



**HAL**  
open science

# Mondialisation et développement territorial en Amérique latine. Argentine-Chili

Sébastien Velut

► **To cite this version:**

Sébastien Velut. Mondialisation et développement territorial en Amérique latine. Argentine-Chili. Géographie. Université de la Sorbonne nouvelle - Paris III, 2007. tel-00203388

**HAL Id: tel-00203388**

**<https://theses.hal.science/tel-00203388>**

Submitted on 9 Jan 2008

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

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

Université de Paris 3 Sorbonne Nouvelle

HABILITATION À DIRIGER DES  
RECHERCHES

Mondialisation et développement territorial  
en Amérique latine  
Argentine-Chili

Volume 2

Mémoire

Sébastien Velut

Sous la direction de Hervé Théry

2007



# Introduction

## De la mondialisation aux territoires

J'aborde dans ce travail la façon dont la mondialisation contemporaine a modifié les dynamiques territoriales en Amérique latine, et de façon plus spécifique comment la croissance des échanges mondiaux à partir des années 1990, et les adaptations que cette croissance a impliqué, ont changé les conditions du développement des territoires dans le grand espace du Cône Sud. Ce point de départ vise à mettre en perspective les questions de développement au Chili et en Argentine, et dans une moindre mesure dans les pays voisins, mais également à revenir sur la question de la mondialisation dans une approche partant des territoires.

On pourrait penser que la notion de mondialisation a épuisé son potentiel heuristique en passant en une décennie — du moins dans le monde francophone — du statut de problème à celui de sujet de concours<sup>1</sup> et de marronnier journalistique. L'inflation des publications est un signe de dévalorisation d'un concept qui, à force d'être étendu, perd de sa consistance, tout comme la multiplication des définitions concurrentes et contradictoires<sup>2</sup>. Il me semble cependant que le moment est propice pour proposer d'une part un bilan des travaux menés sur la mondialisation, en particulier dans le cadre de l'Unité mixte de recherches École normale supérieure - Institut de recherche pour le développement « Territoires et mondialisation dans

---

<sup>1</sup>La notion a été mise au programme des concours de l'enseignement du second degré en histoire et en géographie (session 2007) après l'avoir été pour l'agrégation de sciences sociales (session 2005)

<sup>2</sup>La bibliographie en langue française est d'ailleurs abondante. Au livre pionnier d'Olivier Dollfus [68], ont fait notamment suite les travaux de Claude Manzagol [116], Laurent Carroué [40], un numéro spécial de l'*Espace géographique* (1999-1) et le dictionnaire de Cynthia Ghorra-Gobin [87]. En Amérique latine, la bibliographie portant sur la mondialisation est devenue considérable.

les Pays du Sud » et plus largement sur les réflexions sur la mondialisation et ses effets territoriaux, qui s'affirment à partir de la fin des années 1980<sup>3</sup>.

Le choix de cette entrée territoriale, c'est-à-dire des relations entre espaces et sociétés ne correspond pas seulement à une préoccupation de géographe, mais au fait que la mondialisation qui met en relation les différentes parties de la planète avec une intensité croissante, conduit à la nécessité de reformuler les rapports entre histoire et géographie. En effet, on ne peut plus penser les territoires, et particulièrement les territoires nationaux, comme des cellules isolées les unes des autres, champs clos dans lesquels se déroulerait une histoire propre, autosuffisante et autoexplicative. Les relations entre les nations et plus encore entre les multiples territoires qui les composent, et parfois les traversent, impose un changement de point de vue. Cette remise en cause touche particulièrement les espaces nationaux, qui ont été pendant environ deux siècles, depuis le pavage progressif du monde en États indépendants, le niveau spatial privilégié d'appréhension des dynamiques sociales, celui où s'organisait la vie politique et économique, généralement la culture et la langue, même dans les États fédéraux marqués par une grande diversité interne. Les décisions de politique économique, les formes de gouvernement, la monnaie, le système fiscal, l'éducation se calaient sur ces limites spatiales. Les pays étaient donc les territoires du développement.

Avec la mondialisation l'échelle nationale n'est pas abolie, mais elle est concurrencée par d'autres niveaux scalaires, avec en particulier la formation de grands ensembles géoéconomiques (Union européenne, MERCOSUR, ASEAN, ALENA) des unions commerciales plus ou moins solides, des organisations internationales. Symétriquement, la décentralisation progresse, conférant aux gouvernements locaux<sup>4</sup> des pouvoirs et des moyens croissants. Les entreprises s'organisent en réseaux mondiaux de production et non plus à l'échelle des États dans le cadre d'une nouvelle division internationale du travail (Veltz [171]). Sur un plan fonctionnel, les grandes régions métropolitaines, qui dépassent largement les limites administratives et souvent les frontières nationales, apparaissent comme des ni-

---

<sup>3</sup>Cette unité mixte de recherche dirigée par Hervé Théry fonctionna entre 2000 et 2005. Ses principaux résultats sont publiés dans *La mondialisation côté Sud* [118].

<sup>4</sup>J'utilise ce calque de l'anglais *local governments* plutôt que le français « collectivités locales » qui non seulement n'est pas compris ailleurs mais occulte la dimension politique des unités politico-administratives subnationales.

veaux spatiaux pertinents d'organisation des forces dominantes de l'économie, celle des activités tertiaires, de la finance, des bourses, des sièges sociaux, de la recherche et de la formation — posant de façon symétrique la question de la place des espaces non-métropolitains. Ces niveaux spatiaux démultipliés rentrent en relation par delà les barrières anciennes de la distance, de la langue, des frontières : « l'interdépendance universelle des lieux est la nouvelle réalité du territoire » (Santos [160]).

Cette recomposition spatiale finement différenciée constitue la mondialisation, qui n'est pas une sorte de *deus ex machina* s'imposant aux territoires, mais procède des interactions entre les acteurs, les territoires et les techniques à toutes les échelles : « Pour la compréhension du monde, il est nécessaire d'associer la vision d'ensemble à l'étude du local dans sa diversité [car] le monde procède de l'interaction des situations locales qu'il englobe » (Dollfus [68] : 113). Si l'on peut parler de la mondialisation à l'échelle de la planète, devenue un niveau d'organisation de certains phénomènes sociaux, on n'en doit pas moins l'examiner à d'autres échelles où ces dynamiques se construisent, s'infléchissent, suscitent des évolutions contrastées. L'existence par exemple d'un marché mondial du pétrole ne veut pas dire la même chose pour les régions productrices ou consommatrices, les espaces de transport et de transformation.

De ce fait, même si la mondialisation véhicule et utilise une multitude d'objets et de notions identiques que l'on retrouve en divers points du globe elle n'est au fond jamais la même, selon le moment et le lieu où on l'observe. Elle différencie les territoires autant qu'elle les uniformise, et ne conduit pas, loin de là, au nivellement de leurs niveaux de développement. Non seulement les entreprises profitent des différences entre les territoires — dotations en ressources, coûts de production, accessibilité, etc. — mais aussi l'irruption de la mondialisation peut avoir des effets très contrastés sur les sociétés et leurs espaces. Ce sont les conditions particulières aux territoires, leurs ressources, leurs capacités de gestion, leurs relations qui expliquent ces différences. La mondialisation au Chili ne veut pas dire la même chose qu'en Argentine, ni à Buenos Aires qu'à Salta ou dans la Quebrada de Humahuaca, ou à Santiago qu'à Aysén. Ou, suivant la formule plus brutale d'Aldo Ferrer, chaque territoire a la mondialisation qu'il mérite<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup>Conférence prononcée à l'Université du Nord-Ouest de la Province de Buenos Aires le 8 mai 2007

C'est sur le terrain économique que les avancées de la mondialisation ont été les plus rapides et les acteurs correspondant les plus efficaces, et c'est donc cette entrée que je privilégie car elle se lie directement à l'évolution des conditions de vie dans les pays et les régions, même si la mondialisation économique ne va pas seule. Elle peut être identifiée avec l'extension à l'ensemble de la planète de l'économie de marché capitaliste (Mesclier, Lombard et Velut [119]), laquelle présente une grande diversité, en fonction des situations locales, mais répond à quelques principes homogénéisateurs de création de valeur marchande et d'orientation de l'activité productive en fonction du profit monétaire. Cela passe à la fois par l'établissement de règles et de langages communs, non seulement l'anglais vernaculaire international, mais aussi des normes comptables, des monnaies de référence, des formes de conditionnement des marchandises comme le conteneur. Cette transformation ne se fait pas toutes choses égales par ailleurs, car l'économie ne peut être isolée des autres dynamiques historiques : elle s'accompagne de restructurations sociales, de modifications culturelles, de migrations des populations.

Introduire et généraliser la culture marchande dans des territoires qui l'ignoraient, ordonner et garantir les droits de propriété, assurer la sécurité juridique, promouvoir des références permettant l'échange commercial avec des partenaires lointains suppose de nombreux changements. Mais échanger des biens, c'est aussi dialoguer, négocier, partager des idées, des techniques, des personnes, recevoir des influences et y réagir, de façon heureuse ou non : la recherche du profit est un puissant moteur pour la multiplication des échanges et l'élargissement des horizons, dans un capitalisme qui se nourrit d'une permanente croissance économique. Elle justifie l'expansion commerciale et financière dans de territoires que la mondialisation atteint et englobe, non sans risques pour les sociétés locales et leurs équilibres, puisqu'il s'agit bien de provoquer le changement.

Cette dynamique s'accompagne d'une formidable croissance économique mondiale et des échanges internationaux : d'après la Banque mondiale le produit brut mondial a augmenté de 40% en dollars courants entre 2000 et 2005. Cet accroissement, qui met sur les marchés un volume croissant de biens, a pour inévitable corollaire une exploitation toujours plus poussée des ressources disponibles, renouvelables ou non, et des recompositions productives visant soit des gains de productivité soit tout simplement un changement d'échelle de production. L'exploitation

s'accompagne aussi de l'invention de nouvelles ressources au sens large, soit la découverte de nouveaux gisements dont les conditions d'exploitation deviennent rentables par exemple grâce à des avancées technologiques, ou suite à la montée des prix, mais plus généralement parce que de nouveaux objets sont absorbés dans la sphère marchande. C'est par exemple le cas du paysage, ou encore de la biodiversité, les émissions de  $CO_2$ , du patrimoine historique, parmi d'autres qui se voient attribuer des valeurs monétaires.

Ce déploiement a pour conséquence la pénétration d'activités économiques d'extraction, de transformation, de transport ou de vente dans des espaces où elles étaient jusqu'à présent restées discrètes ou secondaires. De ce point de vue, si la mondialisation s'accompagne d'une intensification de l'activité, autrement dit de gains de productivité, elle repose également sur l'organisation de nouveaux espaces productifs. C'est le cas des espaces intérieurs de l'Amérique du Sud, périphéries internes, lointains intérieurs, où s'implantent des projets dans les domaines de l'exploitation minière et énergétique, des cultures, du tourisme, peut-être demain des biocarburants, des infrastructures de transport continentales qui doivent justement s'y articuler (Ramousse [144]). Cette ultime frontière est déjà prolongée vers l'Antarctique, devenue une destination touristique recherchée pour de coûteuses croisières.

En Amérique latine, l'ouverture internationale et les réformes qui l'ont accompagnée ont amené une profonde remise en question des équilibres sociaux et territoriaux sur deux plans. D'une part, le marché et les acteurs privés capitalistes ont étendu leur emprise à des espaces où leur marque était encore faible, du fait de l'éloignement, des difficultés d'accès mais aussi de l'intervention des acteurs publics. Avec l'affaiblissement de ces derniers, les modes de régulation ont changé, avec le passage d'une organisation descendante allant de l'État national aux espaces locaux et des acteurs publics aux acteurs privés, à une organisation multi-niveaux sur le plan spatial et dans laquelle l'interaction entre acteurs publics et acteurs privés devient fondamentale (Ghorra-Gobin et Velut [88]).



## L'Amérique latine et la mondialisation contemporaine

### Les incertitudes du début de siècle

À partir du début des années 1990, l'Amérique latine a connu une redéfinition de son modèle de développement pour sortir de ce que la CEPAL (Commission économique pour l'Amérique latine) avait appelé la *décennie perdue* des années 1980, et trouver les bases de ce que le même organisme appelait de ses vœux dans son rapport de 1994, la croissance et l'équité. Cette réorientation, qui prend des caractéristiques spécifiques en fonction des contextes et des histoires nationales, se traduit généralement par une réduction du rôle de l'État, des privatisations, l'abaissement des barrières douanières, l'ouverture commerciale et aux capitaux étrangers et une plus grande perméabilité des frontières grâce à une baisse des tensions géopolitiques — soit un ensemble de traits que l'on regroupe commodément sous l'expression de néolibéralisme ou de consensus de Washington. Le nouveau modèle de développement des années 1990 comprend également une affirmation de l'attachement à la démocratie après les transitions des années 1980 (Couffignal, [54]) ainsi qu'un ajustement des relations inter-étatiques dans le sens affiché de l'intégration sud-américaine dont le signe le plus visible fut la création du MERCOSUR, le Marché commun du Sud, entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay en 1991. La conjonction de la volonté politique de renforcer la démocratie et la nécessité économique de réduire et de cibler la dépense publique débouchent sur des mesures de décentralisation conduisant à donner aux gouvernements locaux davantage de moyens et de responsabilités (Prévot-Schapira [140], Aghón et Edling [1], Velut [173]).

Ces réformes provoquèrent une réorientation productive et une redistribution spatiale des activités, privilégiant la recherche de marchés d'exportations et symétriquement l'importation de biens manufacturés meilleur marché que ceux produits par des industries nationales obsolètes ou sous-dimensionnées. Seuls quelques secteurs déjà consolidés ou qui trouvèrent les ressources nécessaires purent s'adapter. La mondialisation était présentée comme une contrainte extérieure, à laquelle les pays du Sud devaient se plier, rendant inéluctables de lourdes et douloureuses réformes avec à la clé la promesse de la croissance économique, tirant parti des avantages du commerce grâce à une répartition plus efficace des activités en fon-

tion du potentiel des différentes localisation. Des organismes internationaux comme la Banque Mondiale et les grandes entreprises soutenaient cette version des choses.

Les réformes sociales et économiques de portée nationale, telles que la baisse des droits de douane, l'assouplissement des réglementations, les privatisations ont différencié les territoires à l'intérieur des nations en fonction de leur capacité à tirer parti de l'ouverture du commerce et de la disponibilité des capitaux pour déclencher la croissance locale. Il devait en résulter une nouvelle division internationale du travail, qui était en fait une division *inter-régionale*, aboutissant suivant la formule de Georges Benko et d'Alain Lipietz à distinguer « régions qui gagnent » et symétriquement les « régions qui perdent » [16]<sup>6</sup>. Les premières se montraient capables de produire pour les marchés mondiaux, c'est-à-dire vers les acheteurs les pays du Nord, grâce à la mobilisation ordonnée des ressources locales, alors que les secondes n'y parvenaient pas.

Le développement local était le complément logique de ce schéma. Le local, généralement identifié avec les municipes ou avec les régions administratives (provinces en Argentine, états fédérés au Brésil, régions au Chili etc.) comme le niveau où une action publique plus modeste que par le passé, disposant de moins de ressources, pouvait néanmoins se révéler efficace en jouant sur le capital immatériel représenté par les synergies entre acteurs et leur mise en relation. Il n'était en revanche plus question de financer directement de lourds investissements en infrastructures, faut de moyens de la part des États centraux, qui généralisèrent les systèmes de concessions ou de partenariat public-privé pour les réaliser. On pouvait en attendre non seulement une croissance économique du territoire concerné, mais aussi des choix en accord avec les attentes, ou suivant le terme consacré, l'identité locale, par la formation de consensus sociaux et politiques favorisant le partage des bénéfices, ou du moins leur diffusion dans les différentes couches de la société, ainsi que le choix d'itinéraires de développement attentifs aux équilibres sociaux et environnementaux..

Cette façon d'envisager le développement qui a dominé les « heureuses années

---

<sup>6</sup>L'expression « régions qui perdent » ne figure pas dans l'ouvrage cité, mais a été rapidement proposée, en particulier par les géographes argentins. D'autre part, la mention aux régions fait référence en réalité à des espaces d'analyse de différentes dimensions, sans notion d'échelle. L'ouvrage analyse ce qui se passe *dans* les régions et non pas la façon dont ces régions se (re)construisent.

1990 » comme l'écrit avec ironie Daniel García Delgado [85] à propos de l'Argentine, est sérieusement remise en question à partir du début du XXI<sup>e</sup> siècle en raison du caractère non durable du régime de croissance. Les critiques pointent ses faiblesses internes qui résultent de l'accroissement des disparités sociales et territoriales. L'idée selon laquelle tous les territoires pourraient trouver leurs propres avantages dans la spécialisation mondiale est battue en brèche par la persistance voire l'aggravation des disparités internes et la gravité des crises de restructuration. C'est le thème de la fragmentation territoriale, terme employé surtout pour les espaces urbains (Prévot-Schapira [141]), mais dont Bernard Bret montre d'une part qu'il peut se décliner à différentes échelles, et d'autre part qu'il est inséparable de la connexion des lieux avec le système mondial (Bret [30]). Pour les géographes de l'Amérique du Sud, le creusement des différences internes à l'intérieur des nations, qui bien souvent n'ont pas véritablement achevé leur intégration est présenté négativement, comme des formes de développement «excluant» (Ciccolella [46]). Outre les aspirations à la justice socio-spatiale par la distribution des bénéfices de la croissance économique, la fragmentation territoriale aiguise les tensions sociales, créant de nouvelles menaces.

Le deuxième point de faiblesse est lié à l'exploitation des ressources naturelles renouvelables ou non, dont l'Amérique latine est richement dotée, sans précautions ni régulation suffisantes. Elle a pour conséquence une grande fragilité, vis-à-vis de l'épuisement progressif des gisements, la perte de fertilité des sols, le manque d'eau, autrement dit l'absence de durabilité. L'avancée des fronts de valorisation sur de nouvelles terres ne fait que repousser le problème sans le résoudre. La poussée pionnière au sens large fait appel aux mêmes techniques potentiellement destructrices, surtout lorsqu'elles sont appliquées dans des milieux marginaux, autres que ceux pour lesquels elles ont été conçues. Elle vient également bouleverser les sociétés locales. La croissance de la consommation énergétique, autre volant de la croissance économique, accentue la dépendance à l'égard des ressources fossiles et des marchés mondiaux.

Le risque externe est la troisième faiblesse du modèle. Il s'agit d'une dépendance classique à l'égard des cours mondiaux des produits exportés, mais aussi de la financiarisation de l'économie, faisant peser une menace externe sur la croissance économique et limitant les marges de manœuvre des gouvernements. Les logiques de rentabilité de capitaux extrêmement mobiles priment sur les nécessités

réelles de développement des individus et de leurs territoires. La financiarisation a pour conséquence la constitution d'un pouvoir économique faisant au moins jeu égal avec l'autorité légitime des États et de leurs gouvernements élus. Elle est également un facteur de vulnérabilité, dont témoignent plusieurs crises financières dans les années 1990<sup>7</sup>, jusqu'à la crise argentine de 2001. Cette dernière est une crise d'un genre nouveau puisqu'à la différence des précédentes, d'efficaces mesures de *containment* de la part des organismes internationaux limitent la contagion, mais elle a pour effet un véritable collapsus économique dont témoigne la violence du vocabulaire employée alors pour la décrire (débâcle, effondrement, saccage, etc.), qui montre soudain l'envers de la prospérité des années 1990.

Le retour de la géopolitique, au sens des rapports de puissance entre les nations, témoigne également des incertitudes et des aspirations au changement. Sur le plan international, la focalisation de l'action des États-Unis sur le Moyen-Orient, à partir de l'attentat du 9 septembre 2001 et de l'invasion de l'Irak, et leur désintérêt relatif pour les affaires latino-américaines laissent aux États latino-américains une plus grande marge de manœuvre. Il leur permet d'afficher une plus grande liberté vis-à-vis de l'Amérique du Nord, jouant à nouveau avec force la carte de la diplomatie latino-américaine et du bilatéralisme, sans doute plus que les instances collectives.

La vision optimiste voyant émerger des instances mondiale de régulation pour répondre à des problèmes mondiaux<sup>8</sup>, avec des organismes internationaux comme les Nations-Unies, des institutions multilatérales comme l'OMC et les codes internationaux de bonne conduite comme le protocole de Kyoto ou encore des blocs continentaux comme l'Union européenne n'est plus crédible. Le début du XXI<sup>e</sup> siècle montre au contraire une grande confusion et un retour en force à des rapports bilatéraux entre États, dans lequel les grandes puissances sont affaiblies, et ne peuvent plus imposer leurs visions, mais aussi parce que les États se projettent sur une multitude de scénarios avec des intérêts différents.

L'élection de gouvernements dits de gauche dans plusieurs pays, depuis l'arrivée au pouvoir du président Lula au Brésil, est l'un des signes les plus visibles

---

<sup>7</sup>Mexique en 1994, Brésil en 1997-1998, Asie du Sud-Est en 1997, Russie en 1998, Turquie en 2000.

<sup>8</sup>C'est notamment l'hypothèse de Jacques Lévy qui parle à ce propos d'émergence d'un niveau sociétal global [113].

d'un infléchissement des discours et des politiques<sup>9</sup>. Même s'il ne faut surestimer ni la volonté ni les capacités réformatrices de cette supposée vague de gauche, qui adopte surtout des mesures économiques orthodoxes, celle-ci s'accompagne d'un renouveau des discours volontaristes justifiant l'action de l'État pour orienter les dynamiques des marchés et des acteurs économiques et de la redistribution des revenus. De nouvelles alliances en résultent. Si les années 1990 ont été celles des tentatives d'intégration des Amériques, le début du XXI<sup>e</sup> répond à d'autres principes de rapprochements, prenant en compte le commerce, les intérêts objectifs des États mais aussi la proximité idéologique des dirigeants, ce dont Toni Negri et Giuseppe Cocco tirèrent argument pour prédire la fin de la dépendance par « l'interdépendance » (Negri et Cocco [126]).

Cela étant, la préoccupation pour la sécurité en général, qui s'installe après le 9 septembre 2001, comme un élément supplémentaire de la mondialisation, laquelle est à l'origine de nouveaux risques et en même temps impose de les contrôler, ne laisse pas de côté l'Amérique latine. Même si les lignes de front principales sont éloignées, le risque géopolitique ne se laisse pas facilement circonscrire et les espaces peu contrôlés par les États sont autant de foyers potentiels de dangers, surtout lorsque de nouvelles infrastructures les rendent progressivement plus accessibles. Le Brésil, l'Argentine, le Chili prennent ainsi des dispositions spéciales concernant les espaces frontaliers, comme par exemple la délimitation de périmètres de sécurité dans des bandes frontalières, l'installation de réseaux de surveillance, tels que la couverture radar de l'Amazonie<sup>10</sup>.

Les frontières, contrairement à certaines hypothèses avancées dans les années 1990, n'ont donc pas disparu, mais elles changé de fonction. Leur perméabilité s'est modifiée, leurs tracés également du fait de la réorganisation des échanges, suivant qu'elles sont internes ou externes aux blocs commerciaux elles ne jouent pas non plus le même rôle. Les contrôles sont censés garantir la sécurité, notamment sanitaire, sans pour autant entraver les échanges. Outre les frontières officielles des États, d'autres interfaces se mettent en place à différentes échelles :

---

<sup>9</sup>Sur ce supposé virage à gauche, voir le numéro 55 de la revue *Problèmes des Amériques latines*, hiver 2004-2005. C'est en Europe et plus particulièrement en France que des gouvernements aussi différents que ceux de Lula, Michelle Bachelet, Néstor Kirchner ont été qualifiés comme « de gauche ». Non seulement leurs idéologies et leurs styles sont très hétérogènes, mais les intéressés eux-mêmes n'emploient pas cette désignation.

<sup>10</sup>Système en grande partie inopérant semble-t-il (*Veja*, 18 juillet 2007).

«les frontières inhérentes à la région et imbriquées avec l'identité deviennent *physiques* mais aussi *virtuelles* [...] Les frontières et les espaces transfrontaliers pourront aujourd'hui être plus proches, entourer l'individu et son espace familial, cerne le local, ou le régional et le national» (Laurelli, [112] : 22). Les frontières nationales ne sont pas les mêmes suivant qu'elles entourent des grands ensembles géoéconomiques comme l'Union européenne ou le MERCOSUR, ou les traversent.

### **La mondialisation pilotée par les territoires ?**

Les réorganisations géopolitiques, les résistances suscitées par la mondialisation elle-même et les stratégies d'adaptation locales, régionales et nationales ont modifié la mondialisation. Si le terme continue d'être utilisé, c'est désormais pour justifier des conduites plus actives que par le passé, insister sur la nécessité de gestion à de multiples niveaux d'un phénomène que les États et les groupes sociaux ont du mal à contrôler mais dont ils sentent qu'ils ont le devoir de le réguler. Même les partisans d'un approfondissement du libre échange soulignent la nécessité d'adopter des stratégies efficaces pour en tirer le meilleur parti. Les États, à la fois comme entités administratives et politiques, mais aussi comme territoires, retrouvent de l'importance pour réussir l'insertion dans la mondialisation conformément aux attentes et aux besoins de leurs populations conçues dans leur diversité.

De ce fait, le développement est plus que jamais un développement territorial, inséparable de l'échelle spatiale à laquelle il se fait et des configurations d'acteurs qui le rendent possible. Comme le fait remarquer Sergio Boisier, il n'y a de développement que localisé puisque les activités humaines s'inscrivent toujours dans la matérialité de l'espace terrestre [23], mais à chaque niveau spatial correspond une définition différente du développement, ce qui me fait préférer l'expression de *développement territorial* à celle de développement local. Il devient une question d'articulation entre le territoire considéré, les espaces qui l'englobent et les réseaux qui le traversent. Pour José Arocena [8], le développement local, quelles que soient les dimensions qu'on donne à l'adjectif, se place entre deux positions extrêmes, l'une faisant de l'échelle mondiale une dimension dominante dans lequel le local se dilue inévitablement et l'autre, indentifiant dans le local un foyer de résistance à la mondialisation : pour éviter les pièges du mondialisme comme

ceux du localisme, c'est sur la jonction des deux que doit porter l'effort.

L'organisation des territoires suivant le principe des échelles emboîtées, selon lequel les évolutions régionales dépendaient des évolutions nationales et conditionnaient les évolutions locales, est remplacée par un système d'interconnexions des territoires et des échelles. Cela amène à poser l'hypothèse que des évolutions locales ou régionales dépendent aujourd'hui davantage de nouvelles solidarités territoriales transgressant les frontières nationales, pour le meilleur et pour le pire (Mesclier, Lombard et Velut [119]). Les alliances objectives d'intérêts entre pays ou entre régions prennent le pas sur les évidences de la proximité géographique qui occasionnent plutôt conflits de voisinage, nécessité de surveillance et souvent compétition commerciale. Le Chili voit ainsi davantage intérêt à une alliance commerciale avec la Corée du sud ou le Japon qu'avec le Pérou. Le gouvernement uruguayen de Tabaré Vázquez privilégie l'alliance avec les États-Unis et non avec l'Argentine à laquelle l'oppose des querelles sur le fleuve Uruguay et qui concurrence directement l'Uruguay sur les marchés mondiaux. Le même raisonnement, appliqué à des espaces régionaux, amène par exemple les gouvernements locaux à promouvoir des missions commerciales et des alliances distantes, ou encore les municipes intégrer de grands réseaux internationaux plus facilement que des instances de coordination métropolitaine (Robin et Velut [176]).

Pourtant, aussi bien les horizons de vie des individus que les politiques publiques et plus généralement la gestion des territoires s'inscrivent encore majoritairement dans des échelles spatiales limitées. Même pour les individus les plus mobiles, les espaces de vie ne se confondent pas avec l'ensemble de la planète, mais plutôt avec une série de lieux, d'itinéraires, inscrits dans des territoires locaux, souvent dans un rayon étroit. Les différents acteurs sociaux, les organisations internationales elles-mêmes n'opèrent pas à l'échelle de la planète, mais seulement sur une partie de celle-ci. Quant aux États, ils restent encore souverains sur les territoires nationaux, même si cette souveraineté est concurrencée par d'autres pouvoirs, limitée par diverses contraintes et s'étend au delà des frontières par la participation à différentes instances supranationales. Mais en fut-il jamais autrement ? Il persiste donc des mailles de gestion, dont la première est le territoire national, qui fonctionnent encore suivant les principes de continuité et de contiguïté spatiale.

Sans prêter aux échelles locales ou territoriales plus de consistance qu'elles

n'en ont, à l'image du val d'Anniviers jadis étudié par Jean Brunhes [35], force est de constater que c'est à cette échelle que des opérations conçues ou non à d'autres niveaux se réalisent pratiquement, celle où se produisent les conflits de voisinage, d'accès aux ressources, certains problèmes environnementaux ayant sur les populations des conséquences immédiates. C'est aussi, en général, et en tout cas dans les pays qui nous occupent, l'échelle du vote, de la représentation politique qui reste encore très largement attachée à une circonscription censée être l'espace de vie des électeurs. C'est à ces échelles que se mettent en place des mécanismes d'arbitrage, de dialogue, de décision, de légitimation, qui les constituent en espaces de régulation. Ainsi, au système commercial privilégiant les alliances stratégiques avec des partenaires lointains, vient s'ajouter une autre dimension, celle de la proximité qui impose des contraintes de gestion commune, mais aggrave également les tensions.

L'extension de la sphère marchande qui repousse les frontières de la valorisation économique a pour conséquence la dévalorisation non moins rapide de l'existant, dépassé par la technologie, les concurrents, des activités nouvelles offrant une meilleure rentabilité. Il en découle des cycles rapides de structuration, déstructuration et restructuration économique, qui s'accompagnent de cycles de territorialisation / déterritorialisation / reterritorialisation, autrement dit de remise en cause accélérée des relations entre espaces et groupes sociaux, affectant non seulement la vie matérielle mais tout le système de valeurs. Comme l'affirme David Harvey [100], l'accélération du rythme des échanges et des cycles de valorisation du capital, favorise la dématérialisation des sources de valeurs, leur obsolescence rapide et la fluidité des lieux de valorisation. Ainsi, s'il existe des « régions qui gagnent », leurs positions sont loin d'être assurées, mais toujours à renforcer, à faire évoluer pour ne pas reculer. En multipliant les formes de concurrence, la mondialisation entraîne aussi des recompositions permanentes, la nécessité d'innover et d'investir pour rester compétitif, rendant indispensables des formes de gouvernance.

Pour Cynthia Ghorra-Gobin, l'enjeu est d'« appréhender l'interférence entre deux types d'espaces : les espaces territoriaux et les espaces globaux (ou transnationaux). Les premiers font référence à la souveraineté de l'État-nation sur son territoire alors que les seconds sont de nature hybride relevant certes de l'espace virtuels mais susceptibles d'être ancrés au niveau local » ([87] : XIX). On peut élargir cette hypothèse en considérant que les « espaces territoriaux » ne sont pas



seulement ceux des États-nations, mais aussi les territoires des groupes sociaux plus ou moins fixés, coïncidant ou non avec des délimitations administratives comme les régions ou les municipales, dont la cohérence se trouve menacée ou travaillée par la montée en puissance des espaces transnationaux, et pour lesquels il faut imaginer de nouveaux instruments de pilotage. Si l'enjeu pour le chercheur est de comprendre la façon dont ces espaces interfèrent, pour le politique c'est la façon d'agir sur cette interaction qui importe.

## **Vers un nouveau modèle de relations entre l'État et la société**

Au cours des années 1990, les pressions ont été fortes sur les États pour qu'ils fassent sauter les entraves à l'extension de l'économie de marché et à la mise en valeur des ressources. À des rythmes et suivant des modalités différentes, ces réformes ont ouvert aux acteurs économiques nationaux et internationaux de nouvelles possibilités d'action, enclenché des processus de restructuration productive et de redéploiement sectoriel et spatial des activités. Le début du XXI<sup>e</sup> siècle répond à un autre processus, encore mal défini, ne répondant pas encore à une doctrine établie. Sur le fond, il s'agit de corriger les principaux inconvénients du modèle néolibéral des années 1990 sans interrompre la croissance économique, laquelle dépend largement des capitaux privés. Ayant supprimé plusieurs des instruments qui leur permettaient d'agir sur la société et l'économie, les États doivent réinventer des moyens d'action. Ce débat est particulièrement vif en Amérique latine, et tout particulièrement en Argentine où la crise de 2001 a déclenché un important mouvement de réflexion sur ce que pourrait être un nouveau modèle de développement. Insatisfaits du modèle actuel, les représentants des sciences sociales s'interrogent sur la façon de le corriger, se projetant parfois dans une catégorie familière aux Amériques, l'utopie.

États et sociétés d'Amérique latine vivent une phase de changement, perçue comme une transition, un changement de modèle de relations réciproques. Il ne s'agit pas seulement de l'instauration d'un nouveau paradigme économique, faisant passer du centrage des économies sur les nations à l'ouverture internationale, et du pilotage par l'État à des formes de gouvernance impliquant une pluralité

d'acteurs, ou à une domination par les règles du marché et ses acteurs les plus puissants. Les changements sont beaucoup plus profonds, ne se limitant pas aux règles du jeu économiques, mais touchant plus largement les États et les sociétés. Sur le plan culturel, des tensions remettent en question les identités individuelles et collectives (voir à ce sujet Daniel García Delgado pour l'Argentine [83], ainsi que mon article sur l'identité argentine [174] et Tomás Moulián pour le Chili [123]). Les tentations de la consommation renforcées par les moyens de communication et la disponibilité des biens entrent en contradiction avec les restrictions imposées aux groupes défavorisés. L'adoption de normes culturelles importées rencontre les débats sur les valeurs et les aspirations identitaires à fondement indigènes ou ethniques. Les hiérarchies sociales sont modifiées avec une redistribution des revenus entre secteurs sociaux gagnants et perdants, espaces gagnants et perdants qui posent la question de la nécessité et de l'efficacité des mécanismes de redistribution par rapport au libéralisme économique favorisant la croissance économique mais aussi celle des inégalités et soulèvent la question de la justice sociale et socio-spatiale (Bret [29], Reynaud [148]). Ils posent la question de nouvelles préoccupations sociales, notamment dans le domaine de l'environnement. Finalement, ce sont les modes de décisions politiques qui sont questionnés, car si la démocratie garde encore sa valeur, elle n'en change pas moins de forme, avec l'expérimentation de procédures participatives.

Dans tous ces changements, espace et territoire occupent une place particulière, non seulement parce qu'ils sont partie prenante des différentes dimensions de la vie sociale, mais aussi parce qu'ils tendent à jouer un rôle croissant, comme conséquence d'une part de la décentralisation qui valorise la diversité des territoires, mais aussi parce que les contradictions sociales, envisagées depuis Hegel à partir de l'histoire, coexistent aujourd'hui dans la simultanéité des territoires. Dans un monde de l'instantanéité (Castells [42]) dans lequel les grands récits historiques qui orientaient la compréhension du monde et l'action collective n'ont plus cours, l'espace revient en force comme principe d'organisation et de compréhension critique du social (Soja [163]). Plus précisément, par rapport à une vision du développement en termes de phases successives — urbanisation, industrialisation, tertiarisation, métropolisation, etc. — le monde actuel fait coexister des territoires différents, reliés entre eux, avec des types de développement bien distincts. La question n'est donc plus, comme par le passé, de faire émerger des

pôles industriels dans les régions dites *en retard de développement*, mais de trouver des solutions adaptées pour améliorer les conditions de vie de leurs populations, tout en préservant des éléments identitaires compris comme un patrimoine — éventuellement mondial.

Pour la plupart des observateurs, le temps des modèles stato-centrés est clos, et s'ouvre un moment historique, encore mal défini, souvent qualifié négativement de post-fordiste, post-moderne, post-étatique, post-néolibéral — autant d'expressions dans lesquelles la particule a plus d'importance que l'adjectif qu'elle nuance. Le succès de ces dénominations est concomitant de l'affirmation dans le champ de la recherche de la notion de mondialisation, prêtant à la confusion. Elles soulignent de façon générale un dépassement des frontières nationales, de l'organisation économique, des valeurs et du politique, sans dire encore ce qui vient les remplacer. Toutefois, il n'est pas certain que les incertitudes propres à la mondialisation doivent nécessairement être mises en relation avec les doutes de l'hypothèse post-moderne. On peut aussi bien penser, comme le fait notamment Anthony Giddens [89], que la phase actuelle de l'histoire mondiale est plutôt celle d'une sur-modernité, dont les problèmes et les contradictions découlent d'un approfondissement de ce qui existait déjà et notamment du déploiement systématique des nouvelles technologies.

Inutile d'insister sur le fait que les caractéristiques d'« avant » sont idéal-typiques et n'avaient pas la cohérence qu'on leur prête. Néanmoins, on laisse entendre qu'un futur modèle devrait avoir le même degré de cohésion, avec par exemple des grands blocs économiques composés de régions souveraines, une organisation de la production flexible en petits ateliers pour les tenants de la «troisième Italie», des formes établies de répartition sociale, des réponses innovantes aux demandes sociales. Il devrait également présenter une certaine stabilité. Cette vision amène également à employer le vocabulaire de l'émergence pour désigner les nouveaux modes de régulation, comme si ceux-ci devaient progressivement se consolider en une forme durable.

On peut penser, au contraire, que l'instabilité — et par voie de conséquence la violence — font indissolublement partie du modèle actuel de relations et de régulation, ce que marquent des changements brutaux dans les relations entre acteurs, des réorientations commerciales, la négociation permanente des accords. En effet, si les rapports entre État et société s'inscrivent encore dans le champ d'un

territoire politique, celui-ci est soumis à des chocs exogènes qui remettent perpétuellement en cause les équilibres locaux. Ces perturbations, d'origine sociale ou naturelle, se transmettent d'autant plus facilement que les frontières ne sont plus closes mais traversées par les réseaux multinationaux. L'interconnexion des territoires, qui est un moyen de les protéger contre certains risques, en permettant la migration des populations ou l'importation de ressources, est aussi un facteur d'instabilité par importation du risque — ce que l'on baptise d'un terme significatif, la contagion par référence à l'importation de germes pathogènes dont on sait les ravages qu'elle provoqua dans le Nouveau Monde. Ces multiples chocs, mais aussi les possibilités d'accéder à des ressources diversifiées, sont l'un des moteurs des dynamiques territoriales.

La reconnaissance des territoires va de pair avec la territorialisation des politiques publiques et plus généralement de l'action sociale, comme une façon de reconstruire des cohérences, de retrouver une efficacité perdue en mettant en résonance les différentes actions de l'État tout en faisant face à la diversité des nations. Cette territorialisation s'accompagne de la fabrication accélérée de territoires d'intervention, comme autant de bases où recomposer des consensus sociaux baptisés *projets de territoires* : bassins versants, intercommunalités, réserves naturelles, territoires indigènes, régions de frontières, regroupements de provinces, aires métropolitaines. Ainsi, les territoires deviennent des espaces d'expérimentation des politiques publiques, à la faveur de la décentralisation et dans l'idée de s'adapter aux spécificités locales, ou suivant le vocabulaire consacré, aux identités, mais aussi de disposer d'un éventail d'expériences ayant réussi, de « bonnes pratiques » pouvant être répliquées (d'où les expressions de territoire pilote ou de territoire d'expérimentation).

L'ingénierie politique et territoriale peut être lue comme une réponse aux dynamiques de la mondialisation et à l'affirmation des espaces transnationaux. Elle est inséparable de la montée en puissance de la notion de gouvernance dans de nombreux domaines, qui remplace la notion de gouvernement, de même que les territoires, au pluriel, se substitue au territoire singulier de l'État. De façon significative, ces innovations territoriales coïncident avec le discrédit des États centraux, la pénétration des réseaux transnationaux et à l'affirmation de préceptes internationaux de bonne gestion. Elles ont pour conséquence de modifier les mécanismes de régulation et partant de redéfinir les acteurs, les régions et les formes prises

par les dynamiques territoriales. Le tableau 1 propose à des fins analytiques une lecture de cet infléchissement, qui n'est pas un simple retour en arrière (retour du l'État, retour du national) favorisée par une conjoncture politique nostalgique, mais correspond à un nouveau moment de la réflexion et de la pratique du développement.

## **Des catégories à repenser**

### **Structures, acteurs, systèmes**

L'approche par les acteurs tend à devenir dominante dans les sciences sociales et en particulier en géographie, dans la lignée de la géographie sociale et politique. Elle repose sur une définition très large des acteurs, depuis les individus jusqu'aux organisations transnationales en passant par les États, les collectivités locales, les entreprises de toutes tailles (Brunet [32]). Les acteurs n'existent pas *a priori* mais en fonction de leur capacité à intervenir dans une situation, un événement, une évolution. Cette intervention suppose qu'ils soient capables de se forger une représentation des situations, de définir des objectifs et de mettre en œuvre de moyens pour les atteindre, mais aussi de se représenter leur propre action de façon stratégique. L'acteur est, comme le suggère le terme, à la fois celui qui agit, mais aussi celui qui (se) représente. Cette action impose la construction de cadres de référence, une justification, et finalement la formation d'une scène d'interaction sur laquelle les acteurs interagissent et se définissent les uns par rapport aux autres.

L'attention portée aux acteurs est liée à la nécessité de compléter les approches systémiques et structuralistes, pour faire porter l'attention sur les individus et leurs regroupements. L'approche systémique, trop souvent réduite à un simple vocabulaire, n'a pas tenu toutes ses promesses, faute peut-être d'avoir franchi le pas de la modélisation numérique, même si elle garde une certaine valeur heuristique. Elle tend également à gommer les relations de pouvoir et les responsabilités au profit d'une vision distanciée. De leur côté, les approches structuralistes perdent pied car les grilles de structuration de la société ne cessent de changer. En particulier, les classes sociales ne présentent plus la cohésion qu'elles pouvaient avoir du fait des changements d'affiliation professionnelle des individus et de la déprise des organisations collectives comme les partis politiques et les syndicats. Les terri-

TAB. 1 – Les trois temps du développement

Période	La substitution des importations	Néolibéralisme	Mondialisation régulée
Chronologie	1940-1980	1980-2000	2000-
Géopolitique mondiale	Affrontement des blocs	Hégémonie états-unienne	Monde apolaire
Paradigme du développement	Croissance économique nationale	Développement local mondialisé	Durabilité
Acteurs dominants	Public	Privé	privé-public
Politiques d'aménagement	Uniformisation et intégration	Différenciation spontanée	Diversité assumée
Échelles de régulation	Territoire national	Collectivités locales	Multiniveaux
Modes de régulation	Gouvernement	Gouvernance	Gouvernance transcalaire ?
Espace de référence	Espace national	collectivités locales	Territoires ad hoc
Action publique	Sectorielle	Décentralisée	Territorialisée
Identités	Nationales	Locales	Multiples
Valeur orientatrice	Intérêt général	Profit	Bien commun

toires n'offrent pas non plus de garanties de cohérence puisqu'ils sont justement en pleine évolution. Enfin, le «retour de l'acteur» met en porte-à-faux les structures établies.

Partir des acteurs garantit, du moins en première approche, une focalisation sur le social, voire sur les individus, leurs conduites, leurs espoirs, leurs réussites et leurs échecs. Ces approches conduisent à remettre en question le rôle supposé des normes et des cadres sociaux pour insister au contraire sur le potentiel d'innovation des acteurs individuels et collectifs, capables de tirer parti des cadres existants, mais sachant toujours garder une certaine distance par rapport à eux, pouvant en utiliser certains éléments, les contourner, les détourner en fonction de ce qu'ils perçoivent comme la meilleure stratégie. Cela suppose de rentrer dans les logiques diversifiées des acteurs, leurs discours, leurs attentes, leurs justifications, ce qui amène à intégrer les variables culturelles façonnant ces perceptions, et à explorer leurs multiples territoires.

De cette façon, l'approche par les acteurs met en lumière deux dimensions essentielles, la liberté et le pouvoir. Liberté de choisir les scénarios d'interaction, les moyens d'agir et les techniques dans les conflits, dans lesquels les acteurs mettent en jeu leurs ressources. Mais aussi rapports hiérarchiques, alliances, contraintes entre les acteurs, formant les multiples relations de pouvoir (Claval [50], Raffestin [143]) et les scénarios de la gouvernance.

Liés les uns aux autres, les acteurs doivent cependant composer avec les cadres de la société, et notamment les structures spatiales. Leurs possibilités d'action sont contraintes par des caractéristiques propres (niveau d'information, possibilités matérielles) mais aussi par les structures existantes comme par exemple les institutions politiques, les distances à parcourir, les structures d'encadrement au sens très large que donnait à ce terme Pierre Gourou. C'est dire que, en partant des acteurs, il ne s'agit pas d'oublier ce qui est l'un des acquis fondamentaux des sciences sociales depuis Marx et Durkheim, c'est-à-dire, l'importance des structures collectives, même si on ne leur fait pas jouer un rôle absolument déterminant.

Or, ces structures, particulièrement dans les pays du Sud conditionnent la possibilité pour les individus et les groupes de se constituer en acteurs, faute de moyens, d'intérêt, de connaissances ou de mécanismes pour influencer des évolutions qui pourtant les concernent. Elles influencent le type de ressources auxquels les acteurs sociaux peuvent avoir accès. Il faut donc lire à la fois les dynamiques

territoriales non par rapport aux acteurs les plus visibles, mais en fonction de la possibilité laissée aux différents groupes sociaux, et notamment aux plus vulnérables, de se constituer comme acteurs.

La mondialisation de l'Amérique latine et de ses territoires entraîne la multiplication et la diversification des acteurs qu'il faut identifier et caractériser en fonction des situations locales. Certains ont joué un rôle déterminant de passage et de transmission des normes et des réformes permettant la mondialisation, comme par exemple Domingo Cavallo, ministre de l'économie du président Carlos Menem, et diplômé de Harvard. D'autres tirent parti des réseaux mis en place pour accumuler capital politique ou économique, par exemple les maires participant à des réseaux internationaux de villes, ou encore les consultants venant proposer ici ou là des solutions aux problèmes locaux. D'autres encore savent jouer sur différents tableaux, c'est-à-dire à différentes échelles spatiales qu'ils incorporent dans leurs stratégies propres ; alors que d'autres restent cantonnés dans des territoires de dimensions limitées.

## **Actualité des régions**

Tout a été écrit sur la région en géographie, sa crise et son renouveau. Notion centrale de la géographie de l'âge classique dans la lignée de Paul Vidal de la Blache et de Lucien Gallois<sup>11</sup> devenue concept-obstacle pour Yves Lacoste, notion dévaluée à force d'avoir été trop manipulée et redéfinie, la région connaît une nouvelle faveur. Ce renouveau obéit sur le plan pratique à la fabrication de nouveaux espaces de l'action publique et de la gouvernance — et dans ce cas je préfère parler de territoire de gestion. Mais la région est également une catégorie de la description géographique qui garde son utilité pour l'approche de la mondialisation, à condition d'en préciser les limites de validité et les procédures d'identification.

Parler de région c'est s'intéresser à l'espace terrestre et à son organisation. Comme le fait remarquer Paul Claval, les structures matérielles, visibles à la surface de la terre dessinent des régions, comme unités repérables à l'échelle

---

<sup>11</sup>Dont les conceptions évoluèrent également, depuis les noms de pays de Gallois jusqu'aux travaux de Paul Vidal de la Blache sur les régions du plan Clémentel puis sur la France de l'Est. Mais ce n'est pas ici le propos.



moyenne, celle que l'on apprécie dans un voyage aérien [51]. Il suffira pour s'en convaincre de profiter d'un site logiciel comme Google Earth <sup>12</sup> pour percevoir d'emblée comment une couverture relativement homogène de la planète,<sup>13</sup> révèle une extraordinaire diversité mais aussi une certaine logique d'organisation, de différenciation et de regroupement, résultat de l'action sociale — ou comme on le disait jadis de l'action humaine— sur l'espace terrestre qu'il appartient à la géographie de décrire et d'expliquer. Il s'agit en effet d'une des manifestations les plus visibles du devenir historique sur l'espace terrestre, dont ne se préoccupent guère les autres sciences sociales, et qui a pourtant de multiples conséquences. La plus évidente est d'ordre environnementale : les dynamiques de couverture et d'usage du sol (*Land use and cover change*) sont un des marqueurs des changements de l'environnement à différentes échelles (Caseau [41]).

L'organisation matérielle de l'espace est à la fois le produit de l'action sociale et ce qui la conditionne, elle est à la fois cause et conséquence. Même si les structures spatiales ne déterminent jamais entièrement les pratiques sociales, qu'il n'y pas d'espace « libérateur » en soi comme l'expliquait Michel Foucault, il existe des configurations plus ou moins contraignantes, facilitant ou non certaines pratiques. En Amérique latine, précisément, on a pu souligner le manque d'imagination de ces structures spatiales (Fulano Dethal, [80], Bret, [28]) montrant en fin de compte la réplique de types de sociétés coloniales sur l'ensemble du continent. Si l'on ajoute à cela la part de contrainte des facteurs environnementaux, il s'agit d'un élément important d'orientation de l'action collective. Autrement dit, il existe une relation complexe mais forte entre une formation sociale localisée et l'organisation de son espace de vie.

S'attacher à la notion de région, c'est reconnaître en premier lieu l'importance des organisations spatiales d'échelle moyenne dans leur organisation concrète, matérielle résultant de l'action cumulée dans le temps des sociétés sur l'espace terrestre. Cette inscription dans une réalité matérielle de l'action humaine est, au même titre que la dimension dite aujourd'hui environnementale, un point important pour la géographie, d'autant que les autres sciences sociales, hormis certains courants de l'anthropologie matérielle, tendent à la négliger pour privilégier une

---

<sup>12</sup>earth.google.com.

<sup>13</sup>Même si cette planète dépourvue de nuages et sur laquelle le jour ne se couche jamais résulte d'un artefact technologique.

vision désincarnée de la société (Poche [136]). Or, la matérialité du monde comprend à la fois les supports de la vie — aliments, eau, air —, les facteurs qui en influencent la qualité — ainsi que les matières premières des activités productives. Ces organisations matérielles sont également marquées par une certaine inertie, des rythmes différenciés de changement, la possibilité de se renouveler ou non.

Il ne s'agit pas de préjuger du degré de cohérence des régions, qui peuvent répondre à différents principes, et moins encore de se focaliser sur leurs limites comme si le monde devait nécessairement être découpé suivant les mailles plus ou moins régulières d'un pavage, ce qui est au fond une préoccupation administrative de la modernité. Les régions répondent à différents principes d'organisation, qui peuvent être convergents entre eux ou contradictoires. Leurs modes de production tout comme la façon dont les acteurs y vivent dépendent fortement des techniques employées, comme l'écrivait déjà Étienne Juillard [107] dans un article fondamental. Or, la mondialisation s'appuie justement sur la mise en oeuvre de techniques diverses circulant sans doute plus rapidement que par le passé. Il s'agit d'assurer en premier lieu l'accessibilité des marchés et des matières premières, de techniques d'échange et de production qui sont rapidement transférées par les acteurs économiques. Nombre de techniques concernent la gestion sociale, en particulier les modalités d'organisation du travail à partir de la dissociation des fonctions de production au sein des entreprises et dans les réseaux productifs (Veltz [171]), mais aussi de nouvelles modalités de contrôle des populations et de leurs déplacements. Techniques également de gouvernance, à travers la formalisation du dialogue entre les *stake holders* et *share holders*, pour reprendre le vocabulaire des organisations internationales.

Ce déploiement a pour marqueur spatial certains dispositifs particuliers, liés notamment à l'échange combinant rapidité du passage et contrôle (jonctions transfrontalières, plates formes logistiques, ports et aéroports) à la production (enclaves diverses, plantations, pôles de compétitivité, parcs technologiques) à la science (campus, laboratoires, observatoires) à la consommation (centres commerciaux, hypermarchés, sites de vente par internet), à la mobilité des individus (camps de transit, stations touristiques, sites propres du transport collectif) à leurs résidences (quartiers marginaux, quartiers privés, marinas) et à leurs loisirs (lieux de culte, stades, salles de spectacles). Ces dispositifs, qui participent de l'organisation des régions, signalent une certaine uniformisation des pratiques sociales, mais aussi

des transferts de technologies de gestion entre les pays, et l'Amérique latine y participe pleinement, accueillant avec enthousiasme ou inquiétude ces objets spatiaux. Toutefois, la sélection de ces objets, la façon dont il s'insèrent dans leur environnement géographique est très variable, ainsi que la façon dont ils se combinent. La question n'est pas seulement de savoir où se localisent les stations touristiques du type *resort*, ou les sites de production énergétique, mais ce qui les accompagnent. Comment sont abordées par exemple les question du logement des employés du tourisme, ou du traitement paysager et environnemental de la production pétrolière.

L'examen des effets territoriaux de la mondialisation montre que des processus semblables amènent à la formation de nouveaux types spatiaux — ou chorotypes (Brunet [31]) — repérables dans plusieurs continents, comme les périphéries urbaines de type *suburbs*, mais aussi les corridors, souvent transnationaux de transport et d'activité : corridors dits *bioceánicos* en Amérique latine, corridors de développement en Afrique (Mesclier, Lombard et Velut [118]), organisés autour des flux de transport, ou encore les espaces métropolitains.

Ces nouvelles formes d'organisation, qui ne répondent plus exclusivement aux types régionaux canoniques de la littérature géographique posent des problèmes particuliers d'appréhension et d'aménagement. Leurs dimensions augmentent, avec la pénétration du transport sur des itinéraires prolongés, comme par exemple les routes du soja au Brésil, ou encore les flux d'accès au port d'Iquique et à sa zone franche depuis l'Argentine et la Bolivie, mais aussi avec la prolongation des trajets au sein des régions métropolitaines grâce à l'accroissement de leur vitesse<sup>14</sup>, qui justifient pour l'Argentine des études prospectives liées au projet de réalisation d'un train à grande vitesse entre Rosario et Buenos Aires, que l'on conçoit comme un très vaste espace mégalopolitain au sens de Jean Gottman [90]. D'autre part, le fonctionnement interne de ces nouveaux types régionaux n'obéit plus aux mêmes principes qui organisaient les régions fonctionnelles, à partir de la suprématie d'une métropole — au sens classique de ville primatale — monopo-

---

<sup>14</sup>En France, les études du Ministère de l'équipement montrent que l'accroissement de la vitesse des déplacements urbains n'entraîne pas la diminution de leur durée moyenne mais l'augmentation des distances parcourues, autrement dit la poursuite de l'étalement urbain[67]. C'est une hypothèse qui vaut sans doute pour les grandes villes latino-américaines, désormais dotées d'autoroutes rapides à péage.

lisant leur commerce, pourvoyant les services et commandant la distribution des usages agricoles soit dans un schéma d'équilibre pour l'accès aux marchés, soit en fonction des pouvoirs et des possessions d'une bourgeoisie urbaine, spéculant sur la terre et sa production, comme celle que décrivait Raymond Dugrand pour Montpellier [72].

Les usages du sol sont commandés bien souvent par des acteurs extérieurs à la région, par la formation des prix sur des marchés mondiaux et les caractéristiques des systèmes logistiques. D'autre part, dans un même espace peuvent coexister des activités et des acteurs ne partageant pas grand chose. Le niveau de solidarité interne à ces régions, qu'il s'agisse de la solidarité active, voulue ou acceptée par les acteurs sociaux conscients d'avoir des intérêts communs du fait de leur proximité, ou de la solidarité mécanique qui lie malgré eux leurs destins.

La région décrit une réalité objectivée par divers instruments de l'analyse géographique, par opposition aux territoires dont la définition est liée aux acteurs et à leurs stratégies. Identifier une région, c'est reconnaître des formes spécifiques d'occupation et d'usage de l'espace, à partir des données empiriques disponibles, ainsi que les liens unissant ces différents usages et par conséquent les acteurs sociaux. Il s'agit donc d'un cadre intégrateur dans lequel envisager l'interdépendance de différents phénomènes naturels et sociaux en fonction de certains questionnements, comme le développement. On peut ainsi pointer des tensions, ou des contradictions internes, qui risquent de déboucher soit sur des conflits sociaux, soit sur des dysfonctionnements, ou des problèmes environnementaux — ce que l'on peut aussi appeler une crise systémique.

Il est évident que l'opération de régionalisation dépend très directement des données disponibles, de l'échelle de travail et de la finalité qui oriente le questionnement. Dans mon cas, c'est à partir de la notion de développement que j'aborde la régionalisation autrement dit, à partir du déploiement des activités productives et du niveau de vie des populations. Il est en effet illusoire de considérer qu'il est possible d'intégrer dans un modèle tous les aspects de la vie des sociétés et de ses rapports à son environnement : il s'agit toujours d'une construction en fonction d'hypothèses et d'objectifs. La régionalisation peut se mener à différentes échelles, ce qui amène à parler de macro, de méso ou de micro-régions. Elle ne remplace pas l'analyse des acteurs mais la complète. Il s'agit également d'un instrument à validité temporaire, car les régions se décomposent et se recomposent,

et l'on peut avancer que la mondialisation est précisément un vecteur de rapides changements. Il s'agit d'un construit historique que l'histoire peut aussi bien défaire, tout comme elle modifie les rapports entre espaces et sociétés, ce que l'on désigne habituellement sous le nom de dynamiques territoriales.

Ainsi comprise la région n'est pas nécessairement, loin s'en faut, un espace homogène et cohérent. Elle peut au contraire présenter une forte hétérogénéité, des ruptures, un certain niveau de fragmentation. On peut faire l'hypothèse, à la suite de Rogério Haesbert [99], que la mondialisation s'accompagne de formation de régions contrastées, hétérogènes, mais n'en faisant pas moins système. Des populations différentes vivant dans la même région, même si elles fréquentent des lieux tout à fait différents se conditionnent réciproquement. Ainsi, les chefs d'entreprises de São Paulo se rendent à leur bureau en hélicoptère pour éviter les encombrements où sont bloqués les voitures et les autobus de paulistes moins fortunés. Néanmoins, les chefs d'entreprises emploient des représentants de la classe populaire comme femme de ménage, jardinier ou vigile, pour se protéger justement d'une pauvreté trop menaçante.

C'est par rapport à ces nouvelles configurations spatiales que se pose la question du développement territorial, c'est à dire de l'orientation de la croissance économique pour obtenir un *bien commun* collectif à une échelle subnationale, voire le cas échéant transnationale. Nous avançons cette notion avec Cyntia Ghorra Gobin [88] pour remplacer la notion d'intérêt général qui nous paraît dépassée, comme se trouve dépassé le moment historique de l'État omniscient et omnipotent capable de définir et de réaliser les objectifs communs pour la société. Le bien commun apparaît au contraire comme une notion évolutive et localisée, fruit de négociations entre acteurs de différents niveaux, y compris l'État, mais aussi les gouvernements locaux et les différents acteurs. Entre la mondialisation, c'est-à-dire le dépassement des échelles nationales, la décentralisation qui renforce le pouvoir de décision des unités subnationales, on voit évoluer les échelles de la régulation, celles justement où le bien commun peut être défini, en prenant en compte les macro-organisations régionales.

## **Les dynamiques territoriales : développement, durabilité et instabilité**

La dimension historique, couvrant une durée allant de plusieurs décennies à plusieurs siècles est indispensable pour comprendre dont les configurations spatiales interagissent avec les organisations sociales. Cette approche historique peut être une fin en soi dans le cas de la géographie historique, mais c'est aussi une nécessité pour comprendre les situations présentes et les dynamiques du développement. Elle peut être abordée à partir des cycles spatiaux et territoriaux, c'est-à-dire la façon dont s'organisent en un moment donné les relations entre un groupe social et l'espace — phase de territorialisation —, comment ces rapports sont modifiés ou bouleversés par des causes internes ou externes — déterritorialisation — pour se recomposer — phase de reterritorialisation. En effet, si la territorialisation est indispensable aux individus et aux groupes sociaux, du simple fait qu'ils sont des êtres localisés, elle peut prendre des formes multiples et se trouver modifiée par les changements des modes de production et de régulation des sociétés, aussi bien que par les évolutions techniques et culturelles.

Pour beaucoup d'observateurs, ces changements cycliques semblent aujourd'hui s'accélérer, par contraste avec un passé encore proche marquée par une certaine stabilité. Il s'agit en partie d'une illusion. Dans le cas français, l'image de stabilité que l'on a prêté par exemple aux paysages ruraux, qui ont parfois été présentés comme directement issus de l'Antiquité, ont été en fait changeants (Barthélémy et Weber, [12]). Un certain style de description géographique, plus attentive aux permanences qu'aux changements, et focalisée sur un milieu naturel conçu comme peu évolutif a contribué à nourrir cette croyance qui se trouvait par ailleurs en phase avec les discours nationalistes. Il ne s'agissait pourtant que d'un moment historique particulier, celui du maximum démographique mais aussi de l'unification du territoire national par les chemins de fer et l'École de la République, suivi quelques décennies plus tard par l'exode rural. Autrement dit, même en Europe, les changements ne sont pas une nouveauté. Les célèbres thèses réalisés par les élèves de Paul Vidal de la Blache il y a un siècle saisirent en fait une réalité récente, résultant de la spécialisation régionale par l'interconnexion des marchés, même s'il lui attribuèrent parfois des origines lointaines. Et ces organisations n'allaient pas non plus durer, puisque les campagnes étaient en train de se

vider de leurs populations et à la veille de connaître la mécanisation massive.

Dans des «pays neufs» de l'Amérique du Sud, les régions se sont faites sous les yeux même de ceux qui les observaient, ce qui les rendit plus sensibles à cet aspect de la production des territoires, avec la valorisation pionnière du continent. Ce fut le cas en Argentine de Pierre Denis [65] qui dut inventer un nouveau style de description géographique, systématisant ses premières observations sur le Brésil. Pierre Monbeig prit la suite pour le Brésil, créant à la différence de Pierre Denis une véritable école d'analyse des dynamiques territoriales (Monbeig [120], Droulers et Théry [71]). Pour ces géographes, il est clair que les organisations territoriales des Amériques sont éphémères, correspondent à des moments d'équilibre dans des dynamiques contradictoires, et pas seulement sur les fronts pionniers exemplaires de l'Amazonie.

Les organisations socio-spatiales américaines sont très évolutives au moins depuis la conquête européenne. Les sociétés dites premières, même s'il est plus difficile d'en retracer l'histoire elles n'en ont pas moins connu des bouleversements. Dans les espaces conquis, les cycles politiques et économiques ont été très directement à l'origine de reconfigurations territoriales avec une rapidité et une brutalité peut-être supérieures à celles de l'ancien monde. Non seulement les établissements européens ont dû faire face à des difficultés provenant d'un milieu naturel mal aménagé parce que mal connu, ou qui les suprenaient par ses violences soudaines mais surtout l'exploitation économique et le peuplement sont marqués par une succession de cycles. Bien connus pour l'Amazonie brésilienne, ils se sont produits dans d'autres parties du continent, en liaison avec les variations de la demande mondiale et des rythmes propres d'épuisement des gisements (Théry, [166]). Cycles de l'or, du guano, du salpêtre, du suif, du caoutchouc, du mouton, parmi tant d'autres. Ils ont justifié l'occupation rapide de vastes étendues, tout comme des installations dans des milieux très hostiles, pour laisser place à un très rapide reflux une fois la ressource épuisée ou la demande satisfaite. Ils en restent divers témoignages : villages abandonnés, voies ferrées, routes, infrastructures diverses qui peuvent être réemployées, ou deviennent autant d'objets patrimoniaux<sup>15</sup>. Les milieux dits naturels ont ainsi été transformés sur le long terme, par l'exploitation sélective des espèces végétales, leur remplacement, la

<sup>15</sup>C'est le cas par exemple au Chili du gisement de Sewell, classé au patrimoine mondial de l'humanité.

destruction d'espèces autochtones (Cunill [59], Crosby [56])

Contrairement à l'Europe, où ces changements ont été lents, ou accompagnés dans les dernières décennies par des politiques publiques visant à en atténuer les effets les plus néfastes, ils prennent en Amérique du sud un caractère extrêmement brutal, d'une violence aussi bien matérielle que symbolique envers les individus et leurs réalisations. Il n'est pas certain que ce passé soit clos, bien au contraire, et l'un des enjeux du développement est précisément d'accompagner ces dynamiques de manière à en atténuer les impacts négatifs sur les sociétés. C'est l'une des dimensions de la durabilité, celle du suivi et de la maîtrise des cycles, qu'il faut évaluer dans les mutations actuelles.

Les Amériques sont un laboratoire de changements spatiaux, qui s'inscrivent dans une logique commune, celle de la colonisation. Outre les cycles plus ou moins rapides de mise en valeur de ressources naturelles, des phénomènes plus lents ont laissé de multiples traces dans les espaces, les normes législatives, les conduites, le vocabulaire, la façon même d'envisager le changement. Certains phénomènes s'inscrivent dans la longue durée, celle de plusieurs générations, comme la progression du peuplement vers l'intérieur du continent, la consolidation et l'intégration des territoires nationaux, l'amélioration et la diversification des moyens de transport en font partie. Il ne s'agit ni de phénomènes linéaires, ni de processus téléologiques guidés par une fin ultime, mais de tendances décelables *a posteriori*, qui comportent des phases de recul, de remise en question ou de recomposition autour de nouvelles logiques, comme par exemple le passage de la voie ferrée à la route qui ne modifie pas seulement le moyen de transport, mais remet en cause toute une dynamique socio-spatiale.

Aussi bien les caractères matériels de l'espace géographique que les caractères idéels ou immatériels évoluent à des vitesses différentes et présentent une plus ou moins grande inertie. Certains structures spatiales ne changent que très lentement, ou à l'occasion d'événements exceptionnels, comme par exemple le plan et la localisation d'une ville, le tracé de ses rues, son parcellaire. De même, si d'efficaces campagnes médiatiques ou publicitaires peuvent influencer les perceptions d'une population, certaines de ses convictions et de ses traits identitaires sont au contraire d'évolution très lente. Cela ne signifie pas pour autant que ces éléments à faible vitesse d'évolution jouent toujours le même rôle. Ils peuvent au contraire être mobilisés de façon différentielle au cours du temps ou par les acteurs : c'est



le cas par exemple des régions frontalières, qui deviennent attractives pour les acteurs économiques, après avoir été faiblement occupées en raison des risques supposés de conflit. De même, la grande vogue patrimoniale s'accompagne d'une valorisation différenciée du passé, qui est avant tout révélatrice des enjeux actuels. Or, si les éléments patrimoniaux ont été préservés, c'est parce qu'on ne leur a pas trouvés un meilleur usage, une nouvelle valorisation.

Les stratégies des acteurs sont généralement fortement conditionnées par ce qu'ils ont vécu, ou la mémoire qu'ils ont du passé. Ainsi, au Chili, les questions rurales sont sous tendues en permanence par le souvenir de la réforme agraire entamée par les gouvernements démocratiques des présidents Eduardo Frei Montalva et Salvador Allende suivie par la contre-réforme de la dictature de Pinochet. En Argentine, les mémoires de la dictature militaire sont également très présentes dans les débats contemporains. Qu'elle ait été ou non vécue par les acteurs d'aujourd'hui, l'histoire est perçue au filtre d'une mémoire sélective. Bien des conflits sont anciens et se rejouent périodiquement avec différentes mises en scène, des déplacements du vocabulaire, des enjeux apparents et des coalitions. Certaines structures spatiales, par exemple le couple capital-intérieur, fonctionnent ainsi tout au long de l'histoire de l'Argentine, mais avec des significations différentes, des coalitions et des intérêts opposés.

Si les dynamiques territoriales sont un sujet majeur de réflexion, car elles sont des moments clés d'observation, on néglige parfois d'observer les éléments qui ne changent pas, les permanences ou si l'on préfère la reproduction sociale, qui peut ou non s'accompagner d'une reproduction spatiale. L'innovation quelle qu'elle soit la forme, peut être utilisée pour maintenir des situations existantes, pour que « plus ça change et moins ça change », avec un discours légitimateur sur les bienfaits de la nouveauté. C'est là aussi un des enjeux de la durabilité, ressource légitimante pouvant jouer aussi bien en faveur de l'innovation que de l'immobilisme.

La notion de durabilité, qui structure aujourd'hui les réflexions sur le développement doit être rapprochée d'une catégorie jadis dominante, celle de changement social et, dans notre cas, de changement socio-spatial ou territorial. Même si le terme espagnol de *sustentabilidad* ne comporte pas la notion de *durée*, la notion comporte l'idée d'un développement qui préserve les possibilités des générations à venir. Il existe donc un risque de confondre durabilité et immobilisme, que la durabilité l'emporte sur le développement, alors même que l'idéal de développe-

ment suppose le changement, mais un changement voulu, maîtrisé et orienté. Les théoriciens du changement social ont amplement montré d'une part que celui-ci touchait une société ou un groupe dans son ensemble, et non pas seulement l'une des composantes, précisément parce qu'il existe des liens entre celles-ci, que la société fait système. Ils ont aussi montré que ces changements, s'accompagnent aussi de redistribution du pouvoir et des ressources à l'origine de conflits. Or, il n'y a pas plus de sociétés immuables que de sociétés sans histoires, à plus forte raison dans les espaces qui nous intéressent soumis aux forces contradictoires de la mondialisation et des recompositions de l'action publique. La mise en œuvre de politiques de développement durable s'insère dans ces changements sociaux. Or, en Amérique latine, ces changements ont lieu dans des sociétés souvent très inégalitaires — particulièrement au Brésil et au Chili — pas toujours démocratiques, dans lesquelles les populations ont plus souvent subi que souhaité les changements qui les affectaient.

La mondialisation traverse ces débats sur le devenir des territoires. Elle est pour la plupart de ses analystes un facteur important de changement dans les dynamiques territoriales, en affectant en premier lieu leurs activités productives par la mise en concurrence. Elle porte également certaines valeurs, comme la durabilité, qui non seulement découle de réflexions internationales, mais a aussi pour finalité la gestion collective de l'environnement mondial. De façon paradoxale elle porte simultanément un discours de valorisation des identités territoriales singulières, parfois dans le but d'en faire commerce, et des injonctions à changer.

Cynthia Ghorra-Gobin [87] insiste sur la nécessité de penser la mondialisation dans sa diversité, ou plus fondamentalement comme diversité, mais une diversité interconnectée. De ce fait, on ne saurait se contenter d'appliquer dans les pays du Sud des théories prêtes à l'emploi venues du Nord, ou de quelques-uns des centres autoproclamés de la vie intellectuelle. Plus que jamais, il est nécessaire à la fois d'adapter les modèles aux réalités spécifiques des territoires étudiés à la fois pour prendre en compte la dimension des « aires culturelles », mais aussi pour rendre justice à la réflexion propre des pays du Sud. De ce point de vue, l'Amérique latine se singularise par la vigueur d'une tradition intellectuelle et de recherche, certes largement nourrie de courants et de tendances venues du Nord, mais qui revendique aussi la liberté du métissage pour penser la réalité propre au continent

et rendre compte de ses problèmes de développement <sup>16</sup>. Cette inventivité est une précieuse ressource pour aborder également les problèmes des pays du Nord, où les évolutions sont plus atténuées qu'au Sud, mais procèdent des mêmes principes.

## **Le laboratoire des territoires**

La phase actuelle de la mondialisation est celle de la remise en question de notions qui avaient dominé au cours des années 1990, et accompagné les réformes structurelles en Amérique latine. Elle se traduit en fin de compte par nouvelles formes de régulation marquées par une extrême instabilité à la fois des configurations d'acteurs et des niveaux pertinents. On n'assiste pas seulement au remplacement d'un modèle stato-centré à un modèle décentralisé, mais plutôt à la multiplication et à la superposition de niveaux interagissant et orientant en fin de compte les évolutions locales. On voit se mettre en place des processus de gouvernance transcalaires, visant à coordonner entre eux les différents niveaux. Les acteurs se multiplient, participant à des configurations extrêmement mobiles, largement ouvertes aux acteurs transnationaux de différents types comme les entreprises, les organismes internationaux, les ONG. Cela laisse place aux différents types d'arrangements privé-public, comportant différents niveaux de gouvernements (États, collectivités locales, instances supranationales), des entreprises de toutes natures et différentes organisations sociales.

De ce fait, la notion même de développement doit être retravaillé. D'une part parce qu'elle peut apparaître comme vide de sens, ou exagérément normative par rapport à la diversité des situations et des attentes. Mais aussi parce qu'elle sous-entend une orientation du changement social que les États n'assument plus, autrement dit on ne sait plus à quel acteur revient la responsabilité du développement. Enfin parce que ce développement est conçu à partir de la notion vague mais multidimensionnelle de durabilité et non pas seulement à partir du critère de croissance économique.

---

<sup>16</sup>C'est sans doute au Brésil que cet effort est le plus abouti et le plus explicite. En Argentine et au Chili, les travaux universitaires soulignent les continuités plus que les ruptures avec l'ancien monde. En Argentine, il se produit une dissociation entre la volonté d'élaborer une pensée propre sur les problèmes nationaux et les limites des programmes de recherche qui permettraient d'y parvenir

Le chapitre 1 présente la façon dont la mondialisation s'accompagne d'une redéfinition des territoires de développement, avec un glissement du national au local. Il montre ensuite comment le paradigme du développement local rencontre les différentes dimensions des territoires.

Le chapitre 2 situe la place de l'Amérique latine et plus particulièrement de l'Argentine et du Chili dans la mondialisation, c'est à dire dans un réordonnement des flux commerciaux et financiers mondiaux. Il indique les contraintes découlant de leur position périphérique.

Le troisième chapitre se penche sur les transformations du Chili, qui fut le premier pays latino-américain à appliquer des mesures néolibérales, et secondairement de l'Argentine. Il montre le poids des déterminants nationaux dans ces trajectoires de mondialisation nationales.

Le quatrième chapitre porte sur les dynamiques d'intégration continentale depuis les années 1990. Il montre le caractère incomplet des intégrations menées par les États pour insister sur les espaces construits par les différents acteurs sociaux qui utilisent cette intégration. Ce chapitre examine ensuite l'organisation de l'espace binational chiléno-argentin, comme un résultat de ces dynamiques incomplètes.

La conclusion synthétise les modalités de formation de nouveaux territoires de développement pour insister sur la nécessité de mécanismes de coordination entre ces niveaux territoriaux.



# Chapitre 1

## Les territoires du développement

Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, la réflexion des sciences sociales et notamment de la géographie sur l'Amérique latine a eu pour axe principal la question du développement. La notion permettait d'établir un partage du monde entre pays développés et en voie de développement (ou sous-développés), recoupant la division géopolitique Est-Ouest. Elle orientait les recherches et les politiques publiques vers l'obtention du développement des pays conçu à l'image de ce qui existait dans les pays développés. En Amérique latine, les États et les organisations internationales avaient pleinement assumé cet enjeu, produisant une abondante réflexion et créant des organismes spécialisés. Le développement était une priorité nationale combinant la modernisation économique, et en particulier l'industrialisation, et l'amélioration des conditions de vie de la population, et pouvant par conséquent faire l'objet de mesures de planification.

La mondialisation des années 1990 remet en question ce schéma interprétatif, ce dont témoigne l'abandon même du terme *sous développé* remplacé par l'euphémisme non moins vague de *pays du Sud* et le discrédit de la notion même de développement. L'extension et l'amplification des échanges commerciaux va contre l'idée qu'un même type de développement pourrait être reproduit dans chacune des nations de la planète. Au contraire, la recherche des économies d'échelle et de la spécialisation productive milite en faveur de la division internationale du travail et de la diversification des profils productifs à différentes échelles spatiales. La ligne de partage entre espaces développés et à développer ne passe donc plus entre les grands blocs d'États, elle traverse chacun d'entre eux. Les nations

du Nord peuvent avoir à traiter des régions en manque de développement, par exemple en raison d'une crise, ce qu'assume par exemple la politique européenne avec les fonds structurels comme le FEDER. Inversement, il peut exister au Sud des régions ayant un niveau de développement équivalent à celui des pays du Nord, et les ressources nécessaires pour se maintenir, comme par exemple la capitale fédérale en Argentine.

D'autre part, le rôle de l'État est rediscuté. Au début des années 1990, les thuriféraires de l'économie de marché recommande d'en limiter le rôle pour le cantonner à ses missions régaliennes (monnaie, défense, politique étrangère) et aux activités sociales que le secteur privé ne peut ou ne veut assumer — ce que l'on appelle au Chili *l'État subsidiaire*. À la fin de la décennie, cette position est assouplie, en particulier dans le rapport sur le développement publié en 1997 par la Banque Mondiale qui insiste sur la nécessité de disposer d'un État efficace (Tarassiouk [164]), mais en tout état de cause devant s'articuler avec les autres acteurs. Cette critique de l'État porte aussi bien sur les aspects pragmatiques du développement — par exemple savoir qui doit investir — mais plus fondamentalement sur la légitimité des objectifs proposés pour le développement. Si l'on assume qu'il n'existe pas un modèle unique du point de vue productif, on doit aussi admettre que l'organisation sociale souhaitable, la trajectoire historique proposée pour y parvenir sont également multiples et ne peuvent résulter de l'imposition soit par des organismes internationaux soit par un État qui n'est plus crédible dans son rôle de garant de l'intérêt général. Bien au contraire de nouvelles procédures de formation de consensus dans les territoires apparaissent nécessaires pour donner au développement un contenu substantiel, correspondant aux attentes des populations et pour lequel elles pourront s'investir. Il s'agit donc de reconstruire des politiques de développement aux différentes échelles territoriales.

Les territoires du développement ne coïncident donc plus avec les territoires des nations, mais sont reconstruits à des échelles locales et régionales, où peuvent se rediscuter des orientations productives spécifiques, et doivent se créer des consensus, ce qui se traduit en pratique par l'affirmation de la notion de développement local. Cette démarche exige une redéfinition opérationnelle de la notion de territoire, puisque l'abandon de du territoire national comme échelle spatiale de référence et la prise en compte de constellations complexes d'acteurs oblige à prendre en compte ou à fabriquer des *territoires pertinents*.

## **1.1 Du développement national au développement local**

### **1.1.1 Les limites de la modernisation**

Pour les oligarchies qui dominaient les sociétés latino-américaines au début du XX<sup>e</sup> siècle, le mot d'ordre n'était pas le développement mais le progrès, notion d'origine européenne dont la devise brésilienne — ordre et progrès — conserve le souvenir. Ce moment de construction nationale volontaire, procédait d'une part de l'imitation de modèles européens mais aussi de la volonté d'occuper et d'exploiter l'ensemble des territoires nationaux encore mal consolidés et peu connus. Ce fut le moment, pour des grandes nations comme l'Argentine et le Brésil de formes d'organisation de type impérial — avec dans le second cas une filiation politique directe de la monarchie portugaise. Cette organisation impériale, dont l'installation se fait parallèlement à la conquête par les puissances européennes de l'Afrique et d'une partie de l'Asie, comprend l'affirmation de la possession des territoires et d'autre part la mise au service des ressources au profit des villes centrales<sup>1</sup>. Elle va donc de pair avec le développement inégal des territoires. Sans atteindre des dimensions impériales, l'organisation spatiale du Chili était bien plus simple, puisque seule la vallée centrale entre Santiago et Concepción était densément peuplée. Le reste du territoire, forêts du Sud tout comme déserts miniers du Nord, vides d'hommes et en tout cas d'hommes européens, était une réserve de matières premières.

Dans les années qui suivent la deuxième guerre mondiale, la notion de développement s'affirme, comme une injonction venue du Nord, celle de s'adapter à des normes et à des prescriptions modernisatrices (Peemans [131]). À l'instar des pays du Nord qui avaient connu la révolution industrielle, les progrès des transports, de la santé, de l'éducation, les pays du Sud devaient suivre le même chemin, pour sortir du marasme provoqué par la crise économique des années 1930 et profiter de la reconstruction d'un équilibre mondial dans l'après-guerre. Ils pourraient parcourir plus rapidement un chemin déjà tracé puisque les recettes étaient identi-

---

<sup>1</sup>Sur le cas particulier de la conquête de l'espace argentin on pourra consulter la publication sur l'histoire de la cartographie du Chaco [175] et celle sur les descriptions de l'Argentine lors du centenaire de l'indépendance en 1910 [172]



fiées, les ingrédients technologiques disponibles et les capitaux prêts à s'investir. Le modèle du décollage, formulé par Walt Rostow à propos de la révolution industrielle, pouvait s'appliquer à marches forcées dans les pays du Sud [156]. Il tendait à coupler mécaniquement la croissance économique par l'industrialisation et l'amélioration des conditions de vie de populations sur le plan du logement, des conditions sanitaires, de l'éducation dans une perspective téléologique comportant l'uniformisation des conditions de vie. Il s'agissait donc d'une norme exogène que les sociétés du Sud ont repris ou non à leur compte, non sans tensions.

De fait, en Amérique latine, la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle a été caractérisée par les politiques volontaristes d'industrialisation par substitution des importations, et par l'entrée en force du terme de développement dans les discours scientifiques et officiels, sous l'impulsion notamment de la CEPAL, la commission économique pour l'Amérique latine des Nations-Unies, et tout particulièrement des économistes qui y jouèrent un rôle essentiel, l'argentin Raul Prebisch, qui en fut le plus actif des secrétaires généraux, et le brésilien Celso Furtado. Ils définirent l'Amérique latine comme un ensemble caractérisé par des problèmes similaires de développement, justifiant les politiques dites *développementistes*<sup>2</sup> combinant industrialisation par substitution des importations et constitutions de marchés régionaux pour profiter des économies d'échelle, dont la Communauté andine des Nations, la CAN fut l'exemple le plus réussi (Cunill [58]). La planification ou programmation<sup>3</sup> économique par l'État central était l'instrument fondamental du développement, permettant de phaser les investissements, la politique monétaire et douanière en fonction de la consolidation progressive des différents secteurs industriels et, symétriquement, de la décroissance relative du secteur agricole.

Les analyses de la CEPAL liaient le sous-développement latino américain aux conditions désavantageuses de participation de l'Amérique latine dans les circuits mondiaux du commerce et particulièrement au statut d'exportateur de matières premières peu transformées sur les marchés mondiaux, ce qu'ils exprimaient en termes de centre et de périphérie. Certes, la dépendance politique et technologique était moindre que pour les pays africains, et particulièrement dans les pays qui nous intéressent, qui ont été capables de former un personnel scientifique et

---

<sup>2</sup>Voir sur Raúl Prebisch le numéro 75 de 2001 de la revue de la CEPAL.

<sup>3</sup>Raúl Prebisch raconte dans un entretien [137] que la CEPAL employa d'abord le terme de programmation sur la demande des États-Unis, la planification étant associée aux pays socialistes.

technique de qualité dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, mais la prépondérance des matières premières dans les exportations et la persistance de barrières technologiques n'en étaient pas moins des entraves à l'industrialisation. Celle-ci était une suite logique à un premier effort réalisé pour inventorier et exploiter les ressources naturelles, à former des spécialistes et à doter les pays d'infrastructures.

De façon cohérente, la régionalisation des pays correspondait à la nécessité de rationaliser l'approche du développement à partir de territoires fonctionnelles, d'un gabarit régulier et organisé autour de pôles urbains : ce fut la démarche suivie au Chili au milieu des années 1970, mais aussi en Argentine où les organismes chargés du développement (Conseil national du développement, Conseil fédéral d'investissements) superposèrent au maillage historique des provinces des regroupements macro-régionaux (Velut [173]). La fabrication de ces maillages s'accompagna en Argentine du respect de la structure fédérale, avec la création de Provinces à la place des territoires nationaux, et la définition de regroupements de provinces. Les organismes officiels classèrent à ce titre les provinces en « développées, intermédiaires, en retard et de faible densité », pointant ainsi non seulement les considérables écarts de développement interne mais aussi l'idée que ces différences étaient perçues officiellement en termes de décalage, de retard dans des évolutions devant inéluctablement amener à niveler vers le haut les écarts. Au Chili, la régionalisation se fit dans les années 1970 à partir des provinces, entités administratives qui ne disposaient pas de la même autonomie que les provinces argentines, et fit correspondre les espaces régionaux aux aires d'influences des principales villes.

Ces régions ont été créées par le régime militaire, qui les a numérotés de I au Nord, à XII au Sud, reprenant les propositions fonctionnelles d'un bureau de la planification l'ODEPLAN devenu par la suite ministère du plan. Unités d'administration et de contrôle du territoire, dans la logique des régions-programmes françaises, les régions chiliennes répondaient à la préoccupation stratégique du régime militaire de contrôle étroit du territoire, et non pas à des « espaces vécus », elles sont avant tout des cadres administratifs et des mailles statistiques, dans lesquelles les administrations suivent les phénomènes et s'efforcent de les piloter plus que des unités pertinentes de régulation, et ce malgré la décentralisation<sup>4</sup>.

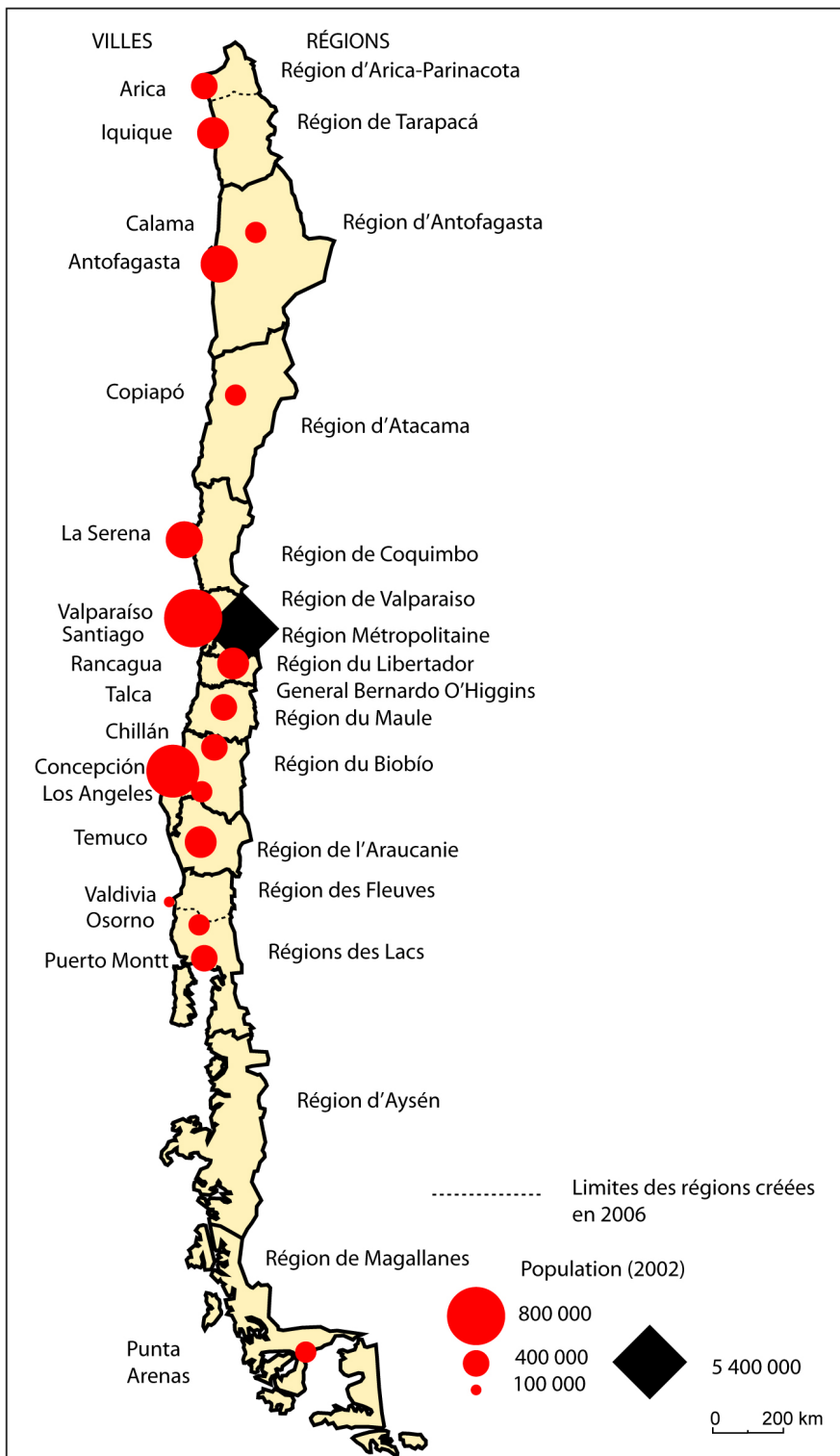
---

<sup>4</sup>Sur la question régionale au Chili on peut se reporter à une bibliographie assez abondante de Federico Arenas, Sergio Boisier [20] et Anne-Laure Amilhat-Szary [5].

Au fond, il y a une assez forte coïncidence avec le système urbain et, lorsque celle-ci n'existait pas la création de deux nouvelles régions en 2006 l'a amenée, avec d'autant plus de force que les capitales régionales deviennent de plus en plus des métropoles régionales.

Autrement dit, même si sur le plan économique le régime autoritaire mise sur la « liberté » des marchés, le général Pinochet, qui était un spécialiste de géopolitique, restait attaché à l'idée d'une intervention volontaire pour aménager et administrer le territoire national. « Pour produire la croissance de l'État chilien de façon plus rationnelle, il sera nécessaire d'indiquer quelle politiques devraient être suivies pour que la croissance soit équilibrée, et comment il faudrait préparer l'infrastructure pour mettre ces zones [encore peu utilisées] en mesure de recevoir une population [supplémentaire] » écrit-il dans son ouvrage de géopolitique ([133] :137). Dans cette perspective, des régions, dont les capitales servent de noyaux de contrôle, de commandement et d'organisation de l'espace ont tout à fait leur place. Il ne faut pas oublier que les années 1970 voient culminer vingt ans de réflexion sur les régions de développement, les régions programmes et « l'action régionale ». En les mettant en place, le Chili ne fait que suivre l'exemple des régions programmes créées en France dès les années 1950 comme des mailles de gestion du développement, mais pas comme des espaces politiques. Entre 1973 et 1975, les décrets de création des régions fixant leur division en départements insiste sur l'objectif d'un « développement harmonieux et soutenu » de chacune de ces unités. Ils fixent également une numérotation, depuis la première région — au Nord — jusqu'à la douzième — au sud. Désignation commode mais peu évocatrice à l'heure de susciter un sentiment d'identité régionale. Le nombre même des régions fut inscrit dans la constitution de 1980 et il fallut un amendement constitutionnel en 2005 pour permettre la création de deux nouvelles régions début 2006.

Cette inventivité régionale ne supprime pas la dépendance commerciale, technologique et financière à l'égard du Nord. Le modèle d'industrialisation repose aussi sur l'idée que tous les pays, même de petite taille comme le Chili, devaient se doter à moyen terme d'une industrie diversifiée, comportant notamment des secteurs comme l'automobile et l'électronique (Cunill, [57]). Seuls le Mexique et le Brésil, et dans une moindre mesure l'Argentine, ont véritablement franchi les



Carte 1.1: Les régions du Chili

différentes étapes de l'industrialisation, avec le déploiement sectoriel des activités depuis les industries de base jusqu'aux biens de consommation, même si pour des analystes comme Fernando Fajnzylber il s'agit encore d'une industrialisation « tronquée » [73]. Cela est encore plus marquée pour l'Argentine et pour le Chili, où se constituent des tissus industriels destinés à la transformation des matières premières nationales pour l'exportation de produits semi-finis (cuivre, fer, grains, etc.) et d'autres part à la production de biens de consommation pour la population, comme des vêtements, des appareils électro-ménager, des médicaments, voire des automobiles, en important les machines nécessaires à leur fabrication. C'est le moment où des multinationales de l'automobile viennent s'implanter en Amérique latine afin de produire pour les marchés locaux. Pour d'autres pays latino-américains, et notamment les pays andins, ce seuil n'a pas été franchi. L'industrialisation en est restée à la transformation sur place de quelques produits de base et à l'ouverture de petits ateliers peu gourmands en capitaux.

Quoi qu'il en soit, ce sont les grandes villes qui ont reçu les implantations industrielles, à capitaux publics ou privés, consolidant des sociétés urbaines ouvrières. Inversement, le déficit d'industrialisation de certaines régions a justifié différents plans d'industrialisation des régions périphériques dans l'objectif de lutter contre les déséquilibres spatiaux. Ainsi au Chili, au début des années 1970, la CORFO (*Corporación de fomento*) accompagne la création de parcs industriels dans toutes les principales villes depuis Iquique jusqu'à Punta Arenas. En Argentine, ce sont des mesures fiscales qui favorisent à partir du milieu des années 1970 les investissements dans les provinces en retard à partir de la loi dite de *reparación histórica* (Schvarzer [161], Velut [173]). Les approches par les pôles économiques de Jacques Boudeville sont directement appliquées pour justifier l'implantation d'industries à Bahía Blanca. Au Brésil, la figure emblématique de ces politiques de soutien aux régions pauvres est la SUDENE, la surintendance du Nordeste.

Un premier problème lié à ce modèle volontariste de développement est celui de la dépendance à l'égard des pays du Nord, détenteurs de technologie et de capitaux, orientant les marchés et les flux à leur avantage et dont l'industrialisation par substitution des importations ne permet pas de sortir. Cette critique conduit à prôner un développement centré sur des nations comptant avant tout sur leurs propres forces, et à pointer du doigt d'une part les multinationales qui apportent

des investissements mais ne laissent guère de bénéfices et demeurent maîtresses de la technologie, et d'autre part les élites plus soucieuses de profiter des circuits internationaux du capital pour leur propre bénéfice que de renforcer les capacités productives nationales. Autrement dit, le développement par substitution des importations se heurte à la barrière de la dépendance économique. La coupure entre des élites qui détiennent les actifs économiques et exportent les bénéfices sans investir dans leur propre pays apparaît comme une faiblesse permanente du développement latino-américain, un des symptômes de son *mal développement*. Les mesures de soutien aux régions en retard peuvent être interprétés comme une façon de perpétuer des conditions sociales iniques, en permettant aux oligarchies locales de conserver leur pouvoir, voire de capter directement ou indirectement les transferts monétaires organisés par l'État central (Bret [29]).

Surtout, le développement économique n'a pas amené la satisfaction des demandes sociales. Au contraire, l'exode rural, l'urbanisation accélérée ont bouleversé les sociétés qui connaissaient dans la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle la plus forte croissance démographique de leur histoire. De nombreuses études localisées portant sur des villes et des pôles industriels ont montré la précarité des conditions de vie, les carences du logement, les difficultés des familles venues s'installer dans l'espoir d'obtenir un emploi mais qui, faute de qualifications ou d'insertion dans les réseaux sociaux, demeuraient durablement marginalisées. Face aux discours économiques faisant de la croissance du PIB un préalable à la redistribution effective, il était facile de mettre en avant la croissance des inégalités, quand ce n'était pas l'isolement des éléphants blancs et autres cathédrales dans le désert, ces projets pharaoniques mais inutiles car mal conçus ou implantés dans une région inadaptée qui non seulement n'étaient pas moteurs de développement, mais de surcroît avaient des conséquences sociales et environnementales négatives<sup>5</sup>. Autrement dit, l'irruption dans différentes régions de grands investissements censés contribuer au développement régional et national, en ignorant les contradictions pouvant exister entre les différents niveaux, aboutissait à une dégradation des situations locales. La réalisation de grands équipements énergétiques est emblématique de ces difficultés.

---

<sup>5</sup>À ce propos on pourra consulter pour l'Argentine les travaux de Elsa Laurelli et Alejandro Rofman [36] et sur le Brésil l'abondante littérature sur les pôles pétrochimiques de Cubatão et Camaçari (Rivière d'Arc et Théry [150]).

La troisième critique au développement industriel repose sur des considérations environnementales. À partir de la conférence de Stockholm (1972) et du rapport Brundtland (1987) un courant de pensée insiste sur le fait qu'il est impossible que tous les habitants de la planète vivent dans des conditions identiques à celles de pays développés pour des raisons écologiques. Le rapport Brundtland insistait également sur le caractère mondial des problèmes posés, puisqu'il s'intitulait *Notre avenir commun (Our common future)*. Les projections de population, à un moment où les pays du Sud sont en pleine transition démographique, et les perspectives de croissance de la consommation de ressources non renouvelables, en particulier l'énergie, aboutissent à souligner l'impasse. L'impossibilité de penser à un niveau de consommation équivalent à celui des habitants des pays du nord, pour une humanité comptant plus de six milliards d'individus contraint à revoir les positions. Dans les pays du Sud, nombreux sont les désastres environnementaux produits par l'imitation des pays du Nord. Pollution des sols, des eaux et de l'air, déboisement, érosion, sont la rançon des grands projets et de l'urbanisation.

Ces critiques débouchent sur plusieurs postures. Certaines prônent l'abandon de toute perspective de développement suivant le modèle jugé pervers des pays du Nord et insistent sur la nécessité de limiter la croissance (thème de la croissance zéro). Cette tendance n'a que peu d'échos en Amérique latine, où les populations doivent encore faire face à d'importantes carences matérielles dans les domaines du logement, de la santé, de l'éducation et des revenus. Elle est portée par des acteurs extérieurs, venant généralement du Nord, qui acquièrent parfois de vastes domaines pour y interdire toute activité économique, ce qui ne va pas sans conflits locaux et nationaux. Elle alimente, notamment au Brésil, le fantasme de l'internationalisation de l'Amazonie sous la pression de groupes écologistes. Au Chili, c'est le parc Pumalín, acheté par l'entrepreneur nord-américain Douglas Tompkins en Patagonie sur lequel se focalise les débats. Les partisans de la conservation et de la protection de l'environnement saluent l'initiative, qui répond à la volonté de l'État chilien de créer des aires protégées privées pour compléter les parcs nationaux. Toutefois, les conflits s'aiguisent lorsqu'il s'agit de poursuivre la construction de la *Carretera austral* vers le sud ou de tendre des lignes à haute tension vers les grands barrages projetés dans la région d'Aysén et qui correspondent à des priorités nationales pour le développement économique.

Des visions plus modérées, dérivées notamment des sommets internationaux

soulignent la nécessité de prendre en compte les équilibres écologiques dans les politiques de développement. Le sommet de la Rio de Janeiro en 1992 marque une date dans cette prise de conscience internationale. Les principes du développement durable sont inscrits dans l'Agenda XXI, document programmatique, liste trop longue d'objectifs difficilement conciliables les uns avec les autres, mais aussi effort pour aborder le développement dans ses différentes dimensions et synthétiser les attentes sociales dans leur diversité. Sans renoncer au développement, l'Agenda XXI insiste non seulement sur le respect des équilibres écologiques, mais aussi sur la nécessaire participation des populations locales, le respect des plus faibles et des minorités dans les décisions, l'approfondissement de la démocratie qui doit accompagner le changement. Il met également en avant le rôle des territoires locaux pour repenser des objectifs et des méthodes, créer des consensus, mieux tenir compte des identités et des valeurs propres aux populations concernées qui devraient être les principales bénéficiaires des politiques de développement. Il lie aussi la mondialisation économique et intellectuelle avec la question du progrès des populations des pays du Sud.

Sans fournir de recettes — elles sont au contraire à élaborer — l'agenda XXI marque bien une date dans la pensée sur le développement, en soulignant implicitement la faillite d'un modèle reposant trop exclusivement sur l'industrialisation, la planification centralisée et l'action publique. Il préconise au contraire la diversification productives en accord avec les conditions locales et l'environnement, des procédures de décision et d'orientation souples et une plus grande participation sociale. Il se place donc à un point pivot dans l'affirmation des théories du développement local.

### **1.1.2 L'affirmation du développement local**

#### **Un nouveau paradigme**

La fin de la guerre froide ne donne aux partisans de l'économie de marché qu'une courte victoire, tant sont déjà fortes les critiques au modèle industrialisant. D'autre part, faute d'adversaire idéologique, le soutien à des régimes autoritaires alliés des États-Unis perd son sens et ses partisans. Il devient donc indispensable de repenser la question du développement avec de nouveaux instruments et un nouveau vocabulaire. C'est de la fin des années 1980 et du début des années 1990



que s'affirment les discours sur le développement local, conçu à la fois comme un façon de compter sur ses propres forces — puisque la situation géopolitique internationale conduit à revoir à la baisse les programmes d'aide — avec à la clé des formes de développement en accord avec la variété des situations locales et régionales. Les échelles spatiales du développement changent avec un passage du niveau national au niveau local, censé être plus proche des individus, de leur vie quotidienne, de leurs problèmes, de leurs aspirations, de leurs identités (Arocena [8], Boisier [23]).

Le développement local met en avant la nécessité de prendre pour point de départ du développement non pas la totalité d'une nation mais la particularité de ses territoires pour à la fois tirer parti de leurs diversité et de leurs ressources mais aussi pour fournir à chaque espace une réponse adaptée à ses ressources et aux attentes de ses populations. En Amérique latine, le thème du développement local a dominé pendant les années 1990, corrélativement avec le changement de modèle économique et l'entrée dans la mondialisation. Pour José Arocena [8], c'est la seule façon de sortir du dilemme opposant d'un côté les tenants d'une mondialisation inéluctable et uniformisante et de l'autre les visions faisant de l'espace local, souvent communautaire, un espace de repli, de clôture opposé aux forces uniformisantes de la mondialisation. Il prône par conséquent la recherche d'une voie intermédiaire rejoignant les deux dimensions et faisant du développement local, entendu comme l'évolution voulue, maîtrisée et endogène des territoires la réponse à la mondialisation.

La vogue du paradigme du développement local repose largement sur les exemples européens et plus précisément italiens et espagnols, en raison d'une indéniable proximité culturelle, mais aussi de réussites locales et régionales ne reposant pas sur la grande industrie. Les travaux sur les districts industriels et la «troisième Italie», qui diagnostiquent la fin du fordisme et l'affirmation du territoire comme principe de création de valeur sont là pour les appuyer <sup>6</sup>. Entre petits ateliers, faible intensité capitaliste et réseaux sociaux locaux, les économistes du développement redécouvrent les territoires. Même si des «districts» peuvent

---

<sup>6</sup>Ce rapprochement peut être repéré dans la bibliographie, comme le travail de sur les petits entrepreneurs du municpe de Rafaela (province de Santa Fe, Argentine) intitulé *un cuasi distrito a la italiana* [142], qui recherche précisément en quoi l'organisation industrielle du municpe répond au modèle de la troisième Italie

être repérés dans certaines régions, cette façon d'envisager le développement local fait l'impasse d'une part sur les conditions englobantes rendant possibles ces succès, en particulier les déterminants nationaux, depuis la valeur de la monnaie jusqu'aux systèmes de transport.

Dans une seconde phase, la CEPAL a mis l'accent sur la théorie des *clusters* pour aborder la question du développement. Cette notion, plus vaste que la précédente, ne se limite plus aux seuls districts mais, suivant les propositions de Michael Porter, considère des filières, avec le cortège des activités associées, considérées dans un cadre territorial facilitant les rapprochements entre les acteurs. L'identification des clusters est devenu la pierre angulaire des politiques publiques, notamment au Brésil avec la planification pluriannuelle, conçue sous le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso, qui repose précisément sur l'identification de micro-régions caractérisées à partir de clusters productifs.

L'économiste espagnol Antonio Vázquez Barquero [170], est largement mobilisé pour ses théories du développement endogène et des systèmes productifs locaux. Il s'agit au fond de la théorisation de l'économie politique des autonomies espagnoles et de leurs relatifs succès régionaux qui, dans la littérature, sont presque toujours présentés comme un résultat volontariste des gouvernements autonomes, qu'il s'agisse du cas particulièrement étudié et diffusé de Barcelone et de la Catalogne, ou de l'Andalousie ; lesquels sont mis en avant pour leur capacité à conjuguer le revitalisation des identités et de judicieux programmes de soutien au développement économique<sup>7</sup>.

Pour Vázquez Barquero le développement endogène provient de la capacité des entreprises locales à absorber et tirer parti des innovations, et qu'elles constituent des réseaux de compétitivité. « La diffusion des innovations et de la connaissance, l'organisation flexible de la production, le développement urbain et des institutions créent des mécanismes qui rendent plus efficace le fonctionnement du système productif » ([170] : 94). Il pousse l'argument jusqu'à affirmer que « les différences entre les dynamiques des villes et des régions réside, *surtout*<sup>8</sup>, dans

---

<sup>7</sup>Cela obscurcit quelque peu la perception de la réalité espagnole, en laissant dans l'ombre Madrid qui reste la principale ville d'affaires du pays, bien plus peuplée que la capitale catalane et plus attractive pour les entreprises. La part de causalité revenant aux dynamiques nationales induites par l'entrée dans l'Union européenne n'est pas non plus mesurée, ce qui tend à survaloriser l'initiative locale et régionale.

<sup>8</sup>C'est moi qui souligne

l'interaction des facteurs qui affectent le développement endogène» ([170] : 95) plus que dans le potentiel propre, la localisation ou l'accumulation du capital. Si l'on peut admettre que les processus d'organisation des territoires sont importants, on reste dubitatif sur l'ordre proposé des facteurs. Les efforts pour mettre en pratique les recommandations du développement endogène se heurtent trop souvent sur le terrain à la faiblesse du capital monétaire et scientifique disponible et aux contraintes de la *situation* urbaine.

Cette approche du développement tend à insister sur les conditions de la compétitivité locale ou régionale, la capacité des territoires à attirer des investissements productifs, à susciter l'intérêt des entreprises pour investir, mais aussi à capter et à diffuser la croissance économique pour leurs populations par différents moyens. Elle insiste de ce fait sur les compétences des sociétés locales pour susciter ou orienter leur développement, et conduit par conséquent à insister sur la nécessité de renforcer ces compétences. La mondialisation devient une source de possibilités nouvelles pour les territoires capables d'imaginer une spécialisation productive originale et d'accéder aux marchés mondiaux sans perdre leur singularité mais au contraire en la renforçant. Ainsi, le développement devrait réconcilier le respect des particularités ou des singularités inscrites dans la localité avec le progrès, par opposition au développement imposé, porteur de valeurs exogènes. Sergio Boisier affirme paradoxalement que « la matrice des agents qui contrôlent les facteurs de la croissance (accumulation de capital, accumulation de de connaissance, capital humain, politique économique, demande extérieure) tend à se séparer toujours plus de la matrice social des agents locaux, car les premiers sont en majorité des agents extérieurs au territoire en question. [...] Le développement doit être considéré comme toujours plus endogène, en étroite relation avec la culture locale» ([21] : 63). Il insiste donc sur la nécessité pour les sociétés locale d'acquérir le niveau de «complexité» leur permettant de faire face à un environnement devenu lui aussi plus complexe. Plus les dynamiques de développement se détachent des territoires locaux, plus ceux-ci doivent s'organiser pour espérer en bénéficier et les influencer. La question du développement est ainsi renvoyée à une question d'intelligence collective (Boisier [22].)

Cet engouement sous-estime la permanence de la dépendance macro-économique limitant l'autonomie des territoires et surestime la capacité de ces mêmes territoires — ou plus exactement de leurs populations — à prendre en main leur desti-

née. Il tend également à plaquer sur les territoires latino-américains des notions et des théories élaborées à partir des pays du Nord, sans toujours prendre en compte les contraintes, telles que la moindre densité du potentiel scientifique, le niveau de formation de la main d'œuvre ou encore les conditions d'accès au crédits et aux marchés.

Une interprétation critique, illustrée notamment par Carlos de Mattos, exclut par conséquent la possibilité d'un développement local. À propos des phénomènes urbains et métropolitains, il souligne l'importance des réseaux, la déterritorialisation de l'économie, la domination des entreprises transnationales sur des acteurs locaux et régionaux manquant de consistance pour orienter le devenir de leurs territoires. Il écrit à propos de Santiago du Chili, « ce qui existait continue d'exister », avant et après la mondialisation et les discours sur le développement et les succès chiliens, avec des modalités différentes, des dispositifs technologiques plus avancés, mais au fond les mêmes inégalités sociales, les mêmes injustices, avec ou sans mondialisation [62]. Le diagnostic est partagé avec des chercheurs spécialistes de Buenos Aires comme Pablo Ciccolella, qui insistent non pas sur la continuité mais sur la dégradation des conditions de vie dans les villes, et en particulier pour Buenos Aires [46]. S'il y a développement économique, celui-ci est qualifié « d'excluant », fonctionnant sur un système d'enclaves (et ajouterait Roger Brunet d'ex-claves) très bien dotées en technologies et en capitaux, mais coupées du reste des métropoles, comme le quartier de Puerto Madero à Buenos Aires. S'il y a croissance économique dans les territoires, il n'y a pas pour autant développement social.

### **Les projets de territoire**

Par rapport à ces appréciations pessimistes, les théories du développement local insistent sur la nécessité de formuler des projets de territoires. Cette approche s'inscrit dans la logique du projet territorial qui domine également en Europe et particulièrement en France. On attend des territoires — c'est-à-dire en fait d'acteurs parlant « au nom » du territoire — qu'ils soient capables de poser des diagnostics, de proposer des orientations et de définir les moyens nécessaires pour y parvenir. Cette capacité est essentielle pour obtenir des fonds nationaux ou internationaux venant appuyer les projets, car elle impose avant tout d'organiser un

discours sur le territoire.

Cette position a logiquement amené les acteurs locaux à s'organiser pour faire émerger ce genre de projets, souvent avec l'aide de la coopération internationale. Il a également donné lieu à l'élaboration de diagnostics territoriaux accompagnés de prescriptions. Ces méthodes de diagnostic territorial, outre le fait qu'elles s'appuient sur le relevé systématique de faits objectifs, font toujours jouer un rôle important à la *participation*, c'est-à-dire au moins à la validation et, de plus en plus, à l'élaboration du diagnostic par les acteurs sociaux. «Les acteurs participent, chacun selon ses capacités, à la construction d'une identité commune et à la mise en cohérence des différents espaces d'action » (Lardon, Lelli et Piveteau [111] : 73). Il s'agit donc essentiellement d'un processus politique de construction simultanée d'un territoire, d'une identité, d'un projet et de mécanismes de gouvernance. Pour un observateur participant, Oscar Madoery, qui occupa différentes fonctions de développement local à Rosario, « Sur les visions obsolètes, biaisées et simplistes, pour lesquelles le développement est de la seule responsabilité de l'État nation, ou seulement du marché, la politique locale cherche fondamentalement à construire un pouvoir local qui se nourrisse de la capacité de décision, la capacité d'organisation et la capacité de création des agents territoriaux. Pouvoir local construit sur la base de la capacité à mobiliser et à rassembler de la politique »([115] :213).

Il y donc une conjonction entre la démocratisation, la décentralisation et le développement local. En France, les lois de décentralisation ont aussi amené les collectivités locales à poser différemment les problèmes de développement de leurs territoires, par exemple la reconversion des bassins miniers du Nord-Pas-de-Calais et à imaginer des solutions spécifiques faisant sens par rapport à une certaine cohérence régionale — et non pas seulement nationale ou locale. En Amérique latine, cette prise de décision locale pose des problèmes de légitimité, du fait de l'héritage autoritaire et, même dans un cadre démocratique, du poids des pouvoirs personnels et des appareils des partis, sans parler du caciquisme, et de la faiblesse relative des corps sociaux intermédiaires.

Le développement local devient alors une ressource politique, utilisé par les acteurs locaux de façon stratégique pour enforcer leurs positions soit dans le contexte local, soit avec des visées nationales. Ainsi, les méthodes de planification stratégique, avec diverses variantes, ont été adoptées par un grand nombre de collectivités locales, municipales, régions et provinces, pour relancer leur dé-

veloppement. Entre 1993 et 2000, en Argentine, plus de quatre-vingts villes et provinces s'étaient ainsi lancées dans la démarche de planification stratégique, devenue un modèle obligé de gestion pour les collectivités locales (Böcker [15]). Si la démarche eut le mérite de contraindre les gouvernements locaux à définir et hiérarchiser leurs priorités, force est de constater qu'elle tend à favoriser des programmes interchangeables plutôt que des solutions innovantes et spécifiques, du fait notamment qu'elle est recommandée et appliquée par un petit groupe de consultants.

C'est le « modèle de Barcelone » qui est repris sous l'influence de conseillers catalans, dont Jordi Borja, conseiller du maire de Barcelone Pasqual Maragall, et qui au cours des années 1990 prononce de nombreuses conférences en Amérique latine et participe à l'élaboration de plans stratégiques, relayés par des consultants locaux. Cet outil de gouvernement vient directement de la gestion des entreprises et il est reconnaissable à l'usage de la méthode dite en anglais SWOT (*strength, weakness, opportunity, threats*), traduite en espagnol par FODA (*Fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas*) pour analyser les situations. Ce type d'instruments, directement tiré de méthodes de gestion des firmes, a été appliqué jusqu'à satiété pour les territoires. Il a pour vertu d'ordonner les éléments d'une situation, mais pose un problème considérable qui est l'occultation des conflits : on suppose pour le réaliser qu'il existe un consensus non seulement sur les facteurs déterminants, mais surtout sur les objectifs à atteindre. Ce qui est vrai de la gestion privée ne l'est évidemment pas de la gestion publique, qui doit opérer un tour de passe passe, pour le faire croire. C'est à la communication qu'est dévolue la tâche importante de créer sinon le consensus, du moins l'idée que tous les habitants d'une ville participent à la planification, que le diagnostic obtenu est *partagé*<sup>9</sup>. Il s'agit donc d'un outil de légitimation politique qui court-circuite les élections au profit de formes de décision censées être plus démocratiques, comme des assemblées de quartier ou des forums. Même si ces rencontres peuvent être l'occasion de débats, elles ne rassemblent jamais tous les électeurs, autrement dit elles ne sont pas plus légitimes que les décisions prises par des élus.

---

<sup>9</sup>Un exposé de ces méthodes a été donné par Jordi Borja et Manuel Castells dans un manuel publié par les Nations-Unies à la suite de la conférence d'Istanbul et qui a eu en Amérique latine une considérable diffusion [25]. Carlos Vainer critique sans merci cette confusion entre gestion des firmes et gestion des territoires [169].

Inversement, l'élaboration de plans stratégiques, justifiant la mobilisation de ressources diverses pour rassembler les acteurs, faire des campagnes médiatiques, inventer des identités est une ressource politique utile pour des stratégies classiques de conquête du pouvoir local. Toujours à Rosario, les maires Hermes Binner et Miguel Lifschitz, proviennent d'un petit parti, le *Partido Socialista Popular*, qui gouverne la ville depuis 1989. Le PSP a une forte implantation locale, mais il est opposé aux grands partis dominants aux élections nationales et provinciales, l'*Union Cívica Radical* et surtout le parti justicialiste ou péroniste. La planification stratégique, dont Miguel Lifschitz fut responsable avant d'accéder à la mairie a été un moyen de contourner le jeu des partis en créant de nouveaux espaces politiques<sup>10</sup>.

### La durabilité

Le développement durable désignait initialement un développement prenant en compte la dimension environnementale de manière à ne pas épuiser les milieux et leurs ressources et à préserver les chances des générations futures. Il est donc souvent confondu soit avec un développement économique soucieux d'environnement, soit avec l'immobilisme. Des approches plus récentes, inspirées notamment de l'Agenda XXI, insistent sur la dimension sociale du développement durable en étudiant la capacité des groupes sociaux à mettre en place et à appliquer des normes collectives prenant en compte l'environnement. La difficulté vient du fait, qu'à la différence des acteurs économiques ou politiques qui peuvent expliciter des choix et des objectifs mesurables, la préservation de l'environnement constitue un bien collectif difficile à percevoir et à évaluer. Les mouvements environnementalistes, qui ont en Amérique latine une belle vigueur se chargent de parler « au nom de l'environnement », ce qui ne va pas toujours sans conflit avec des objectifs productivistes, et pose également des problèmes de légitimité. Les groupes indigènes peuvent également jouer ce rôle en s'appuyant sur leurs propres visions de la nature, opposées à celles de l'exploitation indiscriminée des ressources.

L'importance des cycles économiques qui ont marqué l'ensemble des pays depuis l'indépendance rend d'autant plus problématique, ou si l'on veut novatrice, la

---

<sup>10</sup>Une fois élu à la mairie, le même Lifschitz a joué beaucoup sur le contact direct avec les électeurs, particulièrement avec une émission de radio : une autre façon d'accumuler un capital politique hors du jeu de la démocratie représentative

notion de développement durable. Ce développement durable doit être conçu à différentes échelles spatiales et temporelles en fonction des niveaux scalaires de décision, d'organisation des groupes sociaux et de fonctionnement des mécanismes naturels. La nature cyclique de l'exploitation des ressources naturelles, liés d'une part à l'épuisement ou au temps de reconstitution des ressources, mais aussi au comportement des prix sur les marchés internationaux, est une première menace pour la durabilité. D'autre part, la sensibilité des nations à des chocs exogènes d'origine sociale ou naturelle ; comme par exemple une crise financière ou encore un tremblement de terre, amène à distinguer la durabilité du développement des succès d'un secteur ou d'une activité. L'interconnection des économies dans la mondialisation, multiplie les possibilités mais aussi les risques. Si le tourisme, par exemple, est aujourd'hui un puissant moteur de développement — pas nécessairement durable — dans plusieurs régions d'Amérique latine, il ne le restera pas indéfiniment, car il reste très dépendant de transports aériens à bon marché, eux mêmes suspendus au prix du carburant. Vouloir faire du tourisme un moteur de développement durable doit aussi passer par la préparation de scénarios alternatifs. Autrement dit, prendre en compte la durabilité, ne doit pas conduire à ignorer le changement, mais au contraire à comprendre comment ces changements peuvent être anticipés et accompagnés.

Ces préoccupations rencontrent le thème de la sécurité humaine, mis en avant par les Nations Unies à partir des travaux d'une commission dirigée par Sadako Ogata et Amartya Sen ([130]) qui marque un renouveau dans la pensée sur le développement, en changeant de perspective sur sa temporalité. Alors que l'approche structuraliste du développement considérait qu'il existait un certain nombre d'étapes pouvant être atteintes de façon définitive, ce rapport met l'accent sur les phénomènes exceptionnels qui bouleversent la vie des individus : guerres, attentats, crises, catastrophes d'origine naturelle. La plus grande partie de ce travail est consacré à des situations extrêmes et devant faire l'objet d'interventions d'urgence et d'une patiente reconstruction, comme par exemple les conflits armés ou les famines auxquels l'Amérique latine échappe en grande partie. Toutefois, le chapitre 5 porte sur la sécurité économique au sens large, et aborde notamment la question de l'emploi et des crises économiques. Il conclut notamment à la nécessité de « protéger les gens face à des circonstances adverses inévitables de danger, d'inflation, de chômage et de crise fiscale » ([130] : 90). Ce rapport ne prend pas en



compte la dimension spatiale ou territoriale de la sécurité humaine, mais les phénomènes qui l'affectent sont tous localisés et il est évident le traitement des crises tout comme la construction de la résilience sociale face aux crises doit prendre en compte cette dimension.

L'existence de grands espaces encore peu anthropisés, avec de faibles densités de population et d'activité, ou des activités peu intensives, qui sont à la fois centraux pour la protection de la nature, parce que celle-ci y a été apparemment peu modifiée, mais qui sont aussi des réserves potentielles de ressources à exploiter. Les populations, peu nombreuses, qui les habitent perçoivent de grands projets industriels, miniers ou énergétiques comme la possibilité d'entrer à leur tour dans le cycle du développement, d'obtenir des emplois, des revenus, des infrastructures. En revanche, pour quelques groupes locaux, mais plus généralement pour nombre d'acteurs extérieurs, il s'agit là de menaces à combattre. Ainsi, les projets de barrages hydro-électrique sur les fleuves de la région d'Aysén au Chili sont fortement critiqués par des groupes urbains, mais divisent les populations locales qui vivent dans des conditions difficiles, et espèrent pour certains une amélioration de leurs conditions de vie de ces grands investissements. De ce fait, la question un peu abstraite du développement durable local devient le fondement d'un conflit politique et social ne pouvant être circonscrite à l'espace local. Le petit nombre d'habitants pose un problème supplémentaire de justice au moment de trancher entre des projets justifiés par des besoins nationaux et les aspirations locales au *statu quo*.

La durabilité doit se concevoir à différentes échelles, du local local (comment traiter les effluents d'un site productif ? comment favoriser l'emploi ?) comme à l'échelle mondiale (comment limiter les émissions de gaz à effet de serre ?). Tout comme le développement local qui ne se limite pas à la localité, mais peut se pratiquer aussi bien dans des espaces métropolitains ou régionaux, et surtout dans les relations entre ces niveaux. Elle est donc une justification supplémentaire pour la création de nouveaux territoires.

## 1.2 La fabrique des territoires

La notion de territoire a récemment acquis un prestige inattendu, et quelque peu suspect, dépassant largement le cercle restreint des géographes de langue fran-

çaise qui en avaient fait un vocabulaire familier, pour devenir le mot d'ordre des politiques publiques de développement. Benoît Antheaume et Frédéric Giraut intitulent ainsi un récent ouvrage « le territoire est mort, vive les territoires ! » [6], faisant, sans doute involontairement, écho à un article de Neil Smith [162] sur la région qui employait cette formulation royale. Les publications récentes ne manquent pas d'offrir des définitions, généralement contradictoires du territoire, terme qui est largement repris par les politiques publiques. Tout en reconnaissant que cette vogue signale une plus grande préoccupation pour la spatialisation et la localisation des phénomènes sociaux, on peut craindre que le territoire ne soit déjà devenu à son tour un concept-obstacle, et l'on doit reconnaître qu'il est au moins autant un problème qu'une solution pour les politiques de développement qui s'efforcent de le reconstruire (Offner [129]). Il est donc nécessaire de fixer préalablement quelques repères pour comprendre la coïncidence entre la mondialisation et la multiplication de territoires à la recherche de projets.

### **1.2.1 Territoires et territorialités**

Le terme de territoire appartient à la fois au vocabulaire scientifique de la géographie et de quelques autres disciplines comme l'éthologie et le droit, mais aussi au langage commun, ce qui est propice aux confusions entre les usages rigoureux que l'on peut en avoir, et la commodité d'un terme un peu vague. Le terme ne s'impose que tardivement en géographie, parallèlement à l'élargissement de son emploi dans les politiques publiques.

Paul Vidal de la Blache n'employait pas le terme de territoire pour désigner une région ou un petit pays, préférant une locution neutre : « un fragment de la surface terrestre » qui apparaît dans plusieurs de ces travaux. La notion de territoire reste alors limitée d'une part à son sens juridique (l'extension d'une autorité) et généralement aux espaces nationaux (le territoire français), mais glisse de l'étymologie initiale — le lien avec la terre — à la notion de pouvoir sur cette terre. La grande vogue du terme en géographie découle d'une part d'une lecture des travaux de l'éthologie animale, et de la territorialisation de certaines espèces qui défendent becs et ongles leur domaine ; mais également de la préoccupation d'introduire une dimension sensible, ou vécue en complément ou en rupture d'approches perçues comme trop distanciées, objectivantes, faisant insuffisamment de place aux acteurs

sociaux.

L'ouvrage pionnier d'Armand Frémont *La région, espace vécu* [79] sans sauter le pas lexical, annonce déjà cette réorientation. Dans les mêmes années, le dictionnaire de géographie dirigé par Pierre George [86] ne définit même pas le terme. Dans un article de 1981 paru dans *l'Espace Géographique* [24] Joël Bonnemaison insiste sur la dimension identitaire des territoires à partir de ses travaux sur les sociétés inulaires du Pacifique. Le territoire apparaît donc dans la lignée de la géographie culturelle. En ce sens, la notion se rapproche de celle de localité et de lieu ou de *place* de la géographie anglosaxonne, par sa forte connexion avec les espaces de proximité, de vécu des groupes sociaux, même si la notion de territoire ne comporte pas, *a priori* de notion d'échelle. Le mot devient ensuite un substitut commode ou élégant au terme d'espace dans bien des publications de langue française, tout en faisant l'objet d'une série de théorisations et de définitions, dont on peut retenir certaines, en se limitant aux seuls géographes.

- Bernard Debarbieux dans le *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* ([114] : 910) le définit comme un « agencement de ressources matérielles et symboliques capable de structurer les conditions pratiques de l'existence d'un individu ou d'un collectif social et d'informer en retour cet individu et ce collectif sur sa propre identité ».
- Dans le même ouvrage, qui propose trois définitions complémentaires du terme, Jean-Paul Ferrier propose « toute portion humanisée de la surface terrestre » ([114] : 911) une définition d'une telle généralité qu'il paraît bien difficile de la rendre opératoire, mais qui se rapproche de l'usage spontané.
- Hervé Théry, dans le *Dictionnaire des mondialisations* ([87] : 365) parle d'un « espace géographique approprié et occupé par un groupe humain qui s'y identifie et fonde sur lui une partie de son identité parallèlement à l'instauration d'un pouvoir légitime », dans la continuité de la définition de Roger Brunet dans *Les mots de la géographie* [34].
- Pour Milton Santos, « Le territoire n'est pas seulement la superposition du système naturel et du système des choses. Le territoire doit être compris comme le territoire utilisé, non pas le territoire en soi. Le territoire utilisé, c'est le sol plus l'identité. L'identité est le sentiment d'appartenir à ce qui nous appartient » ([159] : 8).

Il paraît inutile d'allonger cette énumération qui rend bien compte à la fois de

la polysémie du terme — qui de ce fait contraint sinon à l'abandonner du moins à préciser les positions en fonction des études. Il existe aussi une zone de recouvrement des différentes définitions, autour des notions de groupe social et d'identité, déclinées en termes d'appropriation ou de pouvoir, qui restent généralement imprécises. L'appropriation peut être définie à partir du droit de propriété, mais un terrain possédé ne devient pas nécessairement le territoire de son propriétaire. Les notions de pouvoir et de contrôle sont également floues (Théry [165])

La réflexion sur le territoire met en avant l'idée que les groupes humains trouvent dans leur territoire un certain nombre de ressources matérielles ou immatérielles, monnayables ou non, qu'ils utilisent à des fins productives (agriculture, tourisme, mines, etc.) ou reproductives (loisir, détente, repos, cérémonies etc.).

Ainsi, la notion de territoire est-elle fortement liée à celle d'acteur, individuel ou collectif, actuellement au centre des préoccupations par les sciences sociales. Chaque individu inscrit nécessairement son action et ses interactions dans des espaces : ceux où il réside, se déplace, travaille, se détend, mais aussi se retrouve avec son passé, ses goûts, ses souvenirs. Ce qui est vrai de l'individu peut l'être pour des groupes sociaux ayant une certaine cohérence, laquelle s'appuie généralement sur des pratiques et des références ayant nécessairement une inscription spatiale, fût-elle fugitive. À plus forte raison des acteurs sociaux fortement organisés comme des grandes entreprises, des partis politiques, des syndicats, des institutions ont généralement des espaces d'action et d'opération qui permettent de parler de territoire (Prévot-Schapira, Revel-Mouroz [146]). Enfin, les États nations sont, dans la conception westphalienne<sup>11</sup>, qui prévaut encore aujourd'hui, encore largement liée à un espace particulier qu'ils aménagent, où leur autorité s'exerce et qui est profondément lié à leur histoire.

On peut, faute de mieux, parler de territorialités multiples, pour désigner ces types de rapport entre les acteurs sociaux et les espaces. Territorialité plutôt que spatialité, afin de rendre compte d'une relation multidimensionnelle, qui ne se réduit pas à l'usage productif ou fonctionnel, mais inclut également nombre de dimensions, explicites ou non, liées à l'identité, et aux multiples aspects de la

---

<sup>11</sup> Par référence au traité de Westphalie (1648) qui mit fin aux guerres de religion en Allemagne en établissant le principe *cujus regio, ejus religio, telle prince, telle religion*, mais qu'en géographe on a envie de lire, *telle région, telle religion* c'est-à-dire l'équivalence entre l'appartenance à un espace politique délimité et une identité collective.

perception. Pour l'individu comme pour le groupe, cette territorialité amène à définir des hiérarchies entre les lieux ; pour certains elle prendra la forme d'un espace continu, pour d'autres d'un réseau, d'itinéraires ou encore d'un archipel. Quoi qu'il en soit, on ne saurait parler de territoire et de territorialité que par rapport à un acteur qui non seulement façonne *son* territoire, mais y puise les ressources indispensables à son existence, s'y identifie. Il existe d'ailleurs une certaine substituabilité entre les différentes composantes d'un territoire, un acteur pouvant trouver des ressources dans différentes localisations, mais ce changement a un coût que tous les acteurs ne sont pas prêts à supporter. Ainsi, les territoires se transforment sans cesse.

Si le rapport à l'espace est nécessaire à la reproduction de l'individu et du groupe social, ce rapport est conditionné par les conditions technologiques et culturelles. Étienne Juillard [107] montrait comment les changements des systèmes de transport avaient modifié la forme et la dimension des mailles régionales, par le passage de la traction animale au chemin de fer et ensuite aux transports motorisés. On peut en dire autant des rapports des individus et des groupes en fonction des possibilités de déplacement, de la vitesse et de la portée des transports, des modes de représentation associés, mais aussi des formes d'utilisation et de gestion des ressources territoriales.

Vers 1900, se rendre en Amérique du Sud depuis l'Europe représentait un voyage d'au moins trois semaines, aujourd'hui le même déplacement se fait en une journée. De même, seule une minorité d'individus utilisaient les services rapides du télégraphe, et uniquement pour transmettre les informations les plus importantes. Aujourd'hui les communications électroniques sont très largement accessibles à un coût très faibles. À l'intérieur des nations, la rapidité de la circulation automobile élargit les espaces de vie : au Chili, la réalisation d'infrastructures de transport rapide à partir de Santiago et reliant la capitale au littoral en traversant la Cordillère de la Côte a ouvert le massif à des résidents urbains qui viennent y chercher des espaces de loisir, des résidences secondaires ou même principales, redessinant ainsi leurs territoire de vie par delà les limites administratives.

Les techniques de cartographie montrent aussi un large éventail de rapports à l'espace, variables suivant les cultures (Jacob [103]), traduisant tout à la fois la complexité des écritures, des systèmes de repérage, de dessin et d'impression ainsi que les schémas cognitifs de l'organisation du monde. La diffusion des tech-

nologies de l'information géographique, en particulier la télédétection et les SIG s'accompagne d'un changement du rapport à l'espace, qui se marque notamment dans la multiplication des productions cartographiques et le fait que les SIG soient devenus un outil indispensable dans la panoplie dont disposent aussi bien les gouvernements locaux que les acteurs privés et certains groupes de la société civile — par exemple les ONG. La cartographie n'est plus réservée à des organismes très spécialisés, nationaux, bien souvent liés à l'armée, les seuls à disposer des ressources humaines et matérielles permettant de coûteuses campagnes sur le terrain. Désormais, la production cartographique se décentralise, offrant aux acteurs locaux la possibilité de dresser le portrait de leur territoire.

L'évolution des territoires d'acteurs se produit également à des échelles spatio-temporelles plus courtes que celles que l'on vient d'évoquer. Il est ainsi courant qu'un acteur industriel reconfigure son territoire en fonction d'une réorientation stratégique. D'autres groupes, comme les partis politiques, les ONG peuvent se réaménager un territoire de façon stratégique pour garantir leur reproduction ou même pour servir à leur expansion. Il se produit ainsi un perpétuel changement, un recyclage ininterrompu des territoires entre les groupes, avec des décalages dans les temps et dans les rythmes qui peuvent être à l'origine de conflits, d'abandons, de crise d'identité ou de subsistance. Ces changements sont à l'origine de cycles de territorialisation - déterritorialisation - reterritorialisation, lorsqu'un groupe modifie son ancrage et ses rapports à l'espace. La mondialisation étant à la fois liée à la fluidité des communications et à des réorientations stratégiques rapides de la part des acteurs sociaux, s'inscrivant non plus dans le seul espace national où leur action était autrefois confinée mais dans des espaces internationaux ou transnationaux, ces cycles de territorialisation se démultiplient, s'accélèrent et débordent les frontières établies.

De ce point de vue, bien des définitions du territoire sont calquées sur la logique territoriale de l'État-Nation westphalien qui associe indissolublement une étendue, une société et une organisation. C'est cette logique que reproduisent notamment nombre de mouvements régionalistes ayant ou non une identité historique, et qui souhaitent disposer également d'un espace propre qu'ils puissent administrer ; et l'on peut sans doute répéter le raisonnement pour d'autres groupes cherchant à se constituer des espaces propres, qu'ils s'agissent de quartiers privés, de périmètres de sécurité, de ghettos, etc. En Amérique latine, cet essentialisme

se confond avec l'abus du terme de communauté (*comunidad*), pour désigner les groupes sociaux localisés, dont on suppose implicitement qu'ils présentent une grande cohérence interne mais aussi des relations harmonieuses avec leur environnement, des modes de décision ouverts et participatif que risquent de modifier des interventions extérieures. Cette hypothèse, rarement remise en question, est pourtant extrêmement fragile. Les groupes sociaux locaux sont à l'évidence traversés par de multiples tensions et les mobilités des individus.

Il convient donc de se méfier d'une conception essentialiste, et fixiste du territoire qui conduirait à en faire la clef de voûte de la géographie, la notion réconciliant différentes approches et exprimant la réalité du monde. À la notion de territoire on peut préférer celle de *territorialité*, entendue à partir des acteurs et de leurs pratiques qui façonnent l'espace terrestre lequel, en retour, les conditionnent. À partir de cette perspective centrée sur les acteurs, le territoire devient un concept opératoire, de validité limitée, résultat des interactions sociales, impliquant l'espace géographique dans ses multiples dimensions, matérielles et immatérielles. Rien ne garantit, bien au contraire, que les territoires d'acteurs différents coïncident : il peut y avoir des recouvrements partiels, mais sans doute jamais de superposition exacte. De surcroît, alors que certains acteurs s'appuient sur un territoire délimité par des frontières — c'est le cas des États, mais aussi des structures administratives — d'autres n'ont que faire de ces limites fixes et valorisent plutôt des lieux, des trajets ou des marges sans limites précises. C'est cette rencontre de territoires aux logiques différentes qui me semble être un des angles les plus féconds de l'approche géographique, car elle relie enjeux sociaux et spatiaux dans leurs différentes dimensions. Elle implique que les acteurs partagent certaines ressources, justifiant l'existence de groupes sociaux emboîtés ou superposés les uns dans les autres dans un même espace. Elle donne aussi les bases pour analyser des lieux précis, ou pour reprendre l'expression vidalienne, des fragments de la surface terrestre, ou encore des régions.

On évite ainsi la confusion provenant du fait que d'autres disciplines que la géographie, notamment la sociologie (Poche [136]), l'anthropologie et l'économie (Requier-Desjardins [145]), les sciences politiques (Badie [10]) utilisent le terme avec des significations différentes. Si certaines branches de ces disciplines s'intéressent à la localisation des faits sociaux qu'elles étudient, cela ne suffit pas à en faire un équivalent de la géographie, ou à fondre les discours des différentes

sciences sociales dans un discours uniques alors qu'elles peuvent au mieux donner des faits sociaux des éclairages complémentaires.

Le rapport entre ces territoires vécus et le développement est complexe, car si les théoriciens du développement local insistent sur l'identité comme une des bases de ce développement, le changement social que le développement implique n'est pas toujours compatible avec ce ressourcement. Au Chili, la croissance économique fonctionne en premier lieu en dissolvant les identités locales par les interventions extérieurs et la mise en oeuvre de grands projets économiques qui peuvent remettre en question les fondements économiques et identitaires des groupes sociaux. C'est le cas par exemple du développement de la sylviculture qui implique le remplacement de la forêt par des plantations uniformes, mais aussi de la viticulture dans de nouveaux territoires. Ainsi, dans la commune de Casablanca (région de Valparaiso), où les vignes ont connu un considérable développement depuis dix, dans un secteur où elles n'étaient pas présentes ne correspondent pas aux traditions productives. De ce fait, les habitants se sentent exclus de la prospérité qu'elles apportent, d'autant que les entreprises recrutent dans d'autres régions des travailleurs spécialisés. De ce fait, la projection internationale d'une identité viticole pour Casablanca se trouve en décalage avec les attentes et des ses habitants et les représentations qu'ils peuvent avoir de leur propre territoire.

### 1.2.2 Les territoires de la gestion

La période actuelle est marquée par l'invention de multiples territoires à des fins d'administration ou de gestion. La formation de grands ensembles géoéconomiques, la décentralisation et la subdivision des espaces nationaux, les redécoupages sous différents prétextes, la création d'aires protégées, les territoires de projet ne sont que quelques unes des opérations d'ingénierie territoriale pratiquées au Sud comme au Nord. En général, ces opérations conservent dans le monde francophone et hispanophone la désignation de *territoire/territorio*, et non pas celui plus limité d'aire, de zone ou de périmètre de gestion. On parle également de régions, de provinces, de communes et de communautés : autant de dénominations qui font référence à une unité multidimensionnelle, réconciliant les dimensions fonctionnelles et identitaires et inscrite dans une histoire plus ou moins longue. Lorsque celle ci est absente, on la recrée volontairement, comme ont dû le faire



certaines collectivités territoriales françaises, comme dans le cas des régions chiliennes, créées à partir d'un point de vue fonctionnelle mais qui ont peu à peu acquis une consistance identitaire.

La territorialisation des politiques publiques sous le double effet de prescriptions internationales et du souhait des États de répondre à des demandes sociales, s'accompagne ainsi d'une multiplication de nouveaux territoires d'action et de gestion qui se surimposent aux découpages existants. Au Chili, l'organisation administrative et institutionnelle est historiquement celle des régions, des provinces et des municipes, comme dans le cas français. En Argentine, les provinces et les communes sont les unités de base, avec toutefois des statuts communaux variant d'une province à l'autre. Depuis une dizaine d'années, de nouvelles unités de gestion apparaissent. C'est le cas en Argentine de diverses modalités de regroupements intercommunaux, comme l'union des municipes du Sud de la province de Córdoba dès le milieu des années 1990, mais aussi des regroupements de province dans des macro-régions, en profitant des possibilités ouvertes par la constitution réformée en 1994. Dans la province de Jujuy, le développement du tourisme dans la Quebrada de Humahuaca et les tensions qu'il occasionne sur le foncier, l'usage de l'eau, la gestion des déchets, justifient la mise en place progressive d'une structure intercommunale. Au Chili, les intercommunalités commencent à se constituer plus tardivement faute d'un cadre juridique bien défini, mais le mouvement est amorcé. De même, les objectifs de conservation de la biodiversité justifient la mise en place de périmètres de protection d'un genre nouveau, à partir d'accords entre acteurs comme dans le cas du périmètre de protection *Altos de Cantillana* qui couvre une partie de la Cordillère de la Côte au Sud de Santiago. À partir de 2007, l'État chilien lance un programme de gestion environnementale par bassins hydrographiques qui devrait faire apparaître de nouveaux périmètres de gouvernance.

La plupart de ces redécoupages s'appuient sur des critères dits objectifs, avec une forte tendance à privilégier soit des éléments naturels ou fonctionnels avec une dose d'identité. C'est le cas des bassins versants, organisés autour des ressources en eau, avec en toile de fond de très anciennes théories que l'on peut faire remonter à Philippe Buache — et qui ont de surcroît l'avantage de se caler sur des limites topographiques claires. De même, des massifs montagneux, des îles, peuvent prétendre à cette justification par la nature. Sur un autre plan,

les pays, intercommunalités, aires métropolitaines se réclament d'une unité fonctionnelle autour d'une ville-centre avec d'éventuels relais organisant des flux migratoires. L'argument diffère, mais aboutit également à justifier une délimitation à partir d'une organisation inscrite dans l'espace, objectivable et identifiable par une démarche scientifique.

On peut en effet justifier la nécessité de gérer les ressources en eaux à partir d'un bassin versant, certains aspects du développement métropolitain comme le transport ou l'implantation des grandes surfaces commerciales à partir d'un espace élargi. Mais, dans la pratique, les aires métropolitaines dépassent sans cesse les limites dans lesquelles on souhaite les insérer, certains maires préfèrent ne pas s'associer à des intercommunalités de peur d'y perdre de leur autonomie et l'on ne voit pas pourquoi la gestion des eaux devrait être un élément unificateur plus fort que d'autres, pourquoi le bassin versant pourrait-il être un « meilleur » (par rapport à quels critères ?) territoire de gestion que la commune ou le pays, sinon peut-être pour la gestion des eaux, mais cela reste à démontrer. Cette refondation sur des bases naturelles repose toutefois sur un argument important : le fait que les phénomènes naturels et particulièrement la pollution des eaux et de l'air ignore les limites administratives et qu'il est donc nécessaire de disposer de périmètres englobants pour les gérer.

L'invention de nouveaux territoires correspond également à une modification des rapports de forces politiques, notamment entre les échelons centraux et les niveaux territoriaux ou décentralisés : c'est la définition fondamentale de la décentralisation qui rend certains régimes politiques plus enclins que d'autres à l'appuyer. Dès lors, les nouvelles autorités s'efforcent de gagner une certaine autonomie et une certaine légitimité et la fabrique de territoire tourne alors à plein régime. Jean-Marc Offner [129] montre pour la France que les acteurs politiques abusent de cette ressource pour faire sans cesse évoluer les rapports de pouvoir. Inversement, en Argentine, les autorités provinciales se méfient beaucoup de l'innovation territoriale qui en constituant par exemple des aires métropolitaines ou des intercommunalités pourraient leur apporter une concurrence.

Le redécoupage territorial peut également se faire pour répondre à ce qui est présenté comme les contraintes de la mondialisation. De fait, il y a concomitance entre les discours sur la mondialisation comme phénomène aiguisant la compétition entre les firmes et partant entre les territoires où elles s'implantent et les

justifications de la décentralisation, comme manière de laisser aux groupes locaux la possibilité mais aussi la responsabilité de s'organiser pour répondre à ces exigences. Sur ces prémisses, on peut justifier la création de territoires de développement soit autour d'une orientation productive ou d'un avantage technologique, comme dans le cas des technopôles, ou pour structurer une filière spécifique de qualité sur le principe des appellations d'origine contrôlée, ou encore pour aider à la coordination des acteurs du développement, tels que les entreprises, les centres de recherche, les services spécialisés, les universités etc.

L'ensemble de ces démarches s'appuie généralement sur la proclamation de l'identité des territoires que l'on veut recréer. Cette identité repose généralement sur des éléments historiques plus ou moins forts, plus ou moins présents, tels que la langue, des caractères ethniques réels ou supposés. Elle est parfois plus difficile à cerner lorsque la création territoriale ignore des découpages anciens, ou va trop vite. Ainsi, au Chili, les régions de programme créées sont numérotées de I (au Nord) à XII (au Sud) : des dénominations qui n'ont jamais entraîné l'adhésion de leurs habitants, qui pourtant reconnaissent des identités régionales de gens « du Nord » ou de Patagonie. En 2006, deux nouvelles régions ont été créées en cours de création (Parinacota et Los Ríos) dont on espère qu'elles correspondront davantage à l'espace vécu, autrement dit aux territoires, des populations concernées, et la numérotation a été abandonnée pour privilégier des dénominations plus parlantes.

Du point de vue des politiques publiques, la territorialisation correspond à l'idée que la proximité physique, le fait pour des acteurs d'utiliser et de fréquenter un même espace est susceptible d'être à l'origine d'un consensus social ou, pour reprendre le terme utilisé dans l'aménagement à la française, un « projet de territoire » sur lequel il serait possible de bâtir l'avenir. Là encore, si dans une société à dominante rurale, homogène socialement et faiblement mobile, l'hypothèse paraît plausible — mais d'une certaine façon inutile — dans les sociétés contemporaines, urbaines, hétérogènes et avec de fortes mobilités, cela paraît improbable. Il devient donc nécessaire de construire volontairement un territoire de projet, à partir de ses caractéristiques supposées et de l'emploi de divers outils de persuasion permettant au fond de légitimer l'autorité politique qui en a la charge, puisque le vote reste encore généralement lié à la résidence de l'électeur.

L'inscription dans les territoires des politiques publiques obéit à des logiques

différentes de pays à pays, en raison du poids des structures existantes. En Argentine, le fédéralisme fait des provinces les pièces essentielles de l'organisation politico-administrative. Les politiques nationales s'y inscrivent nécessairement. Inversement, les gouvernements provinciaux se montrent méfiants devant la constitution de territoires intermédiaires entre les municipes, échelon de la gestion locale, et les provinces elles-mêmes. Ainsi, dans la province de Santa Fe, le gouvernement provincial dominé par le justicialisme, opposé aux partis au pouvoir dans la municipalité de Rosario ne voit pas d'un bon oeil la constitution d'une coordination métropolitaine autour de la principale ville, qui rassemble la plus grande partie des industries et des emplois de la province. Sur un autre plan, l'union entre les provinces, autorisée par la Constitution de 1994, a amené les provinces de Córdoba et de Santa Fe, les deux plus riches après Buenos Aires, à se regrouper, bien qu'elles ne soient pas politiquement alignées... ce qui explique sans doute que cet accord n'ait pas amené de réalisations majeures.

Au Chili, malgré son projet décentralisateur, la *Concertación* n'a que très peu modifié l'organisation des pouvoirs locaux héritée du régime autoritaire et au delà de la tradition centralisatrice. Les régions sont restées les cadres déconcentrés de l'administration de l'État et non pas les mailles nouvelles de la démocratie. Comme dans la Constitution de 1830, elles sont dirigées par un intendant, nommé directement par le président, ne répondant qu'à lui (ou elle), et pouvant être démis à tout moment. Il est le responsable de la coordination des services locaux. Dans les provinces, c'est le gouverneur qui joue ce rôle, avec une responsabilité particulière pour la sécurité et le maintien de l'ordre. Chaque ministère nomme un directeur régional, dit SEREMI, secrétaire régional ministériel, dont les attributions sont sectorielles (transport, infrastructures, santé, etc.). Il existe bien un conseil régional, mais il est issu d'un vote indirect parmi les conseillers municipaux, ce qui diminue sa légitimité et sa visibilité. Jusqu'à présent, il a été fortement question d'introduire plus de démocratie dans la désignation des autorités régionales, mais cela ne s'est pas fait. Il est vrai qu'il s'agirait d'une profonde rupture de l'ordre institutionnel, après cent cinquante ans de centralisme, et de l'installation d'un contrepoids considérable à l'autorité présidentielle.

Le cadre régional chilien a donc deux fonctions. D'une part, il contraint chaque ministère à concevoir sa propre planification à cette échelle territoriale, par exemple dans le domaine du logement, ou des infrastructures de transport. Toutefois, le

ministère de l'urbanisme et du logement, chargé de produire des plans d'urbanisme intercommunaux, travaille à l'échelle de regroupements fonctionnels de communes, et non pas à celle de la région toute entière, sinon pour des études très générales. Le secrétaire ministériel du ministère de la planification a en principe pour tâche de coordonner les différents services à partir d'une stratégie régionale de développement. En fait, ce document est simplement indicatif, et ne contraint aucunement les autres services. Il ne devient effectif que dans la mesure où l'intendant le fait sien et l'impose à ses collaborateurs. Cette situation fait courir le risque de transformer la stratégie de développement régional en instrument de planification auquel ne croient même plus ceux qui les élaborent, étant donné son caractère faiblement opérationnel.

Pourtant, on ne peut pas non plus considérer le territoire de gestion comme un simple artefact, une fabrication. La proximité physique entre les acteurs sociaux ne garantit pas qu'ils aient des objectifs communs — c'est même le contraire qui est le plus probable. Mais en revanche, elle rend souhaitable une gestion, ou un pilotage pour rendre ces objectifs compatibles et traiter les inévitables conflits et les incohérences résultant du déploiement des différentes stratégies territoriales. Il est nécessaire de recomposer une certaine cohérence, fût-ce au prix de la ségrégation, de la fragmentation entre les groupes sociaux qui est, à sa façon, une forme d'organisation de l'espace même si ce n'est pas celle qui est généralement privilégiée par la littérature. De même les questions environnementales conduisent à s'intéresser à des ensembles spatiaux ignorant les frontières sociales, mais affectés par les mêmes problèmes. Elle renvoie donc à l'idée de région, avec les tensions que l'on a déjà évoquées.

Sans doute ne faut-il pas surestimer ces créations : si les régions transfrontalières européennes ont fait l'objet d'une certaine publicité, c'était également l'acte volontariste d'acteurs intéressés à les faire exister, alors même que pour leurs habitants n'en percevaient pas la réalité dans leur vie quotidienne. De même, un grand ensemble comme le MERCOSUR ou l'union européenne est fait d'une multitude de connexions qui n'uniformisent pas l'espace et auxquelles les acteurs sociaux participent de manière inégale. Il n'en reste pas moins, et c'est là le point crucial, que pour certains acteurs et non des moindres, ces échelles intermédiaires sont essentielles. On pourrait même avancer que la transgression des limites usuelles est une ressource essentielle et une stratégie pour certains acteurs. Pour une firme,

se lancer sur un nouveau marché ou rechercher des partenaires, tout comme pour une municipalité participer à des réseaux transnationaux, participent de ces innovations à dimension spatiale. De même, pouvoir arbitrer entre des investissements à l'échelle d'un grand marché, ou des placements immobiliers à l'intérieur d'une grande métropole donne à certains acteurs économiques une liberté que n'ont en général ni les consommateurs, ni les ménages à la recherche d'un logement. Autrement dit, les dynamiques sociales transgressent en permanence les limites établies des mailles de gestion, même rebaptisées territoires de projets.

Si les diagnostics sont concordants quant à la faillite du modèle de développement d'industrialisation volontariste sous l'égide des États, il n'y a en revanche pas de consensus sur les modèles pouvant le remplacer. La multiplication des adjectifs venant qualifier le développement — local, endogène, durable, humain etc. — traduit cette confusion dans la recherche d'un dénominateur commun. Malgré ses succès, la notion de développement local reste très ambiguë, au delà de l'idée qu'il y a autant de développements que de territoires. La taille et les caractéristiques de la cellule locale pertinente, le contenu du développement, les méthodes employées pour l'obtenir sont extrêmement variés. Quoi qu'il en soit, ce glissement aboutit à multiplier les territoires de développement, leurs échelles et leurs objectifs.

Dans le même temps, les territorialités des acteurs changent. Les nouvelles technologiques leur permettent d'agir dans des espaces différents, plus étendus, ou fragmentés. L'ouverture commerciale rend perméables certaines frontières. Les reconfigurations de ces territoires sont également plus rapides, si bien que la consolidation de territoires de gestion est une gageure face à la fluidité des territoires d'acteurs. En Amérique latine, où l'influence des acteurs extérieurs et de leurs réseaux pèse d'un poids considérable sur le devenir des territoires, cette gestion territoriale reste nécessairement de portée limitée. Ce sont les modalités de l'insertion de l'Amérique latine dans la mondialisation contemporaine et la réorientation productive qu'elle implique qui marque aussi les limites du développement des territoires.

Le discours sur le développement local vient ainsi remplir le vide laissé par

l'abandon partiel ou total des politiques compensatrices et servir de cadre théorique à l'action des collectivités locales. Il répond également, de façon pratique, à la situation critique de territoires soumis soudain à la concurrence internationale.

## Chapitre 2

# À la périphérie de la mondialisation

Il est courant d'affirmer que l'Amérique latine est née de la mondialisation, car c'est l'expansion européenne à partir de la Renaissance qui déclenche une série de bouleversements économiques, démographiques, culturels et sociaux affectant le continent. La colonisation menée par les Européens, et dans le cas sud-américain principalement par les Espagnols et les Portugais, s'accompagne du transfert de populations, de l'imposition de systèmes de mise en valeur, de croyances et d'organisation politiques qui marquent encore les Amériques. Le latin, le catholicisme et le gallion seraient les marqueurs de cette toute première mondialisation, comme l'anglais et la machine à vapeur au XIX<sup>e</sup> siècle. Déjà, la mondialisation place l'Amérique latine en position dominée.

Toutefois, cette lecture projette sur ces faits historiques, une catégorie contemporaine, d'où un risque d'anachronisme lié au fait que l'on cherche à trouver au XVI<sup>e</sup> ou au XIX<sup>e</sup> siècle des équivalents aux attributs de l'actuelle mondialisation, alors que les acteurs avaient pensé en termes de conquête ou de colonisation, d'ancien et de nouveau Monde. Suivant cette logique, le nouveau monde avait un devenir historique propre, reproduisant les caractéristiques de l'ancien avec un décalage chronologique, d'où par exemple l'idée des *jeunes nations* du continent américain <sup>1</sup>. Plutôt que des jeunes nations vigoureuses et turbulentes, les

---

<sup>1</sup>C'est l'idée qui apparaît déjà dans les *Essais* de Montaigne (1588) : « Nostre monde vient d'en trouver un autre (et qui nous respond si c'est le dernier de ses frères, puis que les Dæmons, les Sybilles, et nous, avons ignoré cettuy-cy jusqu'à cette heure ?) non moins grand, plain, et membru, que luy : toutesfois si nouveau et si enfant, qu'on luy apprend encore son a, b, c : Il n'y a pas cinquante ans, qu'il ne sçavoit, ny lettres, ny poix, ny mesure, ny vestements, ny bleds, ny vignes.



pays latino-américains s'insèrent dans la mondialisation en position dominée, périphérique. C'était le vocabulaire de la CEPAL dès les années 1950, mais avec la mondialisation contemporaine ce caractère périphérique n'a plus les mêmes caractéristiques.

Celle-ci n'est pas seulement l'élargissement des économies-mondes de Fernand Braudel à l'ensemble de la planète : les *Mondes Nouveaux* dont parle Roger Brunet dans le premier tome de la géographie universelle [32] n'en font qu'un seul. La coïncidence entre les espaces d'échange et le globe terrestre induit des adaptations pour les marchés, qui peuvent fonctionner en continu, certaines routes maritimes régulières font le tour du monde, la notion de *ressources mondiales* prend un sens différent puisqu'il n'y a plus la possibilité de pousser les recherches dans des espaces encore inconnus ou inexplorés. C'est l'un des éléments originaux de la mondialisation contemporaine.

La mondialisation se traduit concrètement par des flux de marchandises et de capitaux qui redessinent les territoires à différentes échelles, par une nouvelle division internationale du travail. Ces flux marquent la place périphérique de l'Amérique latine dans le système mondial et les conditions de développement de ses territoires, ses atouts et ses points de faiblesse.

## 2.1 Des mondialisations à la mondialisation contemporaine

### 2.1.1 Originalité de la mondialisation contemporaine

La mondialisation contemporaine est-elle profondément différente de phases passées de l'histoire de l'humanité que l'on qualifie aujourd'hui de mondialisation précoce, ou de premières mondialisations, ou s'agit-il d'une étape dans un processus de grande ampleur, ayant ses rythmes propres, ses phases de repli et d'expansion, mais relevant au fond d'une seule et même logique ?

Définissant la mondialisation comme l'« émergence du Monde comme es-

---

Il estoit encore tout nud, au giron, et ne vivoit que des moyens de sa mere nourrice. Si nous concluons bien, de nostre fin, et ce Poëte de la jeunesse de son siecle, cet autre monde ne fera qu'entrer en lumière, quand le nostre en sortira ».

pace, processus par lequel l'étendue planétaire devient un espace », Jacques Lévy ([114], p. 637-642) distingue six phases dont la première remonte à l'expansion de l'humanité à l'ensemble du globe terrestre, c'est-à-dire au Paléolithique. Il relativise l'importance des Grandes découvertes, qui n'ont au fond ajouté « que » l'Amérique et l'Océanie au Monde connu composé de l'Europe, de l'Afrique et de l'Asie. Dans cette perspective, le XIX<sup>e</sup> siècle correspond à une nouvelle phase de cette expansion, coïncidant avec l'émergence d'un espace mondial des échanges, dont la consolidation fut interrompue par la première guerre mondiale. Cette interprétation ne relie pas directement la mondialisation avec les moyens techniques permettant l'expansion de l'humanité, celle-ci ayant été rendue possible par diverses formes d'agriculture, des moyens de transport et d'échange variés. Elle a le mérite et le défaut d'être extrêmement large.

Des versions plus courantes de l'histoire de la mondialisation la font coïncider avec la modernité européenne, entendue comme l'ère des techniques, de la pensée rationnelle, de l'affirmation de l'individu et du capitalisme marchand. On retrouve ici les notions d'économie-monde de Fernand Braudel<sup>2</sup> et Immanuel Wallerstein, mais cette fois cette économie-monde n'est plus circonscrite à un grand ensemble comme la Méditerranée, ou l'Atlantique : elle s'étend à la surface de la planète toute entière — même s'il subsiste dans les différentes périodes des espaces plus ou moins atteints par ces dynamiques. Elles comportent également l'idée que la découverte du continent américain et la démonstration de la rotondité de la Terre sont des faits majeurs de l'histoire de la mondialisation.

Cette lecture, reprise par l'économiste argentin Aldo Ferrer [77] dans un petit livre au titre explicite : *De Christophe Colomb à Internet : l'Amérique latine et la globalisation* et dans une plus ambitieuse *Histoire de la globalisation* [76], conduit logiquement à insister sur l'expansion et la contraction de ces échanges entre la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et la période actuelle (Manzagol [116]). On peut ainsi identifier une première phase de progression du commerce mondial, correspondant au long XIX<sup>e</sup> siècle, marquée par la colonisation européenne du monde, sur le plan des techniques par les voies ferrées et la machine à vapeur et des échanges portant principalement sur des matières premières et des denrées. Les guerres mondiales marquent une phase de repli, mais plus encore de crise de ce

---

<sup>2</sup>Pour Fernand Braudel c'est l'extension d'un système économique qui crée un *monde*, et non pas une économie qui s'étend au Monde [26].

régime de croissance. Une nouvelle phase se fait jour après la deuxième guerre mondiale, cette fois-ci sous l'impulsion principale des États-Unis et des grandes firmes multinationales. Elle repose sur les transports aériens, la conteneurisation et les échanges de biens manufacturés ainsi que sur les transferts de capitaux, et est souvent qualifiée d'internationalisation. Enfin, la mondialisation contemporaine est caractérisée par de nouvelles techniques d'échange, en particulier l'expansion d'Internet, l'échange instantané des informations, la financiarisation de l'économie et des flux, ainsi que sur les échanges de services immatériels.

Pour Manuel Castells [42], la mondialisation est « le processus qui résulte de la capacité de certaines activités de fonctionner comme des unités en temps réel à l'échelle planétaire ». Autrement, l'instantanéité des échanges d'information, qui permet cette coordination, est le facteur caractéristique. Elle est utilisée par des acteurs très divers, grandes firmes, chercheurs, réseaux criminels, mais laisse aussi de côté une part variable de la population, qui n'en est pas moins affectée, comme par exemple par les mouvements de capitaux ou les décisions des firmes. Cette situation accentue l'importance des institutions nécessaires au bon fonctionnement des différents systèmes d'échange. Elle ne diffère pas cependant qualitativement du temps où, grâce au télégrammes internationaux, certains agents économiques pouvaient jouer sur la quasi instantanéité de la transmission des informations par rapport à d'autres acteurs moins rapidement informés.

Ces interprétations mettent en rapport l'expansion du capitalisme marchand et les reconfigurations des pouvoirs à l'échelle de la planète. Lors de la Renaissance, ce furent les grandes puissances de l'Europe occidentale qui impulsèrent le mouvement, particulièrement l'Espagne et le Portugal, concurrencées puis supplantées par la France et la Grande-Bretagne, auxquels succédèrent les États-Unis au <sup>XX</sup><sup>e</sup> siècle. La phase actuelle pourrait être interprétée soit comme un renforcement des États-Unis, désormais sans contreponds (l'hyperpuissance), soit au contraire comme une situation « a-polaire » dans laquelle même la puissance hégémonique ne parvient plus à s'imposer.

Ces différentes lectures mettent en relation les dynamiques de territoires locaux, régionaux et nationaux avec des mouvements de grande ampleur, touchant aux différents aspects de la vie sociale. Elles montrent que les flux de biens se sont toujours accompagnés de migrations, d'échanges monétaires et intellectuels, de changements sociaux. Elles soulignent aussi que les changements ne sont pas

venus seulement des territoires eux-mêmes, mais de leur mise en relation qui a ouvert à certains acteurs sociaux, plus entreprenants, puissants ou imaginatifs, de nouvelles possibilités.

Toutefois, ces interprétations présentent deux limites, propres à l'extension à l'extrême d'une notion : le fait de comprendre les différentes phases de la mondialisation en termes de contenus ou d'attributs et non de nature conduit à réduire la spécificité contemporaine, d'autre part, le modèle à valeur rétrospective perd en intérêt prospectif. Dans le domaine du transport, par exemple, il est facile de mettre en relation la mondialisation avec les progrès techniques, du bateau à voiles au porte-conteneurs en passant par le vapeur, et des messagers à l'Internet en passant par le télégraphe : plus vite, plus loin et à moindre coût. Suivant cette logique la mondialisation s'étend à de nouveaux territoires, accompagnée par l'accroissement parallèle de flux d'échange de toutes natures. Il n'y a donc pas d'au-delà à cette progression une fois l'ensemble de la planète pris dans les flux d'échange. On ne peut donc à partir de cette lecture penser à des scénarios post-mondialisation, sinon soit la poursuite de l'expansion de l'humanité à l'espace devenu un « nouveau territoire » (Verger et Sourbès [177]), soit un coup d'arrêt, voire une régression, comme il y en eut par le passé, et se traduisant par des conflits d'échelle mondiale (Lévy [114]).

Un des faits fondamentaux est justement l'apparition du terme de mondialisation (et ses équivalents dans différentes langues), très largement employé bien au delà des cercles spécialisés. La mondialisation est devenue un sujet de conversation, un thème pour la presse, les programmes politiques et les déclarations officielles. Même si ces usages sont inévitablement porteurs de confusion, indépendamment des jugements de valeur qu'ils véhiculent, ils font de la mondialisation une catégorie de pensée et d'appréhension des réalités vécues, généralement à des échelles qui restent locales par une grande variété d'acteurs sociaux. De ce fait, la mondialisation s'en trouve à la fois naturalisée — c'est un fait inévitable qui nous dépasse — mais en même temps objet de réflexions, de prises de position, de réactions de refus. Elle installe dans le débat public, les stratégies des acteurs, les représentations du monde, l'idée de l'interconnexion des territoires, même les plus éloignées, dépendant désormais les uns des autres.

L'autre élément nouveau, c'est que la mondialisation rencontre sinon les limites du globe terrestre, du moins elle s'étend à toute la sphère (Dollfus, Grata-

loup et Lévy [69]) : le Monde, espace d'extension et d'expansion d'une civilisation, se confond avec la Terre. Par conséquent des contraintes et des possibilités spécifiques apparaissent, comme le fait de pouvoir jouer sur les décalages horaires pour des activités fonctionnant 24 h sur 24, mais aussi le fait que l'humanité ne dispose plus de front de colonisation externe, aux limites de l'oecumène. Plus exactement, les poussées pionnières, encore très actives en Amérique latine, rencontrent et parfois dépassent les frontières politiques et par conséquent les fronts pionniers des États voisins. Cette couverture progressive du globe par les activités humaines de valorisation, ayant couvert les continents et s'étendant toujours plus sur et sous les Océans, souligne le caractère fini des ressources disponibles, notamment les terres cultivables, les matières premières et l'énergie. Inversement, elle fournit des arguments pour installer des mécanismes de gestion internationale des ressources.

En Amérique latine, il ne fait aucun doute que la mondialisation ne soit pleinement objet de débat politique, à tous les niveaux des sociétés, suivant la grande tradition de parole politique du continent (Touraine [168]). C'est d'ailleurs à Porto Alegre que fut inventé en 2001 le forum social mondial, comme réponse au forum économique de Davos, devenu depuis le grand rassemblement de ceux qu'on appelle généralement les anti-mondialisation. Le Chili et l'Argentine présentent aussi des cas d'école, de la mondialisation dans ses différents aspects, notamment avec la politique d'ouverture commerciale du Chili et, pour l'Argentine, la succession entre l'ardeur réformiste des années 1990, la crise de 2001-2002 et le virage étatiste du président Néstor Kirchner. En Amérique latine, ces débats rencontrent les questions délicates depuis les indépendances des relations entre les pays latino-américains et les pays du Nord ainsi que celle du fonctionnement de la démocratie. En effet, la mondialisation des années 1990 lie explicitement ces deux questions.

### **2.1.2 Capitalisme et démocratie**

L'affirmation de la mondialisation coïncide avec l'effondrement du mur de Berlin, en 1989, qui marque le début du démantèlement de l'ex-bloc de l'Est. Autrement dit, l'affrontement des deux blocs qui avait structuré l'espace mondial, les oppositions idéologiques et les échanges économiques depuis la fin de la

deuxième guerre mondiale prend fin. Par rapport aux débats idéologiques sur les bienfaits et les méfaits du capitalisme opposé au « socialisme réel », s'impose une évidence pratique : même si l'on reconnaît les problèmes de l'économie de marché et la nécessité de l'amender, la voie socialiste fournit en s'effondrant la preuve qu'elle n'avait point d'issue — en tout cas pas d'issue heureuse. Inversement, le couple économie de marché - démocratie représentative donne la preuve pratique de son efficacité. Les pays de l'Est sont rebaptisés « ex-pays de l'Est », non pas parce qu'ils ont changé de place, mais parce que la grande fracture, le méridien fondamental, non du changement de date mais du partage géopolitique du monde, s'est effacé. On les dénomme encore « pays en transition », sous entendu, vers l'économie de marché, ce qui justifie des programmes de réformes et la pénétration des firmes et des conseillers occidentaux, mais aussi des réformes les dotant des cadres occidentaux de la démocratie représentative, selon un processus ayant un fin.

Ainsi, la mondialisation procède de l'extension à l'ensemble de la planète du couple économie de marché - démocratie représentative. Cette expansion est justifiée par un discours idéologique, généralement rebaptisé « pragmatique » (voir par exemple l'ouvrage de Javier Santiso [158]) qui propose de combiner harmonieusement une politique économique orthodoxe mais non dogmatique, jouant avec souplesse sur différents tableaux et offrant des conditions favorables aux investisseurs internationaux avec une démocratie électorale, gage à la fois de participation et de légitimité populaire ainsi que de gouvernabilité. Entre la fin des années 1980 et le début des années 1990, une même vague atteint à la fois les anciens pays socialistes et les pays latino-américains, qui émergent d'années de dictature, et doivent reconstruire en même temps leur système économique et leur système politique. Ce changement répond sans nul doute au désir profond des citoyens, quels qu'aient pu être les craintes de certains d'entre eux d'abandonner des régimes d'ordre. Cependant, si les évolutions sont facilitées, c'est aussi parce que l'effondrement du bloc de l'Est fait perdre leur importance stratégique de bastion contre le communisme aux régimes autoritaires. En 1982, l'effondrement de l'Argentine dans la guerre des Malouines montre déjà son isolement. À la fin de la décennie, le régime du général Pinochet n'a plus de soutien international.

Expliciter la notion de mondialisation par celle de l'expansion du capitalisme et de la démocratie représentative a le mérite de pointer une première tension, au

point de jonction entre les dynamiques économiques de valorisation du capital, et les évolutions politiques car on sait bien que les acteurs économiques capitalistes s'accommodent aussi bien de régimes autoritaires — comme c'est aujourd'hui le cas en Chine. En Amérique latine, c'est le régime autoritaire chilien qui a le premier pris la voie de l'ouverture économique internationale, suivi par des régimes démocratiques, parfois dans des circonstances dramatiques. Ces choix ont eu pour conséquence une restructuration des économies nationales, avec l'entrée en force de multinationales, et la marginalisation de certains acteurs nationaux. Il n'en reste pas moins que ce déficit de gouvernance doit être progressivement comblé. Le retour de la démocratie en Amérique latine a relancé les échanges internationaux<sup>3</sup>.

Face à des investisseurs mettant en balance des projets d'investissement sur l'ensemble de la planète, la compétition économique ne se fait plus à l'intérieur des nations ou même des grands blocs économiques, mais à l'échelle du globe. Elle est donc beaucoup plus vive que par le passé. La compétitivité jadis mesurée à partir de la seule variable des coûts de production devient une compétitivité systémique, multi-critères, faisant jouer finement les caractéristiques des territoires et des systèmes productifs. Il s'agit d'une compétitivité construite et évolutive, susceptible d'être influencée aussi bien par des politiques publiques ciblées, par exemple dans les domaines de la recherche scientifique ou de la réalisation d'infrastructures, mais aussi par des conditions sociales particulières — communications fluides entre entrepreneurs et autorités, « culture du travail ». Sur le plan idéologique, cette recherche de la compétitivité justifie bien des réformes, plus ou moins heureuses, pour mettre les territoires dans la course.

Ce faisant, l'extension de l'économie de marché rencontre la question de la démocratie dans les espaces locaux et régionaux. Les transitions démocratiques ont comporté une bonne dose de décentralisation visant notamment à consolider la pratique démocratique à l'échelle des gouvernements locaux et à faire contrepoids aux autorités nationales. Ainsi, la Constitution brésilienne de 1988 a défini trois niveaux de gouvernements (État fédéral, états fédérés, municipes), en Argentine, ce sont les municipes qui ont été renforcés dans le cadre d'un renouveau du fédéralisme. Même en Uruguay et au Chili, pays à très forte tradition centra-

---

<sup>3</sup>La démocratie fait partie, historiquement et culturellement de l'histoire latino-américaine. Il n'en va peut-être pas de même en Chine.

lisatrice, des réformes de décentralisation ont été prises par les gouvernements démocratiques : élection des *intendentes* de département en Uruguay et non plus nomination, création des gouvernements et des conseils régionaux au Chili, même si c'est encore un intendant nommé par le président qui dirige la région.

Ces autorités nouvelles, dotées d'une plus grande légitimité et d'une plus grande latitude, ont dû faire face aux contraintes de la recherche de la compétitivité et de construction de consensus sociaux, alors même que la situation périphérique des pays latino-américains et les transformations de leurs économies déclenchaient des crises. La démocratisation par la décentralisation, qui fait transférer aux gouvernements locaux davantage de responsabilités leur transfère également les problèmes.

## 2.2 Les échanges économiques et leurs conséquences

Les flux économiques sont la manifestation la plus visible de la mondialisation, objet des mesures les plus fines, et des tentatives d'organisation les plus poussées quoiqu'inabouties. Ils révèlent la modification de la position de l'Amérique latine et des pays latino-américains au cours des dernières décennies qui recherchent les spécialisations productives pour lesquels ils disposent d'avantages relatifs. La croissance de ces échanges requiert l'amélioration suivie des infrastructures de transport, avec des effets différenciés sur les territoires.

### 2.2.1 Le commerce des marchandises

Le commerce mondial est passé de 84 à 8907 milliards de dollars entre 1953 et 2004 (OMC), soit une multiplication par cent, bien supérieure à la croissance du PIB mondial pendant la même période. Toutefois, ces échanges présentent une inégale distribution : l'Amérique du Nord voit sa part décroître de 25 à 15 % du total, diminution compensée par l'accroissement de la part de l'Union Européenne, dont on sait par ailleurs qu'une grande partie de son commerce s'effectue entre ses membres, et de l'Asie. L'Afrique et l'Amérique latine sont marginalisées passant pour la première de 6,5 à 2,6% du total et pour la seconde de 10 à 3%. Même si la croissance d'ensemble est telle que les exportations totale de ces deux ensembles augmentent en valeur absolue, le fait est qu'ils jouent un rôle amoindri



TAB. 2.1 – L'Amérique latine dans le commerce mondial en 2004

	Monde		Amérique latine	
	Milliards \$	%	milliards \$	%
Produits agricoles	783	8,79	276,3	59,07
Combustibles et produits des industries extractives	1281	14,37	91	19,49
Produits manufacturés	6570	73,76	100,2	21,4
Total marchandises	8907	100	467,7	100

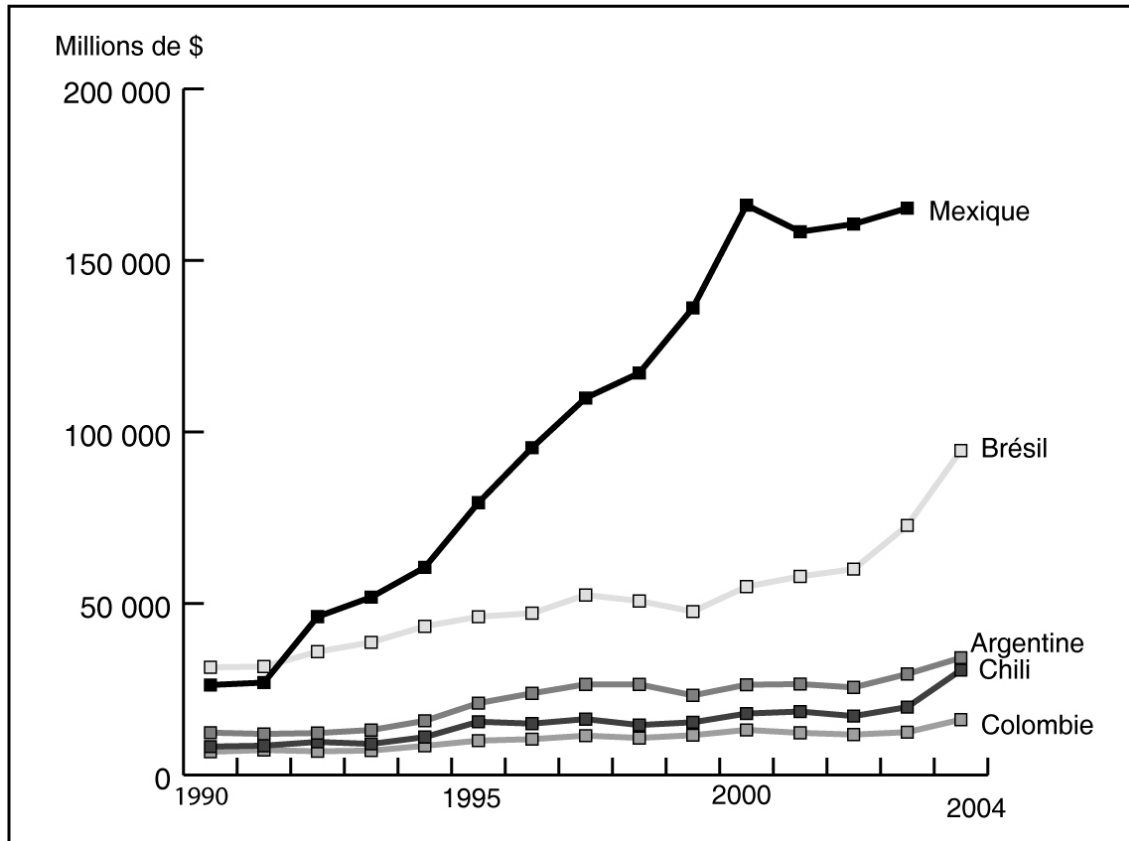
Source : Organisation mondiale du commerce

dans le commerce international. L'Argentine qui réalisait 2,8% des exportations mondiales en 1948 représentait 0,4% seulement en 2004.

D'autre part, la composition des échanges se modifie. Nombre de discours sur la mondialisation insistent sur le fait que la principale richesse consiste aujourd'hui dans l'information, la connaissance et non pas dans les biens matériels. Or, l'Amérique latine est largement exportatrice de produits agricoles et de matières premières et dans une mesure très réduite de biens manufacturés (voir tableau). Même si l'on peut arguer que la production agricole et minière fait aujourd'hui appel à des technologies avancées, il n'en reste pas moins que les grandes puissances économiques de la planète exportent toujours massivement des biens manufacturés. Une autre lecture de ce tableau est de souligner la faible part d'exportations dépendant du travail qualifié dans les pays d'Amérique latine, même si les processus productifs reposent sur l'utilisation de technologies complexes.

Les exportations de l'Amérique latine sont passées de 121 à 360 milliards de dollars entre 1990 et 2003, mais cette croissance n'est pas uniforme. Comme le montre le graphique, la principale augmentation revient au Mexique, dans la logique de l'accord de libre échange nord américain, entré en vigueur le premier janvier 1994. Mais, la courbe montre une croissance régulière avant et après cette date : l'ALENA accompagne un processus en cours, mais ne le déclenche pas. Pour les autres grandes économies du continent, comme le Brésil, l'Argentine et la Colombie, cette croissance est bien plus faible et plus tardive. Elle se produit pour le Brésil et l'Argentine à partir de 1999-2000, ce que l'on doit mettre en relations avec les dévaluations des monnaies nationales. La courbe chilienne s'infléchit éga-

FIG. 2.1 – L'évolution des exportations des grandes économies latino-américaines



lement dans les toutes dernières années. Toutefois, la performance mexicaine ne doit pas occulter celle du Chili, dont les exportations ont été multipliées par 3,6 en quinze ans, alors que celles du Brésil étaient multipliées par plus de trois. Ainsi, la tendance générale à l'accroissement des exportations se traduit par des différences entre les nations et les régions du point de vue de la capacité à exporter.

L'autre question cruciale, est celle de la qualité des exportations, de leur composition, autrement dit de l'évolution des spécialisations et des profils productifs dans des économies ouvertes sur le monde. Il existe un consensus général sur une tendance à la *primarisation* des économies, autrement dit à l'abandon d'activités industrielles au profit d'activités minières ou agricoles. Pour examiner cette

tendance, la CEPAL propose un regroupement du commerce extérieur distinguant les produits agricoles, produits miniers, produits énergétiques, industries traditionnelles (produits alimentaires, tabac) industries présentant de fortes économies d'échelle (pâte à papier, métaux, ce que l'on appelait autrefois des industries lourdes), les autres industries (avec notamment les biens de consommation durable ou à fort contenu technologique) et enfin les autres produits. Le graphique 2.2 permet de comparer les profils indépendamment des volumes totaux exportés.

Pour l'Amérique latine, l'hypothèse initiale de *primarisation* n'est pas entièrement prouvée. Alors que les exportations de produits agricoles, miniers et énergétiques stagnent ou reculent, ce sont les exportations industrielles qui croissent, et particulièrement celle des « autres industries ». Toutefois, cette évolution est grandement influencée par celle du Mexique, qui connaît une spectaculaire progression de ses exportations industrielles et corrélativement une très nette diminution des ses exportations énergétiques, avec la généralisation des activités de type *maquiladora* dans le cadre d'échanges préférentiels avec les États-Unis. Les exportations des pays du Cône Sud comprennent une part croissante de produits industriels, provenant des industries traditionnelles et des industries à forte économie d'échelle. Au Brésil, il existe également une croissance des exportations des autres industries. Au Chili ce sont les industries à fortes économies d'échelle qui progressent le plus, autrement dit, les activités de première transformation des produits primaires. Enfin, l'Argentine se distingue par le maintien de la part des exportations agricoles, la croissance modeste des exportations minières et celle, plus nette des exportations énergétiques. Les exportations industrielles, qui diminuent dans le courant de la décennie, retrouvent en 2005 un niveau comparable à celui de 1990. Ainsi, la croissance des exportations peut aussi bien s'accompagner d'un renforcement des secteurs traditionnellement forts, comme par le développement d'autres spécialités. La primarisation n'est pas une fatalité, comme le montrent le regain industriel de l'Argentine et du Brésil. Elle tend également à favoriser l'industrialisation partielle, sur place, des matières premières extraites ou cultivées, ce qui d'importantes conséquences sur les mécanismes et les localisations des investissements productifs ainsi que sur l'emploi. Autrement dit, l'évolution des exportations montre l'expression de profils et de stratégies particulières aux différentes nations. Elle s'accompagne également d'une réorientation des flux commerciaux vers des partenaires privilégiés (Mexique - États Unis), ou

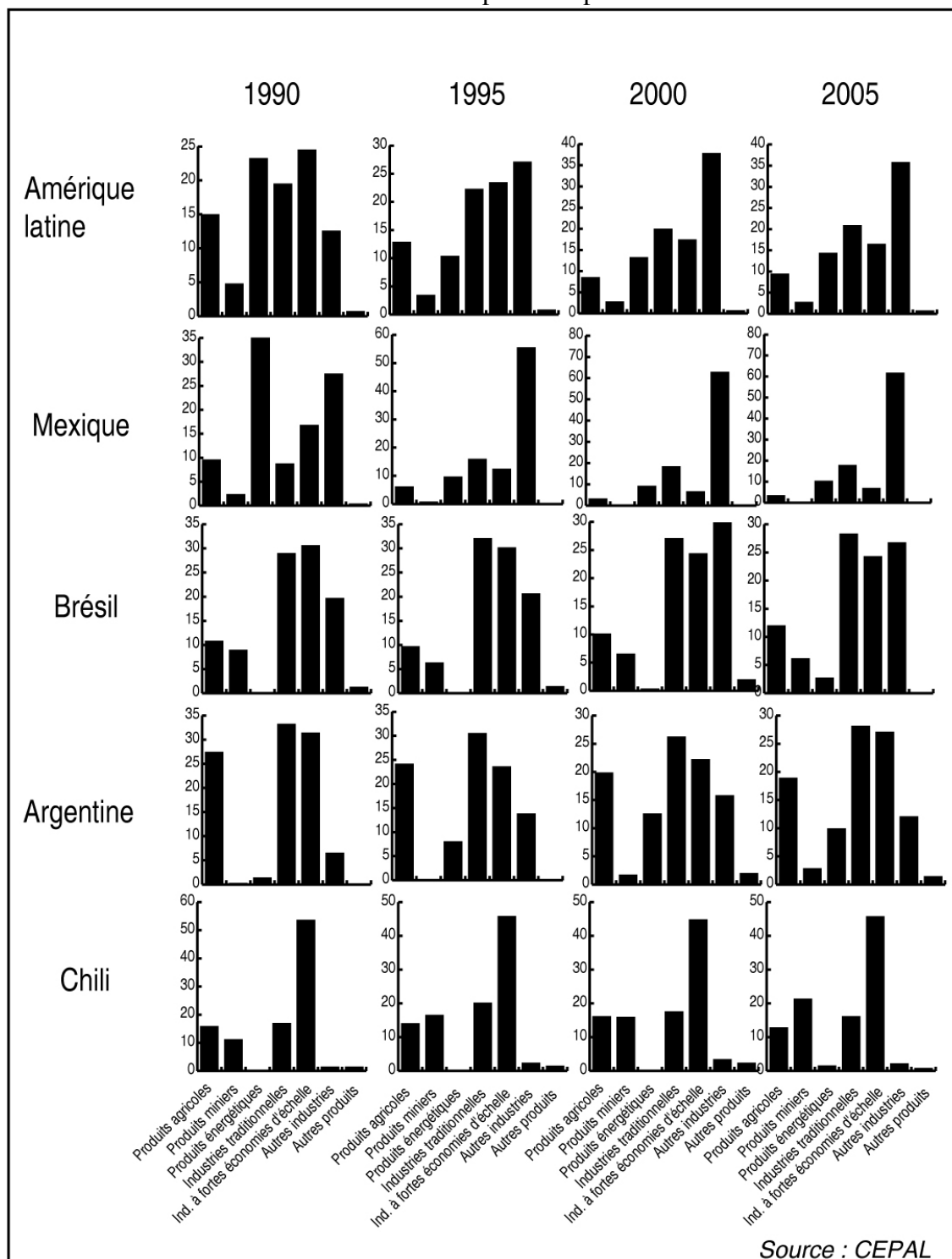
au contraire d'une diversification géographique. Elle modifie également les conditions de circulation des flux matériels de biens.

### **2.2.2 Les espaces des transport**

La croissance des échanges s'appuie sur des réseaux logistiques devenus plus performants en termes de coûts, de délais et de fiabilité. A la conteneurisation, qui a permis d'homogénéiser les charges des différents modes de transport, s'ajoute la révolution de l'information et de la localisation par GPS et le suivi en temps réel des marchandises. La mondialisation correspond aussi à l'uniformisation des paysages logistiques sous l'impulsion de quelques compagnies de transport internationales et d'opérateurs capables d'assurer un service rapide et homogène, pour des volumes croissants de marchandises, tout en garantissant la traçabilité et la sécurité sanitaire des expéditions. C'est par exemple le cas du raisin de table chilien, expédié sur les marchés d'Amérique du Nord, où le prix de vente est particulièrement avantageux avant les fêtes de fin d'années, et qui doit afficher une irréprochable qualité sanitaire et voyager dans le plus rapidement possible de la vigne au supermarché.

De fait, les années 1990 coïncident avec une série de réformes visant à moderniser les outils d'échange, en facilitant l'adoption de nouvelles technologies et des investissements dans les infrastructures, généralement par le démantèlement partiel ou total de systèmes portuaires publics et l'intervention d'opérateurs privés. Cela est vérifié dans les domaines portuaire, aéroportuaire, routier et ferroviaire. Par exemple, le Chili a mis fin en 1998 au monopole de l'entreprise portuaire nationale EMPORCHI pour créer des entreprises portuaires d'État, fonctionnant avec des objectifs de rentabilité, et ayant pour principale activité la location ou la concession des infrastructures existantes à des opérateurs internationaux. En Argentine, l'entreprise portuaire nationale (ANP) a été supprimée pour faciliter soit la privatisation, soit la provincialisation des ports. De même, la réalisation de grandes infrastructures routières passe dans des systèmes de concessions privées financées par les péages routiers, généralement avec une garantie publique. Les voies ferrées argentines ont également été privatisées, vendues à de grandes entreprises pour le transport des grains vers les ports d'exportation. Autrement dit, les

FIG. 2.2 – L'évolution des profils exportateurs

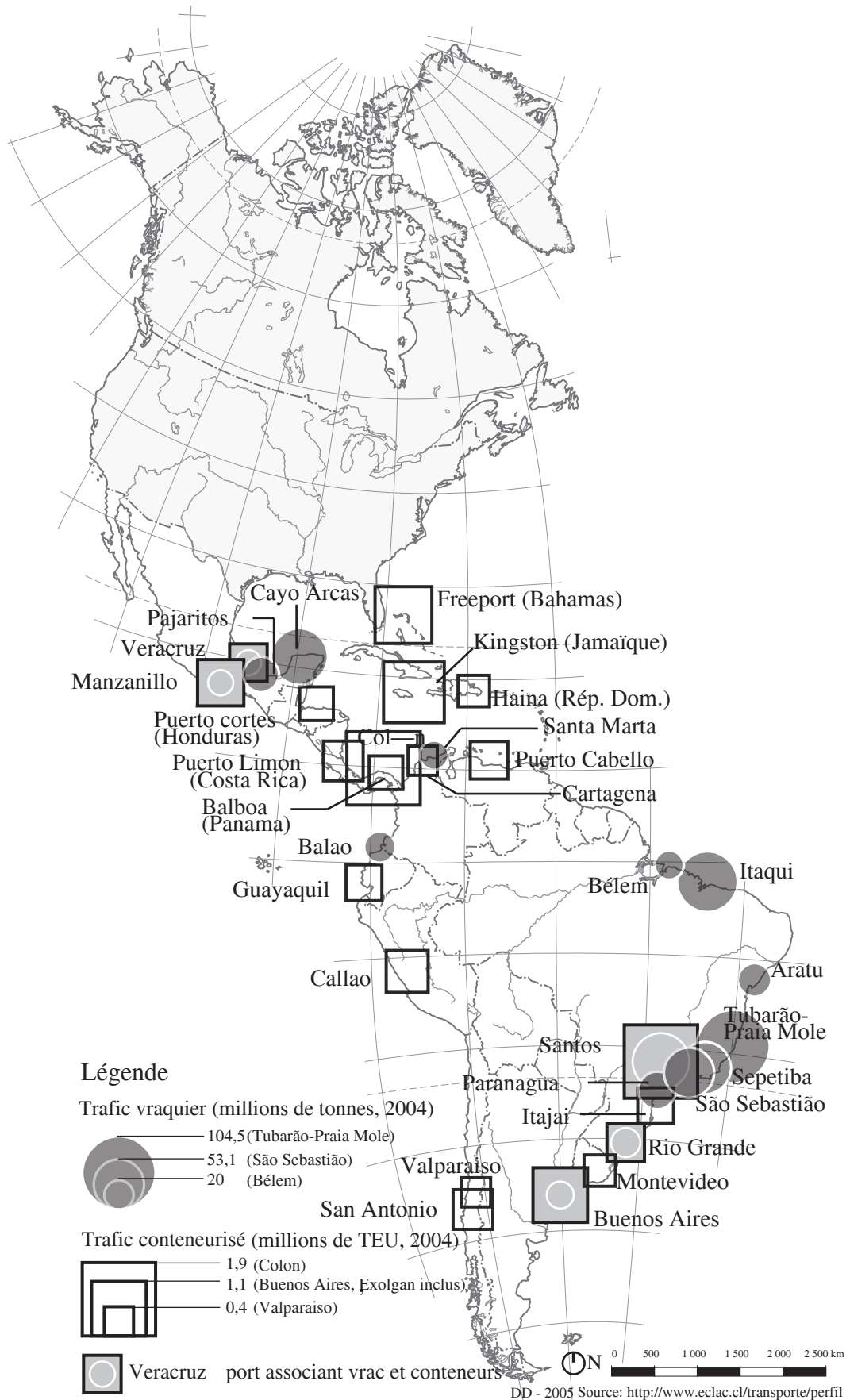


infrastructures de transport sont gérées différemment, avec une plus forte participation du secteur privé dans les investissements et dans les opérations pour offrir aux transporteurs de meilleures conditions en termes de sûreté et de rapidité.

Cette évolution pose une série de questions. Les choix d'investissement sont nécessairement sélectifs et compétitifs et conduisent à des spécialisations. Les ports, les terminaux d'exportation, les itinéraires routiers et ferroviaires — quand il en existe — rentrent en concurrence les uns avec les autres, tendant à privilégier des itinéraires, mieux équipés, plus efficaces et économiques sur lesquels se concentrent les échanges. Elle favorise également des itinéraires spécialisés, comme les routes du soja qui convergent vers les usines de trituration et les terminaux portuaires des rives du Paraná entre Santa Fe et San Nicolas en Argentine, ainsi que celles qui mènent depuis le Matto Grosso vers les ports brésiliens (Bertrand et Théry [19]). De même, on peut signaler au Chili la *route des fruits* qui mène depuis les environs de Curicó jusqu'aux ports de San Antonio et de Valparaíso qui misent sur différentes techniques d'expédition réfrigérée (*reefers*) pour s'imposer. Ce type de spécialisation est à l'évidence encore plus forte pour les infrastructures énergétiques pour des raisons techniques, avec le renforcement de certaines axes d'échange. À l'échelle du continent, la concentration des exportations sur un petit nombre de terminaux portuaires privilégie quelques centres exceptionnels, soit pour le trafic conteneurisé — relativement peu important — soit pour les vracs, beaucoup plus volumineux. Ces derniers tendent à se concentrer sur quelques ports desservant de grandes régions minières et agricoles.

De ce fait, des flux spécialisés, reliant régions de production et terminaux d'exportations s'enflent sur des trajets bien précis, amenant de nombreuses contraintes pour les espaces traversés (flux de camions ou de trains, dégradation des routes, pollution, risques d'accident, congestion du trafic) sans bénéfices évidents pour les territoires traversés. À l'échelle urbaine, la spécialisation portuaire a de lourdes conséquences, qu'illustre le cas du port de Valparaíso.

Ce dernier, se trouve dans une situation paradoxale : d'un côté, il s'agit du port historique du Chili, par lequel le pays a commercé depuis la colonie, à telle enseigne que ses habitants sont surnommés les *portègnes*, et cependant son développement rencontre de nombreux problèmes. Le site choisi n'était pas suffisam-



Carte 2.1: Les trafics portuaires en Amérique latine

ment protégé lors des tempêtes, ce dont témoigne le grand nombre d'épaves qui jonchent le fond marin. La construction à grands frais d'une jetée d'abri au début du XX<sup>e</sup> a partiellement résolu le problème de la protection des navires, renforçant ainsi le port, devenu le principal vecteur de croissance et de structuration urbaine. Pour disposer de meilleurs outils portuaires, l'État chilien modifie l'administration des ports en mettant fin en 1998 aux activités de l'entreprise portuaire nationale EMPORCHI et aux contrats des dockers. De nouvelles entreprises portuaires à capitaux publics mais à statut privé, sont créées pour gérer les principaux ports, en les mettant en concurrence, et en faisant appel à des opérateurs privés.

L'entreprise portuaire de Valparaiso EPV confie donc à des concessionnaires privés les opérations portuaires, qui mécanisent les opérations en dotant le port de deux puis de quatre grues porte-conteneurs. La croissance du trafic ne s'accompagne donc pas d'une croissance de l'emploi, mais de sa stagnation, si bien que la ville affiche des taux de chômage parmi les plus élevés du Chili. Sur le plan de l'aménagement, le fonctionnement du port impose la fermeture de la ville, pour préserver un espace hors douane longeant les quais : à des fins pratiques, la frontière chilienne sépare la ville de la mer. La circulation des camions provoquant l'engorgement des principales avenues de la ville, avec des inconvénients aussi bien pour le transport que pour les habitants, l'État chilien a entrepris construction d'une voie d'accès propre, contournant la ville par le Sud, et dotée d'une plate-forme logistique pour le stockage des conteneurs, l'expansion portuaire étant conditionnée par l'étroitesse des terrains disponibles. La construction de cette infrastructure, réclamée par les opérateurs portuaires ne s'est pas faite sans difficultés : conflits avec les riverains, dégradation des sites touristiques par le percement des ouvrages d'art.

Avec ce nouvel accès, qui doit être inauguré fin 2007, et la nouvelle plate forme logistique, l'entreprise portuaire peut envisager la croissance de son trafic dans la partie sud du port, et en revanche l'abandon de la partie nord, utilisé pour le stationnement des camions. Elle y prévoit donc un développement urbain, comprenant logements et activités, sur des terrains concédés en bail de longue durée à des investisseurs. Ainsi, l'inertie de l'investissement conduit à investir toujours plus sur un site portuaire qui, quoiqu'il arrive, manque de place pour s'étendre. Ces investissements sur des infrastructures logistiques ont des répercussions importantes sur le devenir de la ville, mais sans que la mairie y soit associée. Enfin,



la croissance du trafic portuaire n'amène que peu d'emplois et de revenus locaux.

Les grands itinéraires transcontinentaux (*corredores bioceánicos*) s'inscrivent dans cette logique de spécialisation et de modernisation. Censés suturer le continent en rejoignant les infrastructures existantes et en améliorant les points critiques, ils visent à assurer un trafic rapide et sûr pour le commerce à longue distance. Il n'est en revanche pas certain que ces itinéraires, qui n'ont reçu qu'un timide début de réalisation, visent à contrebalancer les logiques spatiales par trop exclusives, bien au contraire. Même si les projets existants mentionnent des faisceaux d'itinéraires complémentaires, les investissements tendent à se concentrer sur quelques points et itinéraires préférentiels. Ils traversent également de grands espaces vides, aux marges des nations, comme l'Amazonie, la Patagonie, les espaces de faible densité de la diagonale aride, apportant dans ces régions d'importantes transformations.

### 2.2.3 Les flux de capitaux et le pouvoir économique

Les flux de capitaux sont l'autre volant de la croissance des flux où, plus encore que pour les marchandises, jouent la quasi-instantanéité d'échange totalement dématérialisés. La mesure de ces flux est plus délicate que celle des marchandises, plus ou moins repérées par les services douaniers. Elle est pourtant l'une des principales caractéristiques à la fois de la mondialisation contemporaine où certains acteurs disposent de moyens de faire circuler des capitaux considérables très rapidement<sup>4</sup>. Les bilans annuels de ces échanges ne permettent pas de voir l'importance de transaction quotidiennes puisqu'ils n'enregistrent que les soldes.

L'une des principales caractéristiques de l'Amérique latine reste l'importance de la dette extérieure cumulée, évaluée par la CEPAL à 762 milliards de dollars en 2004. Les dettes les plus importantes sont celles du Brésil (200 milliards de dollars), de l'Argentine (170 milliards) et du Mexique (130 milliards). Même le Chili doit faire face à une dette importante, de l'ordre de 50% de son PIB. Même si

---

<sup>4</sup>il s'agit évidemment d'une ressource stratégique pour ceux qui en disposent. Pour bien des migrants, transférer de l'argent vers les familles peut être soit relativement compliqué, soit leur impose de passer par des réseaux qui prélèvent un pourcentage important sur les petites sommes expédiées, ou ne présentent pas de garanties de sécurité.

les États latino-américains ne remboursent pas le capital dû, ils doivent payer des intérêts qui font plonger leurs balances des paiements, et les contraignent par ailleurs à maintenir de très fortes exportations de biens pour honorer leurs engagements.

Les mouvements de capitaux montrent une grande volatilité, mais placent régulièrement l'Amérique latine comme exportatrice de capitaux. D'une part, la balance commerciale des services est généralement déficitaire, et ce malgré la croissance du tourisme international. D'autre part, même si l'Amérique latine reçoit des investissements directs (IDE) qui se sont élevés à 100 milliards de dollars en 2004, les revenus de ces investissements sont généralement réexportés. De la même façon, s'il peut y avoir des placements sur les marchés financiers latino-américains, ces derniers sont extrêmement sensibles à la conjoncture et repartent aussi vite qu'ils sont arrivés. On constate l'instabilité des mouvements de capitaux, mais ce qui est le plus frappant c'est la capacité des pays latino-américains à exporter des capitaux, d'une part comme rémunération des investissements directs et des placements, mais aussi du fait des mouvements du capital financier qui sont généralement négatifs dans les dernières années. Autrement dit, si dans la mondialisation les pays latino-américains s'insèrent comme exportateurs de marchandises, en termes nets, les revenus de ces exportations quittent les pays.

L'Argentine connaît deux périodes bien marquées avant et après la crise de 2001. Dans la situation d'avant la crise, l'Argentine recevait d'importants investissements directs, mais importait beaucoup de biens et de services et exportait des capitaux au titre de la rémunération du capital. À partir de 2001, les investissements directs s'effondrent, l'Argentine continue cependant de rémunérer les capitaux étrangers et surtout, les flux financiers changent de signe : alors que le capital financier présentait un bilan positif à la fin des années 1990, dans les premières années de la décennie suivante ce bilan devient négatif. En compensation, l'Argentine diminue fortement ses importations et accroît ses exportations, ce qui la place dans une situation plus favorable.

Le Chili : sur la période 1996-2004, le Chili ne connaît pas les mêmes secousses que l'Argentine. Cependant, ce n'est qu'à partir de 1998 qu'il montre constamment un solde positif de sa balance commerciale. Le Chili reçoit également un flux régulier d'investissements étrangers. En contrepartie, il exporte des capitaux au titre de la rémunération du capital. Le solde du ca-

pital financier montre un comportement erratique, avec un surplus en 2000, mais un déficit à partir de 2001.

Le Brésil a une situation semblable à celle du Chili mais à une autre échelle.

La balance commerciale est positive, particulièrement après la dévaluation de 1999. Mais la balance des services est déficitaire. Le Brésil reçoit des investissements étrangers mais exporte des capitaux.

Sur le plan financier l'Amérique latine demeure dans une position dominée, dépendant d'investissements et de capitaux extérieurs. Si l'on ne parle plus guère de la crise de la dette, leur poids n'en demeure pas moins considérable. Les États se trouvent ainsi soumis à de fortes contraintes pour faire face à leurs engagements financiers. La réduction des dépenses publiques, justifiée par la supposée efficacité des opérateurs privés par rapport aux bureaucraties, a aussi pour cause cet étranglement. Se faisant l'écho d'un courant de pensée bien fourni, Milton Santos affirme que « C'est cet argent global, fluide, invisible, abstrait mais aussi despotique qui a un rôle dans la production actuelle de l'histoire, imposant des trajectoires aux nations » ([159] : 10).

Au Chili, les gouvernements de la *Concertación* ont pour principe fondamental l'équilibre des dépenses courantes pour que le budget de l'État soit excédentaire. Alors même que les pays du Nord, et en premier lieu les États-Unis, s'endettent, on peut s'étonner que les pays du Sud, dont les besoins sont plus importants, ne puissent pas le faire. Bien au contraire, le gouvernement chilien dispose d'un fonds de réserve placé sur les marchés internationaux, c'est-à-dire à la merci des crises financières. Quant à l'Argentine, elle a payé ses dettes auprès du FMI, mais n'en continue pas moins de s'endetter, notamment vis-à-vis du Venezuela.

Le poids des contraintes financières privent les États de possibilités d'agir, en limitant les ressources fiscales, mais aussi en faisant de la préservation de la confiance des investisseurs une valeur fondamentale. Elle se transfère à l'échelle locale et régionale par des contraintes financières sur les gouvernements locaux.

Ces derniers sont étroitement surveillés au Chili par l'État central. La gestion de la dépense dans les régions est entièrement contrôlée par les ministères centraux par la mise en concurrence des projets régionaux présentés pour l'appui du Fonds national de développement régional FNDR, et la fixation des montants accessibles aux régions par le budget central de l'État. Symétriquement, les gouvernements locaux ne disposent pas de ressources fiscales propres, hormis les

taxes sur la propriété et les automobiles perçues par les municipalités, mais qui n'ont pas la possibilité de jouer sur l'assiette ou le taux de ces impôts : celui-ci est donc le reflet exact des actifs existants. Le fonds commun municipal, géré par le ministère de l'intérieur, permet une certaine péréquation entre les municipes.

En Argentine, la crise de 2001 a permis à l'État fédéral de reprendre le contrôle de l'endettement des gouvernements provinciaux qui n'ont été assistés que dans la mesure où ils renonçaient à s'endetter directement, auprès des banques. La crise financière a en effet sinon provoquée du moins aggravé par la croissance des dépenses provinciales pour faire face à des situations critiques. Celle-ci a contribué à gonfler le déficit public consolidé et à creuser le déséquilibre du secteur public dans son ensemble, comme le signalait déjà les études de la Banque Mondiale du début des années 1990 [121].

La faiblesse financière du continent a eu pour résultat le rachat progressif d'actifs et la dépendance à l'égard des firmes multinationales qui cherchent en Amérique latine d'abord la valorisation de leurs actifs. Même si de grands groupes comme Petrobras, Bunge y Born, CODELCO, sont originaires d'Amérique latine, ils ne dominent pas sans partage les économies. Petrobras a abandonné son monopole d'exploitation du gaz et du pétrole au Brésil — même si dans les faits le groupe reste un acteur hégémonique. Le négoce des grains en Argentine se partage entre les grands céréaliers mondiaux.

Le pouvoir économique et financier est donc partagé entre des acteurs à implantation nationale ou continentale et des acteurs transnationaux, entre des États encore puissants mais endettés, des gouvernements locaux inégalement dotés.

## **2.3 Une périphérie à mettre en valeur et à protéger**

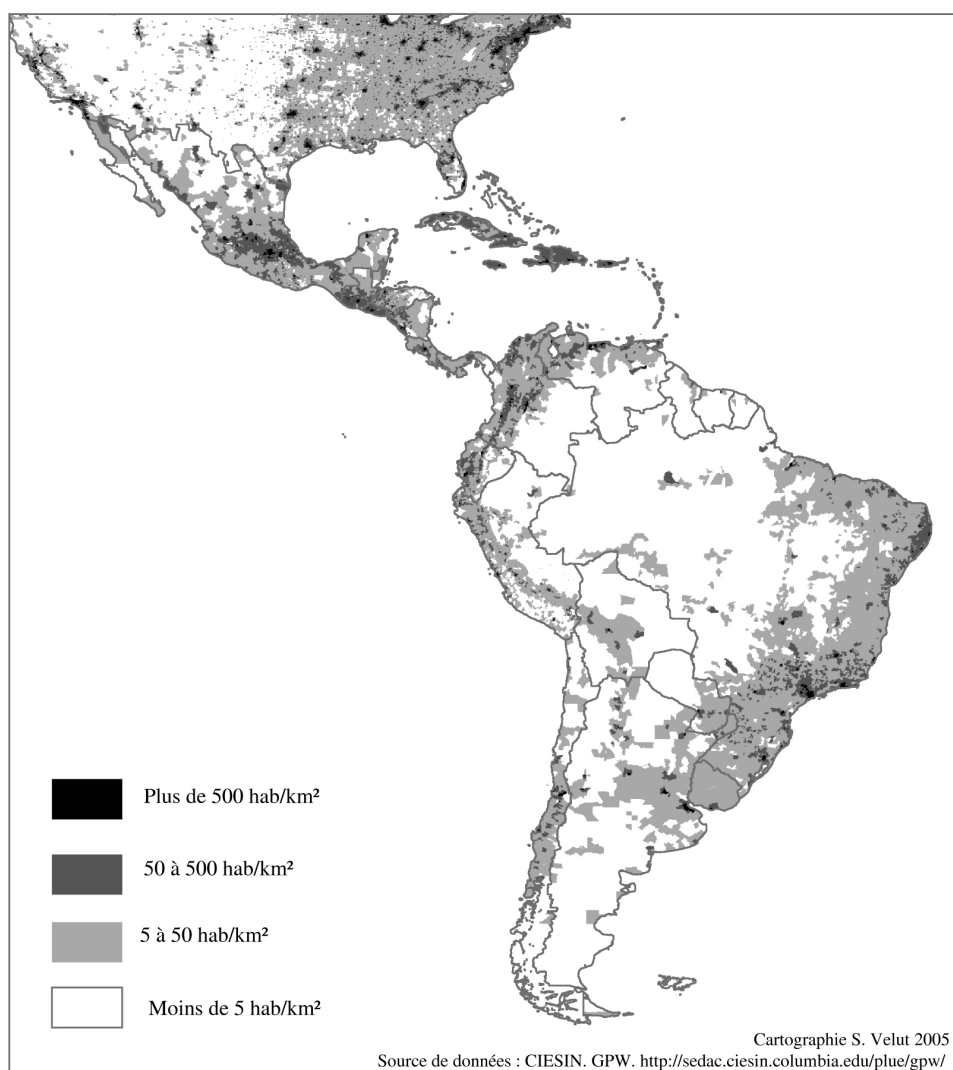
Aborder la mondialisation à partir de l'Amérique latine, c'est donc choisir un point d'observation situé à la périphérie, même si la mondialisation impose de revenir sur la définition du terme : sur une sphère, tout point est un centre. Toutefois, la population mondiale est très inégalement répartie, principalement concentrée entre 10 et 50 degrés Nord, ce qui amène Roger Brunet à définir un point médian pour la population mondiale située à 23°05 N - 28°03 E [33], très loin de l'Amérique latine dont les 600 millions d'habitants pèsent peu face à la population de l'Asie. Avec des populations respectives de 35 millions et 16 millions d'habitants

en 2001-2002, l'Argentine et le Chili comptent bien peu dans la population mondiale. Avec plus de treize millions d'habitants, Buenos Aires ne figure plus parmi les dix premières agglomérations du monde où se maintiennent encore São Paulo et México.

En ce sens, le Cône Sud apparaît dans son ensemble comme un espace encore à mettre en valeur par rapport aux régions de forte densité de l'Europe et de l'Asie. Cette disponibilité d'espace et de ressources continue d'alimenter les dynamiques de colonisation et de valorisation. La croissance naturelle de la population a beaucoup diminué. D'après le CELADE (*Centro latinoamericano y caribeño de demografía*), elle est passée pour l'Amérique latine dans son ensemble de 26 p.mille dans les années 1950 à 15 p.mille dans les années 2000 et devrait tomber à 3 p.mille dans les années 2040. L'Argentine et le Brésil connaissent une chute plus rapide encore de leur taux d'accroissement. Cela signifie que les espaces vides du continent ne sont pas près de connaître une vague de peuplement massif, mais qu'il pourrait plutôt s'y produire une redistribution progressive des hommes et des activités, ainsi que des phénomènes ponctuels de migrations vers quelques sites, comme cela a déjà été le cas pour l'installation de colonies ethniques et religieuses dans le Chaco ou en Patagonie.

L'hétérogénéité des territoires opposant les centres urbains et les vides intérieurs — le «plat pays» (Bataillon, Deler et Théry [14]) — doit être considérée dans les déséquilibres mondiaux et les flux mondiaux. L'exploitation et le peuplement de ces espaces en réserve ne se limite plus au slogan brésilien «des hommes sans terres pour les terres sans hommes», autrement dit le déplacement des paysans sans terre du Nordeste vers les colonies agricoles de l'Amazonie. L'exploitation, sous des formes temporaires ou permanentes des espaces vides, les met directement en relation avec les marchés mondiaux, justifiant des formes de mise en valeur à très forte intensité capitaliste et avec des circuits commerciaux directs.

Argentine et Chili constituent un finistère : au Sud du trente-cinquième parallèle, ce sont les seules terres émergées continentales, très loin du centre géométrique des continents. Cette avancée a des conséquences directes sur les climats, le



Carte 2.2: Les densités de population en Amérique latine

potentiel agricole mais aussi les transports. D'un côté, elle est synonyme d'éloignement des principaux marchés, de coûts et de délais de transports accrus, mais elle est aussi la cause d'un climat tempéré, aux saisons inversées par rapport à l'Europe et d'un espace singulier du point de vue biogéographique, la Patagonie.

Ainsi, la colonisation économique peut y trouver des espaces de production de produits tempérés, en particulier les productions alimentaires. Ce fut l'origine de la mise en valeur de la Pampa argentine, dont les terres et le climat se prêtent à la production de blé et à l'élevage ovin et bovin bien plus que le domaine tropical. Le potentiel de progression est encore considérable : le soja, plante tropicale, gagne vers le Nord de l'Argentine et l'intérieur du Brésil, mais des cultures tempérées comme le blé pourrait aussi progresser vers le Sud. Avec la mondialisation contemporaine, ce sont des produits de contre saison qui sont cultivés, comme par exemple le raisin de table produit au Chili pour arriver sur les marchés d'Amérique du Nord à Noël, mais des productions agricoles massives pourrait lui succéder, notamment pour l'obtention de carburants d'origine végétale (biocarburants ou agro carburants).

Toutefois, l'implantation de ces activités productives ne se fait pas sans risques pour des périphéries passant soudain du statut de périphérie ignorée à périphérie exploitée (Reynaud [148]). Bien au contraire, la faible occupation humaine est aussi le signe des difficultés et des contraintes particulières aux milieux. Inversement on peut rappeler que la consolidation de la Pampa comme grande plaine agricole exportatrice s'est fait sur plusieurs siècles, depuis les premières explorations, les formes primitives de chasse au bétail sauvage, la subdivision des terres, la construction des infrastructures, jusqu'à l'agribusiness contemporain (Gaignard [81]). Avec l'irruption de nouvelles cultures comme le soja dans les terres tropicales du Nord de l'Argentine, c'est tout un système productif qui se met brutalement en place, avec des risques de dégradation de l'environnement et de déstructuration sociale. Or, les espaces encore peu transformés sont aussi des réservoirs de biodiversité et, tout particulièrement de milieux singuliers de climat tempéré, comme les forêts valdivienne et méditerranéennes du Chili. En ce sens, la mondialisation fait jouer aux territoires latino-américains un double rôle dans la valorisation des ressources, entre exploitation économique et valorisation.

Par rapport aux principaux foyers d'accumulation de richesse, de recherche avancée, de décisions économique et politiques, l'Amérique latine se trouve éga-

lement en situation périphérique mais n'en dispose pas moins de quelques atouts. Malgré ses efforts, le Brésil n'est pas parvenu à obtenir un siège au conseil de sécurité des Nations Unies, mais il joue un rôle à l'échelle continentale et parmi les grandes puissances dites émergentes — le regroupement BRIC, Brésil, Russie, Inde, Chine, des classifications internationales.

À la différence de nations centrales, dont les échanges avec le reste du monde sont de toutes natures, intéressent tous les secteurs de l'économie, de la société et de la culture, la mondialisation de l'Amérique latine est partielle et inégale. Dans le cas du Chili et de l'Argentine, ces connexions touchent des domaines préférentiels, fortement mondialisés comme par exemple les secteurs miniers, le tourisme, la finance, alors que d'autres secteurs économiques et sociaux ne participent que très faiblement à ces échanges. Ce décalage, entre groupes sociaux et territoires, inégalement mondialisés, connectés, est un facteur de différenciation qui se surimpose sans se confondre à l'ancienne opposition entre secteur formel et secteur informel — tout comme à une série d'opposition dichotomiques mais fallacieuses si l'on ne saisit pas que les termes fonctionnent de façon dialectique : civilisation et barbarie, moderne et traditionnel, rural et urbain, etc.

C'est ce qui fait de l'Amérique latine une périphérie de la mondialisation, avec des modalités d'insertion finement différenciées suivant les territoires, leur rôle dans la division internationale du travail, les ressources humaines et naturelles dont ils disposent, les contraintes financières auxquelles ils sont soumis, leur style propre de gouvernance. C'est dire aussi que les modalités d'insertion sont fortement dépendantes des conditions nationales.





## **Chapitre 3**

# **Chili et Argentine : l'inscription de la mondialisation dans les trajectoires nationales**

L'examen des trajectoires du Chili et de l'Argentine dans la dynamique actuelle de mondialisation conduit à remettre en question deux interprétations dominantes. La première est celle qui fait de la mondialisation un processus uniforme et uniformisant, s'imposant aux États, aux nations et aux régions qui ne pourraient adopter par rapport à celle-ci que des conduites réactives, accompagner au mieux des forces qui les dépassent. La deuxième tend à faire de la mondialisation une rupture fondamentale, inaugurant une nouvelle période historique pour le développement, marquant un avant et un après la mondialisation. Or, pour l'Argentine comme pour le Chili, la mondialisation apparaît plutôt comme une nouvelle dimension s'insérant à partir des années 1990 dans des changements déjà amorcés, s'inscrivant dans des trajectoires nationales de développement. D'autre part, elle apparaît comme un facteur de différenciation des territoires plutôt que d'homogénéisation, car les politiques publiques qui l'ont accompagnée, et pour lesquelles elle a souvent servi de justification, ont comporté l'abandon de mécanismes de redistribution sociaux et territoriaux, et de la généralisation de la concurrence alors même qu'était mis en avant, sous différentes versions et à différentes échelles, le développement local.

Chili et Argentine correspondent, dans les années 1990, à deux cas de figures

d'économies émergentes, autrement dit de relative réussite dans la mondialisation, même si l'économie chilienne s'avèrent beaucoup moins volatile que l'économie argentine qui, il faut le souligner, une fois passée la crise de 2001-2002, récupère très rapidement une croissance supérieure à 8% par an entre 2003 et 2007. De même, alors que le Chili opère sans solution de continuité sa transition démocratique, en préservant l'ordre social (mais aussi en protégeant les responsables d'exactions), l'Argentine opère une transition brutale en 1983, suivie par vingt-cinq ans de vie démocratique agitée. C'est dire que la mondialisation s'y apprécie suivant des temporalités différentes, reflétant des rythmes d'évolution propres à chacune des sociétés.

### **3.1 Des deux décennies perdues au consensus de Washington**

Il est d'usage de parler de décennie perdue à propos des années 1980, à partir d'un document de la CEPAL insistant sur la faible croissance économique dans une décennie marquée par le retour à la démocratie dans plusieurs pays latino-américains. On peut sans doute prolonger l'expression pour l'appliquer à la décennie précédente, quand entre en crise un modèle d'accumulation piloté par l'État, parfois qualifié de « fordisme périphérique », que l'on fait coïncider avec l'industrialisation par substitution des importations. Il y eut deux décennies perdues, même si celles-ci ne furent pas perdues pour tout le monde et elles préparèrent à la fois l'entrée dans la mondialisation économique et les réformes connues sous le nom de « Consensus de Washington » qui modifient radicalement à la fois le régime d'accumulation économique et ses déterminants spatiaux.

On peut faire remonter à la fin des années 1960 la crise du fordisme aux États-Unis et en Europe (Aglietta, [2]). Le mouvement de mai 1968, l'opposition à la guerre du Vietnam sur le plan idéologique, les difficultés croissantes des négociations collectives sur le plan social et l'abandon de la convertibilité du dollar sont les signes concordants de cette période de rupture. Finalement, la crise énergétique du milieu des années 1970 avec la montée du prix du pétrole, signale les tensions dans l'organisation internationale des échanges. Elle a pour conséquence un changement des flux financiers avec le recyclage par les grandes banques in-

ternationales des excédents commerciaux des pays pétroliers, notamment par des prêts aux États latino-américains qui préparent la crise de la dette, tout en plaçant les banques émettrices dans une position ambiguë, virtuellement propriétaire d'actifs considérables en Amérique latine, mais d'actifs impossibles à récupérer<sup>1</sup>.

L'Amérique latine connaît également de fortes tensions au milieu des années 1970, dont l'aspect le plus visible est l'installation de régimes autoritaires dans plusieurs pays, dans le cadre de crises généralisées touchant l'économie, la société et le régime politique. L'endettement des États, à différents moments, les place dans une situation durable de dépendance. Il favorise des transferts d'actifs entre secteurs sociaux, fragilise les monnaies et fait le lit de l'inflation. Cette période est généralement identifiée avec la fin du modèle de développement par substitution des importations, ou d'un certain type de fordisme latino-américain.

Pour l'Amérique latine, la notion de « fordisme périphérique », fréquemment employée, tend à entretenir une confusion, par la référence à un mode de développement présenté comme mimétique d'expériences des pays du Nord, mais en position dominée. Il convient donc d'explicitier en premier lieu la portée de ce terme. La consolidation de régimes d'inspiration populistes sous les présidences du général Perón en Argentine, de Getulio Vargas au Brésil et d'autres s'est accompagnée dans les années 1950 du renforcement des industries nationales et de la mise en place de systèmes de protection sociale assurant aux travailleurs affiliés sur le mode corporatiste un certain nombre d'avantages. L'industrialisation volontaire des nations, avec le soutien actif des États privilégiait les industries de base, telles que la sidérurgie, le raffinage, la pétrochimie pour construire des filières industrielles complètes à l'intérieur de chacune des nations, filières organisées par quelques entreprises nationales (YPF en Argentine, CVRD au Brésil, CODELCO au Chili, PEMEX au Mexique etc.). Ces grandes entreprises nationale avaient non seulement la responsabilité d'organiser des industries performantes dans leur branche, au niveau des grandes entreprises mondiales, mais elles jouaient aussi

---

<sup>1</sup>Pour David Harvey, il y eut une collusion entre les intérêts des États-Unis et ceux des pays producteurs de pétrole pour mettre en place ce mécanisme qui touchait durement les économies européennes et japonaise tout en assurant la suprématie financière des banques nord-américaines [101]. Cependant, le montant des créances accumulées sur des emprunteurs latino-américains est devenu un facteur de fragilité pour ces mêmes banques, et non pas seulement le levier de leur puissance.

un important rôle social par divers mécanismes redistributifs. Ces derniers répondaient pour partie aux principes du corporatisme, par le biais de l'affiliation aux syndicats qui ouvrait un certain nombre de privilèges, mais aussi par des transferts directs et indirects entre les caisses des entreprises et les budgets publics. Finalement les grandes entreprises publiques jouèrent un rôle majeur dans l'aménagement et l'organisation des territoires par le biais de leurs politiques d'implantations, parfois dans des régions à développer (pôles pétrochimiques de Bahia Blanca en Argentine et de Camaçari dans l'état de Bahia au Brésil).

Le caractère périphérique du fordisme latino-américain est lié à son caractère tardif, par rapport à la consolidation des modèles européens, à son degré de dépendance à l'égard des capitaux et des technologies du Nord — même si l'Argentine et le Brésil surent se doter des compétences techniques nécessaires pour combler ce retard — et finalement à son caractère partiel. Loin de concerner la majorité des travailleurs et de couvrir l'ensemble des territoires, les fordismes latino-américains furent des fordismes incomplets. Il subsistaient en effet de larges secteurs de la population qui ne participaient pas aux bénéfices de l'emploi et très faiblement aux possibilités de redistribution, notamment pour les travailleurs du secteur informels, suivant le thème de la société duale théorisée notamment par Milton Santos. Au Brésil ces écarts étaient particulièrement importants, mais ils existaient également en Argentine où des provinces entières ne participaient pas d'une dynamique d'industrialisation qui se focalisait sur les grands foyers urbains.

De ce fait, les compromis sociaux qui permettaient l'industrialisation étaient moins solides que dans les pays du Nord puisqu'une fraction importante de la population n'y trouvait pas sa place, alors même que de puissants syndicats, très structurés, apparaissaient comme défendant principalement les privilèges d'une minorité de travailleurs. Finalement, la structure économique n'est pas devenue exclusivement industrielle, mais est restée solidement ancrée sur des activités primaires, les mines et l'agriculture d'une part, laissant perdurer un grand nombre d'emplois tertiaires peu qualifiés. Malgré son industrialisation, l'Argentine est restée à l'échelle mondiale une nation importante pour ses productions alimentaires, alors que le Chili comptait avant tout pour son cuivre.

La remise en cause de ce « fordisme périphérique », largement soutenu par l'État prend ainsi un tour particulier. On peut le faire coïncider, pour l'Argentine et le Chili, aux années 1970 qui voient l'exacerbation des conflits sociaux,

lesquels débouchent finalement sur des crises politiques et l'instauration de régimes autoritaires particulièrement répressifs : celui du général Augusto Pinochet au Chili entre 1973 et 1989 et de la junte militaire en Argentine de 1976 à 1983. Les changements introduits dans le contexte autoritaire ont été parfois occultés par la violence de la répression et la focalisation des commentaires sur les atteintes aux droits de l'homme, puisque les deux régimes ont systématisé le recours à la « disparition » des suspects, à la torture et à la violence arbitraire des États à l'encontre leurs propres citoyens<sup>2</sup>. Il s'agissait aussi d'imposer des réformes économiques qui, en fin de compte, aboutirent à concentrer les revenus au mains de petits groupes locaux et d'intérêts étrangers.

La prise du pouvoir par des groupes militaires, sous prétexte de rétablir l'ordre institutionnel (*sic*) et de lutter contre le péril communiste dans le contexte de la guerre froide, a coïncidé avec des réformes économiques extrêmement brutales, imposées sans négociation aux populations. Conseillés par des économistes libéraux, liés parfois aux grands groupes du pouvoir économique, comme José Alfredo Martínez de Hoz, ministre de l'économie du régime militaire argentin, les dictatures ont lancé les premières privatisations. C'est au Chili que ces changements sont les plus précoces et les plus systématiques : le Chili devient ainsi le laboratoire des réformes systématisées ensuite sous le nom de Consensus de Washington.

Cette expression apparaît dans un ouvrage consacré par John Williamson à l'Amérique latine en 1990 [179]. Cet économiste liste dix principes pour les réformes en cours dans différents pays d'Amérique latine : discipline fiscale, réorientation de la dépense publique, réforme fiscale, libéralisation financière, taux de change unifié et compétitif, libéralisation du commerce, élimination des barrières à l'investissement étranger, privatisations, dérégulation, sûreté des droits de propriété. Le succès de cette expression repose sur un double malentendu (Naim [125]). D'une part, la référence à Washington faisait reposer sur des acteurs mal définis mais situés en Amérique du Nord la responsabilité des décisions de politiques intérieure prises en Amérique latine : pour les opposants, le consensus de Washington était celui des banquiers. On ne peut certes pas nier la dépendance

---

<sup>2</sup>Sur ce point particulièrement douloureux de l'histoire récente, il faut consulter les rapports d'enquête des commissions d'enquête mises en place après le retour à la démocratie, celui du CONADEP en Argentine et les rapports Rettig et Vallesch au Chili.

des États latino-américains à l'égard des bailleurs de fonds internationaux, d'autant que les dettes internationales avaient considérablement augmenté au cours des années 1970 et 1980. Les normes du consensus de Washington en assurant des exportations par une dévaluation et en réduisant la dépense publique permettaient en effet de rassurer les créanciers. Toutefois, les politiques économiques suivies en Amérique latine, bien que décidées sous contrainte, répondirent aussi à des motivations nationales et pas seulement aux pressions extérieures. De fait, la variété des situations nationales est loin de se mouler parfaitement sur ce décalogue et montre qu'il existait dans la pratique une certaine marge d'adaptation. Ainsi, l'Argentine, considérée comme exemplaire au début des années 1990 maintint un taux de change surévalué et ne réalisa que très imparfaitement sa réforme fiscale et maintint un taux de change non compétitif (Velut [173]).

Il existe enfin un troisième malentendu, plus difficile à éclaircir, sur le lien entre les prescriptions orthodoxes et le développement. Les mesures préconisées étaient en effet censées permettre aux États latino américains de renouer avec la croissance. en relançant les activités exportatrices, en attirant des capitaux productifs, en baissant les impôts et en orientant l'épargne vers les projets économiques et non vers le financement du déficit du secteur public. Force est de constater que le consensus n'a pas amené une croissance durable. Les résultats ont été inégaux, avec une forte volatilité des taux de croissance, une caractéristique propre à l'Amérique latine que la désindustrialisation, l'abandon de politiques contre-cycliques et la dépendance accrue à l'égard des marchés de matières premières ne fait qu'accroître (Santiso [158]).

De ce fait, les organisations internationales ont complété ces prescriptions par de nouvelles exigences liées notamment à la qualité du gouvernement, à la transparence, à la lutte contre la corruption — alors même que la dévalorisation de l'activité publiques en détournait les professionnels les mieux formés et que les privatisations ouvraient la porte aux détournement de fonds. La libéralisation financière, si elle permettait aux capitaux de s'investir au Sud, facilitait également la sortie des bénéfices et l'investissement de l'épargne nationale hors des pays<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup>En Argentine, il est ainsi de tradition de placer des excédents financiers hors du pays ou, lorsque les sommes sont modestes d'acheter des dollars en billets, soigneusement cachés au domicile, plutôt que les placer dans les banques ou dans la monnaie nationale. Au Chili, le gouvernement limite la part des capitaux que les fonds de pension sont autorisés à placer à l'étranger pour

D'une certaine façon, ces nouvelles approches reconnaissent la limite des mesures structurelles pour mettre l'accent sur des variables qualitatives et des processus qui doivent être déclinés à différentes échelles, et ne peuvent s'apprécier à la seule échelle nationale et à partir de paramètres macroéconomiques. Par exemple, l'établissement de palmarès nationaux de la transparence ou de la bonne gouvernance doit donc être relativisé, particulièrement pour des États comme l'Argentine ou le Brésil où non seulement les états fédérés disposent d'importantes prérogatives de régulation des activités économiques mais aussi où le style de gouvernement peut varier beaucoup d'une région à une autre.

## 3.2 Le Chili : naissance d'un modèle ?

Il existe un décalage d'une quinzaine d'années entre la mise en œuvre de réformes libérales au Chili, qui débute sous la dictature du général Pinochet à partir de 1975, et leur application systématique en Argentine dans les années 1990, quand la *Concertación* chilienne est déjà en train de « réformer les réformes » (Ffrench-Davis, [78] : 35). Lorsque la mondialisation s'impose en Amérique latine comme référence dans la réflexion sur le développement, c'est-à-dire dans les années 1990, le Chili est devenu un « modèle » de réussite économique et de stabilité, référence pour d'autres pays latino-américains, digne d'être imité pour s'adapter à la nouvelle donne. Pourtant, ce supposé modèle reste fortement enraciné dans les structures nationales existantes, ce qui en limite la transférabilité.

### 3.2.1 Diagnostic de crise et programmes de réformes

Une coïncidence existe sur l'épuisement progressif du modèle d'accumulation chilien dès les années 1950. Le pays se singularisait en Amérique latine par les conditions de vie relativement élevées de sa population, l'importance de l'emploi ouvrier et la mobilisation politique et syndicale. L'ensemble de ces conditions avaient permis l'arrivée au pouvoir dans le cadre démocratique d'élections régulières de partis de gauche. L'État chilien disposait depuis 1939 avec la CORFO (*Corporación de Fomento*), d'un instrument pour sa politique d'industrialisation, suivant un modèle repérable dans d'autres pays latino-américains, où les grandes

---

éviter la fuite de l'épargne.



entreprises d'État dans des secteurs stratégiques (énergie, télécommunications) étaient la clé de voûte de l'industrialisation des nations (Cordonnier, [53]). Ce système entre en crise à partir de la fin de la guerre de Corée et de la baisse progressive du prix des matières premières, et plus spécifiquement du cuivre qui prive l'État de ressources et déséquilibre la balance des paiements. Dans les années 1950 et 1960, diverses politiques de relance de l'industrie de substitutions des importations sous la deuxième présidence de Jorge Alessandri (1958-1964) puis sous la présidence d'Eduardo Frei Montalva (1964-1970) n'atteignent pas leurs objectifs. L'économiste Aníbal Pinto parle à ce propos de « développement frustré » [134]. Sous l'unité populaire, un système alternatif, inspiré directement des expériences du « socialisme réel » est mis en place, avec notamment une centralisation des décisions économiques, une planification quantitative et centralisée dans le style soviétique. La nationalisation du cuivre, d'une part, et la réforme agraire, d'autre part, sont les deux éléments emblématiques d'une politique d'étatisation poussée de l'économie chilienne, mais aussi de redistribution des richesses en faveur des groupes sociaux les plus pauvres.

On connaît la suite et la fin tragique de l'Unité populaire. Soumis à des pressions internes et externes de plus en plus fortes, sous l'effet de l'inefficacité d'un système de planification et de distribution centralisée, qui entraîne des pénuries, aggravées par les grèves, du mécontentement populaire, le régime de Salvador Allende s'effondre, face à un coup d'État militaire, soutenu par les États-Unis, le 11 septembre 1973.

La prise du pouvoir par le général Pinochet s'accompagne, après deux ans de flottement, d'une série de réformes orthodoxes qui font encore aujourd'hui l'objet d'un virulent débat entre les partisans du général et ses détracteurs pour attribuer les mérites de la croissance économique chilienne, qui a fait plus que doubler le PIB par habitant entre 1982 et 2007. Pour les nombreux tenants, des bienfaits de l'administration autoritaire, les mesures de libéralisation prises dès les premières années ont été fondamentales et ont remis le pays sur les rails d'une prospérité durable. Ils soulignent les forts taux de croissance de la seconde moitié des années 1970 et surtout de la seconde moitié des années 1980 et ne manquent pas une occasion de vanter les mérites du marché comme régulateur de l'économie. Les analystes plus proches de la *Concertación*, qui ont généralement été formés aux mêmes écoles, reconnaissent également les vertus du marché, de la libre entreprise

et de l'ouverture internationale comme facteurs de croissance, mais soulignent l'importance d'une action publique modernisée dans certaines domaines indispensables de régulation, notamment pour protéger les individus d'acteurs économiques trop puissants et pour les politiques sociales. De ce fait, ils soulignent que les années de démocratie marquent un tournant fondamental et non pas un simple infléchissement d'un modèle hérité. Ils invoquent pour les années 1990-1998 au cours desquels la croissance a été de l'ordre de 7% par an, une amélioration des salaires alors qu'entre 1974 et 1989 la croissance moyenne était de l'ordre de 3% par an et que la distribution des revenus était devenue plus inégalitaire (Ffrench-Davis, [78]).

Plus généralement, on doit souligner l'attachement des responsables politiques chiliens aux principes de l'économie de marché, à la concurrence entre les entreprises, ce qui se traduit par un vocabulaire dominé par les notions d'efficacité et de compétitivité, qui fonctionnent largement comme des figures imposées des discours. De ce fait, le débat sur le degré d'intervention de l'État dans l'économie, la question de savoir s'il doit ou non posséder des entreprises, produire certains biens ou services publics ou intervenir sur certains marchés est lourdement chargé sur le plan idéologique. Le relais par la presse et par de plus ou moins médiatiques gardiens d'une supposée orthodoxie appuyés par des « experts internationaux » limite grandement les marges d'évolution de ce que l'on continue d'appeler le « modèle chilien ».

Cette expression connaît un succès durable, même si la continuité et la cohérence de ce modèle ne sont pas évidentes, pas plus qu'il n'est certain qu'il s'agisse bien d'un modèle au sens d'une expérience pouvant être imitée. On peut rappeler que cette propension à parler du Chili comme modèle, différent du reste de l'Amérique latine, parce que montrant plus d'ordre, de continuité, moins de manifestations sociales n'est pas nouveau. Rafael Sagredo le remarque déjà pour le Chili républicain entre 1830 et 1860, quand l'autoritarisme permit de préserver une certaine stabilité politique et l'ordre constitutionnel : déjà les Chiliens aimaient à se penser comme différents de leurs voisins. « Il convient de se demander si la prétention chilienne d'être un exemple pour le reste de l'Amérique latine a un fondement, ou s'il s'agit plutôt du fruit de l'indispensable nécessité de la société chilienne de se distinguer d'une façon ou d'une autre du reste de la communauté latino-américaine par un indicateur qui, seulement par ce qu'on le

compare avec l'instabilité des autres pays, tourne à l'avantage du Chili » conclut Rafael Sagredo, [157] : 26). Il semble que cent-cinquante plus tard, l'aspiration à l'exception du Chili ait refait surface, depuis la transition démocratique organisée par le gouvernement militaire, ce qui évita sans doute des drames mais permit aussi le maintien d'« enclaves autoritaires », c'est à dire de normes héritées du régime militaire, dont les dernières furent expurgées de la Constitution en 2005. Le modèle économique, la mondialisation assumée comme facteur de croissance, dans un cadre consensuel durable distingue le Chili de ses voisins — en premier lieu l'Argentine — et de leurs relations orageuses avec la mondialisation.

Dès les premières années du régime militaire, le gouvernement s'appuie sur un noyau d'experts, qu'on ne baptise pas encore *think tank*, formés à l'Université de Chicago — d'où le surnom habituel de *Chicago boys* — à partir des années 1950<sup>4</sup> et qui formulèrent les propositions économiques pour le président Jorge Alessandri. Après l'élection de Salvador Allende, ils reprirent leurs travaux et les synthétisèrent dans un ouvrage passé à la postérité sous le titre de *El ladrillo*, la brique, moins pour son épaisseur que pour son caractère fondateur. Ce volume servit de base à la politique économique de la dictature, alors que les membres de l'équipe étaient appelés à différents postes de responsabilités, à partir de 1975. Ce document traduit pour le Chili le point de vue du libéralisme économique, quelques années avant sa mise en œuvre en Grande-Bretagne et aux États-Unis, sous les gouvernements respectifs de Margaret Thatcher et de Ronald Reagan. Il s'en distingue par l'application à un pays du Sud d'un outillage intellectuel venu du Nord. Il s'agit également d'un texte symptomatique d'un moment où l'on croyait encore aux vertus de la planification, même s'il y avait une divergence sur les moyens de planifier.

*El ladrillo* posait un diagnostic sévère de la situation économique chilienne : faible croissance économique, volatilité du taux de croissance, étatismes exagéré avec l'installation d'une bureaucratie trop nombreuse et d'une planification inefficace et inutile, manque d'emplois productifs, inflation, retard agricole aboutissant à des importations de produits alimentaires, extrême pauvreté d'une partie

---

<sup>4</sup>Le noyau initial comprenait Emilio Sanfuentes, Sergio de Castro, Pablo Baraona, Manuel Cruzat et Sergio Undurraga, auxquels s'ajoutèrent d'autres économistes et, plus d'une fois l'idéologue du régime, Jaime Gúzman « qui enrichissait les réunions par sa sympathie naturelle et sa géniale intelligence », [43] : 8.

importante de la population. Le programme visait avant tout à retrouver la croissance économique, à faire croître la richesse nationale comme préalable à toute politique de redistribution. Pour cela, les auteurs proposaient de libérer les forces productives en les dégageant du carcan où les enfermait un État oppressant. Ils recommandaient de stabiliser l'économie et de limiter sa dépendance à l'égard de l'extérieur. Le programme insistait également sur la nécessité d'améliorer l'égalité des chances pour tous, notamment par l'accès à l'éducation et au système de santé.

Ces préoccupations sociales ont disparu lors de la mise en œuvre au profit de la seule libération des forces productives, mais il est important de souligner que l'équipe, tout en se limitant volontairement aux seuls thèmes économiques, visait à apporter une solution à la pauvreté. De même, la question de la souveraineté nationale, via la dépendance économique était mise en avant et non pas encore la mondialisation — terme qui n'existait pas. L'ouverture internationale était un élément parmi d'autres du cocktail, et sans doute pas le plus important, car elle entraînait un risque de dépendance vis-à-vis de l'extérieur : ainsi *el ladrillo* mettait davantage l'accent sur l'organisation de l'activité économique au Chili, sans véritablement prendre en compte les échanges avec le reste du monde. Le commerce extérieur y apparaissait comme une simple variable d'entrée-sortie, et non pas comme un pivot possible de développement.

Les réformes proposées étaient regroupées autour de la notion de décentralisation, terme qui peut surprendre et qu'il est nécessaire d'explicitier. Pour les auteurs, la décentralisation se déclinait en six points, sans rapport avec la dimension territoriale ou spatiale de la décentralisation, mais comme des thèmes culturels et politiques, auxquels il était urgent d'apporter une correction pour le bon fonctionnement du programme économique :

Éclaircissement du rôle de l'État, dont l'action doit être tournée vers des politiques globales garantissant des conditions propices à la croissance économique, une utilisation optimale des ressources et les politiques sociales de lutte contre la pauvreté et d'éducation. L'État doit également jouer un rôle d'arbitre et, par sa politique fiscale, à la fois éviter les fluctuations trop brusques ou faire payer aux entrepreneurs les coûts sociaux de leur activité (externalités).

Utilisation du marché pour allouer efficacement les ressources c'est-à-dire vé-

rité des prix pour inciter les agents économiques à investir leurs ressources dans les secteurs à plus forte productivité.

Indépendance administrative des unités économiques, pour rompre avec la prise de décision centralisée, et laisser aux unités économiques leur autonomie de gestion.

Développement d'organismes intermédiaires, formule peu claire, qui fait référence à la gestion de l'éducation et de la santé non pas par des organismes publics mais par des associations d'usagers, des fonds d'épargne, etc. Il s'agit aussi de «décentralisation géographique des activités» ([43] : 70) pour contrebalancer la tendance à la concentration à Santiago au détriment des provinces. Pour cela, les auteurs préconisent la création de quatre ou cinq grandes régions.

Participation effective, non pas participation politique au sens où on l'entend aujourd'hui, mais participation des groupes sociaux aux décisions, à travers l'entreprise privée mais aussi dans des nouvelles formes d'entreprises à renforcer comme les coopératives d'usagers ou de travailleurs.

Simplification des systèmes légaux et de contrôle de l'État pour en finir avec le mythe que la loi apporte une réponse à tout, et pour laisser davantage de liberté.

On le voit, la décentralisation consistait donc avant tout à diminuer le contrôle de l'État sur la société et les acteurs économiques. Dans l'esprit de ses concepteurs, elle n'impliquait pas l'autoritarisme, mais reposait au contraire sur l'idée de liberté économique, suivant le modèle supposé des États-Unis, et le présupposé société civile organisée pouvait se substituer à l'État dans certains domaines<sup>5</sup>. Une telle analyse faisait l'impasse sur de nombreux facteurs spécifiques, en particulier la petite taille du marché chilien — 9 600 000 habitants en 1969 — qui limite les économies d'échelle et la dotation exceptionnelle en ressources minières du pays (un tiers des réserves mondiales de cuivre) qui lui vaut une position spécifique à l'échelle mondiale et conditionne les équilibres macro-économiques.

---

<sup>5</sup>Là encore, même si les *reaganomics* s'inspirèrent des propositions libérales, l'économie des États-Unis reste plus fortement régulée qu'on ne la présente souvent, et surtout les réglementations comme par exemple sur les monopoles y sont appliquées avec bien davantage de rigueur que ne peuvent le faire les États latino-américains. D'autre part, le degré d'organisation de la société et la puissance des associations forme un contrepoids inexistant en Amérique latine.

### 3.2.2 La politique économique de la dictature

Après deux ans d'hésitations, entre 1975 et 1980, le régime autoritaire mit en place une politique économique orthodoxe qui s'inspirait directement du programme de *El ladrillo*, sous la conduite de l'un des membres du cercle de réflexion, Sergio de Castro, ministre des finances entre 1976 et 1982, alors que Jaime Gúzman devenait le conseiller personnel du président. Leur libéralisme n'est plus qu'économique, et s'accompagnait de la restriction des libertés personnelles, des violations des droits de l'homme et de l'exil des opposants.

Les principales mesures comprenaient (Ffrench-Davis, [78]) :

- L'élimination du contrôle des prix, qui se traduit par un réajustement de l'ensemble des valeurs, la fin des pénuries, mais aussi une forte inflation.
- L'ouverture aux importations, avec une baisse unilatérale des droits de douane d'un tarif moyen de 90% à 10%, ce qui fit baisser le prix des produits importés pour les consommateurs mais soumit les entreprises industrielles de substitution à une concurrence dont elles ne se relevèrent pas. De fait, la production industrielle baissa de 25% entre 1974 et 1982 ;
- Libéralisation financière avec la privatisation des banques et la levée des contrôles sur la mobilité des capitaux.
- La réduction du secteur public.
- La restitution à leurs anciens propriétaires d'entreprises et de biens confisquées sous l'Unité Populaire. Il s'agit d'une mesure éminemment politique, tout comme la contre-réforme agraire, qui rendit aux groupes dominants de l'économie chilienne leurs avoirs et leur pouvoir.
- La privatisation des entreprises publiques par divers mécanismes. En 1974 la CORFO possédait 571 entreprises, en 1983 elle n'en possédait plus que 24. Seules l'entreprises du cuivre, CODELCO et l'entreprise des pétroles ENAP échappèrent à la privatisation ainsi que certaines entreprises de services publics dans le domaine de l'assainissement et de l'adduction d'eau potable. Ces privatisations, réalisées dans le but de faire venir au Chili des multinationales porteuses de capitaux et de technologies, ont principalement bénéficié à des groupes économiques locaux qui ont acquis les entreprises publiques, souvent en s'endettant à l'extérieur. Elles ont été déterminantes pour constituer les grands groupes économiques chiliens comme les

groupes Luksic, (distribution de carburants, pêche) Angelini (mines, cellulose) et Matte (Fazio, [75]). Il y a eu un renforcement du capitalisme privé national, bien plus qu'une entrée en force de groupes internationaux, qui ne se produisit que plus tard, sauf dans le secteur minier où la pénétration étrangère est plus précoce.

- Réforme fiscale limitant ou éliminant les impôts sur le patrimoine et les revenus des entreprises et des individus pour généraliser la TVA à la place de l'ancien impôt sur les ventes, suivant une formulation usuelle de politique régressive favorisant la concentration des revenus dans les mains des plus riches par la généralisation d'un impôt sur la consommation.
- Suppression des droits syndicaux et répression politique.

Ce système entra en crise à partir de la fin des années 1970 et plus particulièrement en 1981-1982. À partir de 1979, le Chili adopta un taux de change fixe reposant d'une part sur l'équilibre du budget de l'État pour geler l'émission monétaire et l'endettement extérieur de manière à stopper l'inflation. C'est là une situation analogue à celle qu'a connue l'Argentine dans les années de la parité monétaire (1991-2001) et qui aboutit à des importations massives, à la dégradation de la balance commerciale, à la paralysation de la production nationale et à une forte pression à la dévaluation. Dans la seule année 1982, le PIB baissa de 14%, ce qui donna lieu à un infléchissement majeur et l'incorporation d'une bonne dose de pragmatisme par rapport à l'orthodoxie économique monétariste.

La relance passa par la dévaluation du peso, le rétablissement de barrières douanières et l'aide aux exportations non traditionnelles pour rétablir le solde commercial. Le système financier fut régulé et l'État prit en charge les dettes internationales privées et vint en aide au secteur privé. Dès 1983 la croissance reprit, mais l'État s'était lourdement endetté — il l'est encore — et la distribution du revenu national se détériora. À la fin des années 1980 le pays connut une forte croissance, ce qui n'empêcha pas la victoire du non au référendum proposé par le président Pinochet et le retour à la démocratie, mais celui-ci se fit à condition de ne pas modifier substantiellement le modèle économique responsable du « miracle chilien ».

Or, il s'agit d'une notion qui peut faire obstacle à la compréhension d'une réalité plus nuancée que ne le laisserait entendre le terme de modèle, devenu un enjeu politique entre différents groupes idéologiques. Employé par les thurifé-

raires de la dictature, le terme vise à en unifier et à en magnifier l'héritage pour disqualifier d'éventuelles réformes comme autant d'hérésies par rapport à l'orthodoxie des marchés et aux intérêts constitués. Inversement, les commentateurs les plus critiques comme Philippe Grenier [95], avancent que la démocratie n'a fait qu'administrer une organisation néfaste pour la société et l'environnement. La philippique trouve des échos chez des observateurs chiliens comme le sociologue Tomás Moulián [123] qui insiste sur l'anomie d'une société fascinée par les mirages de la consommation, prisonnière de ses crédits, incapable d'une réflexion critique. Il met au compte de la communautés d'intérêts entre le régime autoritaire et les groupes économiques ce processus vidant la politique de son sens. L'écologiste Marcel Claude [48] pointe le caractère « insoutenable » de l'exploitation sans régulation des ressources naturelles au profit de quelques grands groupes. De même, Jacques Chonchol soutient que la mondialisation est équivalente pour le Chili au néolibéralisme et qu'elle s'accompagne de conséquences négatives pour l'environnement et pour la société [45]. Ces approches critiques s'accompagnent généralement d'une valorisation sans doute excessive et nostalgique du Chili d'avant la dictature<sup>6</sup>.

Si l'on s'en tient aux politiques économiques, il faut constater qu'elles furent changeantes, avec l'adoption d'une bonne dose de pragmatisme, particulièrement après 1982, et plus encore après 1990. Les avancées chiliennes sur le plan de la régulation économique se placèrent dans l'instauration de nouveaux cadres d'action et de contrôle, les *super-intendances* notamment pour certains services publics privatisés ou concédés, mais fortement encadrés par des organismes indépendants — une organisation qui prétend dépasser le simple choix binaire public-privé. D'autre part, même si l'orthodoxie commandait une privatisation complète des entreprises publiques, celle-ci ne fut jamais achevée pour des entreprises aussi importantes que Codelco et Enap, en raison notamment de leur importance stratégique et des résistances internes que les projets de privatisation suscitaient. Sur le plan territorial, la dictature acheva la réforme régionale pensée sous les gouvernements précédents, en accord avec la tradition d'administration locale existant depuis la constitution de 1830, mais en ajoutant un échelon administratif baptisé région à un système reposant jusqu'alors principalement les départements (Amilhat-Szary [5]).

---

<sup>6</sup>C'est une version supplémentaire du *todo tiempo pasado fue mejor* de Manrique.



### 3.3 Les années 1990 : au risque de l'émergence

La notion de « pays émergent » s'est imposée dans les années 1990 pour désigner les nouveaux champions de l'économie mondiale, censés rejoindre dans le peloton des nations gagnantes les NPI asiatiques. Mais alors que ces derniers avaient précisément joué la carte d'une industrialisation volontaire sous la conduite énergétique de régimes à tendance autoritaire, comme la Corée du général Park, les pays émergents présentaient des économies ouvertes, dans lesquelles les matières premières jouaient un rôle important. En lieu et place d'une organisation volontaire d'une industrie nationale par la modernisation forcée de la société, les pays émergents des années 1990 se caractérisaient plutôt par le laisser-faire, l'ouverture aux capitaux étrangers, la réduction du rôle de l'État dans un contexte de démocratisation<sup>7</sup>. En Amérique latine, Argentine, Brésil, Chili et Mexique rentraient dans ce groupe (Musset, Santiso, Théry et Velut, [124]), avec des degrés divers de réussite et de vulnérabilité, mais suivant une même inspiration.

#### 3.3.1 Les succès de la transition chilienne

Le retour à la démocratie à partir de 1990 fut l'occasion non pas d'une remise en question mais d'un infléchissement de politique sur lequel il existe un débat. Pour certains analystes, le gouvernement de la *Concertación* n'a pas fondamentalement changé le « modèle » issu de la dictature. Son maintien était l'une des conditions de l'accord entre les partis permettant la transition et les cadres de la *Concertación* ne le souhaitaient pas, ou n'osaient pas s'y risquer pour ne pas mettre en péril le retour à la démocratie — faute d'une solution de rechange techniquement viable et politiquement acceptable.

Les analystes plus proches des partis au pouvoirs insistent sur les corrections apportées qui ont permis l'élévation des plus bas salaires et la réduction de la pauvreté (Ffrench-Davis, [78], Castells [42]). Surtout, ayant retrouvé un brevet de démocratie, et renforcé sa cohésion sociale, le Chili est redevenu un partenaire attractif et présentable pour les grandes entreprises internationales ainsi que différents programmes de coopération internationale. Les échanges avec le reste

---

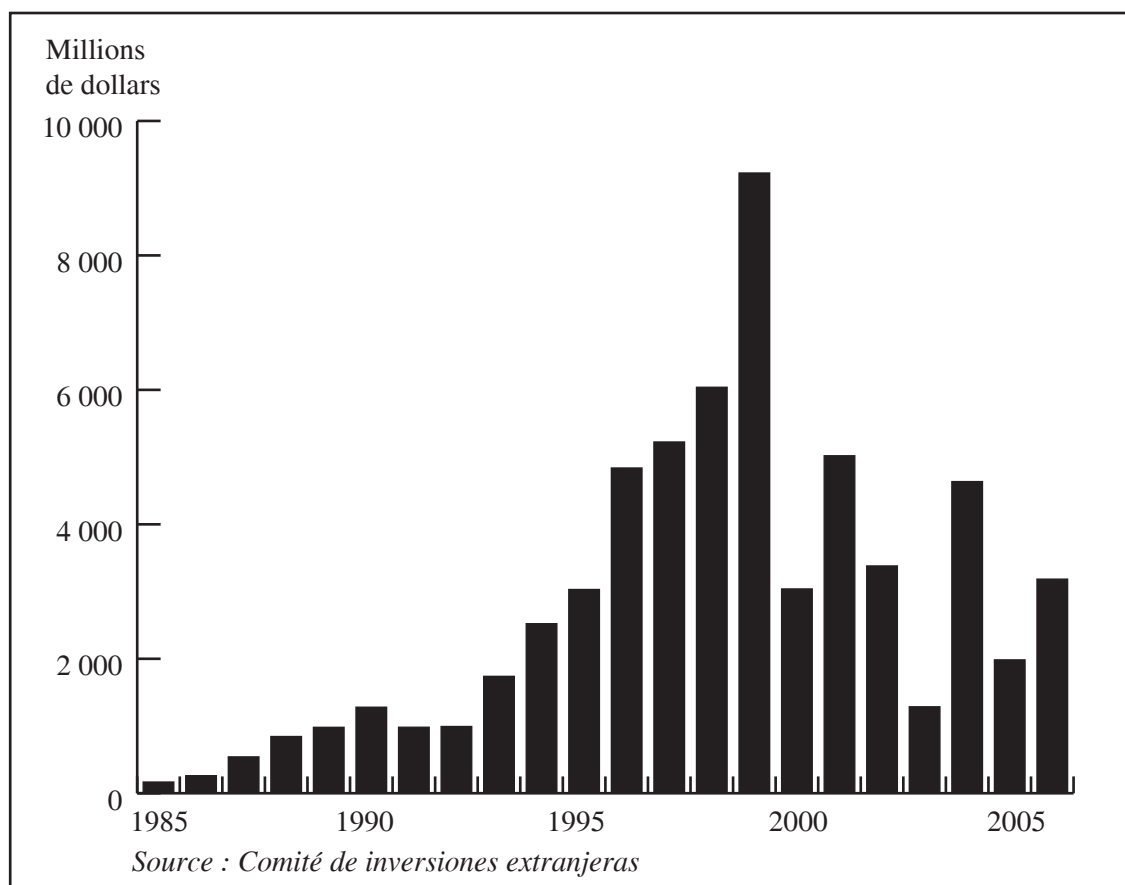
<sup>7</sup>J'emploie ici ce terme par référence à un approfondissement de la vie démocratique, en particulier par la décentralisation (Brésil et Chili), les réformes constitutionnelles (Gourdon, [91]), la tenue d'élections libres, etc.

du monde se sont accrus et diversifiés. On peut avancer que la démocratisation a coïncidé avec l'entrée de plain pied dans la mondialisation, qui dépasse les seules exportations de matières premières et particulièrement de minerai, et fait du Chili un pays émergent. Cette coïncidence n'est pas sans rappeler le cas de la République Sud-Africaine, disposant de ressources naturelles comparables, qui, une fois débarrassée de l'apartheid et réintégrée dans les circuits mondiaux du commerce et des échanges, est également entrée dans le groupe des pays émergents. De fait, le retour à la liberté d'expression politique ainsi que les politiques redistributives mises en place par la *concertación* font baisser le niveau de conflictivité sociale, alors que la mise en place d'une législation environnementale, sans régler les problèmes hérités de la dictature, donne toutefois un cadre pour les aborder.

La mondialisation du Chili peut se mesurer à partir de plusieurs variables. En premier lieu, un afflux de capitaux, à tel point que le Chili dut installer au début des années 1990 un système de filtre visant à décourager l'investissement spéculatif pour privilégier les investissements productifs. Ces investissements s'accroissent à partir de la fin des années 1980 et culminent en 1998. Le régime favorable de réception des investissements étrangers à partir du décret-loi 600 de 1976 gagne en importance, avec des investissements annuels qui dépassent le milliard de dollars en 1990. Ces derniers sont attirés par les conditions favorables faites aux entreprises étrangères, la faiblesse des taux d'imposition, la présence de ressources à valoriser dans divers domaines, mais aussi la stabilité des conditions macro-économiques et politiques.

Les investisseurs étrangers sont entrés sur le marché chilien dans divers domaines, qui ne se limitent plus à l'exploitation des ressources minières même si ces dernières restent importantes et attractives. Leur arrivée, avec ou sans partenaires locaux, touche principalement deux domaines. D'une part, la valorisation des ressources naturelles au sens large, notamment dans le domaine de l'agriculture, de la pisciculture et du tourisme et d'autre part les activités urbaines d'appui ou de conseil aux entreprises tout comme de services destinés à une clientèle aisée, bénéficiaire des gains économiques du système actuel. Dans le premier cas, ces investissements alimentent les « exportations non traditionnelles » c'est-à-dire autre que minières, en particulier celles de fruits, de vins, de saumon ainsi que

FIG. 3.1 – Les investissements étrangers au Chili 1985-2006

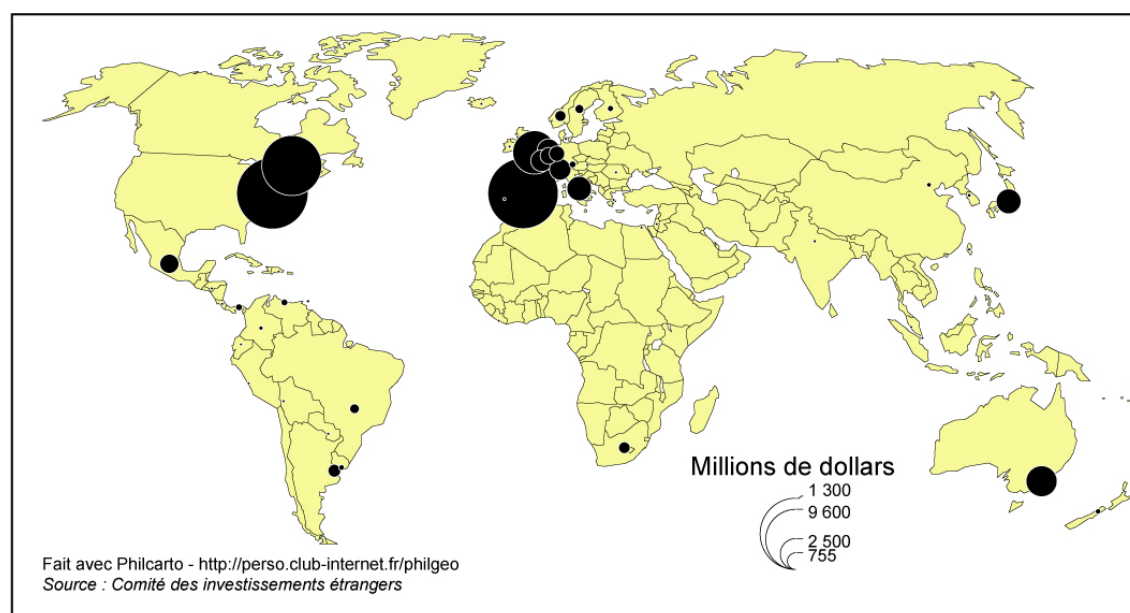


le tourisme. Dans le second, il s'agit d'entreprises spécialisées dans la finance, la banque, les marchés, l'assurance, mais aussi de services avancées liées aux nouvelles technologies de l'information.

Ces capitaux proviennent principalement du groupe des pays du Nord, en particulier les États-Unis, le Canada, l'Union européenne et le Japon, bien plus que des pays voisins ou latino-américains à l'exception du Mexique et des investissements enregistrés comme provenant des places financières des Caraïbes. Autrement dit, on ne voit pas, à travers l'investissement étranger se consolider des ensembles continentaux, mais plutôt se renforcer des relations de dépendance Nord-Sud. Il faut par ailleurs souligner l'importance d'investissements provenant de Scandina-

vie, qui est reliée au Chili à la fois par des milieux comparables dans le Sud et des activités identiques, comme la salmoniculture et la sylviculture, pour lesquels les entreprises du Nord ont joué de leurs avantages technologiques. Dans le cas de la salmoniculture, le démarrage de l'activité au Chili s'est fait grâce à des transferts technologiques depuis la Norvège qui maîtrisait l'opération délicate de la reproduction. Mais la Scandinavie est aussi liée au Chili par l'exil politique, nombre de Chiliens ayant trouvé en Suède et en Norvège des terres d'accueil pendant la dictature. On peut aussi remarquer les investissements canadiens et australiens, liés aux secteurs minier et forestier. Enfin, l'Espagne occupe la deuxième place mondiale dans les investisseurs, presque à égalité avec les États-Unis avec un montant cumulé sur la période 1996-2006 dépassant 13 milliards de dollars. Ce poids remarquable n'est pas une exception : l'Espagne est aussi l'un des premiers investisseurs en Argentine où, comme on l'a vu, Repsol a fait l'acquisition d'YPF. On peut y voir la logique d'occupation d'espaces économiques facilement pénétrables du fait des multiples liens maintenus avec l'ancienne puissance coloniale et activement soutenue par la diplomatie espagnole qui met en avant la notion d'Ibéro-amérique. Cette pénétration se fait notamment dans la banque et la finance par le groupe BBVA mais aussi dans l'énergie avec le rachat de l'entreprise nationale d'électricité par ENDESA.

D'autre part, le Chili retrouve une stature internationale, soutenue par la prospérité économique qui donne les moyens d'agir mais aussi parce que l'ouverture de marchés à ses exportations fait partie des priorités. La politique étrangère chilienne se focalise sur l'élaboration de traités de libre échange, soucrits avec les principaux partenaires commerciaux : États-Unis, Corée, Chine, Japon, Canada et un groupe de pays d'Amérique centrale. Des accords d'association sont également signés avec l'Union européenne et un groupe de pays du Pacifique (Singapour, Dubaï, Nouvelle-Zélande et Australie). Le Chili accueille également en 2005 le sommet de l'APEC (coopération économique Asie-Pacifique), affichant clairement la volonté du chilienne de gagner des marchés dans les pays riverains du Pacifique. Les résultats de cette diplomatie commerciale se lisent dans la croissance et le déploiement du commerce extérieure (carte 3.2). Entre 1997 et 2007, les exportations totales du Chili passent de 16 à 55 milliards de dollars, mais



Carte 3.1: L'origine des investisseurs 1996-2006

cette croissance se fait par l'ouverture de nouvelles destinations d'exportation. En 1997, ces exportations se concentrent sur les États-Unis, l'Europe du Nord-Ouest, le Japon, la Corée du Sud et Taïwan, ainsi que vers l'Argentine et le Brésil. En 2002, le panorama n'a pas beaucoup changé, hormis la régression des destinations latino-américaines en valeur absolue (Argentine et Brésil) et relative (Pérou), mais les accords de libre-échange s'étendent dans les Amériques. En 2007, la carte a substantiellement changé avec un véritable basculement sur l'espace Pacifique qui devient, enfin, une réalité pour le commerce extérieur : le Japon et la Chine occupent la deuxième et la troisième place, la Corée du Sud la cinquième. L'accord de libre-échange avec la Chine et celui en cours de signature avec le Japon accompagnent cette montée. Les ventes vers le reste de l'Amérique latine ont remonté depuis le creux de 2002.

Cette évolution dépend en partie de la variation de cours des matières premières exportées par le Chili et en particulier du cuivre dont il est le premier producteur mondial (un tiers de la production totale). Il s'agit d'une variable qui échappe en première instance à la politique économique de l'État chilien, même si le poids de l'entreprise nationale CODELCO lui donne un pouvoir sur les prix <sup>8</sup>,

<sup>8</sup>En 2005, la production mondiale de cuivre était de 15 millions de tonnes, celle du Chili de

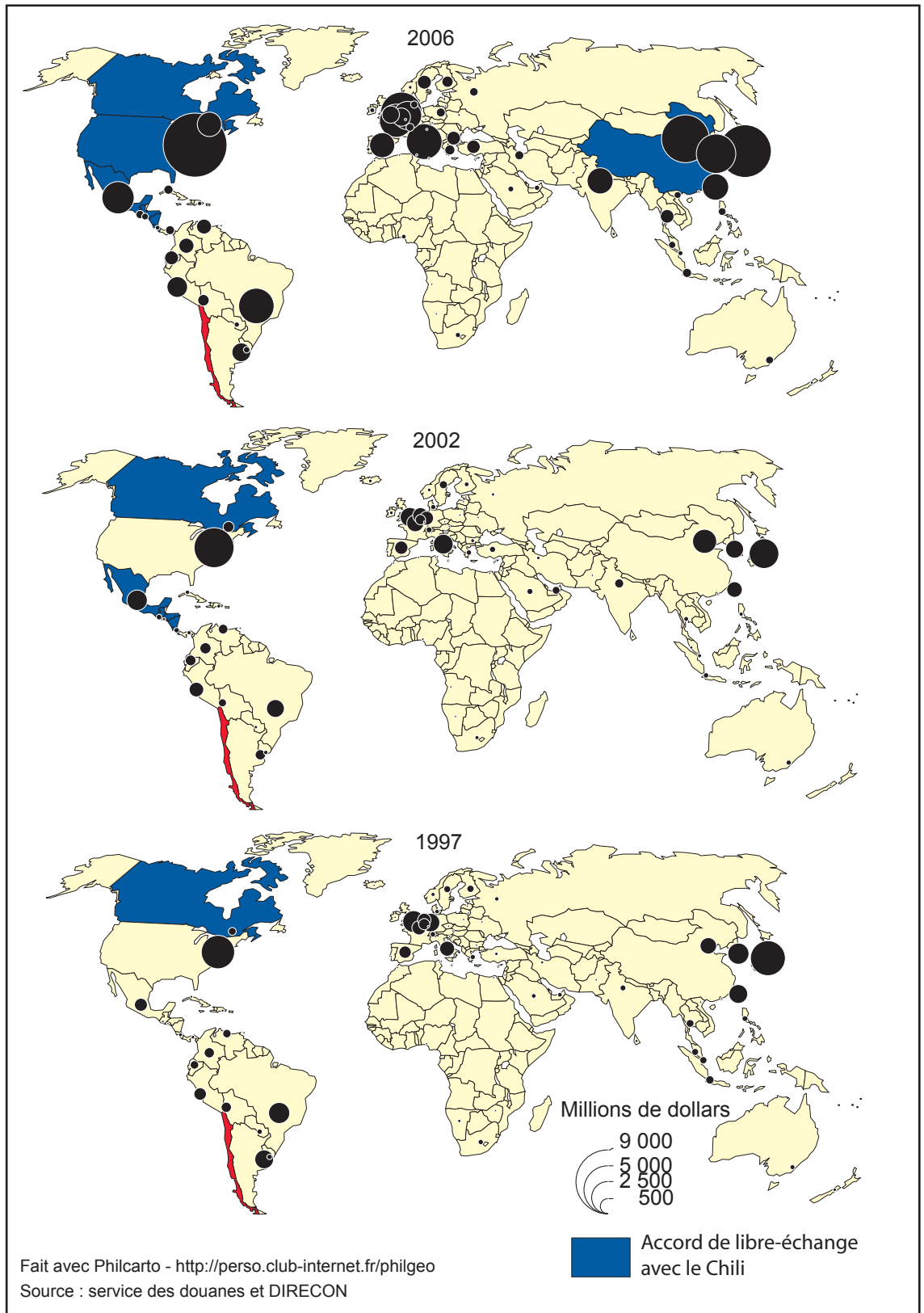
et dépend d'une demande mondiale tirée par les industries asiatiques. Elle place donc le Chili dans une situation avantageuse mais pas nécessairement stable. On peut en dire autant de la production et de l'exportation de cellulose.

Le rétablissement démocratique est fortement liée à un nouveau stade de la mondialisation de l'économie chilienne, qui était jusqu'alors demeuré un terrain d'opérations irremplaçable pour les grands groupes miniers. L'éventail des investisseurs opérant au Chili s'élargit alors même que se remettent en route des programmes de coopérations technologiques et culturels paralysés sous la dictature et que retournent vers leur pays les exilés politiques. Le Chili signe également des conventions internationales dans le domaine de la protection de l'environnement, notamment l'accord de Ramsar sur les zones humides et les conventions internationales sur la protection de la faune, de la flore et de la biodiversité.

En ce sens, et malgré d'indéniables continuités, le Chili démocratique est vraiment un autre pays, dont le gouvernement ne cherche plus seulement à se cantonner à une orthodoxie plus ou moins stricte, ni à répondre aux besoins des groupes dominants, mais peut se poser en arbitres de conflits tout en recherchant sur la scène internationale d'indispensables brevets de bonne conduite. C'est ainsi que dans le domaine de l'environnement et du patrimoine des réformes sont engagées allant vers davantage de protection des milieux vulnérables, ainsi que la sauvegarde patrimoniale se traduisant par la nomination de nouveaux sites au patrimoine mondial de l'UNESCO ainsi que par l'extension des zones du programme MAB (*Man and Biosphere*). Ces classements ont pour conséquence des contraintes et des limitations à la libre-activité, ce qui fait susciter des résistances de certains groupes voulant préserver leur absolue liberté d'initiative économique, mais requalifie également les territoires auxquels ils s'appliquent. Il est intéressant de constater que les autorités chiliennes s'efforcent de s'inscrire dans ces catégories mondiales plutôt que d'employer les catégories de protection existant dans la législation chilienne, comme si la protection avait plus de légitimité lorsqu'elle est couverte par ces dispositifs internationaux

---

5 millions de tonnes et celle de CODELCO de 1,7 millions de tonnes, soit 11% de la production mondiale (*Anuario de estadísticas del cobre*).



Carte 3.2: Les exportations chiliennes

De leur côté, les groupes économiques chiliens, renforcés par les privatisations et le relatif isolement du pays jusque dans les années 1990, occupent fermement des positions avantageuses dans ces mêmes secteurs et s'implantent sur les marchés internationaux. Ils sont particulièrement présents en Amérique latine. Le géant Falabella de la grande distribution, déjà présent en Argentine et en pleine expansion en Colombie, mais aussi le rachat de barrages hydro-électriques en Argentine, ou encore les implantations de Sipetrol, filiale de la compagnie nationale des pétroles ENAP en Argentine. La première étude systématique menée par la direction du commerce pour le premier semestre 2007 relève des investissements chiliens se dirigeant par ordre de préférence vers l'Argentine, le Brésil, le Pérou et la Colombie<sup>9</sup>. L'Argentine a reçu dans cette courte période des investissements de près de 15 milliards de dollars, se dirigeant principalement vers l'industrie et les services. Au Brésil comme en Colombie, les capitaux se sont placés dans l'énergie. Les entreprises chiliennes se développent donc de préférence dans cet espace continental et sur des marchés plus faciles à comprendre, assumant une position conquérante. Leur stratégie ne coïncide pas avec celles des accords de libre-échange, mais réinvente une forme d'intégration continentale.

Ainsi, la mondialisation économique n'est devenu un axe du développement chilien qu'à partir de la deuxième moitié des années 1980, mais avec un système économique qui avait été réformé depuis plus de dix ans. D'autre part, l'affaiblissement des organisations sociales intermédiaires, comme les syndicats, la pression politique devenue pression idéologique de la part des tenants du néolibéralisme, ont limité les possibilités de participation et d'expression des groupes d'opposition. La coalition de la *concertación* a eu à cœur d'administrer le pays en évitant les débordements qui auraient pu justifier un retour de l'armée sur la scène politique, ou risquer d'entretenir l'idée que les gouvernements démocratiques ne sont pas de bons gestionnaires. Tout en assurant des conditions de croissance macro-économique ils n'ont pratiqué que des ajustements mineurs au modèle hérité et continué de confier de hautes responsabilités à des individus formés aux mêmes écoles, notamment dans les universités nord-américaines<sup>10</sup>. Le maintien d'un taux élevé de croissance et d'un climat social apaisé valait en effet diplôme de bonne

---

<sup>9</sup><http://www.direcon.cl>

<sup>10</sup>C'est notamment le cas du ministre des finances du gouvernement de Michelle Bachelet, Andrés Velasco, passé par Yale, Columbia et Harvard.



gestion, alors que des mesures qui auraient pu être interprétées comme des menaces par les puissants groupes économiques n'étaient pas viables politiquement. Toutefois, le Chili s'est lancé dans la mondialisation avec une certaine dose de pragmatisme, des structures sont maintenues ou renforcées qui assurent une certaine rigidité ou une certaine résilience aux systèmes sociaux et territoriaux, à la différence d'un libéralisme étroitement dogmatique, s'il y en eut jamais.

Les limites du réformisme ne relèvent pas seulement du respect d'un modèle pour des raisons idéologiques, mais aussi de la surveillance permanente et des pressions constantes exercées par les groupes économiques sur les preneurs de décision. Ils rendent également compte d'une tradition chilienne plus profonde, dont on devrait sans doute chercher les racines au moins à l'indépendance. Cette tradition tend à limiter le poids et l'intervention du secteur public et entretient une grande méfiance à l'égard de l'impôt et de la dépense publique, pour privilégier la prise en charge de projets d'intérêt collectif par les groupes intéressés eux-mêmes, ce qui privilégie bien évidemment les acteurs sociaux les plus puissants et les mieux organisés, capables de formuler et de porter les projets.

### **3.3.2 Argentine : l'émergence contrariée**

#### **Ombres et espoirs des années 1990**

**Des réformes brutales** Les réformes économiques des années 1990 s'appuyaient sur l'idée que le capitalisme d'État avait vécu et qu'il était indispensable de lui substituer un capitalisme laissant aux acteurs privés davantage d'autonomie tout en garantissant aux investisseurs internationaux des conditions favorables pour opérer. Elles ont permis à l'Argentine une certaine croissance économique pendant la première partie des années 1990 qui contrastait avec les crises de l'hyperinflation de la fin des années 1980 (Velut [173]), tout en instaurant un nouveau type de régulation de l'économie laissant plus de libertés aux acteurs privés et limitant le pouvoir des organisations syndicales.

Le pivot des réformes fut la convertibilité monétaire qui fixa en 1991 le cours du peso argentin à un dollar, et interdit toute émission monétaire dépassant les réserves en devises de la banque centrale. Cette mesure, qui allait à l'encontre de tentatives précédentes de stabiliser l'économie par une dévaluation (plan austral en 1988), eut un certain succès au plan de la lutte contre l'inflation qui fut jugulée

au prix d'un accroissement des prix intérieurs en termes réels. Elle introduisait cependant une très forte contrainte, qui ne pouvait être supportable qu'en obtenant des rentrées de devises, soit par des exportations — la solution économiquement la plus saine — soit par des privatisations — qui eurent effectivement lieu, mais qui par définition ne peuvent avoir lieu qu'une seule fois — soit par des emprunts — une façon de repousser le problème mais pas de le résoudre. Ce contrôle de l'émission requérait aussi une limitation des dépenses publiques pour ne pas alimenter des tensions inflationnistes, mais celle-ci ne se fit que de façon partielle.

L'État fédéral argentin (*La Nation* dans la littérature argentine) diminua en effet certaines de ses dépenses, en particulier les dépenses militaires, ce qui alimenta les tensions entre l'Armée et le gouvernement, mais procéda également au transfert des charges sociales soit vers le secteur privé soit vers les provinces. Ainsi, les réformes du système de santé et de retraites poussaient les groupes aisés à opter pour des solutions privées (mutuelles de santé, fonds de pension), alors que les hôpitaux publics, qui restaient gratuits, étaient confiés aux provinces. Ce fut le cas de l'éducation secondaire, de la santé, mais aussi des activités portuaires. Pour Marie-France Schapira cette décentralisation de l'action sociale correspond à un désengagement de l'État qui ne peut ou n'ose privatiser des secteurs socialement trop conflictuels ou peu rentables [139]. Cette décentralisation s'est souvent produite en cascade, avec la transmission des responsabilités des provinces aux municipes, au nom de la subsidiarité.

Cette stabilisation s'accompagna d'un accroissement des importations venant faire une rude concurrence aux productions nationales. L'Argentine, qui avait réussi à se doter d'une industrie nationale significative et diversifiée, sectoriellement et spatialement, rentra dans une spirale de désindustrialisation, affectant logiquement en premier lieu les villes et leurs ceintures industrielles, particulièrement Rosario et Córdoba. La perte d'emplois industriels frappa durement dans les grandes villes avec, tout au long de la décennie, un accroissement du chômage sous diverses formes. Les quelques succès rencontrés dans l'industrie automobile ne compensèrent pas les pertes. Ils montraient plutôt l'accroissement des différences entre des industries compétitives, maîtrisant les technologies de pointe et tirant parti d'une main d'œuvre réduite mais bien formée, par rapport aux multiples petits ateliers, fabriquant pour les marchés locaux et nationaux des biens de consommation (meubles, électroménager, produits alimentaires, etc.). La ré-

organisation productive signifia un changement en profondeur du rôle des villes, conçues comme des foyers d'industrialisation et d'emplois secondaires, et dont la base économique se modifia. Désormais, les villes, même les plus grandes, perdirent leur statut de centres productifs, pour devenir des lieux d'appui à la production et surtout à la consommation, avec en particulier les activités logistiques, ainsi que des centres administratifs, où les services publics provinciaux et municipaux garantissent un certain niveau d'emplois.

Pour les investisseurs étrangers, la convertibilité de la monnaie accompagnée de la garantie de pouvoir rapatrier leur bénéfices éliminait en principe deux facteurs de risques. De fait, l'Argentine devint dans les années 1990 l'un des principaux récepteurs latino-américains d'investissements directs étrangers, en raison notamment d'un considérable programme de privatisations car la vente des nombreuses entreprises publiques était un des facteurs essentiels des réformes. Sur le plan idéologique, ces privatisations étaient justifiées par l'idée que les entreprises privées se montreraient plus efficaces que des corporations devenues trop volumineuses et bureaucratiques et souffrant d'un retard en termes d'investissement et de technologie. Elles permettaient également de saper le pouvoir syndical et de passer outre les oppositions pour moderniser les entreprises ou les laisser s'éteindre si elles n'étaient pas compétitives. Enfin la vente de ces entreprises permettait d'attirer des capitaux en Argentine et de renflouer les caisses de l'État, en facilitant l'échange de créances de la dette extérieure contre les actifs des entreprises d'État et plus généralement en déclenchant un afflux de capitaux — en laissant en suspens la façon dont ces capitaux seraient rémunérés sur le long terme. D'autre part, elles transféraient la charge de l'investissement sur des propriétaires privés qui devaient obtenir leurs fonds sur les marchés et leur rémunération de leurs clients. C'est un changement fondamental pour les entreprises de service à la population qui durent très rapidement modifier leurs techniques de gestion et contraindre à payer des usagers qui n'en avaient jamais eu l'habitude.

Ces privatisations touchèrent tous les secteurs, car l'État argentin possédait de nombreuses entreprises. On peut distinguer les privatisations des services urbains dans les domaines de l'adduction d'eau, d'assainissement et de distribution de l'énergie de la privatisation des entreprises du secteur concurrentiel. L'un des cas les plus emblématiques a été la concession à Suez de la distribution de l'eau à Buenos Aires suite à la privatisation de *Obras Sanitarias de la Nación* qui donna

lieu à la création de l'entreprise *Aguas argentinas*. Cette opération a reçu une importante publicité car il s'agissait, au milieu des années 1990, de la mise en œuvre de ce qui paraissait alors comme un nouveau modèle de gestion des services publics, un pari pour Suez au regard de la taille du marché, et un pari pour l'État argentin qui n'avait ni les cadres ni l'expérience d'une autorité de régulation.

Les privatisations ont touché les grandes entreprises qui avaient joué un rôle central dans le développement du pays et de ses provinces, différentes entreprises rattachées au holding du Ministère de la défense *Fabricaciones Militares*, la sidérurgie de Palpalá dans la province de Jujuy, les gisements de charbon de Rio Turbio de *Yacimientos carboníferos fiscales*. Les entreprises privatisées ont généralement procédé à des réductions d'emplois, et retrouvé une certaine rentabilité au bénéfice des investisseurs, mais au détriment la main d'œuvre. C'est la privatisation de l'entreprise pétrolière YPF, qui constitue la plus importante des ventes et fournit à la fois l'exemple le plus riche et celui dont les conséquences ont été les plus lourdes.

**La privatisation de *Yacimientos petrolíferos fiscales*** À la fin des années 1980 la compagnie nationale montrait des signes d'essoufflement : baisse de la production, investissements insuffisants, lourdeurs de gestion, dégradation de la rentabilité de la compagnie. Attribués par certain au défaut de soutien de la part de l'État qui la contraignit à des arrangements peu avantageux avec les compagnies étrangères et à absorber trop de travailleurs (Bernal [18]) cette faiblesse d'YPF servit de prétexte à sa privatisation : comme le répétait Carlos Menem, c'était la seule compagnie pétrolière qui perdît de l'argent. Malgré tous ses problèmes, au début des années 1990 YPF était à la tête de réserves de pétrole de 345 Millions de m<sup>3</sup> et d'une production de 74 000 m<sup>3</sup>/j (465 kbj), de réseaux d'oléoducs et de gazoducs, de trois grandes raffineries (La Plata, San Lorenzo et Luján de Cuyo).

La privatisation fut préparée par la réorganisation de la compagnie pour la rendre plus rentable et l'assouplissement des règles régissant le marché pétrolier, José Estenssoro, nommé en 1990 à la tête d'YPF par le ministre de l'économie, restructura la compagnie, passant outre l'opposition du syndicat des travailleurs du pétrole. Il vendit des actifs jugés non stratégiques, réduisit l'emploi, externalisa nombre de services pour faire d'YPF une entreprise rentable et privatisable suivant les critères alors en cours. Les travailleurs furent incités à devenir prestataires de

service de la compagnie. Une centaine de concessions marginales et centrales, restituées par YPF pour être confiées à des compagnies privées (Kozulj, [109]). L'État prit également en charge une les dettes de la compagnie jusqu'en 1990.

D'autre part, les règles du jeu furent modifiées pour donner davantage de liberté aux acteurs privés (décrets 1055 et 1212 de 1989). Un des points clés était la possibilité de commercer librement les hydrocarbures extraits et la libre disposition du produit de ces ventes en monnaie internationale. Le système centralisé d'allocation du pétrole par le Secrétariat d'État à l'énergie, qui allouait des quotes-parts aux raffineries, fut supprimé, laissant aux producteurs la possibilité de vendre comme ils l'entendent et par conséquent de moduler leur production en fonction des demandes du marché international. Certaines concessions furent à nouveau proposées aux entreprises privées et les infrastructures de transport ouvertes aux tiers. La privatisation ne se limitait donc pas à la vente d'une compagnie rénovée : elle s'insérait dans un cadre juridique nouveau.

La privatisation de la compagnie fut préparée par la loi 24145, significativement intitulée « fédéralisation des hydrocarbures » et votée à la fin de l'année 1992. Elle attribuait à l'État 51% des actions, au personnel 10% et aux provinces 39%, destinés à compenser les royalties dues par l'État au titre mais impayées. C'est l'un des aspects de la provincialisation — plutôt que de la fédéralisation — qui réserve ainsi aux provinces productrices la possession des actions de la compagnie.

L'autre volet de la fédéralisation fut la reconnaissance de la propriété des ressources du sous-sol aux provinces sur le continent et la plate forme continentale jusqu'à 12 milles marins des côtes. Cette mesure était en flagrante contradiction avec la loi 17319 de 1967 qui n'a pas été abolie et sert encore de cadre à l'activité pétrolière alors que le contexte est totalement différent. Ce transfert fut ratifiée par la constitution de 1994. Néanmoins le secrétariat à l'énergie restait l'autorité d'application de la loi sur le pétrole, notamment pour ce qui relève de l'administration des concessions jusqu'en 2007.

La vente de la compagnie intervint en plusieurs étapes. La cession progressive, initialement programmée fut remplacée par une vente rapide, apparemment pour faire face à des obligations financières de l'État argentin qui plaça sur les marchés bousiers 45,3% des actions puis 13,1% des titres, sans chercher à constituer un « noyau dur » ou à s'appuyer sur un des acteurs du secteur. À la fin de 1993, l'État

ne détenait plus que 20,3% des actions, alors que les provinces avaient diminué leur participation de 11,3 à 4,7% de la compagnie. La plus grande partie du capital était partagée entre des investisseurs internationaux (fonds de pensions, fonds de placement) et nationaux, dont la compagnie pétrolière argentine Perez Companac. YPF bénéficia rapidement de ces nouvelles conditions. Sa production redémarra, elle s'internationalisa en achetant Maxus et la valeur de l'action augmenta significativement (Kozluj [109]) de 10\$US (prix de vente en 1993) à 37 \$US en 1998.

À partir de 1998, Repsol prit le contrôle d'YPF. Ce nouvel acteur avait pour origine la compagnie nationale espagnole, privatisée à partir de 1989 et qui cherche à diversifier ses activités et surtout à s'implanter dans la production. Dans un premier temps, Repsol acheta à l'Etat argentin la part lui restant, puis lance une offre public d'achat sur le reste des actions qui lui permit de détenir 98% du capital. L'État argentin ne conservait qu'une « action en or » qui lui donnait le droit de nommer un représentant au conseil d'administration. Repsol changea de nom et devient Repsol-YPF, conservant ainsi l'adjectif *fiscales*, alors qu'il n'y avait plus de propriété publique et entérinant un changement d'échelle pour la compagnie espagnole. En 1999, Repsol augmenta ses réserves de 64%, sa production d'hydrocarbures de 169%, sa capacité de raffinage de 38%, ses bénéfices de 59% et ses actifs de 188%.

Ainsi, la privatisation fut aussi une décentralisation : décentralisation de la propriété de la ressource, décentralisation relative de l'administration des concessions et décentralisation de la perception des royalties pétrolières qui alimentent directement les caisses provinciales et non plus celles de l'État fédéral. Elle fut également une internationalisation du capital, l'État argentin ayant pratiquement renoncé à toute ingérence directe dans la conduite d'YPF. Elle permit également aux compagnies productrices de vendre indifféremment sur le marché national ou à l'exportation suivant ce qu'elles estiment le plus favorable — ce qui n'est pas un problème tant que le peso est aligné sur le dollar.

La privatisation s'attira les critiques d'observateurs qui soulignèrent le manque à gagner pour l'État argentin, qui s'est trop rapidement défait de ses actions et trop vite abandonné un instrument de politique pétrolière et énergétique dans un pays où le gaz et le pétrole cumulés représentent 80% de l'énergie primaire. Comme pour la provincialisation des services sociaux, elle fait jouer un rôle important aux gouvernements locaux des provinces productrices, qui dans un premier temps re-

çurent le bénéfice des royalties et, qui, à partir de 2007, sont devenus les autorités d'application de la politique pétrolière. Ces dispositions, qui ne laissent aux autorités nationales que la responsabilité de la politique énergétique en général et l'administration des gisements off shore paraît être un point extrême d'une trajectoire combinant internationalisation, privatisation et décentralisation. La production de pétrole et de gaz est désormais négociée entre autorités locales et compagnies privées de différentes provenances<sup>11</sup> sans garantie qu'elles soient la plus appropriée pour répondre aux besoins du développement national ou régional.

En effet, les provinces pétrolières et plus généralement les territoires d'implantation de la compagnie YPF ont connu une difficile restructuration à la suite de la privatisation. À partir des cas de la ville de Comodoro Rivadavia, au cœur du bassin productif du golfe de San Jorge en Patagonie, d'Ensenada, lieu d'implantation de la principale raffinerie du pays dans l'agglomération de La Plata et de Bahía Blanca, pôle industriel, Silvina Cecilia Carrizo montre dans le premier cas une crise culturelle et identitaire, pour la deuxième une crise socio-économique et pour la troisième une nouvelle forme de rapports entre acteurs permettant une certaine prospérité [39].

Ainsi, les années 1990 correspondent à une mondialisation accélérée, brutale, pour l'économie et la société argentines avec l'importation de techniques de gestion inspirées des expériences internationales orthodoxes et visant à un désengagement de l'État. Celui-ci était justifié par des arguments idéologiques sur le nécessaire recentrage sur les fonctions régaliennes, notamment dans le cas précis la garantie de la valeur de la monnaie, le caractère effectivement peu efficaces de grandes entreprises publiques présentes dans de nombreux domaines, et enfin par la nécessité de réduire les dépenses publiques pour faire face aux obligations internationales, c'est-à-dire au paiement de la dette internationale. Mais ce processus est aussi un facteur de vulnérabilité.

### **La crise de 2001 et ses conséquences**

Dans un premier temps, c'est-à-dire pendant la première moitié de la décennie, les réformes permirent d'afficher quelques résultats flatteurs, notamment la sta-

---

<sup>11</sup>Les principaux producteurs de pétrole étaient en 2005 : Repsol-YPF, Pan American Energy, Petrobras, Chevron, TecPetrol et Total Austral. Pour le gaz : Repsol-YPF, Total Austral, Pan American Energy, Petrobras, Plus Petrol, Tec Petrol.

bilisation effective de l'inflation, la croissance économique, des investissements étrangers venant améliorer des services publics comme la distribution de l'eau, les services téléphoniques, les routes mises en concession. L'importation massive de biens de consommation ainsi que le développement de nouvelles formes de consommation, liées en particulier aux nouveaux centres commerciaux, donnait aux classes moyennes et supérieures le sentiment du retour de la prospérité. Elle avait pourtant pour contrepartie la disparition rapide des petites entreprises industrielles nationales, insuffisamment compétitives face aux produits importés.

La crise de 2001-2002 marque un point d'inflexion sur lequel il est nécessaire de revenir. Au delà de son extrême brutalité qui fait perdre à la société tous ses repères et une grande partie de ses économies <sup>12</sup> cette rupture a été préparée par la dégradation de la balance des paiements et l'impossibilité de soutenir le cours surévalué de la monnaie qui ont fragilisé l'économie argentine dans son ensemble. Le défaut de coordination fiscale entre les provinces et l'État fédéral a accentué le déficit, et conduit certaines provinces à s'endetter directement auprès des banques.

L'explosion de Noël 2001 va plus loin qu'une « simple » crise financière. Il s'agit d'une crise multiforme qui touche tous les aspects de la vie sociale et économique, déclenchant une réflexion en profondeur sur le type de développement auquel peuvent aspirer les Argentins dans la mondialisation. Dans l'immédiat de la crise, celle-ci a pour conséquence la fuite précipitée du président De la Rúa de la Casa Rosada, entraînant une crise institutionnelle, mais aussi des manifestations populaires pour défendre le régime démocratique et réclamer au contraire le départ des hommes politiques jugés responsables de la ruine nationale — c'est le slogan devenu célèbre « que se vayan todos », qu'ils partent tous. Elle entraîne très rapidement une chute du PIB estimée à 10% pour l'année 2002 et une montée en flèche de la pauvreté et de la précarité.

Cette crise se lit à plusieurs échelles spatiales. Elle est la crise des villes, où se rassemblent plus de 80% de la population nationale. Gonflées par une économie qui pour être agricole n'en était pas moins urbaine, les villes ont connu une seconde phase de croissance liée à l'industrialisation par substitution des importations, intéressant principalement les grandes villes de la Pampa et Mendoza, ainsi que par la croissance de l'emploi public. Ce dernier s'est accru avec l'instauration

---

<sup>12</sup>D'où le titre l'Argentine déboussolée» que j'avais proposé pour le dossier paru dans le numéro des *Cahiers des Amériques latines*.



partielle d'un État-providence, et la mise en place sur tout le territoire de services à la population, mais aussi en raison de l'importance de l'emploi public, particulièrement dans les provinces pauvres. Avec la crise, la pauvreté urbaine devient une réalité visible, que reflètent également les relevés semestriels de l'institut national de statistiques qui relèvent plus de 50% de pauvres. Les économies urbaines qui ne sont plus industrielles, mais vivent en grande partie de transferts publics et de dépenses privées s'effondrent lorsque l'État devient insolvable et que les particuliers sont ruinés.

L'autre dimension de cette crise, qui a peu été soulignée, est celle de la relation entre État fédéral et provinces. L'absence de coordination fiscale entre les gouvernements locaux a aggravé la crise financière. La dévaluation de la monnaie assainit momentanément les comptes des provinces en faisant chuter la valeur réelle des salaires versés à leurs employés, particulièrement pour celles qui disposent de revenus liés au dollar, c'est-à-dire les provinces pétrolières. Symétriquement, la province d'Entre Rios qui avait émis des bons provinciaux pour combler son déficit entre en banqueroute en 2002 car ses créanciers ne les acceptent plus. Faute d'accords politiques internes et externes, la crédibilité du gouvernement provincial s'effondre avec la valeur des bons, avec des effets dévastateurs sur l'économie et la société provinciales (Laferrère [110]). Ainsi, la crise révèle non seulement des réponses très différentes face au choc, mais aussi l'affaiblissement des mécanismes de solidarité nationale. Après la présidence intérimaire d'Eduardo Duhalde, ancien gouverneur de la province de Buenos Aires, c'est Néstor Kirchner qui est élu. Gouverneur de la province ultra-périphérique mais très bien dotée de Santa Cruz, il redistribue les cartes du jeu fédéral, accédant à nombre de revendications des provinces, par exemple dans le domaine de l'énergie, mais s'efforçant de garder un strict contrôle politique de leurs autorités, essayant de faire élire des personnalités ayant sa confiance — sans toujours y parvenir.

Finalement la crise remet en question le mouvement d'intégration dans les espaces du Mercosur et dans l'espace mondial. Les difficultés argentines dans ses relations commerciales avec le Brésil s'étaient aggravées avec la dévaluation brésilienne de 1999. La perte de valeur du peso argentin rétablit en partie l'équilibre. Elle met aussi en lumière l'absence de coordination entre les pays participants, mais aussi leur relative autonomie puisque la crise argentine n'a pas d'effet de contagion au Brésil. À ce déficit de pragmatisme du Mercosur répond dans les

années suivantes un surinvestissement discursif.

Ce qui en ressort pour les Argentins, ce sont les risques d'une surexposition à la mondialisation libérale aux bienfaits de laquelle ils avaient cru. La fuite des capitaux, le départ des investisseurs, l'impossibilité d'importer, renvoie les Argentins à leur propre réalité nationale et les engage à se méfier désormais d'une trop forte exposition aux marchés mondiaux. On voit se diffuser dans les textes critiques le terme d'*extranjerización* de l'économie, autrement dit la vente à des acteurs étrangers des actifs productifs qui leur donne un pouvoir sur le devenir du pays et de ses habitants dépossédés.

L'effondrement déclenche et renforce les mouvements de critique au développement néo libéral mondialisé des années 1990, conduisant Daniel García Delgado et Luciano Nosetto à avancer l'expression d'un contexte « post-néolibéral » [85] pour appeler au dépassement d'un système économique dominé par les intérêts financiers et des entreprises privées insuffisamment régulées et contrôlées. De même, des groupes de réflexion liés aux Universités proposent le *plan phénix*, sous l'inspiration d'intellectuels reconnus, dont certains ont été liés aux gouvernements développementistes — comme par exemple Aldo Ferrer<sup>13</sup>.

Les tenants d'un nouveau paradigme de développement réclament à la fois davantage d'interventions publiques pour orienter l'économie et une plus grande participation de la société civile. Daniel García Delgado et Ignacio Chojo Ortiz réclament un modèle de développement qui soit à la fois « durable, équitable, productif et compétitif et consensuel » ([84] :41). Le premier objectif n'est pas seulement environnemental, mais fait également référence à la stabilité macro-économique et socio-politique, autrement dit à la gouvernabilité une fois passé le temps de l'urgence qui a laissé aux présidents l'ayant assumée une grande latitude. Ils pointent la nécessité de combler les inégalités sociales, spatiales et entre les générations. Pour s'approcher de ce qu'ils dénomment l'« utopie post néolibérale d'une société pour tous », ils appellent de leurs vœux un renforcement de l'État permettant la participation sociale, et fasse contrepoids aux pouvoirs de fait.

Pour les participants du plan Phénix, qui s'inscrivent dans la continuité du développementisme, la crise n'a pas changé les orientations fondamentales du régime

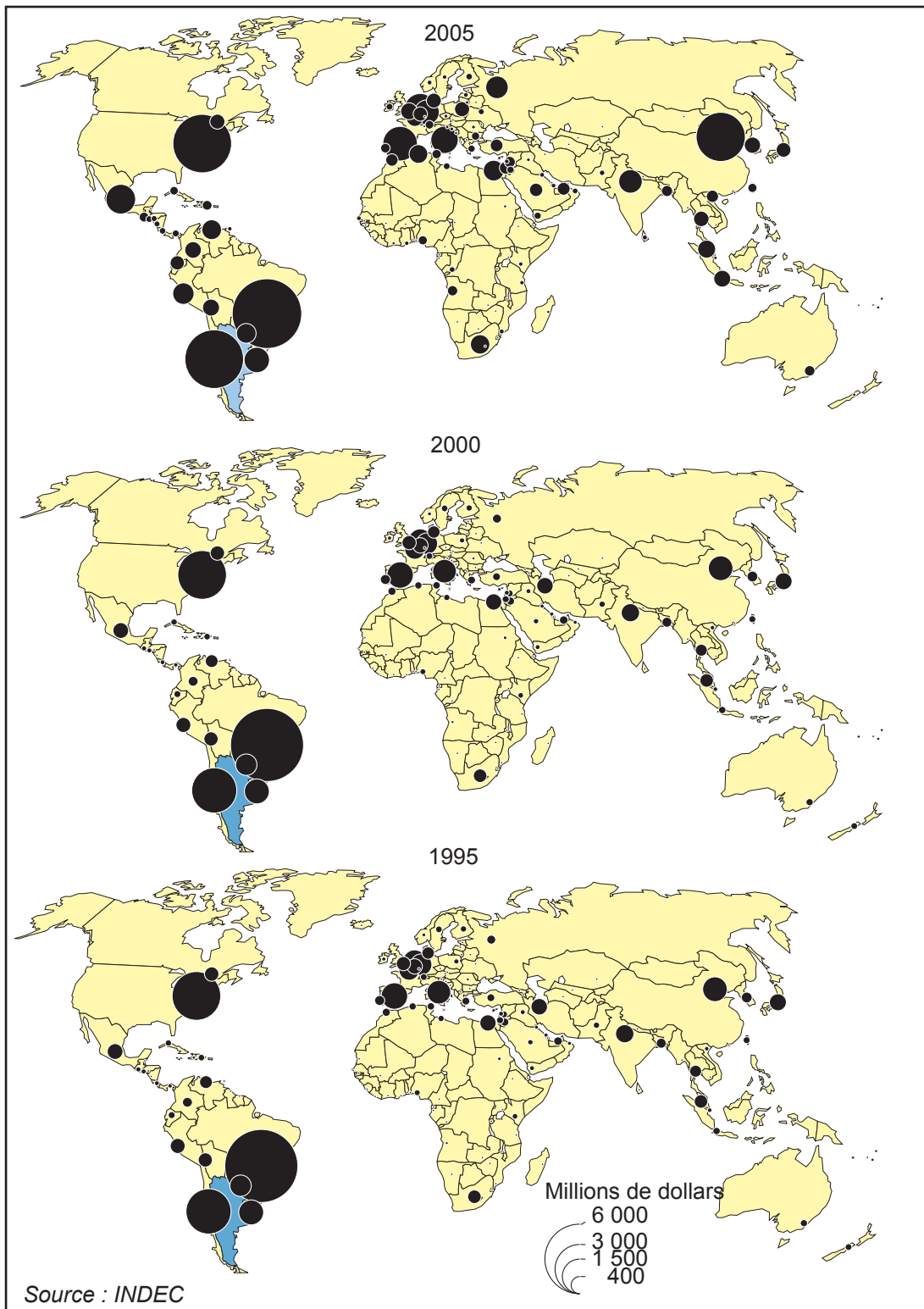
---

<sup>13</sup>Plusieurs participants du groupe sont des vétérans de la vie économique et politique de l'Argentine, qui peuvent ainsi espérer retrouver une influence perdue face à la vague néo libérale et ménémiste.

économique. «La fin de la convertibilité n'a pas modifié les conditions qui permettaient la concentration économique et accentuaient les écarts entre ceux qui pouvaient entrer et rester dans le système productif et ceux qui en étaient exclus. Pour cette raison, la croissance de la capacité productive nationale s'est distribuée de façon très hétérogène» (Roffman, Ligassacchi et von Storch [154] : 395). Autrement dit, rien n'a fondamentalement changé avec la crise. Les possibilités ouvertes par la dévaluation sont occupées par les producteurs les mieux préparés.

La remarquable reprise économique depuis 2003 ne semble pas, en effet, correspondre à l'émergence d'un mode de régulation fondamentalement différent de celui qui avait cours avant la crise. Ce sont les secteurs exportateurs de produits de base qui se portent le mieux et tirent la croissance, en particulier et une fois de plus dans l'histoire de l'Argentine, les productions agricoles, dont le produit phare est le soja. La carte des exportations de l'Argentine entre 1995 et 2005 montre une assez grande stabilité, avec une orientation des exportations vers les marchés européens — particulièrement espagnol — et nord-américains, mais avec également une orientation continentale à destination du Brésil, qui est régulièrement le premier marché pour l'Argentine, et du Chili, qui devient le second en 2005. Les exportations vers les autres pays latino-américains augmentent également entre le début et la fin de la décennie. Les exportations vers l'Asie sont aussi en croissance, avec des progrès de la Thaïlande, de la Malaisie, de l'Inde et surtout de la Chine, qui passe de la dix-septième à la quatrième place.

Ces exportations sont complétées par une forte croissance du tourisme, ainsi que par des activités primaires non traditionnelles — par exemple le développement de nouveaux périmètres de viticulture de qualité dans le Sud de province de Mendoza et à Neuquén. La reprise de la production industrielle a aussi des effets positifs sur l'emploi urbain, mais les mécanismes de décision et de redistribution n'ont finalement pas changé, avec la réactivation de petites entreprises industrielles et du commerce. Entre les deux hypothèses de réorientation qui sont formulées après la grande crise, celles d'une émergence économique confortée par la dévaluation monétaire et l'assainissement des finances publiques qu'elle a permis, et d'autre part, une remarquable agitation intellectuelle annonçant la fin du capitalisme, c'est plutôt la première qui se vérifie. La crise n'en a pas moins



Carte 3.3: Les exportations de l'Argentine 1995-2005

marqué un tournant dans le profil économique argentin et dans les conceptions du développement.

## 3.4 Convergence et divergence des territoires

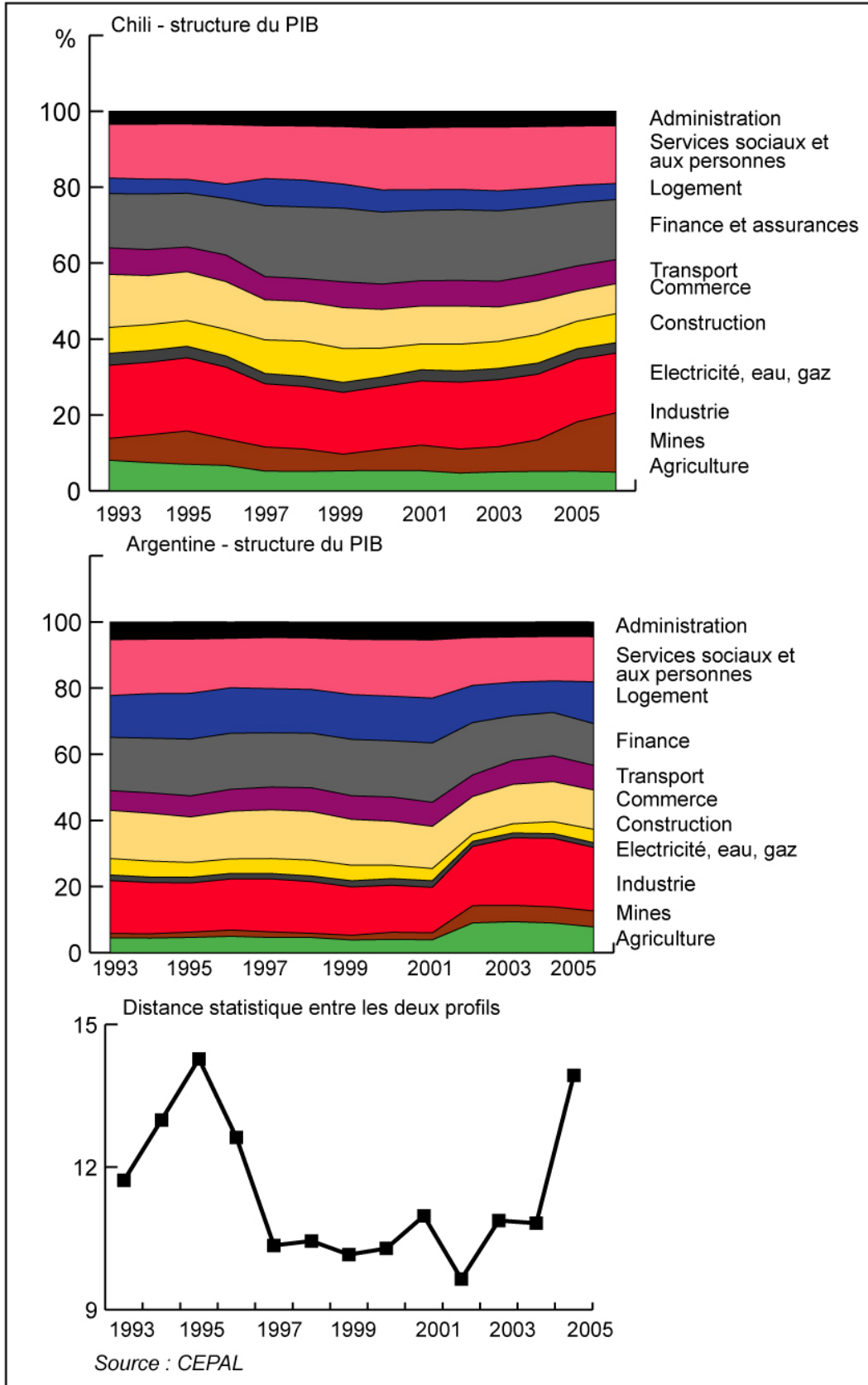
### 3.4.1 L'absence de modèle unique

Au delà de la convergence des profils productifs entre Chili et Argentine, correspondant à une recomposition sectorielle, les trajectoires de mondialisation apparaissent contrastées. Les structures productives montrent des évolutions différentes pour la période 1993-2005, que l'on peut suivre à partir des données homogènes de la CEPAL et de la figure 3.2 qui met en évidence plusieurs éléments. Pour le Chili, l'agriculture diminue régulièrement, l'industrie ne varie pas au cours de la décennie. Ce sont les services financiers et aux entreprises qui se développent au milieu de la décennie 1990, suivies par les mines, qui n'ont jamais cessé d'être importantes mais qui se renforcent. Pour l'Argentine, il y a importante coupure en 2001-2002 avec la reprise industrielle, mais aussi des activités primaires, notamment le regain de l'agriculture et des activités minières. Il est finalement possible de mesurer une distance euclidienne entre les deux profils qui montre une diminution de l'écart au court de la décennie suivie par un accroissement de celui-ci après 2002.<sup>14</sup>

Dans les années 1990 on a bien une certaine convergence vers un profil productif combinant activités primaires et financiarisation, mais par la suite une divergence se produit. L'Argentine voit la croissance de la production agricole en valeur absolue et en pourcentage et surtout une nette reprise industrielle, conséquence de la dévaluation de la monnaie mais aussi de l'existence d'un marché national solvable. Le Chili, soumis davantage aux prix des minerais et en particulier du cuivre, tend à souffrir de ce que les économistes appellent la « maladie

<sup>14</sup>A partir des tableaux de la composition du PIB en pourcentage, on calcule une distance euclidienne. Si l'on note  $x_{1...11}$  le pourcentage de chacun des secteurs pour l'Argentine et  $y_{1...11}$  pour le Chili  $d = \sqrt{\sum_{i=1}^{11} (x_i - y_i)^2}$ . Cet indicateur synthétique, homogène à des points de pourcentage, donne une indication des différences entre les deux profils à travers le temps.

FIG. 3.2 – Structures comparées des PIB du Chili et de l'Argentine



hollandaise », autrement dit une certaine langueur conséquence d'une surévaluation du principal produit d'exportation et de la monnaie nationale.

Il est donc clair que le Chili n'est pas un « modèle », malgré le succès de l'expression. Le mode de régulation a connu des ajustements importants et n'a pas été jusqu'au bout de la logique des marchés, même si les entreprises conservent au cours de la période un important pouvoir, laissant à l'État un rôle secondaire. Il faut souligner que les pressions pour maintenir à un niveau modeste l'intervention étatique, et ce aux différents niveaux de gouvernement, n'est pas un fait nouveau mais un trait que l'on peut retrouver dans le Chili du début du XX<sup>e</sup> siècle. Ce n'est qu'avec la crise des années 1930, l'instabilité politique et le tremblement de terre de 1939 que les députés approuvèrent la création de la CORFO, qui commença à faire de l'État chilien un État interventionniste. D'autre part, le système chilien n'a pas été directement imité, notamment pas par l'Argentine, même s'il sert soit de référence, soit de repoussoir, suivant les positions politiques. Les mesures appliquées en Argentine dans les années 1990 font référence à des critères supposés mondiaux plutôt qu'aux succès du pays voisin.

Dans ces changements, les décalages temporels et le rythme sont importants. Le Chili ne connaît pas de remise en cause majeure de son économie politique après la crise du début des années 1980, ce qui l'amène à consolider ses positions économiques et laisse aux acteurs le temps de l'adaptation. Cela leur permet notamment de consolider leurs positions dans les pays voisins. En Argentine, l'histoire récente est ponctuée de crises amenant à des revirements complets, ce qui favorise chez les acteurs économiques des conduites opportunistes pour tirer parti au plus vite d'un changement de situation. De ce fait, alors que le Chili connaît une croissance régulière sur désormais près de deux décennies, l'évolution de l'Argentine est beaucoup plus saccadée

### **3.4.2 L'évolution des disparités régionales**

Les disparités spatiales ne deviennent un problème que lorsque les sociétés considèrent l'inégalité entre les hommes et entre les territoires comme inadmissible, ou plus subtilement lorsqu'elle dépasse un niveau jugé tolérable, et dont l'appréciation varie, même si l'on peut trouver des fondements philosophiques aux principes de justice sociale et socio-spatiale (Bret [29]). Le modèle de déve-

loppement mondialisé tendant à différencier les territoires il a pour conséquence sinon l'accroissement mécanique des disparités, du moins leur modification en liaison avec les changements sectoriels.

Dans le cas chilien, l'évolution des activités obéit à un principe de libre installation des entreprises en fonction des ressources disponibles dans les territoires. Même si le cuivre constitue toujours la plus grande partie des exportations chiliennes (45% en 2004), l'État s'est efforcé de soutenir les exportations dites « non traditionnelles », autrement dit de nouveaux secteurs compétitifs, avec d'assez beaux résultats pour la salmoniculture, la sylviculture et le tourisme qui privilégient les régions peu peuplées éloignées de la capitale, où se trouvent les ressources naturelles qui leur font défaut. La fruticulture et surtout la viticulture d'exportation, d'autres succès de la croissance chilienne, sont les seules à s'implanter dans la vallée centrale. Il en résulte une redistribution de la croissance économique entre les régions.

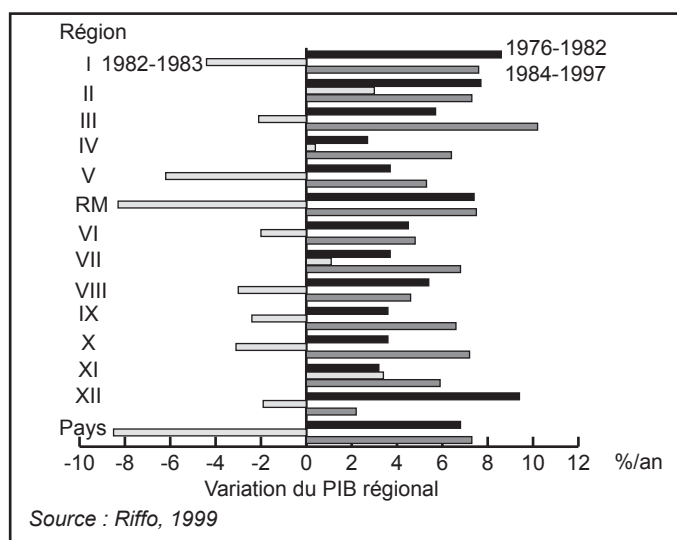
Luis Riffo [149] montre que les taux de variations du PIB régional ne coïncident pas avec celui du PIB national, même s'il y a une forte corrélation entre l'évolution nationale et celle de la région métropolitaine du fait de son poids spécifique (figure 3.3). Pendant la période 1976-1982, seules les régions extrêmes (I et II) croissent plus vite que le pays. La grave crise de 1982-1983 s'accompagne d'une diminution différenciée : la région métropolitaine connaît une profonde récession, ainsi que les régions I, V, VIII et X, alors que les régions II, IV, VII et XI poursuivent leur croissance. La reprise et la longue période de croissance 1984-1997 fait apparaître une autre configuration : la croissance est supérieure à la moyenne nationale pour les trois régions du Nord (I, II et III), proche de la moyenne pour la région métropolitaine et faible pour les autres régions centrales (V et VI) la huitième et la douzième région.

Si l'on se réfère au PIB par habitant, Luis Riffo [149] conclut à une réduction progressive des inégalités entre les régions à partir du calcul de la convergence sigma<sup>15</sup>. Les régions du Nord améliorent leur position, la région métropolitaine de Santiago maintient la sienne, mais avec de fortes fluctuations, alors que les régions proches (V et VI) font face à une perte relative. Au Sud, la VIII région régresse, ainsi que la région XII, mais à partir d'un niveau très supérieur à la

<sup>15</sup>Pour une distribution comportant n régions, si l'on note  $r_{1...n}$  le produit par habitant dans chacune et  $R$  le revenu moyen alors  $\sigma = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (\ln(r_i) - \ln(R))^2}{n}}$ .



FIG. 3.3 – L'évolution des PIB régionaux



moyenne nationale. À fin des années 1990, c'est la région II (Antofagasta) qui présente le PIB par habitant le plus élevé, suivi par la région XII (de Magellan) et les autres régions du Nord (Tarapacá et Atacama).

Cette évolution est à mettre en rapport avec la modification sectorielle des produits régionaux. Les régions ayant connu la plus forte croissance sont des régions peu peuplées, où dominent les activités minières : leur part dans le PIB régional dépasse 60% pour Antofagasta au milieu des années 1990. En revanche, les régions industrialisées dans les années 1960 sont celles ont connu de profondes transformations. C'est le cas pour les régions de Valparaíso et du Biobío où l'industrie représentait environ 40% du PIB en 1960-1962. Trente plus tard, cette part a diminué légèrement, mais dans le même temps l'importance de l'industrie diminuait à l'échelle nationale. Il y a donc là les éléments d'une reconversion productive en cours. Le cas de la région de Magellan s'explique par la diminution progressive

des activités minières, correspondant principalement à l'extraction du pétrole et du gaz. Elle représentait 75% du produit régional en 1962 et ne fait plus que 23% au milieu des années 1990.

L'évolution régionale traduit spatialement des recompositions sectorielles du PIB chilien, avec ses activités dynamiques et d'autres en difficulté. Vu sous cet angle, l'espace régional n'apparaît que comme un contenant statistique, dans lequel se produisent des évolutions, favorables ou non, suivant que les secteurs bénéficiaires de la mondialisation y trouvent les ressources de leur essor. Logiquement, les régions en forte croissance sont celles où se localisent les grands gisements miniers et la capitale nationale où se localisent les activités financières, les services aux entreprises, les sièges des grands groupes nationaux et ceux des filiales des multinationales. On ne peut donc pas véritablement parler, à propos des régions en croissance, ni de « régions gagnantes » ni de développement local ou régional, dans la mesure où il ne s'agit pas d'une dynamique issue du tissu productif et des acteurs sociaux régionaux, mais de la croissance dans des conditions macro économiques particulièrement favorables — réglementation permissive, vente des droits d'eau, prix internationaux élevés — de certaines activités. Pour autant, la croissance de ces activités dépend des ressources des territoires, de façon d'autant plus évidente qu'il s'agit de ressources naturelles. Cela signifie également que cette croissance a la fragilité de ces bases, puisque soit l'épuisement des ressources minières, comme dans le cas des hydrocarbures de la région de Magellan, ou les changements de la demande mondiale peuvent avoir les effets inverses, et entraîner une crise régionale.

À l'autre bout de la gamme, les régions en recul relatif, sont elles aussi le lieu d'expression de dynamiques nationales et internationales sur lesquelles les acteurs locaux n'ont que peu de prise, mais qui n'en posent pas moins aux sociétés locales des problèmes immédiats d'emploi, de revenus, de dégradation de leurs conditions de vie.

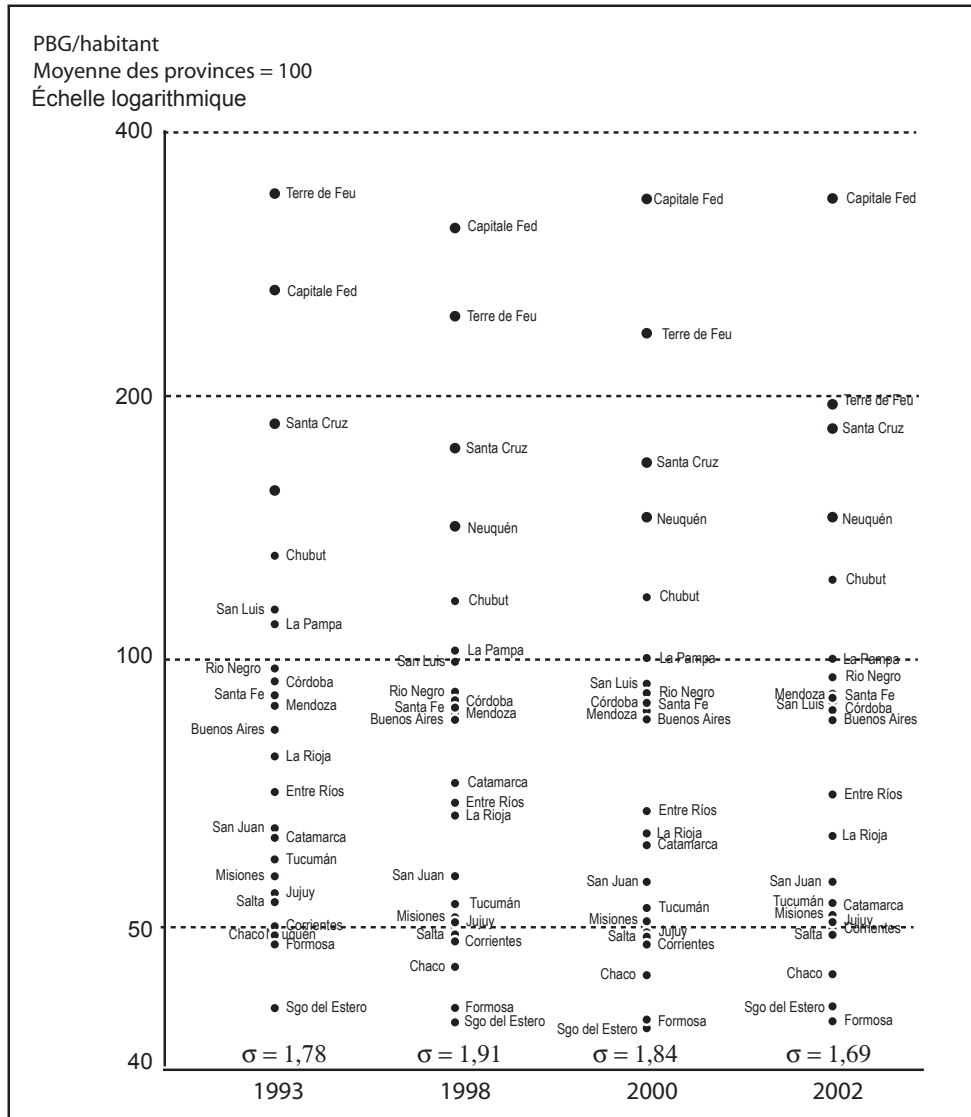
En Argentine, la mondialisation rapide des années 1990 amène un reclassement productif des provinces, qu'il est toutefois malaisé de suivre avec précision faute de données aussi complètes que pour les régions chiliennes. Anne Colin-Delavaud notait au début des années 1990 un dynamisme des territoires périphériques [52] liés à la mise en valeur des ressources du sous-sol, et aux difficultés des grandes villes industrielles. Lors de la crise, alors que ces mêmes régions, dé-

sormais désindustrialisées connaissaient de très graves difficultés sociales, les provinces productrices d'hydrocarbures faisaient preuve d'une insolente santé. C'est dans ces conditions de redéfinition des rapports entre les territoires des nations que se place le débat sur le développement territorial.

En dépit de l'importance du sujet — ou pour cette raison — les données du produit régionalisé sont lacunaires. Le Ministère de l'économie fournit un tableau détaillé pour ...1993. Le conseil fédéral d'investissement, organisme chargé en principe de ce suivi, ne donne de chiffres que pour certaines provinces et certaines années, rendant impossible toute comparaison. Enfin la CEPAL a recalculé des produits régionaux pour 1998, 2000 et 2002. On peut donc comparer la distribution de ces valeurs qui en soit ne veulent pas dire grand-chose et calculer comme pour le Chili la valeur de la convergence sigma. Il montre un accroissement dans les cinq premières années, suivie par une légère diminution puis une baisse plus franche lors de la crise de 2002. Autrement dit, les inégalités auraient augmenté pendant la première période correspondant à des années de croissance économique pour se tasser ensuite et particulièrement à partir de 2001.

La figure 3.4 permet d'apprécier les disparités des produits provinciaux par habitants entre 1993 et 2002. On peut considérer qu'entre 1998 et 2000 l'Argentine offre le même style de régime de croissance, même si les années 1999 et 2000 ont été moins favorables que les précédentes. Entre 2000 et 2002, la crise produit ses effets. Même si la tendance générale est à l'accroissement des écarts, le groupe central des provinces dont le produit par habitant est proche de la moyenne se maintient au cours de la décennie. Dans la partie supérieure, la Terre de Feu voit diminuer son produit par habitant et se trouve progressivement dépassée par la capitale fédérale. La fin de la promotion industrielle, que ne compensent ni l'activité énergétique ni le tourisme peut expliquer ce recul. L'accroissement de la production de la capitale fédérale est à nuancer, car en rapportant le produit total à la population résidente, on omet le fait que les travailleurs de la capitale fédérale sont nombreux à résider dans le grand Buenos Aires. Reste que l'attractivité de la capitale, et non pas seulement de la métropole se lit dans ces chiffres de concentration de la richesse produite. À l'autre extrémité de l'échelle, le groupe des provinces à faible produit par habitant s'enfoncé progressivement pendant toute la

FIG. 3.4 – Le produit provincial en Argentine



Sources : Ministère de l'économie. CEPAL. INDEC

décennie, laissant se creuser l'écart entre le groupe des provinces moyennes — Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba — et les provinces moins productives.

Les activités économiques s'implantant dans les provinces, en fonction de leurs avantages dans le nouveau modèle économique qui valorise davantage les ressources naturelles. Ainsi, même si la Pampa reste la grande région de production agricole, on voit s'affirmer de nouvelles activités dans les provinces périphériques, qui étaient précisément considérées comme d'un moindre niveau de développement dans les classifications officielles. C'est le cas en général des provinces productrices d'hydrocarbures, et tout particulièrement des provinces de Patagonie où se trouvent les principales réserves, mais aussi des projets miniers dans la Cordillère des Andes (province de Catamarca), de la production viticole d'exportation qui déborde la province de Mendoza vers le Nord (province de San Juan) et le Sud (provinces de Neuquén et de Rio Negro), mais qui touche aussi des régions traditionnelles de production progressivement modernisées comme le secteur de Cafayate dans la province de Salta.

Pour ces activités la crise et la dévaluation marque un point d'inflexion qui relance les activités exportatrices, et fait jouer au tourisme international un rôle croissant, avec toujours une priorité aux espaces périphériques, dont le capital paysager est plus attractif. Seule l'activité énergétique ne participe pas de cette reprise car l'État argentin limite les exportations pour assurer — sans y parvenir — l'alimentation de la demande nationale. Les grands centres urbains connaissent une évolution inverse. À l'exception de Buenos Aires, où se sont maintenus les services aux entreprises et l'emploi public, ils ont été durement affectés par la désindustrialisation, puis par l'explosion de la pauvreté avant de retrouver une base économique et une demande pour des industries et des ateliers locaux.

Antonio Daher interprète l'évolution économique des régions chiliennes en opposant ce qu'il appelle les « régions-commodities », dont l'économie repose exclusivement ou presque sur l'exploitation des matières premières, des régions urbaines, à l'économie plus diversifiée, mais qui ont davantage souffert des mutations économiques et enfin une « capitale sous-mondiale », à l'économie plus diversifiée, mais également plus fragile. Le schéma est un peu plus complexe pour l'Argentine car la composition des activités économiques est plus diversifiée. Il existe également une forte différenciation interne aux territoires provinciaux qui peuvent se subdiviser en sous régions, avec des modes particuliers de mise en

valeur (Velut [173])

Ces évolutions parallèles mais distinctes laissent pourtant en suspens deux questions essentielles. D'une part, elles amènent à renforcer l'idée de la nécessité de régulation ou de pilotage pour répondre aux problèmes soulevés par le développement mondialisé, en particulier traiter le problème des inégalités sociales et spatiales, les questions environnementales et l'exposition au risque systémique, conséquence de la fragilité intrinsèque du modèle de développement. D'autre part, elles posent la question de l'échelle de cette régulation entre la part des territoires locaux et régionaux, renforcés ou non par des mesures de décentralisation, le rôle des espaces supranationaux et, en fin de compte, le rôle à jouer par les États dans ce pilotage des dynamiques territoriales.



## Chapitre 4

# Une intégration continentale incomplète

L'idée d'intégration latino-américaine n'est pas neuve ; tout comme les insuffisances de sa réalisation. On a coutume de la faire remonter à Simón Bolívar et au Congrès de Panama ce rêve d'intégration dont se réclame aujourd'hui le président Hugo Chávez. Elle est redevenue un thème fort des agendas politique et économique des nations latino-américaines pendant les années 1990 à partir de la création du MERCOSUR par l'Argentine, le Brésil, l'Uruguay et le Paraguay, par le traité d'Asunción (1991) auquel se sont associés la Bolivie et le Chili (1996), puis les autres pays andins (2003-2004). L'intégration commerciale se voit aussi dans le renouveau de la Communauté andine des Nations (CAN) et l'entrée en vigueur du libre-échange entre Mexique et États-Unis le 1<sup>er</sup> janvier 1994 dans l'ALENA.

Ces grands ensembles géoéconomiques sont présentés comme de nouveaux territoires de développement, tirant un meilleur parti des ressources disponibles et des complémentarités entre leurs membres et ayant vocation à englober progressivement toute l'Amérique du Sud. Toutefois, leur consolidation n'a pas été aussi facile que la relance du début de la décennie l'avait laissé penser. Ils n'ont pas entièrement fait tomber les tensions géopolitiques entre les États membres, que divisent des passifs historiques parfois lourds, et qui peuvent entrer en concurrence pour l'accès aux ressources nécessaires à leur développement. L'existence d'initiatives concurrentes comme l'ALCA des États-Unis et l'ALBA du président



Chávez<sup>1</sup> compliquent encore le jeu.

## 4.1 Les limites du volontarisme

Une incertitude fondamentale pèse dès l'origine sur ces initiatives d'intégration continentale, dont on ne sait si elles doivent faciliter les relations commerciales entre les pays d'un même sous-ensemble ou participer du libre-échange généralisé, soit dans le cadre d'accords mondiaux multilatéraux, tels que les portent l'OMC soit par des traités bi-latéraux d'échange ou d'association. Au milieu de la décennie, un document de la CEPAL baptisa *régionalisme ouvert* cette modalité d'intégration entre les nations combinant l'intégration « de fait », résultant de la déréglementation, de la diminution des barrières douanières et de l'interpénétration des économies à l'initiative des entreprises et d'autre part l'intégration politique entre les États. Le premier volet est donc une intégration commerciale à l'économie mondiale et à ses flux, la seconde une intégration politique qui, dans la première moitié de la décennie, s'inscrivait encore dans la dimension sous-continentale. « Ce qui différencie le régionalisme ouvert de l'ouverture et de la promotion indiscriminée des exportations est qu'il comprend une dimension préférentielle, inscrite dans les accords d'intégration et renforcée par la proximité géographique et l'affinité culturelle entre les pays de la région »[44]. On peut penser que ce texte poursuivait une réalité fuyante, ou essayait de reconstituer une cohérence qui n'existait pas, se raccrochant faute de mieux à l'« affinité culturelle ».

Les accords d'intégration ayant précédé — pour le Brésil et l'Argentine — les politiques systématique d'ouverture à la mondialisation, devenues les bases de la croissance économique, une cohérence devait être reconstruite. D'une certaine façon, le Chili qui avait déjà entamé son processus d'ouverture internationale fut conséquent en s'associant au MERCOSUR sans en devenir membre à part entière. Ou plus exactement, la politique étrangère resta subordonnée aux intérêts commerciaux, contrairement à l'Argentine qui démontrait une plus grande dose de volontarisme en prétendant rendre compatible l'intégration commerciale avec le Brésil et l'ouverture internationale.

---

<sup>1</sup>Le jeu de mots ALCA/ALBA (l'aube) montre l'importance de la parole politique dans ces questions d'intégration.

Quinze ans après le traité d'Asunción, force est de constater que l'intégration mercosulienne est loin d'avoir tenu les promesses de ses débuts. L'instabilité des dispositifs est un premier signe de cette incertitude. Comme le montre la carte 4.1, les États jouent sur la multi-appartenance, et pratiquent des renversements d'alliances commerciales. Ainsi, le Chili, qui était l'un des membres fondateurs de la CAN, en est sorti en 1976 car la politique économique de la dictature n'était pas compatible avec le protectionnisme de l'union commerciale. Mais en 2006, il a annoncé son retour comme membre associé, sans fixer de date pour son réintégration complète. Il est donc en 2007 associé à la CAN et au MERCOSUR, tout en ayant signé des accords de libre-échange avec plusieurs partenaires commerciaux, et un traité d'association avec l'Union Européenne. Cette attitude jugée opportuniste fait dire parfois que le Chili agit comme véritable caméléon diplomatique prenant au gré des circonstances la couleur qui lui convient. On peut aussi l'interpréter en considérant que le Chili assume progressivement les responsabilités internationales correspondant à son statut de pays émergent, bien plus prospère que ses voisins du Nord, avec lesquels il doit aborder nombre de questions délicates, telles que les frontières, les migrations de population, l'énergie et la gestion des ressources en eau. Inversement, le Venezuela est sorti de la CAN, sous prétexte que les États membres s'alignaient sur les États Unis, pour demander son entrée dans le MERCOSUR en 2006. Celle-ci a été acceptée par les présidents, mais doit encore être ratifiée par les parlements.

Dans le cas du MERCOSUR, l'intention initiale était de dépasser l'intégration commerciale, pour favoriser une intégration politique, sociale et environnementale, principalement entre les rivaux de toujours, le Brésil et l'Argentine. Le premier accord entre les présidents faisait de la continuité démocratique dans chacun des membres du groupe une condition indispensable à leur participation, volonté qui se traduisit par un protocole international et qui amena le Brésil et l'Argentine à intervenir dans la crise politique du Paraguay en 1999. Le MERCOSUR s'est construit avec pour référence l'Union européenne dont les institutions ont été imitées, avec la création d'un parlement du Mercosur et de diverses institutions. Il y fut même question d'unification monétaire et de politiques industrielles actives, qui eurent un début de réalisation avec les accords sur l'industrie automobile.



Carte 4.1: Les intégrations en 2007

Pourtant, l'intégration latino-américaine est loin de suivre le modèle européen. Plus généralement le terme d'intégration recouvre des volontés et des réalités très diverses. C'est évident pour l'ALENA du fait des déséquilibres entre les partenaires, des différentiels de coût de la main d'œuvre entre le Mexique et ses associés du Nord, ainsi que sur l'intérêt des États-Unis à s'assurer l'accès aux hydrocarbures de ses voisins. D'ores et déjà les réseaux d'hydrocarbures d'Amérique du Nord sont interconnectés, mais c'est bien évidemment pour amener du gaz et du pétrole vers les États-Unis (Faucher et Martin-Brûlé [74]) et non pas pour assurer la sécurité énergétique du Mexique.

Pour le MERCOSUR, le déséquilibre existe également entre les deux « grands »<sup>2</sup> et les « petits ». Les institutions ont justement été conçues pour compenser ces inégalités, en donnant en principe le même poids à chacun des membres. Mais l'absence de coordination macro-économique entre les participants, est devenue patente lors de la dévaluation brésilienne de 1999, mettant l'Argentine en position difficile, et symétriquement par la situation actuelle de sous-évaluation relative de la monnaie argentine par rapport à un *real* brésilien fort.

Ayant des profils productifs similaires et se spécialisant dans l'exportation des biens primaires faiblement transformés, les nations n'ont que peu à échanger. Le Brésil achète principalement en Argentine du blé et lui vend des produits industriels. Toutefois, comme le fait remarquer Claudio Jedlicki, même si le MERCOSUR a été conçu dans les années 1980 lorsque les politiques d'industrialisation étaient encore à l'ordre du jour, sa mise en place s'est faite au moment où les pays partenaires abandonnaient la protection des industries nationales pour se réorienter vers l'exportation de matières premières [106]. Il s'agit donc d'une intégration bien différente de celle des années 1960, dont la CAN est issue, et qui recherchait par la complémentarité entre les pays à tirer parti des économies d'échelle sur des marchés élargis au bloc et protégés de la concurrence internationale (Cunill [58]). Il ne faut donc pas s'étonner de la faiblesse de l'intégration commerciale : pour la CAN comme pour le MERCOSUR le taux d'intégration<sup>3</sup> culmine à environ 20% vers 2000.

---

<sup>2</sup>Dont l'un est trois fois plus grand que l'autre pour la surface, quatre fois pour le PIB et cinq fois pour la population.

<sup>3</sup>Part des échanges commerciaux entre les pays membres dans le total de leurs échanges commerciaux.

Pourtant les institutions politiques du Mercosur se sont étoffées avec la création d'un secrétariat permanent, occupé par l'ancien président argentin Eduardo Duhalde, et d'un parlement formé par la réunion des parlements nationaux, ainsi que de mécanismes juridiques de formation de normes *mercosuliennes* . . . qui ne sont pas transférées dans les législations nationales. Cette construction ne montre pas la progression dans les faits de l'intégration entre les nations, dans le sens invoqué de façon utopique par Toni Negri et Giuseppe Cocco qui voyaient dans la conjonction entre Venezuela, Brésil et Argentine un moyen de réinventer un développement propre par l'interdépendance [126]. Bien au contraire, ce sont des conflits frontaliers ont éclaté entre l'Argentine et l'Uruguay à propos de l'installation d'usines de pâtes à papier à Fray Bentos (Alvarado et Reboratti [4]), entre le Chili et l'Argentine à propos des livraisons de gaz argentin, entre le Brésil et la Bolivie suite à la nationalisation de l'industrie pétrolière par le président Morales.

Quelles intégrations pour l'Amérique latine ? se demandait Jean Revel-Mouroz dans un texte paru en 1994 [147]. En 2007, la question n'a toujours pas trouvé de réponse, et il n'est même pas certain qu'on se la pose encore. L'intégration économique par l'unification des marchés ne s'est pas faite. Il subsiste des barrières tarifaires et non tarifaires, notamment sanitaires, qui sont indispensables pour que les pays puissent exporter sur les marchés internationaux. Les progrès institutionnels réalisés par ces unions sont loin d'assurer l'homogénéisation des marchés, comme cela s'est produit en Europe. L'intégration politique entre les États est instable. La diplomatie latino-américaine est active, les relations entre les présidents Hugo Chávez, Lula, Néstor Kirchner, Evo Morales semblent excellentes, et bonnes avec Michelle Bachelet et Tabaré Vázquez mais ces alliances sont changeantes. Elles n'excluent pas des moments de tensions ou des affrontements plus ou moins ouverts, en particulier pour l'accès aux ressources énergétiques boliviennes. Sur le terrain local, les rapprochements entre les nations sont également entravés par des systèmes institutionnelles et décisionnels très différents. C'est notamment le cas dans le domaine de l'environnement ou de la coopération décentralisée, pour lesquels chaque pays a son propre dispositif, pas nécessairement compatible avec celui de ses voisins. Ainsi, Argentine et Chili ont renoncé à proposer à l'UNESCO la création d'un périmètre MAB binational entre Osorno et Bariloche. Il s'agit pourtant d'une éco-région commune au deux pays, celle de la forêt validivienne, qui domine au Chili et s'étend sur le versant argentin des

Andes. Les deux pays ont des parcs nationaux en situation frontalière qui auraient pu servir de zones nucléaires à la zone MAB. Toutefois, il a paru trop complexe de préparer un document unique pour la présentation à l'UNESCO.

Reste les initiatives des acteurs, particulièrement les acteurs économiques et les gouvernements locaux, qui dessinent leurs propres territoires d'intégration à la faveur d'un contexte plus favorable aux échanges, mais dans des espaces qui d'une part ne coïncident pas avec celui des grands ensembles, et d'autre part qui ne sont pas associés à des projets de développement intégrateurs.

## 4.2 Acteurs et réseaux

Les progrès de l'intégration ne doivent pas seulement se lire dans le commerce ni dans ce qu'Olivier Dabène baptise joliment le «régionalisme cérémoniel» [60], celui des sommets présidentiels et des déclarations de principe, ni sans doute dans la construction en trompe l'œil d'institutions inopérantes. Il y a eu en Argentine et au Brésil une certaine relève par les entreprises, les gouvernements locaux et la société civile qui ont joué la carte de l'intégration avec des initiatives propres. Chacune de ces initiatives possède son propre ancrage territorial qui ne coïncide pas nécessairement avec l'espace de l'intégration mercosulienne, qui s'étend théoriquement de la frontière franco-brésilienne sur l'Oyapock à Ushuaia. Je prends à titre d'illustration le réseau *Mercociudades* des municipalités, c'est-à-dire une initiative émanant des gouvernements locaux, et la question énergétique portée au contraire par les entreprises privées.

### 4.2.1 Les acteurs locaux : le réseau Mercociudades

Les municipalités se sont regroupées dans l'association *mercociudades*, qui déborde largement sur les pays associés. Constitué à l'image du réseau Eurocities, *mercociudades* a été fondé en 1995 à Asunción à l'initiative de l'association des villes capitales ibéro-américaines. Elle reprend certains principes de Eurocities, comme un nombre minimal d'habitants d'abord fixé à 200 000<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup>Sur les réseaux de villes en Europe, on peut se reporter à Perulli et al. [132] qui montrent la multiplication de ces réseaux, sans toutefois se donner la peine de les cartographier.

Dix ans plus tard, Mercociudades comptait plus de 180 membres qui, en toute logique s'étendent aux pays associés (Carte 4.2). Le processus d'adhésion a été soutenu, avec une forte participation relative des petits pays (Uruguay et Paraguay) et des municipes de petite taille, le critère initial de population minimale ayant été assoupli.

La carte montre une concentration des adhérents dans un anneau elliptique appuyé sur Buenos Aires et São Paulo et comprenant Asunción, Porto Alegre et Montevideo, quatre ensembles métropolitains dont les municipes ont massivement adhéré à l'association. Une deuxième ellipse cerne cet anneau. Elle atteint Belo Horizonte vers le nord-est, Santiago et Valparaíso au sud-ouest, Salta et Jujuy au nord et Bahía Blanca au Sud. Cette distribution n'est pas la simple reproduction du réseau urbain du Cône Sud, qui est moins étoffé au Paraguay et en Uruguay. Elle recouvre largement l'axe São Paulo, mais le déborde.

Même si *mercociudades* se définit comme un réseau de villes, c'est en fait une association de gouvernements de municipes, et il y a des municipes sur tous les territoires. Autrement dit, il y a une plus forte propension à adhérer dans cet espace central où, sans doute, on se sent plus directement concerné par l'intégration régionale qu'en Amazonie ou en Patagonie. Quant aux membres péruviens et vénézuéliens, leur petit nombre marque bien qu'ils se sentent peu concernés par l'intégration du Cône Sud.

L'anneau central entoure un vide, centré sur la province de Misiones, appendice du territoire argentin entre Brésil, Paraguay et Uruguay, sur le cours moyen du Paraná, là où les frontières des quatre pays membres sont les plus proches. C'est aussi un espace relativement moins peuplé et qui constitue précisément l'un des espaces d'articulation du Mercosur du point de vue de la construction d'infrastructures routières et énergétiques et de l'aménagement des fleuves binationaux (Paraná et Uruguay). C'est là que se posent de délicates questions de gestion des ressources naturelles, notamment des eaux douces de l'aquifère Guaraní.

Le réseau fonctionne sur la base de groupes de travail sur les thèmes d'intérêt commun — planification stratégique, gestion municipale, aménagement urbain etc. — et constitue un système d'apprentissage réciproque entre les membres. Il participe donc de l'intégration par les territoires locaux, mais contribue aussi au renforcement des gouvernements locaux qui se lancent dans des opérations de relations internationales parallèlement aux diplomaties officielles. Il renforce aussi

l'idée que ce sont les villes qui doivent prendre en charge certains problèmes de développement, dans la mesure où la population et les investissements s'y concentrent. Rassemblant des élus locaux d'une part importante de la population des nations, MERCOCIUDADES ne manque pas de légitimité. Symétriquement, le *club des Mercociudades* offre une projection politique internationale aux élus locaux, qui peuvent capitaliser sur ces réseaux dans leurs propres circonscriptions.

Le réseau mercociudades, pensé comme le complément par les gouvernements locaux de l'intégration dans le MERCOSUR secrète donc sa propre géographie. Il marque également, comme en Europe, l'importance prise par les réseaux de villes, auxquelles il ne se limite pas. Le programme URB-AL, lancé en 1995 par la commission européenne, a financé la création de réseaux thématiques regroupant des municipes latino-américains et européens, pour échanger sur des questions d'intérêt commun et favoriser le transfert de *bonnes pratiques*. Il a été fortement suivi en Argentine au Chili et au Brésil du côté latino-américain, en Espagne, en Italie, en France et en Italie, du côté européen. Ces réseaux thématiques sortent à l'évidence du cadre du MERCOSUR mais poursuivent au fond les mêmes finalités que le réseau MERCOCIUDADES, et s'appuient sur les deux continents. Cette forme d'intégration dépasse donc largement les frontières du MERCOSUR.

Les thèmes de travail abordés par ces différents réseaux se recoupent largement. Ils facilitent donc la circulation des modèles de gestion locale entre gouvernements participants qui reprennent et adaptent les innovations de gestion d'autres membres. Cette transmission n'homogénéise pas nécessairement les pratiques de gestion, car chaque gouvernement local doit faire face à des contraintes et un contexte spécifiques, mais elle contribue à unifier le vocabulaire du gouvernement local.

#### **4.2.2 Acteurs privés et politiques nationales : l'énergie**

L'énergie est un domaine paradoxal dans lequel l'intégration matérielle entre les territoires a effectivement progressé dans les années 1990 alors qu'elle n'était pas un thème prioritaire pour le MERCOSUR, mais en revanche un thème ancien de coopération sectorielle. Les premières connexions entre réseaux électriques ont





Carte 4.2: Le réseau Mercociudades en 2007

TAB. 4.1 – Les consommations énergétiques en 2004

	Energie primaire Millions tep	Population Millions	PIB Millions USD	tep/1000 USD	tep/hab.
Brésil	187,7	187,6	604 855	0,310	1,009
Argentine	62,0	38,6	151 501	0,409	1,600
Chili	25,5	16,3	94 105	0,271	1,594
Venezuela	67,6	26,6	109 322	0,618	2,414
France	262,9	60	2 002,5	0,131	4,382
États-Unis	2 331,6	298	11 667,5	0,200	7,824
Chine	1 386,3	1 315	1 649,3	0,840	1,054

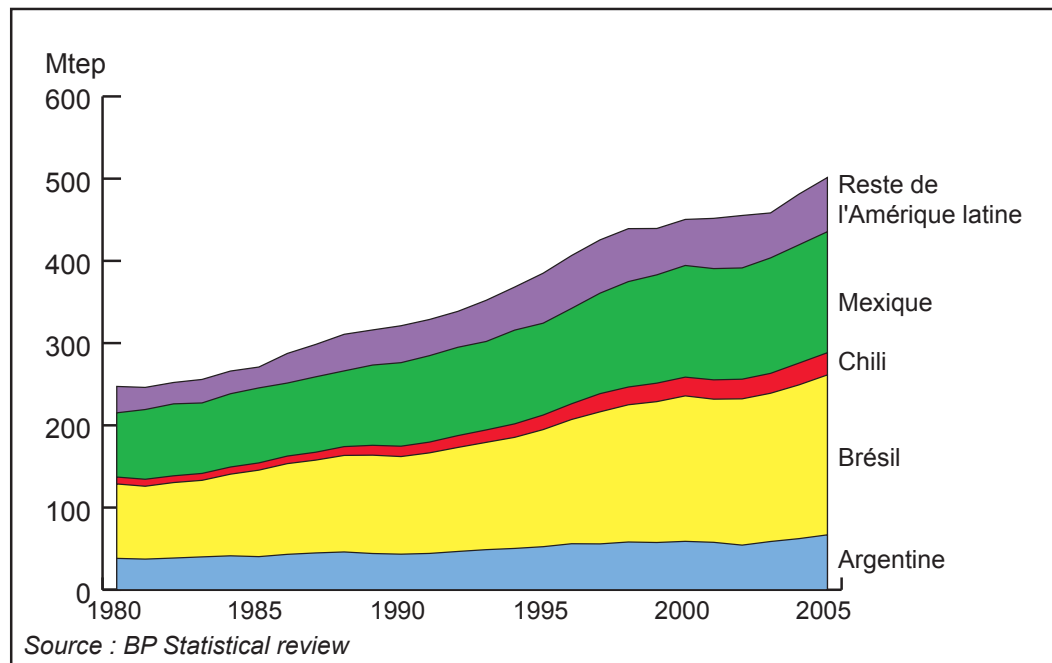
Source : BP Statistical review. tep = tonne équivalent pétrole.

été réalisées dans les années 1970 et avec la construction des barrages binationaux d'Itaipú (Brésil-Paraguay) et de Yaciretá (Argentine-Paraguay), alors même que d'un point de vue technique elles sont plus complexes que les interconnexions gazières du fait des différences entre les réseaux électriques. Les années 1990 ont été celles de l'interconnexion des réseaux gaziers entre l'Argentine, le Chili, le Brésil, la Bolivie et secondairement l'Uruguay et le Paraguay.

Pour des économies en croissance comme le Chili, l'Argentine et le Brésil l'enjeu est de disposer de ressources énergétiques suffisantes pour soutenir leurs économies qui présentent des profils énergivores pour des raisons sectorielles et politiques. Le poids des activités à forte demande énergétiques comme les mines, les besoins pour le transport à longue distance dans des pays très étendus sont deux éléments fondamentaux. D'autre part, les politiques visant à économiser l'énergie n'ont pas été suffisantes. L'efficacité énergétique est donc nettement plus faible que dans les pays du Nord, qui ont fait des efforts d'économie d'énergie dans les processus industriels et où les services de haut niveau correspondent à une part plus importante du PIB. Le tableau 4.1 souligne en particulier les besoins énergétiques relatifs du Chili.

Depuis 1980, la consommation d'énergie primaire de l'Amérique latine a doublé, passant de 250 à 500 millions de tep. Le Brésil et le Mexique sont les plus gros consommateurs, et l'accroissement de leur consommation a suivi la tendance d'ensemble. La consommation de l'Argentine a progressé un peu moins du fait

des crises économiques et de la désindustrialisation, avec en particulier un point d'inflexion en 2001-2002. En revanche la consommation d'énergie primaire du Chili est passé de 8 à 27 Millions de tep en un quart de siècle. C'est ce rapide changement qui rend le Chili particulièrement sensible à la question de l'approvisionnement énergétique. Pour tous les pays se pose la question de l'alimentation énergétique, soit à partir de sources nationales, soit latino-américaines, soit en s'approvisionnant sur les marchés mondiaux.



Carte 4.3: L'évolution de la consommation d'énergie en Amérique latine 1980-2005

Or l'Amérique latine dispose d'un potentiel énergétique diversifié, exploité depuis un siècle pour les hydrocarbures fossiles, et encore délaissé pour les énergies

alternatives qui offrent pourtant un remarquable potentiel<sup>5</sup>. Les contraintes techniques héritées privilégient l'usage des hydrocarbures fossiles, dont le Venezuela et le Mexique détiennent des réserves importantes, suivies par la Bolivie et l'Argentine. Avec la consolidation de l'ALENA, la production mexicaine s'est orientée vers les États-Unis avec la réalisation d'une série de gazoducs et d'oléoducs. En Amérique du Sud, les disponibilités en hydrocarbures fossiles sont suffisantes pour répondre aux besoins continentaux mais les réseaux énergétiques ne sont pas connectés.

Des gazoducs internationaux ont été construits dans les années 1990, qui se sont ajoutés aux réseaux nationaux existants. À la différence de ces derniers, conçus par des compagnies nationales pour intégrer les territoires, ils correspondent à des initiatives isolées qui n'ont pas eu pour but de créer un réseau énergétique continental mais de transporter le gaz depuis les principaux gisements vers des foyers de consommation. Ils viennent donc modifier des logiques territoriales et énergétiques lentement consolidées.

L'Argentine a misé dès les années 1950 sur le pétrole et le gaz naturel et construit des gazoducs joignant la région du Golfe de San Jorge (1949) et de Neuquén (1953) avec Buenos Aires. Elle a réalisé ensuite le gazoduc entre le Nord-ouest (province de Salta, 1960) et la capitale puis finalement le gazoduc San Martín depuis la Terre de Feu (1978). Ce modèle territorial aboutit à concentrer dans le grand Buenos Aires les principales activités de transformation des hydrocarbures, avec les raffineries de Buenos Aires et de La Plata, associé pour la seconde à un pôle pétrochimique. D'autres raffineries, plus petites, ont été installées près des gisements quand le pétrole était difficile à transporter — Lujan de Cuyo (province de Mendoza) et Campo Duran (province de Salta)- et d'autres pôles pétrochimiques ont été créés près d'autres centres de consommation portuaires — Rosario et Bahía Blanca. Dans un second temps, le développement de l'hydroélectricité s'est fait, pour des raisons techniques et géostratégiques, dans des périphéries et des espaces frontaliers : série de grands barrages sur le fleuve Limay au

---

<sup>5</sup>La zone de subduction des Andes est favorable pour la géothermie. Les régions arides d'altitude, qui n'ont presque jamais de couverture nuageuse sont des sites privilégiés pour l'installation de dispositifs solaires. La Patagonie est balayée par des vents qui pour l'instant ne sont véritablement utilisés que dans le remarquable parc éolien de la ville de Comodoro Rivadavia.



Carte 4.4: Les réseaux d'hydrocarbures

débouché de la cordillère des Andes, barrage binational Salto Grande sur le fleuve Uruguay et barrage binational de Yaciretá sur le Paraguay, avec l'installation de lignes à haute tension convergeant vers Buenos Aires. Finalement l'Argentine a bâti les deux centrales nucléaires d'Embalse (province de Córdoba) et d'Atucha (province de Buenos Aires). Dans cette logique, toutes les ressources énergétiques sont amenées de préférence vers Buenos Aires et le rivage industrialisé du Rio de la Plata, mais parallèlement la compagnie YPF vend ses carburants au même prix dans tout le territoire.

La libéralisation des marchés a introduit des modifications en permettant l'exportation d'énergie sans développer pour autant les réseaux internes. Le réseau électrique interconnecté ne couvre que les régions centrales alors que la Patagonie, pourtant productrice d'énergie, n'a été que partiellement reliée en mars 2006, quand le réseau a atteint Choele Choel dans la province de Rio Negro. La Patagonie australe reste encore isolée, dépendante de capacités locales de génération électrique. Faute de nouvelles lignes importantes, le système fonctionne aujourd'hui à la limite de sa capacité. Même dans les régions desservies, la surcharge et la vétusté des installations font courir un risque permanent de rupture des approvisionnements, en particulier dans les espaces ruraux qui ne sont pas prioritaires en cas d'incident technique ou de demande excédentaire, mais également dans le grand Buenos Aires où le réseau de distribution est vétuste.

Au Brésil, le pétrole a été découvert au début des années 1950 dans l'état de Bahia où il alimente un programme d'industrialisation sur place. Un terminal maritime d'importation fut construit entre Santos et Rio de Janeiro, à São Sebastião. Il dessert le pôle pétrochimique de Cubatão et plus largement les grands ensembles urbains et industriels du Sud-Est.

Dans les années 1970, pour soutenir sa croissance économique le Brésil a misé sur la diversification car on estime alors qu'il ne dispose pas de ressources d'hydrocarbures. Cette diversification passe par la construction de grands barrages, le développement du nucléaire et les plans de production d'éthanol pour les automobiles. Le premier programme bénéficie d'un formidable potentiel hydroélectrique, encore sous utilisé à ce jour, malgré la construction de grands barrages. Les plus grandes réalisations ont été faites aux marges du territoire : barrage géant d'Itaipu à la frontière du Paraguay qui fut, jusqu'à la mise en service des Trois-Gorges en Chine, le plus grand barrage hydroélectrique du monde, mais aussi les barrages

Tucuruí I et II sur l'Araguaia dans le Maranhão, qui alimentent une usine d'aluminium. Par ailleurs, des grands barrages ont été réalisés sur le São Francisco, dans les états de Bahia, Sergipe et Alagoas ainsi que dans la région centrale, dans les états de São Paulo, Goiás et Parana qui sont ceux où le potentiel hydroélectrique est le plus exploité : on a donc là une double logique d'utilisation des sites les plus favorables, même lointains, avec des projets industriels associés, combiné avec l'équipement des fleuves proches des grands centres de consommation. Toute la partie est du territoire, de la côte jusqu'à l'axe Belem Brasília est couverte par les interconnexions électriques qui joignent les sous systèmes du sud-est, du centre, du Nordeste et du bas Amazone (Théry et de Melo, [167]).

La production d'éthanol carburant a été relancée dans les dernières années et soutenu par le lancement d'automobiles pouvant utiliser indifféremment essence ou alcool — le gazole étant réservé pour le transport collectif ou de marchandises — ce qui permet de surmonter les méfiances des automobilistes qui, par le passé, n'étaient pas certains de pouvoir faire le plein de leur véhicule à alcool. La canne à sucre a ainsi couvert 15% des besoins en énergie primaire du pays en 2005, grâce à la progression des cultures et des usines de transformations. À l'heure actuelle, l'Etat de São Paulo produit 60% de la canne du Brésil, loin devant les régions traditionnelles de culture de canne du Nordeste, qui n'ont pas profité de ce débouché nouveau pour la Canne à sucre.

Ainsi, le développement énergétique brésilien peut viser l'autosuffisance et y parvient presque pour les combustibles liquides et la génération électrique, grâce principalement à l'équipement de la région centrale de Rio de Janeiro - São Paulo, à la fois consommatrice mais aussi productrice d'énergie, et cela d'autant plus que les principales découvertes pétrolières ont eu lieu au large de Rio de Janeiro et de Santos. Les parties les plus peuplées du territoire bénéficient de cette avancée grâce à la couverture par les réseaux, il y a donc un effet de redistribution à l'intérieur du pays. Enfin le Brésil dispose d'une centrale nucléaire à Angra dos Reís, à la limite entre les états de Rio de Janeiro et de São Paulo. Le programme initial comportait huit centrales, mais n'a pas été poursuivi.

La situation chilienne est plus simple que celle du Brésil et de l'Argentine, en raison d'une moindre taille du marché, mais l'étirement latitudinal du pays introduit une contrainte pour le transport de l'énergie. L'essentiel de l'énergie est importée, principalement sous forme de combustibles liquides et de pétrole brut

arrivant par voie maritime et par oléoduc. Ces ressources alimentent la région centrale au sens large, de Santiago à Puerto Montt, où se trouvent les raffineries principales de Concón (Valparaíso) et de Concepción, les centrales thermiques et les principaux barrages. La région centrale est desservie par le système électrique interconnecté. En revanche le Nord du pays et l'extrême Sud (régions d'Aysén et de Magellan) disposent de systèmes autonomes d'approvisionnement gazier et électrique, avec également des connexions avec l'Argentine.

Les réseaux énergétiques nationaux élaborés progressivement dans la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle ont été complétés par des connexions internationales, d'abord électriques puis gazières. Les premières ont été stimulées par la réalisation des grands barrages binationaux qui impliquaient des échanges de courant entre les pays partenaires. Elles sont justifiées par la possibilité de mieux utiliser le potentiel existant dans les différents pays partenaires. Il s'agit de réalisations plus complexes et coûteuses qu'il n'y paraît car les normes de distribution de courant ne sont pas unifiées et, de fait, elles sont encore peu nombreuses. Les barrages binationaux ont entériné la dépendance du Paraguay et de l'Uruguay face à leurs deux grands voisins, tout en leur donnant des ressources électriques.

Les connexions gazières ont d'abord concerné la liaison entre la Bolivie et l'Argentine, réalisée dès les années 1960, l'Argentine achetant du gaz bolivien. Dans les années 1990, des gazoducs transnationaux ont relié l'Argentine et le Chili dans différents secteurs de leur longue frontière : alimentation des régions minières au Nord depuis Salta et la Bolivie, grande région urbaine de Santiago alimentée depuis Mendoza et enfin, en Patagonie australe pour desservir une usine de méthanol à proximité de Punta Arenas. La plus grande réalisation a été la construction par Petrobras d'un gazoduc entre la Bolivie et São Paulo, sur une longueur de près de 3000 km. Ces réalisations ont été portées par des entreprises privées qui y voyaient le moyen de valoriser au mieux leur production de gaz, avec l'aval des États. Elles ont donné lieu à différents conflits environnementaux avec des organisations internationales, mais aussi locales, d'autant que les régions traversées n'ont pas toujours été alimentées par la nouvelle conduite. On voit ainsi, sur les routes reliant Salta à Antofagasta, que longent et croisent les gazoducs, circuler des camions de gaz pour alimenter les villages qui n'ont pas été reliés au gazoduc.

Ces infrastructures ont laissé penser que l'unification du marché du gaz et à terme celui de l'énergie allait se produire dans le Cône sud, plaçant successive-



ment l'Argentine, la Bolivie et enfin le Pérou en position de fournisseurs régionaux. D'ailleurs, de nombreux projets ont circulé pour transformer les connexions point à point existantes en élément d'un véritable réseau ou anneau énergétique capable de garantir la plus grande souplesse d'approvisionnement (carte 4.4 et Carrizo [39]). Ce système aurait comporté un grand anneau gazier allant de la Bolivie à São Paulo et à l'Argentine complété par la jonction entre Buenos et São Paulo via l'Uruguay. Il aurait assuré la plus grande flexibilité des approvisionnements en permettant l'alimentation depuis la Bolivie, la Patagonie, l'off-shore ou des terminaux maritimes et la distribution dans tout le Cône Sud<sup>6</sup>.

L'organisation qui en résulte déborde largement le périmètre initial du MERCOSUR, incluant très tôt le Chili et la Bolivie, et pouvant prochainement s'étendre au Pérou et au Venezuela. Le président Chávez a en effet proposé courant 2005 la construction du *gazoduc du Sud* alimentant l'Argentine et le Brésil à partir du gaz du Venezuela. S'étendant sur plus de 8000 km un tel gazoduc serait un non sens économique, dépassant largement la portée de ce type d'infrastructure, et scellant la dépendance énergétique du Brésil et de l'Argentine. Quant au Pérou, il pourrait également exporter vers le Chili ou le Brésil le gaz du gisement de Camisea dont il n'a pas l'usage pour son marché national. Les réseaux contournent le Paraguay, qui dispose d'une production électrique surabondante avec les barrages binationaux d'Itaipú et de Yaciretá, mais n'a ni ressources à proposer ni consommateurs intéressés à utiliser le gaz.

Toutefois, ces connexions ont posé des problèmes. Le 1<sup>er</sup> mai 2006 la Bolivie a nationalisé les hydrocarbures de son sous-sol, allant à l'encontre des intérêts de la Petrobras. L'Argentine a de son côté limité les exportations vers le Chili, coupant à plusieurs reprises l'alimentation des gazoducs. L'intégration incomplète, qui était une solution dans les années 1990, est devenue un problème qui pèse sur les relations entre les États et fait perdre leur crédibilité aux partenaires des pays voisins qui n'honorent pas leurs engagements.

Ces inconvénients, qui rendent peu attractive la proposition du gazoduc du Sud, lequel au fond reproduirait cet état de fait, témoignent aussi d'un défaut d'intégration. Si les conflits apparaissent c'est aussi par ce que chacun des États

---

<sup>6</sup>C'est au fond le modèle de l'Europe du Nord-Ouest dont le réseau permet l'alimentation en gaz depuis plusieurs sources — Algérie, Mer du Nord, Russie, terminaux maritimes — et la distribution en tout point du territoire de l'Union.

applique ses propres règles en toute souveraineté, sans consultation avec ses partenaires, que les mécanismes de solution de conflit n'existent pas, et que les systèmes nationaux de prix sont très différents. Les consommateurs argentins, particulièrement les consommateurs résidentiels, bénéficient de prix de l'énergie très bas par rapport aux pays voisins. C'est un moyen à la fois de garantir une certaine qualité de vie aux Argentins, directement indirectement par le faible coût énergétique pour la production de biens et leur transport et de donner aux industries un avantage comparatif.

Ainsi, pour garantir leur propre développement, les États se tournent vers les ressources nationales et les marchés mondiaux. Le Chili, qui ne dispose pas de ressources significatives d'hydrocarbures, construit un terminal gazier dans la baie de Quintero, près de Valparaíso et explore diverses possibilités à moyen terme, comme la construction d'une centrale nucléaire, l'édification de barrages hydro-électriques, les biocarburants, le solaire. Le Brésil développe sa production propre de pétrole et de gaz, accroît celle d'éthanol et envisage la reprise de son programme nucléaire. L'Argentine, qui doit faire face à une grave crise énergétique en raison du déclin de la production d'hydrocarbures et de la croissance de la demande, envisage également de relancer la construction de centrales nucléaires, l'exploration-production et les biocarburants.

Les très importants investissements réalisés pour connecter les réseaux de gaz dans le Cône sud ne sont donc pas allés jusqu'à l'intégration continentale. Sur le plan politique, les États ont repris la main quant à leurs politiques énergétiques qu'ils pensent à nouveau par rapport aux ressources et aux besoins de chacun des nations. De ce fait, les profils énergétiques devraient diverger, après une tendance générale à la « gazification » de l'énergie primaire. En contradiction avec les tendances à la libéralisation de la décennie passée, les États assument des décisions stratégiques et la planification à long terme de la fourniture d'énergie, ce qui les conduit aussi à considérer avec précaution l'intégration continentale. De ce fait, le gazoduc de 3000 km entre la Bolivie et le Brésil, pièce majeure du dispositif est inutilisé — sans doute temporairement. Quant aux liaisons entre la Bolivie et le Chili qui, au vu de la carte, seraient les plus faciles à réaliser et permettrait à la fois d'alimenter le Chili et d'envisager des exportations boliviennes par la mer, les tensions géopolitiques entre le Chili et la Bolivie les rendent inenvisageables. La construction du terminal gazier de Quintero permettra ainsi au Chili de ne plus

dépendre de l'Argentine mais de pouvoir importer du gaz de différents fournisseurs.

L'intégration énergétique incomplète conduit par conséquent à un recentrage sur les États, comme espaces de développement, d'aménagement et de planification, suivant des logiques qui dépassent les échelles locales et régionales. Ainsi, l'Argentine travaille à l'unification de son réseau électrique, avec la connexion entre le réseau principal et la Patagonie. Le Chili envisage aussi de relier les systèmes électrique du Nord et du Centre, ainsi que la réalisation d'une ligne à très haute tension entre les futurs barrages du Baker et le système électrique central. Ces liaisons internes et les terminaux maritimes d'importation sont privilégiés. Ainsi, plutôt que l'intégration des marchés énergétiques nationaux, les interconnexions ont abouti à renforcer les États comme instances principales de décision.

### **4.3 Chili et Argentine : les nations et l'intégration**

Quelles que soient les faiblesses d'une intégration incomplète, Argentine et Chili partage de fait un même espace, sur les façades océaniques du Cône Sud, une histoire commune, et une frontière de 5 200 km ponctuée par quarante-huit postes frontières permanents. C'est dire que avec ou sans le MERCOSUR et la CAN auxquels ils sont associés, ils partagent des problèmes, des ressources et des histoires communes.

#### **4.3.1 Des relations difficiles**

En Argentine comme au Chili, cette vérité n'est pas toujours admise. Les deux nations se pensent séparément : l'Argentine à partir du noyau de Buenos Aires et du Río de la Plata, le Chili à partir de Santiago et de la Vallée centrale. Pour l'Argentine, la province de Mendoza, la plus chilienne des provinces argentines, qui fit initialement partie de la capitainerie générale du Chili est un cas particulier jusqu'à son intégration au marché national par le chemin de fer la reliant à Buenos Aires. Dans les représentations du territoire chilien, la Cordillère est une barrière infranchissable faisant du Chili une île, ce que confirment des considérations biogéographiques sur l'endémisme chilien. L'opposition des systèmes politiques entre le fédéralisme argentine et le centralisme chilien complète le tableau. Pour les pères

de la patrie chilienne, le fédéralisme argentin était le symptôme de l'instabilité politique qu'ils voulaient éviter (Sagredo [157]). Pour les constitutionnalistes argentins comme Juan Bautista Alberdi [3], le modèle constitutionnel n'était pas à chercher dans la République autoritaire du Chili mais dans les Nations les plus éclairées d'Europe et d'Amérique du Nord.

Les tensions culminèrent à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle avec la conquête du Sud et la stabilisation de la frontière par le traité de 1882 (Grenier [94], Carrizo et Velut [38]) qui établit le principe selon lequel l'Argentine était tournée vers l'Atlantique et le Chili vers le Pacifique. Ce principe fut malgré tout difficile à appliquer sur un terrain assez peu connu, comme le relata quelques années plus tard Lucien Gallois [82] en s'appuyant sur les rapports de la commission de démarcation. Cette délimitation n'empêcha pas, bien au contraire, d'intenses relations entre les pays, particulièrement des migrations de population dans toute la Patagonie. La Patagonie argentine fut en grande partie peuplée par des Chiliens, particulièrement dans sa partie australe.

Les tensions géopolitiques culminèrent à propos de la frontière maritime sur le Canal de Beagle en 1978. La guerre fut évitée de justesse après la médiation du pape, mais il resta au Chili des terrains minés à proximité du détroit de Magellan. Lors de la montée des tensions, les travailleurs chiliens furent exclus des chantiers stratégiques d'YPF. En 1982 l'Argentine se lançait dans la malheureuse aventure des Malouines, et le Chili appuyait discrètement la campagne anglaise de reconquête de l'archipel. Les relations s'améliorèrent considérablement avec la démocratisation des deux pays, mais le rapprochement n'est pas complet pour autant.

La question des frontières est sensible. Dans les années 1990 le Chili et l'Argentine ont réglé des différends sur la partie sud de leur limite commune, notamment dans le secteur de la Lagune du Désert. La frontière maritime au Sud du Cap Horn (chilien) a également été définie après arbitrage. Ces décisions n'ont pas manqué d'attirer les critiques de petits groupes nationalistes qui, de part et d'autre, y voyait un renoncement à la souveraineté. Certains secteurs de la calotte glaciaire du *Campo de hielo Sud* ont fait l'objet des derniers traités en 1998. Cette définition des frontières, qui montre l'amélioration des relations entre les deux pays, a rendu plus facile la définition des points de passage. Un traité de complémentarité minière a permis l'exploitation des gisements situés à cheval sur la

frontière, notamment le démarrage du projet controversé Pascua Lama. Sans être excellentes, les relations sont donc bien meilleures que celles entre le Chili, la Bolivie et le Pérou, qui ne parviennent pas à solder le passif territorial de la Guerre du Pacifique. La Bolivie continue de réclamer un accès à la mer, que le Chili et le Pérou ne parviennent pas à lui offrir, malgré leurs protestations de bonne volonté.

La question de l'Antarctique reste un point de désaccord entre le Chili et l'Argentine. Les deux pays revendiquent la possession d'une partie de la péninsule Antarctique : le Chili réclame un secteur compris entre 53 et 90° de longitude ouest, recoupant le secteur revendiqué par l'Argentine entre 25 et 74° ouest. Bien que le traité antarctique de 1952 ait mis sous le boisseau les revendications territoriales sur ce continent, les deux pays conservent une attitude déterminée, jusque dans leurs délimitations territoriales : la province chilienne de l'Antarctique est une entité administrative de plein droit qui inclut également l'île de Navarino, au sud du canal de Beagle ; symétriquement, le nom complet de la province argentine de Terre de Feu est « province de Terre de Feu, îles de l'Atlantique sud et Antarctique ». Autrement dit, chacun entretient la fiction que son espace national se prolonge jusqu'au pôle sud. Les enjeux liés à cette projection ne se limitent pas à la mythologie territoriale : la péninsule Antarctique constitue l'un des points d'entrée privilégiés du continent, du fait de sa relative proximité des ports et des bases aériennes sud-américaines, et de conditions climatiques moins difficiles. Elle pourrait devenir un point d'appui pour l'exploitation économique de l'Antarctique et accueille déjà un tourisme international à la recherche de nouveaux horizons. Malgré la réelle embellie des années 1990, il n'est donc pas certain que les tensions frontalières soient écartées des rapports chiléno-argentins.

### **4.3.2 La frontière et les régions**

Les postes frontières autorisés sont relativement peu nombreux pour une frontière aussi longue, et inégalement répartis. Sur les quarante-huit postes habilités toute l'année, trentent se trouve dans les trois régions du sud (régions X, XII et XII correspondant aux provinces de Terre de Feu, Santa Cruz et Chubut), et neuf dans les régions du Nord (régions II et III, face aux provinces de Salta et de Jujuy). Cette répartition répond pour partie à des facteurs naturels : la Cordillère s'abaisse vers le Sud, devient plus facile à franchir. En revanche, les postes

frontières du Nord se trouve à des altitudes supérieures à 4000 mètres (Paso San Francisco, 4700 mètres), mais elle n'est pas enneigée. Dans la partie centrale, les passages sont élevés et les conditions climatiques difficiles. Dans le Sud comme dans le Nord, la densité de postes frontières correspond surtout à des relations plus intenses entre les deux pays. Les glaciers recouvrant les Andes imposent aux routes d'emprunter le versant argentin des Andes, et inversement, le passage en Terre de Feu argentine se fait nécessairement en territoire chilien puisque les eaux du détroit de Magellan sont chiliennes.

Dans les dernières années des postes frontières ont été habilités pour les le passage des gazoduc venant de l'Argentine et, tout dernièrement, un point de passage a été accordé au projet minier binational Pascua Lama. Dans les secteurs prioritaires les plus fréquentés les routes d'accès ont été améliorées. Mais la frontière est loin d'être devenue perméable.

Dans le Chili central, les postes frontières sont peu nombreux. Toutes les relations entre la région métropolitaine de Santiago et l'Argentine passent par le système douanier du *Cristo Redentor* ou des *Libertadores*, de loin le plus fréquenté, avec un franchissement de la frontière par un tunnel situé à 3200 mètres d'altitude. Lorsque ce passage surchargé est bloqué par les intempéries, ce qui arrive plusieurs fois par hiver, les camions doivent attendre ou faire un détour par le Sud — Paso Pehuenche — soit plus de 1000 km supplémentaire, dont l'accès au col par une route non asphaltée. Les régions VI (région du Libertador O'Higgins) et VIII (région du Bío Bío) — soit l'important foyer industriel de Concepción, n'ont pas de passage habilité. La région de Coquimbo (IV) ne dispose que du passage de Agua Negra, le plus élevé de tous à 4780 mètres d'altitude. Nombre de cols qui étaient utilisés à l'époque coloniale ne le sont plus, ou occasionnellement par des excursionnistes et les troupeaux.

Cette relative fermeture de la frontière chiléno - argentine est significative de la fragilité de la relation. Les points de passage autorisés aujourd'hui sont moins nombreux que ceux qui étaient utilisés au XIX<sup>e</sup> siècle : non seulement la route et les douanes imposent une sélection, mais il semble que les échanges de proximité soient aussi moins intenses<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup>Dans ses mémoires Vicente Pérez Rosales fournit plusieurs récits très intéressants de franchissement de la Cordillère entre la latitude de Talca et celle La Serena vers le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle [138]. Ils montrent comment pour les Chiliens comme pour les Argentins de la région andine, le

L'intégration continentale par les infrastructures, et particulièrement le projet IIRSA (*Iniciativa de integración regional sur americana*) lancé en 2000 lors d'un sommet des présidents à Brasília, sont encore à réaliser. Cette initiative identifie des corridors de transports multimodaux dits *bi-océaniques* entre le Pacifique et l'Atlantique. Pour l'Argentine et le Chili, le passage Mendoza-Santiago-Valparaíso qui prolonge la route nationale 7 en Argentine s'affirme dans les faits comme le corridor le plus fréquenté, sans disposer pour autant de bonnes conditions d'opérations. En 2006, le Chili et l'Argentine sont parvenus à un accord pour lancer un appel d'offres visant à rétablir un service ferroviaire par cet itinéraire, reprenant en grande partie le tracé existant mais abandonné. Cette renaissance du chemin de fer andin a été imaginée par une entreprise de Mendoza qui a réussi à convaincre les gouvernements de l'intérêt et de la fiabilité du projet, en mettant en avant les nécessités de l'intégration commerciale et les avantages de la voie ferrée. Si elle se réalise, cette voie doublera la capacité de transport, et permettra le passage même dans de mauvaises conditions climatiques qui interrompent le trafic routier. Toutefois, les États ne le financeront pas et il ne se fera que si les candidats à la construction et à l'opération estiment que sa rentabilité sera satisfaisante, ce qui n'est pas assuré.

L'autre itinéraire renforcé est celui du Nord, correspond au corridor du Tropic du Capricorne, franchissant la frontière aux postes de Sico et de Jama, et débouchant sur les ports d'Antofagasta et d'Iquique. L'amélioration des routes, avec le montée depuis la Quebrada de Humahuaca jusqu'aux cols est significative. Du côté argentin, cette liaison traverse les provinces de Salta et de Jujuy, mais s'ouvre ensuite sur le Paraguay, le Sud de la Bolivie et le centre-ouest du Brésil qui se trouvent ainsi mis en relation avec les ports chiliens. Enfin au sud, le détroit de Magellan et les passages associés ont été améliorés, mais ils ont surtout un intérêt local : la grande route internationale est ici maritime. Entre les deux, le passage Cardenal Samoré — entre Osorno et Bariloche — sert surtout au tourisme.

Argentine et Chili sont donc loin de former un ensemble unifié. Les pays restent très majoritairement polarisé par les capitales et, sur le versant argentin, les provinces dites « méditerranéennes » (c'est-à-dire à l'intérieur des terres), semi-arides et peu peuplées fonctionnent comme des coupures. Des régions binatio-

---

passage était chose courante, pour de multiples raisons, quels qu'en fussent les dangers.

nales se constituent pourtant, là où les passages sont les plus faciles (extrême Nord, Patagonie et corridor Valparaíso-Santiago-Mendoza). Quoique les relations et la proximité culturelle y soit ancienne, avec notamment des populations migrantes, établies de part et d'autre des frontières. Le grand axe du Cône sud identifié dans la *Géographie Universelle* [14] diffère de son modèle européen : les villes sont très éloignées les unes des autres, les relais urbains faibles lorsqu'on descend dans la hiérarchie, les passages frontaliers peu nombreux et leur franchissement est difficile : la Cordillère est loin d'être équipée comme le sont les Alpes en ouvrages d'art.

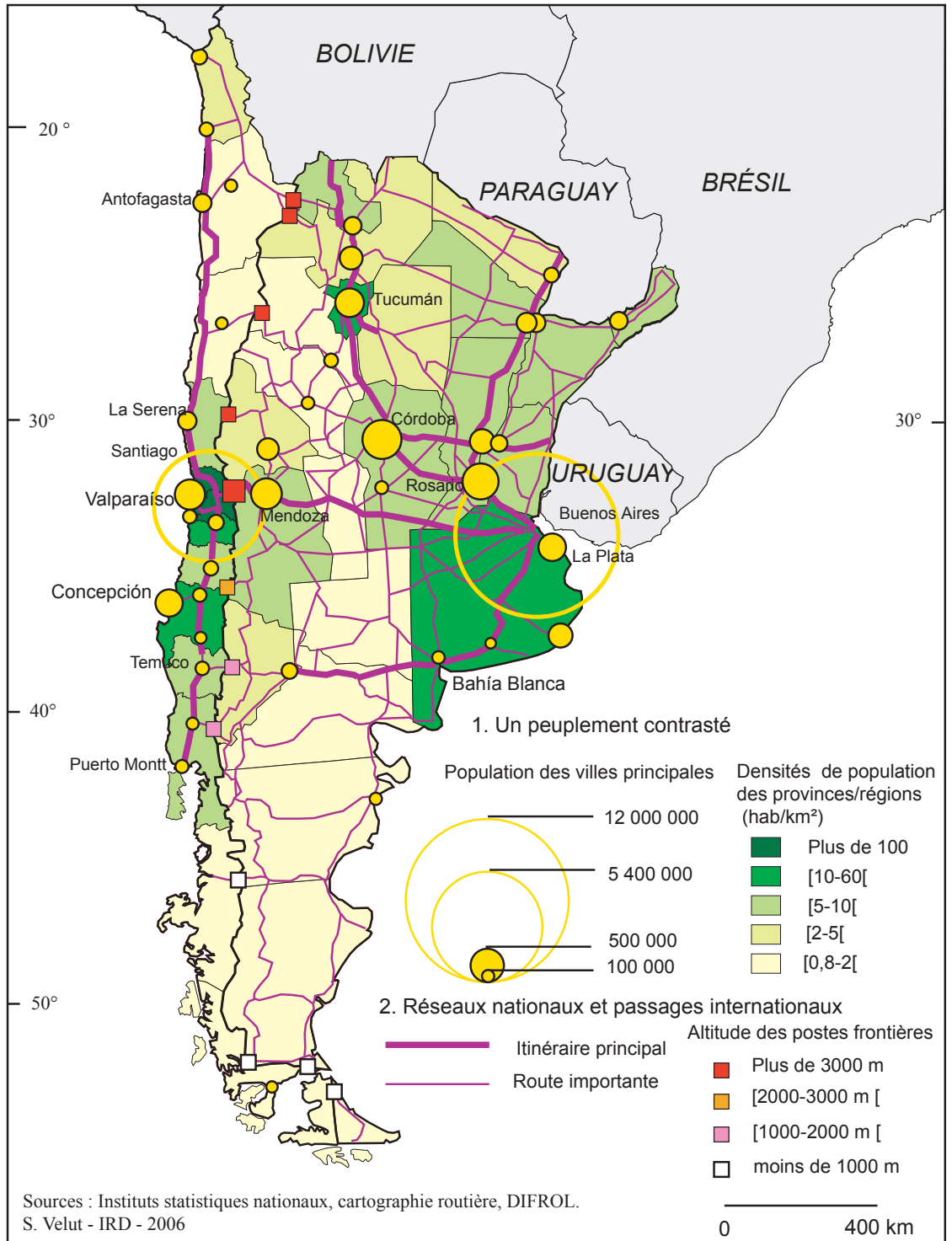
Si le grand ensemble ne constitue pas un territoire commun de développement, on n'en voit pas moins se former des régions binationales dans lesquelles les acteurs économiques savent jouer sur les potentialités différentes de part et d'autre de la frontière — autrement dit sur le défaut d'intégration. En Patagonie australe, par exemple, les compagnies pétrolières qui exploitent le gaz dans le sous-sol argentin l'exportent au Chili où l'entreprise chimique Methanex a trouvé de meilleures conditions d'installation (Carrizo et Velut [38]). Ces relations, qui se traduisent concrètement par la construction de gazoducs transfrontaliers, sont portées par des acteurs économiques puissants, amenant Rubén Zárata et Liliana Artesi à parler d'« intégration hégémonique » [180], c'est-à-dire portée par des acteurs extérieurs à la région, sans participation des populations locales et de leurs représentants. Ils rendent ce déficit démocratique responsable du sous-développement régional.

En effet, si les entreprises pétrolières disposent de moyens considérables qui leur permettent de faire fonctionner la région binationale comme un espace de production unique, il n'en va pas de même des autres acteurs. Or, l'activité pétrolière se traduit sinon par des problèmes environnementaux, du moins par une forte marque paysagère, dont la compatibilité avec les autres orientations du territoire, comme le tourisme de nature, ne sont pas assurés. Il s'agit également d'une activité qui demande de moins en moins de main d'œuvre en raison de gains de productivité et de l'épuisement des gisements<sup>8</sup> et qui, par conséquent laisse moins

---

<sup>8</sup>Du moins jusqu'à présent. Des nouvelles campagnes d'exploration pourraient faire remonter le niveau des réserves connues.





Carte 4.5: Chili et Argentine : organisation d'un espace binational

de revenus locaux. Au Chili la compagnie nationale ENAP a réduit son personnel. En Argentine, l'avancée de l'activité vers l'off-shore la fait passer du domaine provincial au domaine national, avec par conséquent des rentrées fiscales destinées à l'État fédéral et non plus aux provinces de Terre de Feu et de Santa Cruz.

La frontière est facile à franchir. Les points de passage y sont nombreux et facilement accessibles en toutes saisons. Les populations ont depuis longtemps fréquenté indifféremment les deux pays. L'isolement, la distance des capitales nationales a aussi favorisé les relations de proximité. La Patagonie australe constitue bien une de ces grandes régions, nouveaux espaces de développement renforcés par la mondialisation, hétérogènes mais fonctionnelles, dont la cohésion ne se limite pas à l'activité pétrolière et gazière. Elle comporte ses pôles mondialisés comme l'usine de Methanex, exportant directement vers l'Amérique du Nord, les quartiers portuaires de Punta Arenas où font relâche les navires de croisière en partance pour l'Antarctique, la ville de Calafate, point d'accès au glacier Perito Moreno, disposant de son propre aéroport international. Elle compte également des aires déprimées, comme la ville minière de Río Turbio (Argentine) construite pour l'exploitation du charbon, aujourd'hui en crise, et qui cherche à s'insérer dans les circuits touristiques. La protection de la biodiversité commence à y être envisagée de façon binationale, même si les décisions finales de protection sont locales et nationales<sup>9</sup>. Tous les acteurs ne profitent pas de cette intégration. Les petites entreprises touristiques, par exemple, ne bénéficient pas de conditions unifiées d'opération, ce qui rend plus complexe l'organisation de circuits binationaux.

L'intégration, qu'on l'observe sectoriellement ou territorialement, est donc loin d'être complète, mais les nations latino-américaines n'en entretiennent pas moins des relations permanentes, surtout lorsqu'une frontière commune les rapproche (et les sépare). L'intégration fonctionne en fait comme un scénario par rapport auquel les acteurs prennent position, profitant des décalages, faisant pression pour obtenir des modifications. Les grands ensembles géoéconomiques n'ont donc pas remplacé les espaces nationaux, régionaux et locaux comme territoires de développement. Il s'ajoutent aux niveaux existants, permettant aux acteurs qui

---

<sup>9</sup>C'est le cas des zones humides littorales de la façade atlantique, où l'importance du marnage laisse de très grands estrans, avec la baie de Saint Sébastien en Argentine (site Ramsar), l'estuaire de Río Gallegos (protégé en 2005) et la baie de Lomas au Chili.

en ont les moyens de jouer sur les différents tableaux. Certains se montrent capables de faire progresser les États dans le sens de l'intégration en créant leurs propres réseaux pour lesquels ils obtiennent un parrainage officiel, l'habilitation de points de passage. D'autres utilisent les ressources offertes par des voies de communications améliorées, ces échanges, sans pour autant être à l'origine de ces améliorations. L'intégration participe ainsi de la dynamique de création territoriale, sans créer pour autant un seul territoire unifié et englobant.

Elle a eu pour conséquence positive, et cela est sans doute trop peu soulignée, la diminution des tensions géostratégiques en Amérique latine. Depuis la guerre entre le Pérou et l'Équateur pour la Cordillère du Condor, en 1995, le continent n'a plus connu de conflits armés entre les États, alors même que la nationalisation des hydrocarbures de Bolivie, les différends sur la frontière nord du Chili, l'activisme vénézuélien, la guerre civile colombienne sont potentiellement déstabilisants. Le fait que les nations dominantes soient parvenues à gérer ces tensions est un fait positif, qui rend plus attractif le continent pour les investisseurs.

# Conclusion. Innovation territoriale et reproduction sociale

Le basculement d'un modèle de croissance centré sur les nations à un modèle mondialisé et territorialement différencié a pour conséquence la recomposition des territoires de développement. Elle répond aux modifications fonctionnelles, aux nouvelles logiques de localisation des activités, mais aussi à la volonté de recréer des espaces de gestion permettant de répondre, mieux qu'il n'était possible de le faire dans les territoires existants, à ce qui est identifié comme de nouvelles demandes sociales. Ces redéfinitions passe parfois par la formation de nouvelles mailles recoupant celles qui existent, mais elles comportent aussi les changements d'attributs des territoires existants.

On peut parler à leur propos de territoires de régulation (Benko et Lipietz [17]) ou de territoires de développement dans la mesure où ils sont censés contribuer à reprendre la main sur les évolutions spontanées, d'orienter les dynamiques territoriales. Pourqu'il en soit ainsi, un territoire de développement doit répondre à plusieurs caractéristiques. Il doit avoir un périmètre défini, même si la question des limites qui préoccupe beaucoup les administrations et les juristes, lesquels ont horreur du flou, n'est sans doute pas la plus importante. Il doit exister un système de prise de décision — ou de gouvernance — afin de pouvoir définir et valider un projet, valant *carte d'identité* pour le territoire considéré. Il doit enfin compter sur des moyens permettant de remplir les objectifs proposés. Toutes ces conditions ne sont pas toujours réunies : le point délicat est toujours la question de la gouvernance effective, ou du pilotage des systèmes territoriaux (Brunet [32]).

Ces nouveaux territoires de développement s'ajoutent aux territoires existants mais ne les remplacent pas. Ils se superposent au contraire aux unités politico-administratives existantes, donnant lieu à des « feuilletages » plus ou moins épais

ou, suivant le vocabulaire plus sophistiqué de Neil Brenner, à un « ré-échelonnement » du gouvernement [27]. La collusion, la reconnaissance explicite d'intérêts communs entre niveaux territoriaux est indispensable pour assurer une certaine cohérence aux actions de développement territorial et tirer parti des décisions prises aux différents niveaux.

Cela a pour conséquence l'interposition d'une série de niveaux scalaires entre le niveau mondial des grands réseaux et des firmes et le niveau local restreint au municipal. Les acteurs sociaux ne sont donc pas directement confrontés aux pôles extrêmes de la relation mondial-local, mais peuvent parcourir et mobiliser toute une gamme d'échelles, démultipliant ainsi ressources et recours, depuis le municipale ou le quartier jusqu'aux grands ensembles géoéconomiques. Cette multiplicité de scènes territoriales fait d'ailleurs problème par rapport à la définition de projets de territoires, car les acteurs dont la participation et le consensus sont indispensables à l'élaboration et à la validation des projets, dépassent constamment les limites des territoires qui leur sont proposés. La question n'est donc plus seulement la définition de périmètres mais la façon dont ils se coordonnent et dont les acteurs en jouent.

La création de nouveaux territoires se place à la jonction de trois facteurs principaux : les dynamiques spatiales, accélérées par la mondialisation, la transformation des territorialités, et enfin la géopolitique interne aux États et à leurs territoires qui les conduit à privilégier telle ou telle solution en fonction de son interaction avec les dispositions des acteurs. Il ne s'agit pas seulement de la création de nouveaux périmètres, même si redécoupage est fréquemment employé, mais également de donner aux territoires existants un contenu, des missions et des institutions différentes. Cela se fait au nom de la subsidiarité, c'est-à-dire le rapprochement entre l'échelle des problèmes perçus et celle des solutions à imaginer.

## **Les dynamiques spatiales**

Il ne fait pas de doute que les dynamiques spatiales se soient rapidement accélérées sous l'effet de la mondialisation. Celle-ci comporte l'ouverture des nations pour les activités des acteurs économiques mondiaux, qui trouvent en Amérique latine des espaces à mettre en valeur au sens où l'entendait déjà Pierre Denis [65], c'est-à-dire la réalisation d'une valeur marchande. La croissance écono-

mique de l'Amérique latine passe par cette valorisation plus poussée de ressources anciennes et nouvelles. Elle a pour conséquence des changements d'orientation productive, la réalisation d'infrastructures, des investissements importants qui restructurent les espaces productifs.

Des infrastructures sont réalisées pour permettre cette valorisation, l'exportation des productions, l'accès au marchés, le trafic portuaire. Au Chili comme en Argentine des systèmes de concessions routières et portuaires ont été mis en place pour réaliser plus rapidement que ne l'auraient fait des États désargentés les infrastructures nécessaires. Des routes, des gazoducs, des oléoducs ont été construits ou améliorés, non plus comme par le passé dans le but de renforcer la cohésion des territoires nationaux, mais au contraire de les ouvrir vers l'extérieur, de permettre le franchissement des obstacles naturels.

D'autre part, des ressources nouvelles sont rendues accessibles par un changement de *vision*, ou si l'on préfère les dispositifs culturels et normatifs qui qualifient les ressources territoriales. Les gisements de la frontière argentine-chilienne deviennent accessibles pour les compagnies minières grâce à l'accord minier entre les deux pays. Les territoires marginaux, de faible densité, peu productifs qui avaient justement été choisis pour la création de parcs naturels parce qu'ils n'intéressaient personne acquièrent soudain une valeur touristique, justifiant par exemple des projets hôteliers. La reconnaissance par l'UNESCO, à la demande des États, de sites patrimoniaux naturels et culturels, leur vaut également un label touristique. Censé se traduire par un plus fort niveau de protection, ce classement patrimonial entraîne de rapides changements d'usage qui pour certains vont dans le sens de la restauration du patrimoine visé, au risque de la muséification, pour d'autres de la dégradation.

Des régions peu accessibles comme la Patagonie attirent des groupes dont les effectifs croissent régulièrement, à la recherche de paysages réputés vierges, et que leur fréquentation contribue à modifier. Les espaces désertiques du *Norte Chico* chilien et du piémont andin argentin deviennent des sites privilégiés d'implantation d'observatoires internationaux. Au Chili, la région d'Aysén, fait l'objet de projets considérables de production d'hydro-électricité qu'il faudra, s'ils se réalisent, transporter sur plus de 2000 km pour rejoindre le réseau interconnecté chilien. Ces interventions suscitent l'opposition virulente de groupes voulant préserver le caractère peu transformée de la région, qui a déjà fait l'objet d'une mise en valeur

sans grandes précautions de la part des agriculteurs et des entreprises minières et forestières.

Ces dynamiques spontanées réorganisent les régions à partir de visées sectorielles, de la mobilisation de capitaux importants et de la mise en œuvre d'avancées technologiques dans différents domaines. Elles ne concernent pas uniquement les espaces pionniers, mais aussi les espaces d'occupation ancienne et consolidée, où les espaces productifs sont reconvertis, les infrastructures améliorées, les patrimoines classés. Ainsi, les espaces agricoles anciens sont gagnés par de nouvelles cultures (soja, vignobles, avocat etc.) qui s'avancent sur leurs marges, compromettant les équilibres environnementaux.

Le lien entre mondialisation et métropolisation est établi entre autres par les travaux de Carlos de Mattos [63] et des réseaux de recherche sur la mondialisation et le territoire [64]. Ces études mettent en avant l'utilisation de nouvelles technologies de l'information, les modifications des systèmes transports et le transfert des responsabilités de production de l'espace urbain du secteur public au secteur privé qui ont pour conséquence une évolution des activités et de leur implantation dans la ville, mais aussi un étalement métropolitain marqué. Santiago du Chili passe ainsi du statut de capitale nationale macrocéphale, à celui de ville mondiale de second rang. Sa croissance démographique en fait le centre d'une région métropolitaine, dépassant les limites administratives de la région métropolitaine. Un organisme urbain complexe, métropolitain et polycentrique s'étend désormais jusqu'à la région de Valparaíso et englobe progressivement l'agglomération de Viña del Mar-Valparaíso grâce à l'amélioration des infrastructures routières qui ont facilité l'urbanisation à distance du centre. En Argentine, l'organisme nationale de statistiques, fait passer la définition du grand Buenos Aires de dix-neuf à vingt-quatre communes, prenant acte de l'extension fonctionnelle de la capitale. Le train à grande vitesse entre projet entre Buenos Aires et Rosario aurait aussi pour conséquence de structurer un grand axe métropolitain parallèle au Paraná, passant par San Nicolás et Zárate.

On peut faire l'hypothèse que cet étalement métropolitain tend à se généraliser aux villes secondaires, où jouent les mêmes facteurs de reconfiguration des systèmes de transport, prédominance des acteurs privés et faiblesse des régulations publiques. Les principales agglomérations — Viña del Mar-Valparaíso, Concepción, Antofagasta, Córdoba, Rosario, Mendoza — rentrent non seulement

dans cette logique d'expansion spatiale hétérogène, mais sont également pensées comme des points d'articulation des réseaux mondiaux. Cette articulation est plus limitée et spécialisée que pour les capitales, mais elle comprend aussi l'installation d'objets spatiaux caractéristiques, tels que des centres de congrès, des grands hôtels, des parcs technologiques, des ports rapides (Mosovich [122], Arenas [7], Romero et Vásquez [155]).

Cette extension métropolitaine est l'un des facteurs principaux de changement d'usage du sol, mais également d'accroissement des déplacements, de consommation énergétique et de pression sur les ressources naturelles. La coordination ou le gouvernement métropolitain apparaissent donc comme une évidente nécessité pour l'Argentine comme pour le Chili, mais ils sont pour le moment inexistantes. Buenos Aires, capitale fédérale, fonctionne en ignorant les municipes voisins, qui font partie de la province. La coordination entre Rosario et les municipes de l'aire métropolitaine a avorté sous la pression des autorités provinciales. Au Chili, le gouvernement de la région métropolitaine de Santiago n'est pas coordonné avec les municipes, et moins encore avec les régions voisines, mais fonctionne sur le principe du partage des compétences.

Les préceptes du développement dit local visent à déclencher des dynamiques de (ré)investissement par le secteur productif, en préconisant de les orienter dans le sens d'un *bien commun*. Ils se trouvent pris entre la recherche de la spécialisation territoriale et la nécessaire diversité. En effet, sur le plan pragmatique, la spécialisation est avantageuse. Elle permet d'attribuer à un territoire des caractéristiques bien définies, penser son aménagement en conséquence et jouer sur son identité tant vers les acteurs extérieurs que vers les populations locales. C'est le cas de certains territoires consolidés, comme Mendoza et ses vignobles, qui non seulement marquent le paysage, mais ont structuré la société locale, ses hiérarchies, ses valeurs, ses systèmes d'apprentissage et de recherche. De même, les petites villes de la province de la Pampa argentine sont des agro-villes, dont les activités et les identités s'organisent à partir de la grande agriculture. Mais avec la mondialisation, ces spécialisations peuvent rapidement changer : dans les cas cités, elle a amené un renforcement des spécialisations existantes, et même l'extension des périmètres. Elle a consolidé les profils productifs. Dans d'autres cas, ces spécialisations sont remises en cause, ce qui déséquilibre tout un système de reproduction sociale et territoriale.



Toutefois, les spécialisations économiques ne sont pas nécessairement durables — c'est même plutôt le contraire qui est le cas général, et surtout dans le cas des pays émergents. La diversité est aussi une nécessité pour diminuer la vulnérabilité du développement économique. Des activités différenciées, qui se complètent les unes et les autres et qui ne passent pas par les mêmes cycles sont souhaitables. Il existe des complémentarités bien connues entre le tourisme et l'agriculture lorsque les producteurs sont capables d'offrir des produits ayant une certaine typicité de terroir, ou entre le tourisme et la pêche artisanale, même si ces complémentarités ne sont pas toujours systématiquement exploitées et valorisées. Cette nécessité impose des aménagements matériels favorisant les usages multiples des espaces et elle est plus délicate à transformer en discours identitaire.

## Les territorialités

Ces dynamiques des espaces productifs signalent un changement plus général des pratiques sociales, c'est-à-dire des territorialités, qui se trouvent en décalage avec les périmètres de gestion. De ce fait, il n'y a plus de coïncidence entre les territoires vécus des groupes sociaux, les circonscriptions de gestion et les espaces fonctionnels. La recomposition de territoires de développement vise à retrouver cette cohérence, en fabriquant si nécessaire des territoires. La mondialisation est bien souvent perçue comme une *dé-territorialisation* dans la mesure où elle fait intervenir à toutes les échelles des acteurs venus d'ailleurs, qui bien souvent sont porteurs des plus fortes dynamiques.

Cette déstructuration nourrit les demandes pour une ré-invention territoriale, visant à reconstruire une identité à partir de symboles matériels et immatériels pour donner sa cohérence à un projet de développement, et signification à une identité collective. De fait, les *projets de territoires* jouent beaucoup sur cette reconstruction, à partir de l'élaboration de discours néo-identitaires, qui réemploient de façon différenciée des contenus naturels et historiques afin de redonner corps et sens à des régions en pleine transformation. C'est le cas en particulier des discours patrimoniaux, appropriés localement par les acteurs sociaux, locaux ou non, qui y cherchent un fondement à leur pouvoir (Jacquot [104]).

Le libéralisme économique aboutit dans sa phase actuelle à l'accroissement des inégalités de revenus puisque les acteurs économiques sont sélectifs et que

les dispositifs de redistribution par l'impôt, entre les individus comme entre les territoires, sont discrédités. Ces différenciations sociales rendent illusoire l'idée de constituer des territoires homogènes, comme avait prétendu le faire le régime militaire dans les années 1980 en doublant le nombre de communes de l'agglomération de Santiago (Hidalgo [102]), pour constituer des territoires de gestion plus petits et socialement homogènes grâce au déplacement préalable des populations indésirables.

Pourtant les tensions sociales sont jugées difficilement supportables, non seulement lorsqu'elles ont pour conséquence l'insécurité des biens et des personnes, mais aussi, de façon plus subtile l'augmentation des conflits entre des groupes également légitimes. En effet, si les atteintes aux droits de propriété sont justiciables de l'intervention des forces de l'ordre, il n'en va pas de même lorsque s'affrontent des groupes aux visions opposées mais également légitimes. Ainsi les tenants de la construction des barrages d'Aysén et les opposants tiennent des discours également valides, l'un sur la nécessité de produire davantage d'énergie pour le pays, l'autre sur l'intérêt mondial de la région pour la biodiversité, deux arguments incompatibles mais tous deux recevables. De même, la fréquentation de la Quebrada de Humahuaca par des touristes qui généralement n'y séjournent pas mais se contentent de prendre des photos et de laisser des déchets, nourrit le malaise de populations locales vis-à-vis de ceux qu'ils appellent les *envahisseurs*. Les achats de terre, alors que les droits fonciers ne sont pas assurés, fait intervenir de nouveaux acteurs sur les marchés touristiques, ce qui est à l'origine de multiples conflits. Cela étant, les populations locales, les touristes internationaux et les entrepreneurs du tourisme qui cherchent à acheter des terres peuvent les uns comme les autres plaider le bien fondé de leurs pratiques.

Ces conflits sociaux et territoriaux peuvent se lire à plusieurs niveaux. Sur un premier plan, ils donnent généralement lieu à la formation d'instances de médiation censées rapprocher les points de vue, avec ou sans la présence d'une autorité supérieure (le gouvernement régional, l'État) supposée neutre. C'est l'une des multiples formes de la *participation*. Ces assemblées visent à rendre compatibles des territorialités différentes par l'élaboration de projets de territoires englobants. Elles ont l'avantage pragmatique de faciliter l'explicitation des positions de manière et la reconnaissance des forces en présence, ce qui peut permettre de trouver des points d'accord par diverses méthodes d'ingénierie socio-territoriale. Elles

présentent l'inconvénient de ne pas garantir la représentation de tous les acteurs intéressés dans les évolutions des territoires : si les habitants d'un site patrimonial se mettent d'accord pour en restreindre l'accès, ils ne demandent pas l'avis des touristes. Il s'agit également de dispositifs qui ne peuvent fonctionner que dans un périmètre restreint, ou plus exactement avec un nombre réduit d'acteurs, sans quoi ils deviennent impossible à gérer.

Les transformations de l'environnement sont devenues un troisième sujet de conflit justifiant également la formation de nouveaux territoires. Alors que sur le temps long, ces changements des milieux sud américains n'ont pas été vus comme un problème, mais au contraire comme la conséquence logique de l'avancée de la colonisation (Cunill [59]), ils le sont progressivement devenus dans la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Ce changement de point de vue a pour origine les critiques au modèle de développement industrialisant, qui comportait l'utilisation massive des ressources naturelles existantes, mais aussi l'affirmation de nouvelles demandes sociales nationales et internationales. Il se traduit par des modifications législatives, qui définissent les contours de l'environnement, et les procédures spécifiques pour l'aborder. Toutefois, les progrès de la connaissance scientifique d'une part, qui amènent une compréhension plus fine des mécanismes naturels et de leurs effets, l'usage de nouvelles notions comme la biodiversité (Aubertin [9]), la généralisation des débats remettent en question les dispositifs légaux existants.

Au Chili, c'est la Constitution de 1980 qui a introduit l'environnement à un niveau élevé de l'architecture légale. Le paragraphe 8 de l'article III qui liste les droits du citoyens, mentionne « Le droit de vivre dans un environnement libre de pollution. Il est du devoir de l'État de veiller pour que ce droit ne soit pas affecté et de superviser la préservation de la nature. La loi pourra établir des restrictions spécifiques à l'exercice de certains droits ou libertés pour protéger l'environnement ». Le texte de cet article est demeuré inchangé au fil des réformes constitutionnelles, jusqu'au texte constitutionnel de 2005, actuellement en vigueur. Il a donné aux réclamations sociales sur les questions environnementales une indéniable légitimité politique. Ce n'est toutefois qu'avec le gouvernement démocratique qu'une loi générale sur l'environnement (Loi 19 300 de 1994) a été votée et qu'a été créé la Commission nationale de l'environnement (CONAMA) en passe de devenir, en 2007, un Ministère de l'environnement. Elle installe, au Chili le système d'étude d'impact environnemental obligatoire avant la réalisation de projets importants.

Un système équivalent d'étude d'impact existe en Argentine.

Ces dispositifs paraissent aujourd'hui insuffisants, laissant dans la pratique se réaliser des projets dont les effets sont sous-estimés par les études. Indépendamment des cas ponctuels dans lesquels ces études peuvent avoir été volontairement biaisées, l'évaluation de projets individuels tend à négliger leurs effets cumulés qui se feront sentir dans les territoires. Nul ne doute que la pollution de l'air à Santiago du Chili ne soit un problème, mais il s'agit d'un phénomène systémique dont sont responsables le transport urbain individuel et collectif, les caractéristiques des voies de circulation, les industries, la topographie et le climat régional etc. De même, la CONAMA réalise actuellement des mesures de la qualité des eaux de surface, des milieux où se concentrent de multiples influences qui peuvent, individuellement échapper aux études d'impact ou ne pas enfreindre les normes d'émission, mais lorsqu'elles s'additionnent font perdre aux eaux leurs bonnes conditions biologiques. Ces dégradations ne posent pas seulement un problème moral, celui de la responsabilité de l'Homme envers la Nature, elles ont aussi des conséquences très directes sur les conditions de vie et la santé des populations — donc des coûts sociaux — mais également la perte de ressources collectives indispensables.

L'environnement fait également l'objet de différentes conventions internationales sur la protection de la biodiversité, les parcs naturels, les espaces rares ou menacés. En les signant les États s'engagent à prendre des mesures pour remplir les objectifs indiqués par ces textes. À ces prescriptions internationales officielles s'ajoutent les évaluations faites par des groupes de protection de la nature, qui identifient en Amérique latine des régions intéressantes et menacées. C'est par exemple le cas de l'ONG *Conservation international* qui classe toute le centre Chili comme un *hot spot*, un point chaud pour la protection de la biodiversité<sup>10</sup>, couvrant près de 400 000 km<sup>2</sup>, du désert d'Atacama à la région d'Aysén.

Ces trois composantes des préoccupations environnementales — le cadre législatif, les problèmes concrets des milieux, les pressions internationales et leurs relais — montrent les limites des dispositifs territoriaux existants et aboutissent symétriquement à en proposer d'autres. Les unités environnementales recoupent généralement les limites administratives. Les périmètres de protection existants, c'est-à-dire principalement les parcs naturels, recoupent plusieurs communes. Les

---

<sup>10</sup>Voir [www.conservation.org](http://www.conservation.org) et [www.biodiversityhotspots.org](http://www.biodiversityhotspots.org).

organismes qui les administrent (*Administración de Parques Nacionales* en Argentine, *Corporación nacional forestal* au Chili n'ont d'autorité qu'à l'intérieur des limites alors que la conservation des ressources requiert une coordination avec ce qui passe dans leur voisinage.

Là encore, pour répondre à ces limites, de nouveaux territoires sont mis en place, en particulier les réserves de la biosphère (programme MAB de l'UNESCO) et d'autres initiatives inspirées de ce type de périmètre de gestion concertée, comme peuvent l'être les Parcs naturels régionaux français. Au Chili comme en Argentine, ces initiatives visent à faire participer les acteurs privés, notamment les grands propriétaires à la préservation de la biodiversité, car c'est d'eux que viennent les initiatives de changement d'usage des sols, mais aussi les communautés agraires et les groupes indigènes. Ce réagencement des acteurs pose la question de la place des autorités locales dans les dispositifs, qui ont en général une certaine légitimité à agir sur les territoires concernés.

## Les limites de l'innovation

Les nouveaux territoires de développement sont en général fondés sur des principes explicites de gouvernance venant compléter les institutions existantes, pas assez efficaces ou pas assez démocratiques. Il s'agit bien là, au même titre que la décentralisation, de dynamiques de redistribution des pouvoirs entre acteurs sociaux. En délimitant de nouveaux territoires ou en dotant les territoires existants de fonctions nouvelles, ce sont les rapports de pouvoir qui se trouvent modifiés.

Ces équilibres entre pouvoirs politiques répondent largement à des systèmes institutionnels et à des traditions nationales. En Argentine, le fédéralisme est une donnée fondamentale de ces réagencements, un principe intouchable d'organisation institutionnelle. Il laisse une assez grande liberté aux gouvernements provinciaux vis-à-vis des instances nationales et notamment une tutelle forte et pas toujours bienveillante sur les municipes, dont la définition, les attributions et les budgets dépendent de normes provinciales. Cela introduit une politisation de tous les niveaux de gouvernement, c'est-à-dire que les décisions sont toujours envisagées dans leurs dimensions et leurs implications politiques de redistribution des bénéfices et des pouvoirs entre les acteurs classés en fonction de leurs affiliations

et de leurs allégeances<sup>11</sup>.

Au Chili, le centralisme est la règle et par conséquent le système de décision est plus vertical et administratif, puisque les ministères sont les canaux sectoriels de transmission, de décision et d'exécution. Ce système de pouvoirs, qui répond aussi à des logiques de partis, n'ignorent pas non plus les acteurs économiques privés. Ils sont associés de façon systématique dans les organes de prise de décision, avec la formation de commissions public-privé thématiques, généralement dans un cadre territorial donné.

La territorialisation s'inscrit dans ces systèmes. Ils rendent difficile la formation de véritables contre-pouvoirs territoriaux : malgré des positions de principe répétées, la *Concertación* chilienne n'a jamais sauté le pas de la véritable décentralisation en donnant aux régions un véritable budget propre — et pas seulement des financements sur projet — et surtout en faisant élire les *intendentes* et les conseils régionaux au suffrage universel direct. Les gouvernements régionaux ne sont pas encore de véritables gouvernements. En revanche, la même *Concertación* a pu créer de nouvelles régions, ce qui répondait à des demandes locales anciennes des villes de Valdivia et d'Arica. Elle a également redéfini des provinces et des municipes. Elle est également ouverte à des expérimentations dans des nouveaux périmètres (bassins versants, aires de protection de la biodiversité etc.), dans lesquels les administrations sont censées mieux se coordonner et coopérer avec le secteur privé et la société civile grâce à une plus grande proximité. On peut penser que le gain qualitatif risque d'être perdu en efficacité pour gérer des phénomènes qui traversent les territoires, et que les systèmes de décision participative ne sont pas nécessairement plus démocratiques.

En Argentine, la formation de nouveaux territoires paraît moins active. Ce sont plutôt les provinces et les municipes qui cherchent à renforcer leurs positions, à renforcer leur propre légitimité d'un point de vue pratique, politique et financier. La plupart des grands municipes urbains ont par exemple lancé des programmes de décentralisation internes (création d'instances de quartier, assemblées). Les nouveaux territoires, comme par exemple les intercommunalités, se constituent sans doute plus difficilement qu'au Chili, face à la réticence des gouvernements provinciaux. La province de Buenos Aires, par exemple, ne dispose

---

<sup>11</sup>Sur les dérives de ce système dans le grand Buenos Aires, on peut voir l'enquête de la journaliste María O'Donnell, *L'appareil* [128].

d'aucun niveau intermédiaire entre ses municipes et la province, alors qu'elle est aussi grande que l'Italie. Dans ce cas, il faut l'intervention de l'État central par l'un ou l'autre de ses organes pour forcer la coordination.

La formation de macro-territoires englobant est en revanche plus compliquée, car non seulement elle requiert un plus haut niveau de coordination, mais surtout elle peut devenir une menace pour les pouvoirs existants. Cela n'empêche pas certains acteurs d'opérer dans ces macro-territoires, qu'ils soient métropolitains, transfrontaliers ou naturels.

La formation de nouveaux territoires se trouve donc limitée par les contraintes historiques, politiques et culturelles propres à des traditions nationales, qui ont déjà conditionné l'entrée dans la mondialisation. On peut penser que la multiplication des territoires, même si leurs actions sont coordonnées n'est pas la seule façon d'articuler les dynamiques spatiales et les projections territoriales des acteurs. Elle sert également à la perpétuation de certains arrangements sociaux.

Les sociétés du Sud connaissent encore de réels besoins et des aspirations à l'amélioration de leurs conditions de vie, que l'on doit reconnaître comme légitimes si l'on accepte qu'elles sont capables de définir leurs propres priorités et peuvent légitimement vouloir orienter leur devenir historique. Réduire la misère et la pauvreté, améliorer les conditions de vie objectives et perçues par les individus constitue encore une valeur fondamentale, recevable comme une orientation de recherche, un objectif pour l'action des gouvernements locaux et nationaux et des organismes internationaux ainsi qu'une attente des populations. La territorialisation à l'excès qui, au fond, ne fait que reproduire et prolonger des modes existants de gestion et de prise de décision sous un nouvel habillage n'est sans doute pas la seule ni la meilleure façon de parvenir à ce renversement.

# Bibliographie

- [1] Gabriel AGHÓN et Herbert EDLING, éditeurs. *Descentralización fiscal en América latina : Nuevos desafíos y agenda de trabajo*. CEPAL - GTZ, Santiago, 1997.
- [2] Michel AGLIETTA : *Régulation et crises du capitalisme : l'expérience des États-Unis*. Calmann-Lévy, Paris, 1976.
- [3] Juan Bautista ALBERDI : *Bases y puntos de partida para la organización política de la República argentina*. EUDEBA, Buenos Aires, 1966. Nombreuses rééditions depuis la première publication en 1858.
- [4] Raquel ALVARADO et Carlos REBORATTI : Géopolitique de papier : usines de cellulose et conflits environnementaux dans le cône sud. *Hérodote*, 123: 133–148, 2006.
- [5] Anne-Laure AMILHAT-SZARY : *La région, paradoxe territorial néolibéral ? Analyse de l'impact géographique d'un modèle économique sur le Norte Grande chilien*. Thèse de doctorat, Université de Toulouse II, 1999.
- [6] Benoît ANTHEAUME et Frédéric GIRAUT, éditeurs. *Le territoire est mort, vive les territoires !* IRD, Paris, 2005.
- [7] Federico ARENAS, Rodrigo HIDALGO et Jean-Louis COLL, éditeurs. *Los nuevos modos de gestión de la metropolización*. LOM, Santiago du Chili, 2003.
- [8] José AROCENA : *El desarrollo local. un desafío contemporáneo*. Nueva Sociedad, Caracas, 1995.
- [9] Catherine AUBERTIN, éditeur. *ONG et biodiversité. Représenter la nature ?* IRD éditions, Paris, 2005.



- [10] Bertrand BADIE : *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*. Fayard, Paris, 1995.
- [11] BANQUE MONDIALE : *Argentina, from Insolvency to Growth*. World Bank, Washington, 1993.
- [12] Tiphaine BARTHÉLÉMY et Florence WEBER : *Les campagnes à livre ouvert : regards sur la France rurale des années trente*. Presses de l'École normale supérieure, Paris, 1989.
- [13] Claude BATAILLON, éditeur. *État, pouvoir et espace dans le Tiers-Monde*. IEDES, Paris, 1977.
- [14] Claude BATAILLON, Jean-Paul DELER et Hervé THÉRY, éditeurs. *Amérique latine*. Hachette/Reclus, Paris, 1991.
- [15] Roberto BÖCKER ZAVARO : *Desarrollo, planificación estratégica y corporativismo local : el caso de Mar de Plata, Argentina*. Thèse de doctorat, Universitat Rovira i Virgili, Tarragone, 2005.
- [16] Georges BENKO et Alain LIPIETZ, éditeurs. *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. Presses Universitaires de France, Paris, 1992.
- [17] Georges BENKO et Alain LIPIETZ : De la régulations des espaces aux espaces de la régulation. In *L'état de la régulation*, Paris, 1995. La Découverte.
- [18] Federico BERNAL : *Petróleo, Estado y soberanía : hacia la empresa multistatal latinoamericana de hidrocarburos*. Biblos, Buenos Aires, 2005.
- [19] Jean-Pierre BERTRAND et Hervé THÉRY : Le marché mondial et l'expansion du «complexe soja» dans les cerrados du mato grosso. In MESCLIER *et al.* [118], pages 45–66.
- [20] Sergio BOISIER : La vocación regionalista del gobierno militar. *Revista latino-americana de estudios urbanos y regionales*, 26:81–107, 2000.
- [21] Sergio BOISIER : Desarrollo (local). ¿de qué estamos hablando? In VAZQUEZ-BARQUERO et MADOERY [170], pages 48–74.
- [22] Sergio BOISIER : *El desarrollo en su lugar (El territorio en la sociedad del conocimiento)*. Universidad católica de Chile, Santiago du Chili, 2003.

- [23] Sergio BOISIER : Hay espacio para el desarrollo local en la globalización ? *Revista de la Cepal*, 86:47–62, 2005.
- [24] Joël BONNEMAISON : Voyage autour du territoire. *L'Espace Géographique*, pages 53–72, 1981.
- [25] Jordi BORJA et Manuel CASTELLS : *Local y global, la gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus, Madrid, 1997.
- [26] Fernand BRAUDEL : *Civilisation matérielle, économie et capitalisme*. Armand Colin, Paris, 1979.
- [27] Neil BRENNER : *New state spaces*. Oxford university Press, Oxford, 2004.
- [28] Bernard BRET : Réflexions sur la «créativité spatiale» en Amérique latine. *Cahiers des Amériques latines*, 4:81–89, 1985.
- [29] Bernard BRET : Justice et territoire. une réflexion à partir du cas brésilien. *Strates*, 2002.
- [30] Bernard BRET : Les notions d'intégration et de fragmentation, approche géographique. *Bulletin de l'association de géographes français*, 4:387–392, 2005.
- [31] Roger BRUNET, éditeur. *La carte, mode d'emploi*. Fayard/Reclus, Paris, 1987.
- [32] Roger BRUNET : Le déchiffrement du monde. In Roger BRUNET et Olivier DOLFUSS, éditeurs : *Mondes Nouveaux*, pages 10–272. Hachette/Reclus, Paris, 1990.
- [33] Roger BRUNET : Où se trouve le centre du monde ? *Mappemonde*, 2:17–22, 1998.
- [34] Roger BRUNET, Robert FERRAS et Hervé THÉRY : *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*. La documentation française/Reclus, Paris, 1992.
- [35] Jean BRUNHES : *La géographie humaine : essai de classification positive*. Alcan, Paris, 1922.
- [36] Fernando BRUNSTEIN, Elsa LAURELLI, Alejandro ROFMAN et Alicia VIDAL : *Grandes inversiones públicas y espacio regional. Experiencias en América latina*. CEUR, Buenos Aires, 1989.

- [37] Pablo BUSTOS, éditeur. *Mas allá de la estabilidad, Argentina en la época de la Globalización y Regionalización*. Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 1995.
- [38] Silvina CARRIZO et Sébastien VELUT : Nouvelles territorialités en Amérique australe. Activités énergétiques et intégration dans les terres et les mers magellanes. *L'Espace Géographique*, 2:161–175, 2005.
- [39] Silvina Cecilia CARRIZO : *Les hydrocarbures en Argentine : réseaux, territoires, intégration*. Thèse de doctorat, Université de Paris 3, 2003.
- [40] Laurent CARROUÉ, éditeur. *Géographie de la mondialisation*. Armand Colin, 2004.
- [41] Paul CASEAU, éditeur. *Études sur l'environnement. De l'échelle du territoire à celle du continent*. Lavoisier / Académie des sciences, 2003.
- [42] Manuel CASTELLS : *Globalización, desarrollo y democracia : Chile en el contexto mundial*. Fondo de Cultura económica, México, Santiago, 2005.
- [43] Sergio de CASTRO : *El ladrillo : bases de la política económica del gobierno militar*. Centro de Estudios de la producción, Santiago du Chili, 1992.
- [44] CEPAL : El regionalismo abierto en américa latina y el caribe. la integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad. Rapport technique, CEPAL, 1994.
- [45] Jacques CHONCHOL : *Hacia dónde nos lleva la globalización ? Reflexiones para Chile*. LOM, Santiago du Chili, 1999.
- [46] Pablo CICCOLELLA : Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa. *Revista latino-americana de estudios urbanos y regionales*, 76:5–27, 1999.
- [47] Pablo CICCOLELLA, Elsa LAURELLI, Alejandro ROFMAN et Luis YANES, éditeurs. *Integración latinoamericana y territorio*. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1994.
- [48] Marcel CLAUDE : *Una vez más la miseria. ¿Es Chile un país sustentable ?* LOM, Santiago du Chili, 1997.

- [49] Paul CLAVAL : *Régions, nations, grands espaces. Géographie générale des ensembles territoriaux*. Génin, Paris, 1968.
- [50] Paul CLAVAL : *Espace et pouvoir*. Presses Universitaires de France, Paris, 1978.
- [51] Paul CLAVAL : *Géographie régionale*. Armand Colin, Paris, 2006.
- [52] Anne COLLIN-DELAUVAUD et Julio NEFFA, éditeurs. *L'Argentine à l'aube du troisième millénaire*. Institut des Hautes Études d'Amérique Latine, Paris, 1994.
- [53] Christophe CORDONNIER : *La Corporación de Fomento de la Producción : essai sur une stratégie de développement 1939-1970*). Thèse de doctorat, EHESS, 1989.
- [54] Georges COUFFIGNAL, éditeur. *Réinventer la démocratie. Le défi latino-américain*. Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1992.
- [55] Georges COUFFIGNAL, éditeur. *Amérique latine. Les surprises de la démocratie*. La Documentation française, Paris, 2007.
- [56] Alfred CROSSBY : *Ecological Imperialism : the biological expansion of Europe*. Cambridge University Press, Cambridge, 1987.
- [57] Pedro CUNILL : *Geografía de Chile*. Editorial universitaria, Santiago, 1970.
- [58] Pedro CUNILL : *L'Amérique andine*. Presses Universitaires de France, Paris, 1980.
- [59] Pedro CUNILL : *Transformaciones del espacio geohistórico latinoamericano 1930 - 1990*. Fondo de cultura económica, México, 1995.
- [60] Olivier DABÈNE : Reconfigurations politiques des processus d'intégration. In COUFFIGNAL [55], pages 75–90.
- [61] Antonio DAHER : Privatización y regionalización en Chile. In DE MATTOS *et al.* [64], pages 307–3335.
- [62] Carlos DE MATTOS : Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana : lo que existía sigue existiendo. *Revista latino-americana de estudios urbanos y regionales*, 25:29–56, 1999.

- [63] Carlos DE MATTOS, Oscar FIGUEROA, Rafael Gimenez i CAPDEVILA, Arturo ORELLANA et Gloria YAÑEZ, éditeurs. *Gobernanza, competitividad y redes : La gestión de las ciudades del siglo XXI*. Pontificia universidad católica de Chile, Santiago du Chili, 2005.
- [64] Carlos DE MATTOS, Daniel HIERNAUX et Darío RESTREPO BOTERO, éditeurs. *Globalización y territorio. Impactos y perspectivas*. Fondo de Cultura Económica, México / Santiago du Chili, 1998.
- [65] Pierre DENIS : *La République argentine. La mise en valeur du pays*. Armand Colin, Paris, 1920.
- [66] Pierre DENIS : *Amérique du Sud. Deuxième partie*. Armand Colin, Paris, 1927.
- [67] Comité directeur des TRANSPORTS : Instruction cadre relative aux méthodes d'évaluation économique des grandes infrastructures de transport. Rapport technique, Ministère de l'équipement, Paris, 2004.
- [68] Olivier DOLLFUS : *La mondialisation*. PFNSP, Paris, 1997.
- [69] Olivier DOLLFUS, Grataloup CHRISTIAN et Jacques LÉVY : Trois ou quatre choses que la mondialisation dit à la géographie. *L'Espace Géographique*, 1:1-11, 1999.
- [70] Martine DROULERS, Bernard BRET, Enali DE BIAGGI et Philippe WANIEZ : Brésil : Observations des dynamiques territoriales. *Cahiers des Amériques latines*, 20:29-132, 1995.
- [71] Martine DROULERS et Hervé THÉRY : *Pierre Monbeig. Un géographe pionnier*. IHEAL, Paris, 1991.
- [72] Raymond DUGRAND : *Villes et campagnes en Bas-Languedoc*. Presses Universitaires de France, Paris, 1963.
- [73] Fernando FAJNZYLBER : *La industrialización trunca de América latina*. Nueva imagen, México, 1985.
- [74] Philippe FAUCHER et Sarah-Myriam MARTIN-BRÛLÉ : L'énergie dans les Amériques. Les enjeux de l'intégration. *Problèmes d'Amérique latine*, 57-58:15-40, 2005.
- [75] Hugo FAZIO : *Mapa actual de la extrema riqueza en Chile*. LOM, Santiago du Chili, 1997.

- [76] Aldo FERRER : *Historia de la globalización*. Fondo de cultura económica, Buenos Aires, 1996.
- [77] Aldo FERRER : *De Cristobal Colon a Internet. América latina y la globalización*. Fondo de cultura económica, Buenos Aires, 2001.
- [78] Ricardo FRENCH-DAVIS : *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad : tres décadas de política económica en Chile*. Comunicaciones Noroeste, Santiago du Chili, 2003.
- [79] Armand FRÉMONT : *La région, espace vécu*. Presses Universitaires de France, Paris, 1976.
- [80] Amérgio FULANO DETHAL : Amérique du sud, structures comparées. *Mappemonde*, 4, 1988.
- [81] Romain GAINARD : *La Pampa argentina : ocupación, poblamiento , explotación : de la conquista a la crisis mundial 1550–1930*. Solar, Buenos Aires, 1989. Traduction espagnole de la thèse soutenue en 1981 et malheureusement jamais publiée en français.
- [82] Lucien GALLOIS : la frontière argentine-chilienne. *Annales de géographie*, pages 47–53, 1903.
- [83] Daniel GARCÍA DELGADO : *Estado y Sociedad*. FLACSO, Buenos Aires, 1994.
- [84] Daniel GARCÍA DELGADO et Ignacio CHOJO ORTIZ : Hacia un nuevo modelo de desarrollo. transformación y reproducción en el posneoliberalismo. In GARCÍA DELGADO et NOSETTO [85], pages 39–69.
- [85] Daniel GARCÍA DELGADO et Luciano NOSETTO, éditeurs. *El desarrollo en un contexto posneoliberal*. FLACSO, Buenos Aires, 2006.
- [86] Pierre GEORGE et Fernand VERGER, éditeurs. *Dictionnaire de la géographie*. Presses Universitaires de France, Paris, 2006. Première édition : 1970.
- [87] Cynthia GHORRA-GOBIN, éditeur. *Dictionnaire des Mondialisations*. Armand Colin, Paris, 2006.
- [88] Cynthia GHORRA-GOBIN et Sébastien VELUT : Les rapports public-privé, enjeu de la régulation des territoires locaux. *Géocarrefour*, 81:99–104, 2006.

- [89] Anthony. GIDDENS : *Les conséquences de la modernité*. L'Harmattan, Paris, 1994.
- [90] Jean GOTTMAN : *Megalopolis : the urbanized Northeastern seaboard of the United States*. The MIT Press, Cambridge, 1967.
- [91] Hubert GOURDON : Les nouvelles politiques constitutionnelles. In Georges COUFFIGNAL, éditeur : *Réinventer la démocratie. Le défi latino-américain*, pages 247–272. Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1992.
- [92] Jorge GRANDI et Daniel SCHUTT : Mercosur : Une union douanière en construction. *Cahiers des Amériques latines*, 24:37–52, 1997.
- [93] Philippe GRENIER : *L'aménagement du territoire en Amérique latine*. Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 1984.
- [94] Philippe GRENIER : L'«effet-frontière» dans l'utilisation et l'organisation de l'espace dans les Andes argentines. *Revue de Géographie Alpine*, 46:7–44, 1988.
- [95] Philippe GRENIER : *Des tyrannosaures dans le Paradis. La ruée des multinationales sur la Patagonie chilienne*. Atalante, Nantes, 2004.
- [96] Martine GUIBERT et Sébastien VELUT : Retour au rivage : le littoral argentin dans les années 1990. In Alain MUSSET, éditeur : *Les littoraux latino-américains, terres à découvrir*, pages 99–113. IHEAL, Paris, 1998.
- [97] Lowell S. GUSTAFSON : Factionalism, centralism and federalism in argentina. *Publius : The Journal of Federalism*, 20:163–176, 1990.
- [98] Rogério HAESBAERT : Região, diversiade territorial e globalização. *Geographia*, 1:15–39, 1999.
- [99] Rogério HAESBAERT : Região e regionalização num mundo des-territorializado. Document présenté à la Associação nacional de pesquisas urbanas e regionais (Brésil), 2006.
- [100] David HARVEY : *The condition of post-modernity*. Blackwell, Oxford, 1989.
- [101] David HARVEY : *The new imperialism*. Oxford University Press, Oxford, 2005.

- [102] Rodrigo HIDALGO : La vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del siglo XX : actores relevantes y tendencias espaciales. In Carlos DE MATTOS, María Elena DUCCI, Alfredo RODRÍGUEZ et Gloria YAÑEZ, éditeurs : *Santiago en la globalización : ¿una nueva ciudad ?*, pages 219–242. Pontificia universidad católica de Chile, 2004.
- [103] Christian JACOB : *L'empire des cartes*. Albin Michel, Paris, 1992.
- [104] Sébastien JACQUOT : La redistribution spatiale du pouvoir autour du patrimoine à Valparaíso (Chili). In MESCLIER *et al.* [118], pages 389–408.
- [105] Preston JAMES : *Latin America*. The Odissey Press, New York, 1950.
- [106] Claudio JEDLICKI : Les processus d'intégration en Amérique du Sud. *Problemas d'Amérique latine*, 61/62:189–206, 2006.
- [107] Étienne JUILLARD : La région, essai de définition. *Annales de géographie*, 2, 1962.
- [108] David J. KEELING : *Contemporary Argentina : a geographical perspective*. Westview Press, Boulder, 1997.
- [109] Roberto KOZULJ : *Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles*. CEPAL, Santiago du Chili, 1995.
- [110] Luis LAFERRIERE : El desfinanciamiento del sector público en la provincia de Entre Ríos. [135], pages 199–234.
- [111] Sylvie LARDON, Laurent LELLI et Vincent PIVETEAU : Le diagnostic des territoires. *Géocarrefour*, 80:71–74, 2005.
- [112] Elsa LAURELLI, éditeur. *Nuevas territorialidades : desafíos para América latina frente al siglo XXI*. Ediciones Al Margen, La Plata, 2004.
- [113] Jacques LÉVY : La géographie revisitée par le monde. *L'espace géographique*, 1:39–51, 1999.
- [114] Jacques LÉVY et Michel LUSSAULT, éditeurs. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Belin, Paris, 2003.
- [115] Oscar MADOERY : El valor de la política en el desarrollo local. In VAZQUEZ-BARQUERO et MADOERY [170], pages 200–228.
- [116] Claude MANZAGOL : *La mondialisation*. Armand Colin, Paris, 2003.



- [117] Jean-Yves MARTIN, éditeur. *Développement durable ?* IRD éditions, Paris, 2002.
- [118] Evelyne MESCLIER, Jérôme LOMBARD et Sébastien VELUT, éditeurs. *La mondialisation côté sud*. IRD Éditions, Paris, 2006.
- [119] Evelyne MESCLIER, Jérôme LOMBARD et Sébastien VELUT : La mondialisation objet géographique. *In La mondialisation côté sud* [118], pages 13–41.
- [120] Pierre MONBEIG : *Pionniers et planteurs de São Paulo*. Armand Colin, Paris, 1952.
- [121] Banque MONDIALE : *Argentina, provincial government finances*. World Bank, Washington, 1990.
- [122] Diana MOSOVICH : Participation populaire et grand projet urbain. Le cas du Proyecto Ribera Norte à Concepción (Chili). *Géocarrefour*, 81/2:121–125, 2006.
- [123] Tomas MOULIÁN : *Chile actual. Anatomía de un mito*. LOM, Santiago du Chili, 2002.
- [124] Alain MUSSET, Javier SANTISO, Hervé THÉRY et Sébastien VELUT : *Les puissances émergentes d'Amérique latine. Argentine, Brésil, Chili, Mexique*. Armand Colin, Paris, 1999.
- [125] Moses NAIM : *Fads and Fashion in Economic Reforms. Washington Consensus or Washington Confusion ?* Document de travail du Fonds monétaire international, 1999.
- [126] Antonio NEGRI et Giuseppe COCCO : *GlobAL. Biopoder y luchas en una América latina globalizada*. Paidós, Buenos Aires, 2006.
- [127] José Antonio OCAMPO : Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI. *Revista de la CEPAL*, 75:25–40, 2001.
- [128] María O'DONELL : *El Aparato. Los intendente des Conurbano y las cajas negras de la política*. Aguilar, Buenos Aires, 2005.
- [129] Jean-Marc OFFNER : Les territoires de l'action publique locale. fausses pertinences et jeux d'écart. *Revue française de science politique*, 56:27–47, 2006.

- [130] Sadako OGATA et Amartya SEN : *Human security now*. United Nations, New York, 2003.
- [131] Jean-Philippe PEEMANS : *Le développement des peuples face à la modernisation du monde. Les théories du développement face aux histoires du développement "réel" dans la seconde moitié du XXe siècle*. Academia-Bruylant/L'Harmattan., Louvain-la-Neuve/Paris, 2002.
- [132] Paolo PERULLI, Fabio RUGGE et Raffella FLORIO : Reti di città : una forma emergente di governance Europea. *Foedus*, 4:53–69, 2002.
- [133] Augusto PINOCHET UGARTE : *Geopolítica*. Editorial Andrés Bello, Santiago du Chili, 1984.
- [134] Aníbal PINTO : *Chile. Un caso de desarrollo frustrado*. Editorial universitaria, Santiago du Chili, 1996.
- [135] PLAN FÉNIX : *Economías regionales. La problemática regional desde una perspectiva local*. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2003.
- [136] Bernard POCHE : *L'espace fragmenté : éléments pour une analyse sociologique de la territorialité*. L'Harmattan, Paris, 1996.
- [137] David POLLOCK, Daniel KERNER et Joseph LOVE : Entrevista inédita a Raúl Prebisch. Logros y deficiencias de la CEPAL. *Revista de la CEPAL*, 75:9–23, 2001.
- [138] Vicente PÉREZ ROSALES : *Recuerdos del pasado*. Ediciones B, Santiago du Chili, 2006. Première édition 1882.
- [139] Marie-France PRÉVÔT-SCHAPIRA : Du «welfare» à l'assistance : la décentralisation de l'intervention sociale en argentine. *Cahiers des Amériques latines*, 15:29–50, 1993.
- [140] Marie-France PRÉVÔT-SCHAPIRA : Amérique latine : la décentralisation imparfaite. *Problèmes d'Amérique latine*, 37:3–9, 2000.
- [141] Marie-France PRÉVÔT-SCHAPIRA : De l'usage de la fragmentation urbaine en Amérique latine. *Bulletin de l'association de géographes français*, 4: 483–495, 2005.
- [142] Aída QUÍNTAR, Ruben ASCÚA, Francisco GATTO et Carlo FERRARO : Rafaela : un cuasi-distrito italiano "a la argentina". Rapport technique 35, CFI -CEPAL, Buenos Aires, 1993.

- [143] Claude RAFFESTIN : *Pour une géographie du pouvoir*. Librairies Techniques, Paris, 1980.
- [144] Didier RAMOUSSE : Turismo y medio ambiente en los espacios periféricos de baja densidad. In ZÁRATE et ARTESI [181], pages 124–141.
- [145] Denis REQUIER-DESJARDINS : Territoires - identités - patrimoine : une approche économique ? Document de travail du C3ED.
- [146] Jean REVEL-MOUROZ, éditeur. *Pouvoir local, régionalisme, décentralisation. Enjeux territoriaux et territorialité en Amérique latine*. Institut des Hautes Études d'Amérique Latine, Paris, 1989.
- [147] Jean REVEL-MOUROZ : Amériques latines : Quelles intégrations ? In CICCOLELLA *et al.* [47], pages 423–442.
- [148] Alain REYNAUD : *Société, espace et justice. Inégalités régionales et justice socio-spatiale*. PUF, Paris, 1981.
- [149] Luis RIFFO : Crecimiento y disparidades regionales en Chile : una visión de largo plazo. *Estadística y economía*, 2:129–152, 1999.
- [150] Hélène RIVIÈRE D'ARC et Hervé THÉRY : *Aux environs du pôle pétrochimique*. CREDAL, Paris, 1981.
- [151] Juan A. ROCCATAGLIATA, éditeur. *La Argentina : geografía general y los marcos regionales*. Grupo Editorial Planeta, Buenos Aires, 1988.
- [152] Juan A. ROCCATAGLIATA, éditeur. *Geografía económica argentina. Temas*. El Ateneo, Buenos Aires, 1988.
- [153] Alejandro ROFMAN : Las economías regionales. un proceso de decadencia estructural. In Pablo BUSTOS, éditeur : *Más allá de la convertibilidad*, pages 159–189. Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 1995.
- [154] Alejandro ROFMAN : Economías regionales. perspectivas luego de la devaluación. [135], pages 383–409.
- [155] Hugo ROMERO et Alexis VÁSQUEZ : Pertinencia y significado del ordenamiento territorial en Chile. *Urbano*, 8:91–99, 2005.
- [156] Walt ROSTOW : *The stages of economic growth : a non-communist manifesto*. Cambridge university press, Cambridge, 1960.
- [157] Rafael SAGREDO : Chile, del orden natural al autoritarismo republicano. *Revista de geografía. Norte Grande*, 36:5–30, 2006.

- [158] Javier SANTISO : *Amérique latine. Révolutionnaire, libérale, pragmatique*. Autrement, Paris, 2005.
- [159] Milton SANTOS : O dinheiro e o territorio. *Geografías*, 1:7–13, 1999.
- [160] Milton SANTOS : Mode de production technico-scientifique et différenciation spatiale. *Strates*, 2002.
- [161] Jorge SCHVARZER : *Promoción industrial en la Argentina. Características, evolución y resultados*. CISEA, Buenos Aires, 1987.
- [162] Neil SMITH : The region is dead ! long live the region. *Political Geography Quarterly*, 7(2), 1998.
- [163] Edward SOJA : *Postmodern geographies. The reassertion of space in post-modern critical theories*. Verso, Londres - New York, 1995.
- [164] Alexander TARASSIOUK : Estado y desarrollo. discurso del banco mundial y una visión alternativa. In VIDAL et GUILÉN [178], pages 45–63.
- [165] Hervé THÉRY, éditeur. *L'État et les stratégies du territoire*. CNRS, Paris, 1991.
- [166] Hervé THÉRY : *Le Brésil*. Armand Colin, Paris, 1999.
- [167] Hervé THÉRY et Neli DE MELO : *Atlas du Brésil*. La documentation française, Paris, 2004.
- [168] Alain TOURAINE : *La parole et le sang*. Odile Jacob, Paris, 1988.
- [169] Carlos VAINER : Empresa e mercadoria, notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. *Mundo urbano*, 14, 2001.
- [170] Antonio VAZQUEZ-BARQUERO et Oscar MADOERY, éditeurs. *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Homo Sapiens, Rosario, 2001.
- [171] Pierre VELTZ : *Mondialisation, ville et territoire. L'économie d'archipel*. Presses Universitaires de France, Paris, 1996.
- [172] Sébastien VELUT : Un territoire à écrire. voyageurs et géographes dans l'argentine du centenaire. In Jean-Marie BESSIÈRE, éditeur : *Savoirs et littérature*, pages 47–74. Presses de la Sorbonne Nouvelle, 2000.
- [173] Sébastien VELUT : *Argentine, des provinces à la nation*. PUF, Paris, 2002.

- [174] Sébastien VELUT : Argentine, identité nationale et mondialisations. *Annales de géographie*, 638-639:489–510, 2004.
- [175] Sébastien VELUT : Comment le Chaco devint blanc. In Isabelle LABOULAIS, éditeur : *Comblant les blancs de la carte*, pages 269–290. Presses de l'Université de Strasbourg, Strasbourg, 2004.
- [176] Sébastien VELUT et Silvia ROBIN : Entre Barcelone et Porto Alegre : la gestion municipale à Montevideo et à Rosario. *Géocarrefour*, 3:207–214, 2005.
- [177] Fernand VERGER et Isabelle SOURBÈS, éditeurs. *L'espace, nouveau territoire*. Belin, Paris, 2002.
- [178] Gregorio VIDAL et Arturo GUILÉN, éditeurs. *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. CLACSO, Buenos Aires, 2007.
- [179] John WILLIAMSON, éditeur. *Latin American Adjustment : How much has Happened*. Institute for international Economics, Washington, 1990.
- [180] Ruben ZÁRATE et Liliana ARTESI, éditeurs. *Patagonia austral. Integración inconclusa y subdesarrollo inducido*. Universidad nacional de la Patagonia austral, Rio Gallegos, 2000.
- [181] Ruben ZÁRATE et Liliana ARTESI, éditeurs. *Dinámicas mundiales, integración regional y patrimonio en espacios periféricos : hacia un plan de desarrollo para la Patagonia austral*. Universidad nacional de la Patagonia austral, Rio Gallegos, 2005.

## Table des cartes

1.1	Les régions du Chili . . . . .	43
2.1	Les trafics portuaires en Amérique latine . . . . .	86
2.2	Les densités de population en Amérique latine . . . . .	93
3.1	L'origine des investisseurs 1996-2006 . . . . .	116
3.2	Les exportations chiliennes . . . . .	118
3.3	Les exportations de l'Argentine 1995-2005 . . . . .	131
4.1	Les intégrations en 2007 . . . . .	146
4.2	Le réseau Mercociudades en 2007 . . . . .	152
4.3	L'évolution de la consommation d'énergie en Amérique latine 1980-2005 . . . . .	154
4.4	Les réseaux d'hydrocarbures . . . . .	156
4.5	Chili et Argentine : organisation d'un espace binational . . . . .	168



# Table des figures

2.1	L'évolution des exportations des grandes économies latino-américaines	81
2.2	L'évolution des profils exportateurs . . . . .	84
3.1	Les investissements étrangers au Chili 1985-2006 . . . . .	114
3.2	Structures comparées des PIB du Chili et de l'Argentine . . . . .	133
3.3	L'évolution des PIB régionaux . . . . .	136
3.4	Le produit provincial en Argentine . . . . .	139





# Liste des tableaux

1	Les trois temps du développement . . . . .	21
2.1	L'Amérique latine dans le commerce mondial en 2004 . . . . .	80
4.1	Les consommations énergétiques en 2004 . . . . .	153



# Table des matières

<b>Introduction. De la mondialisation aux territoires</b>	<b>3</b>
L'Amérique latine et la mondialisation contemporaine . . . . .	8
Vers un nouveau modèle de relations entre l'État et la société . . . . .	16
Des catégories à repenser . . . . .	20
<b>1 Les territoires du développement</b>	<b>37</b>
1.1 Du développement national au développement local . . . . .	39
1.1.1 Les limites de la modernisation . . . . .	39
1.1.2 L'affirmation du développement local . . . . .	47
1.2 La fabrique des territoires . . . . .	56
1.2.1 Territoires et territorialités . . . . .	57
1.2.2 Les territoires de la gestion . . . . .	63
<b>2 À la périphérie de la mondialisation</b>	<b>71</b>
2.1 Des mondialisations à la mondialisation contemporaine . . . . .	72
2.1.1 Originalité de la mondialisation contemporaine . . . . .	72
2.1.2 Capitalisme et démocratie . . . . .	76
2.2 Les échanges économiques et leurs conséquences . . . . .	79
2.2.1 Le commerce des marchandises . . . . .	79
2.2.2 Les espaces des transport . . . . .	83
2.2.3 Les flux de capitaux et le pouvoir économique . . . . .	88
2.3 Une périphérie à mettre en valeur et à protéger . . . . .	91
<b>3 Chili et Argentine : l'inscription de la mondialisation dans les trajectoires nationales</b>	<b>97</b>
3.1 Des deux décennies perdues au consensus de Washington . . . . .	98

3.2	Le Chili : naissance d'un modèle ? . . . . .	103
3.2.1	Diagnostic de crise et programmes de réformes . . . . .	103
3.2.2	La politique économique de la dictature . . . . .	109
3.3	Les années 1990 : au risque de l'émergence . . . . .	112
3.3.1	Les succès de la transition chilienne . . . . .	112
3.3.2	Argentine : l'émergence contrariée . . . . .	120
3.4	Convergence et divergence des territoires . . . . .	132
3.4.1	L'absence de modèle unique . . . . .	132
3.4.2	L'évolution des disparités régionales . . . . .	134
<b>4</b>	<b>Une intégration continentale incomplète</b>	<b>143</b>
4.1	Les limites du volontarisme . . . . .	144
4.2	Acteurs et réseaux . . . . .	149
4.2.1	Les acteurs locaux : le réseau Mercociudades . . . . .	149
4.2.2	Acteurs privés et politiques nationales : l'énergie . . . . .	151
4.3	Chili et Argentine : les nations et l'intégration . . . . .	162
4.3.1	Des relations difficiles . . . . .	162
4.3.2	La frontière et les régions . . . . .	164
	<b>Conclusion. Innovation territoriale et reproduction sociale</b>	<b>171</b>
	Les dynamiques spatiales . . . . .	172
	Les territorialités . . . . .	176
	Les limites de l'innovation . . . . .	180