opposent des enclaves productives et des villes, espaces de reproduction et de consommation, et le reste du territoire où espaces potentiels et espaces à l'abandon ou inutiles apparaissent comme une contrainte économique et font l'objet d'une surveillance policière. » (1991). La toute-puissance policière a disparu mais rien n'est venu rassembler le territoire.

## Conclusion

En un peu moins de vingt-cinq ans les régions chiliennes ont subi de nombreuses métamorphoses, à la fois politiques et économiques, qui ont totalement bouleversé la perception que l'on peut avoir de leur mode de fonctionnement et de la réalité qu'elles représentent. Une suite de mesures de déconcentration puis de décentralisation ont conduit à une certaine autonomie décisionnelle, mais celle-ci est hypothéquée par l'influence toute puissante des capitaux transnationaux investis dans les régions chiliennes. Le retour de la démocratie a permis un certain renouvellement du discours tenu sur les régions, sans toutefois prendre en compte suffisamment les inégalités régionales.

Pourtant l'expression de régions *gagnantes* ou *perdantes*, qui recouvrait à l'origine une adaptation plus ou moins réussie à l'ouverture commerciale du pays, traduit aujourd'hui des niveaux de développement et d'intégration territoriale très contrastés. L'écart est tel que certains voient la cohésion nationale remise en question. Les régions les mieux dotées cherchent leur avenir dans la multiplication des liens transfrontaliers, les régions en crise se replient sur elles-mêmes. La transition vers la démocratie a permis de poser le problème, mais les préoccupations législatives et politiques ont rapidement été mises au pas des impératifs économiques.

Au Chili, la *région* a changé, le même terme ne recouvre plus la même réalité. Et pourtant ce glissement sémantique n'a pas donné lieu à une remise en cause de l'utilisation de la *région* en matière de planification et de développement économique. Si les régions chiliennes se sont avérées adaptées à la compétition économique internationale, on est cependant amené à poser une fois encore le problème de la cohérence du choix de l'échelon régional pour le développement décentralisé, échelle choisie par le haut, qui se dirige vers le local sans l'atteindre tout à fait. Ainsi la *région* chilienne apparaît aujourd'hui comme un objet parfois mieux identifié par les acteurs nationaux ou internationaux que par ses propres habitants.

## Annexes

- 1- Hiérarchie des pôles de développement, stratégie territoriale des années 1960
- 2- Le découpage administratif du Chili selon la réforme de 1975
- 3- Les régions chiliennes et leurs fonctions, carte de la CONARA
- 4- L'administration locale et régionale au Chili : organisation actuelle
- 5- Indicateurs sociaux et économiques régionalisés, 1987-91

## Bibliographie

ABALOS K. (J.), 1994, *La descentralización en Chile : antecedentes históricos y reformas actuales*, Pontificia Universidad Católica, Instituto de estudios urbanos, Documentos serie azul n°4, janvier, 37 p.

ALDUNATE (R.), 1990, *El mundo en Chile ; La inversión extranjera*, ZIG.ZAG, coll.Témas de Hoy, Santiago, 211 p.

BOISIER (S.), 1993, « Desarrollo regional endógeno en Chile : ¿ Utopía o necesidad ? », *Ambiente y desarrollo*, vol IX-2, juin, pp.42-46 (article tiré d'un séminaire organisé par le CIPMA à Valparaiso en janvier 1993 : « Chile, ¿ La hora de las regiones ? »).

DAHER (A.), 1994, « Competencia : regiones ganadoras y perdedoras en Chile », *EURE*, vol XX, n°60, août, pp.63-84.

DE MATTOS (C.A.), GUERRA MEDINA (M.), 1993, *Impactos territoriales de la modernización capitalista en Chile : El despertar de las regiones ?*, Pontifica Universidad Católica, Instituto de estudios urbanos, Documentos de trabajo n°174, août, 28 p.

Revue *EURE*, XVIII, n°54, avril 1992, n° spécial : « Chile : Un territorio en mutación ? »  
XXI, n°63, juin 1995, n° spécial sur la région.

GALILEA O. (S.), 1994, « El fondo nacional de desarrollo regional, 1990-1993 ; avances y desafíos », *EURE*, vol.XX, n°59, mars, pp.120-121.

GARCIA H. (A.), 1994, « Propuestas para un desarrollo regional con equidad : abriendo paso a las regiones », *Ambiente y desarrollo*, mars, pp.7-14.

GRENIER (Ph), 1994, « Le cas chilien : économie de marché "ouverte" et décomposition/recomposition des territoires », *Colloque « Fin des territoires ou diversification des territorialités ? »*, Première partie, Pau, octobre , 2p. dactyl.

GUERRERO (R.), 1984, « L'aménagement du territoire au Chili : un dialogue heurté entre géographie et économie », *Cahiers de l'aménagement du territoire*, Presses Universitaires de Grenoble, n°VIII « L'aménagement du territoire en Amérique latine », pp.35-55.

GUERRERO (R.), 1991, « Le Chili, finisterre de la Planète », in BATAILLON (C.), DELER (J.P.), THERY (H.), *Amérique Latine*, Hachette, Nouvelle Géographie Universelle, pp.314-326.

Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, *El proceso de descentralización en Chile 1990-1993*, 74 p.

Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo / CIEPLAN, 1994, *Evolución del producto por regiones, 1960 -1992*, 145 p.

RACZYNSKI (D.), 1986, *La regionalización y la política económico-social del régimen militar : el impacto regional*, CIEPLAN, Notas Técnicas, n°84, juillet, 139 p.+ann.

RIVEROS (R.), 1990, *Concentración y relaciones asimétricas en el Chile regional*, Pontifica Universidad Católica, Instituto de estudios urbanos, Documentos de trabajo n°168, août, 37 p.

SANTANA (R.) ( + notes de GRENIER Ph.), 1977, « Etat et régionalisation en Amérique latine : le cas du Chili », *Etat, pouvoir et espace dans le Tiers Monde*, direction BATAILLON (C.), PUF, pp.167-174.

SUÁREZ (O.), 1993, « Les limites d'une croissance fondée sur l'exportation des ressources naturelles », *Problèmes d'Amérique Latine*, n° 11 - spécial Chili, octobre-décembre, pp. 49-70.