DES DYNAMIQUES TRANSFRONTALIÈRES AU BILAN D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : INNOVATIONS ET BLOCAGES DANS LES ANDES CENTRALES (CHILI-PÉROU-BOLIVIE)

Anne-Laure Amilhat Szary, Laëtitia Rouvière

▶ **To cite this version:**

Anne-Laure Amilhat Szary, Laëtitia Rouvière. DES DYNAMIQUES TRANSFRONTALIÈRES AU BILAN D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : INNOVATIONS ET BLOCAGES DANS LES ANDES CENTRALES (CHILI-PÉROU-BOLIVIE). Mosella : revue du Centre d'études géographiques de Metz, 2010, Actes du colloque Frontières et Aménagement, 32 (1-4). hal-03053217

HAL Id: hal-03053217

https://hal.univ-lorraine.fr/hal-03053217

Submitted on 10 Dec 2020

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

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

Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

DES DYNAMIQUES TRANSFRONTALIÈRES AU BILAN D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : INNOVATIONS ET BLOCAGES DANS LES ANDES CENTRALES (CHILI-PÉROU-BOLIVIE)

Anne-Laure AMILHAT SZARY et Laëtitia ROUVIÈRE
Université de Grenoble / Institut d'Études Politiques de Grenoble
PACTE, UMR 5194

RÉSUMÉ :

DES DYNAMIQUES TRANSFRONTALIÈRES AU BILAN D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : INNOVATIONS ET BLOCAGES DANS LES ANDES CENTRALES (CHILI-PÉROU-BOLIVIE)

Cet article analyse l'évolution des politiques d'aménagement du territoire au Chili, au Pérou et en Bolivie et des traitements spécifiques des marges territoriales dans ce cadre. En se situant du point de vue des acteurs impliqués, il présente les conditions institutionnelles et politiques de la mise en place d'une action publique ou gouvernance transfrontalière en abordant un cas innovant, l'Alliance Stratégique Aymaras Sans Frontières.

Mots-clés : *Aménagement du territoire, gouvernance, innovation territoriale, Chili, Bolivie, Pérou, Andes, marge, frontières*

ABSTRACT:

FROM CROSS-BORDER DYNAMICS TO SPATIAL PLANNING: INNOVATIONS AND BOTTLENECKS IN THE CENTRAL ANDES (CHILE, PERU, BOLIVIA)

This paper analyses the evolution of planning policies in Chile, Bolivia and Peru, putting an emphasis on the specific treatment of territorial margins. From the various stakeholders' points of views, it presents the institutional and political conditions for the emergence of public action or governance, basing itself on an innovating case, that of the Aymaras Without Borders Strategic Alliance.

Key words: *Planning, governance, territorial innovation, Chile, Bolivia, Peru, Andes, margins, borders*

ZUSAMMENFASSUNG:

GRENZÜBERSCHREITENDE ENTWICKLUNGSDYNAMIKEN AUS SICHT DER RAUMPLANUNG: INNOVATIONEN UND BARRIEREN IN DEN ZENTRALANDEN (CHILE-PERU-BOLIVIEN)

Dieser Beitrag analysiert die Entwicklung der Raumordnungspolitik in Chile, in Peru und in Bolivien sowie den dortigen Umgang mit peripheren Gebieten. Aus dem Blickwinkel der beteiligten Akteure zeigt er am Bespiel eines innovativen Falls, der

Strategischen Allianz Aymaras Sans Frontières, die institutionellen und politischen Rahmenbedingungen für Verwaltungshandeln und grenzüberschreitende Governance.

Schlüsselbegriffe: *Raumordnung, Governance, territoriale Neugliederung, Chile, Bolivie, Peru, Anden, periphere Gebiete, Grenzen*

Ce texte vise à explorer le lien entre frontière et aménagement dans le cadre de la décentralisation : en élargissant le cercle des compétences aménagistes comme de celui des acteurs intervenant sur les relations frontalières, un tel contexte transforme en profondeur les relations entre pouvoir et territoire en zone frontalière. Questionner l'aménagement du territoire à partir des marges de l'État, et donc de la périphérie des espaces du pouvoir, revient à soulever tout à la fois le problème de la spécificité du traitement de zones dont la gestion soulève des enjeux stratégiques, mais aussi celui de l'interaction entre les différents détenteurs du pouvoir dans le cas de dynamiques transfrontalières. Avant d'analyser les modalités aménagistes dans un tel contexte, il nous a paru essentiel de décortiquer les enjeux politiques découlant de la mise en œuvre de mesures d'aménagement dans des territoires frontaliers.

Il apparaît en effet que l'aménagement du territoire jouit d'un statut très particulier dans le spectre de l'action publique (Déloye, Y., 1997) : dans le sens le plus large qu'on peut lui donner, il s'agit tout à la fois de l'expression spatiale de politiques économiques, sociales, culturelles ou écologiques et d'un appareil technique administratif et d'intervention. Le terme représente dans le même temps une discipline scientifique et une pratique interdisciplinaire… Comme le dit R. Brunet, l'expression désigne à la fois « l'action d'une collectivité sur son territoire », et le « résultat de cette action » (*Les Mots de la Géographie*, Brunet, R., Ferras, R., et al. 1992), mais aussi le corpus de représentations qui accompagnent la mise en place de l'action[1]. Son champ est d'autant plus complexe à saisir qu'il répond à deux objectifs qui peuvent s'avérer contradictoires, le développement économique des territoires (ou, selon une formulation plus récente, la mise en valeur de la compétitivité des territoires) et la correction des inégalités spatiales (i.e. la recherche d'équité sociale et spatiale). Dans l'histoire de la pratique de l'aménagement du territoire depuis les années 1950, ces perspectives ont acquis un statut implicite et l'on a, de plus en plus, mis l'accent sur les processus de conception et d'organisation qui les sous-tendent, à savoir l'organisation rationnelle, la planification du territoire. Ce glissement sémantique est perceptible dans les traductions du mot, notamment dans le domaine hispanique qui nous concerne ici au tout premier plan : selon les pays, la terminologie varie, selon deux voire trois axes :

- d'abord l'*ordenamiento territorial* (Bolivie, Chili) ou *ordenación territorial* (Espagne), terme qui confère l'idée de mise en ordre de composants spatialisés,
- puis la *planificación / planeamiento* ou même de *plantación territorial/regiona*l, mot plus proche de notre notion de programmation de l'action publique,
- et enfin l'*acondicionamiento territorial* (Pérou), vocable plus proche du conditionnement, de la mise en forme.

Pour tenter d'échapper à la discussion qu'entraîne le choix de l'un de ces termes, un certain nombre d'institutions pratiquent l'aménagement en le ramenant à sa dimension développementaliste (*desarrollo regional*).

Nous ne souhaitons pas creuser plus avant ce débat terminologique mais montrer en quoi le choix sémantique témoigne de l'orientation des pratiques. L'histoire de l'aménagement du territoire en Amérique Latine impose en effet de sortir du cadre de référence français qui s'impose le plus souvent à nous de façon implicite, et ce d'autant plus que dans le cas qui nous intéresse, nous travaillons à cheval sur trois pays qui présentent tous une tradition

[1] « Ensemble des savoirs et savoir-faire dont la construction et l'application servent à transformer et adapter volontairement des espaces d'échelles et de types variés au bénéfice des sociétés qui les produisent et les occupent » (LÉVY, J. & LUSSAULT, M., (dir.), 2003, Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés. Paris, Belin, 1032 p.).

distincte dans ce domaine. En France, l'échelon national reste l'un des lieux fédérateurs de l'aménagement, du fait de la présence de la DIACT, héritière de la DATAR, ce qui n'est pas le cas dans les pays fédéraux d'Europe où les niveaux supra (l'Europe elle-même) et infra (régions et communes) ont pris l'initiative dans ce domaine. L'aménagement des territoires latino-américains est à la fois en filiation et en rupture avec ce « modèle », mais il a été peu analysé en tant que tel (Grenier, P., 1984, Massiris Cabeza, A., 2002). Dans sa phase de mise en place, des années 30 aux années 1970 selon les pays, il répond bel et bien au paradigme planificateur (cf. les nombreux pays qui ont organisé une distribution hiérarchique de pôles de développement sur leur territoire) alors même qu'un grand nombre de pays ne qualifient pas d' « aménagistes » leurs politiques interventionnistes. A partir des années 1980 mais surtout 1990, il s'en détache pour aborder la phase « contractualisante » avec des capacités d'innovation que l'on n'escomptait pas. A partir des années 1990, le cadre de pensée de l'aménagement en Amérique Latine va être renouvelé aussi par la généralisation du souci du développement durable (avec la création de nouveaux ministères auxquels cette compétence est rattachée, comme en Bolivie).

La mise en place de politiques d'aménagement du territoire en direction des zones de frontières peut être problématisée en fonction du statut que la puissance publique accorde à ces espaces. L'accent est alors mis sur l'attention particulière que les États font porter sur ces marges, destinée à assurer le contrôle et l'intégrité du territoire national. Cette situation a souvent conduit à une forte présence de l'État sur les frontières, pour assurer ses fonctions de défense, sans que ce dernier y ait mené de politiques de développement, ces zones étant considérées comme facilement « perdables » au profit du pays voisin dans l'hypothèse d'un conflit. Elles ont donc souvent conservé leur caractère rural, souffrant d'une marginalisation à la fois économique et politique. Dans le cas de relations tendues avec les pays limitrophes, une militarisation plus ou moins poussée a pu être mise en place, dans une perspective de « sécurité ». On montre alors relativement aisément que l'évolution du contexte diplomatique conduisant à une détente stratégique facilite l'émergence de relations transfrontalières qui renouvellent les possibilités de croissance des espaces périphériques.

En Amérique Latine, où les frontières ont été tracées pour accompagner la création des États, au XIX^{ème} siècle, ces lignes passent pour leur grande majorité loin des centres de décision, traversant le plus souvent des espaces de faible densité. M. Foucher (Foucher, M., 1991) nous rappelle en effet que le continent ne comptait au début du 19ème siècle que 20 millions d'habitants sur 22 millions de km^2: plus de 85% des frontières ont été tracés dans des zones de très faible densité (1 ou 2 hab. /km²). Cet héritage géopolitique explique qu'aujourd'hui encore, elles représentent souvent «des zones isolées et éloignées des centres dynamiques et de décision nationale ; avec un développement socio-économique faible et inégal par rapport aux autres zones de leur propre pays, et dont le potentiel de développement se trouve réprimé par leur marginalité par rapport aux centres ainsi que par l'absence de politiques spéciales de promotion»[2]. La zone d'études sur laquelle nous avons travaillé, la triple frontière Pérou / Bolivie / Chili dans les Andes centro-méridionales, correspond bien à ces considérations générales. Cette situation marginale s'est maintenue du fait des difficultés diplomatiques entre les pays limitrophes depuis la guerre du Pacifique.

La multiplication d'initiatives de développement d'expression territoriale dans les années 1990 y apparaît donc d'emblée comme assez exceptionnelle. Le caractère transfrontalier d'une association de communes prend dans ce contexte un aspect tout à fait innovant. On peut observer à travers l'analyse de cette expérience la façon dont, passée la période de planification étatique, de nouveaux acteurs ont investi l'aménagement du territoire. Quelles sont les nouvelles structures d'opportunité qui peuvent apparaître sur les marges peu concernées par les politiques nationales et qui s'en saisit ? Quels sont alors les acteurs habilités, formellement ou non, à décider des espaces à aménager, des types d'aménagements adéquats ? Qui les finance et dans quel type de partenariats ?

[2] Lamarque, A, La integración fronteriza entre los paises del MERCOSUR, thèse pour le titre de conseiller d'ambassade d'Argentine au Chili, Buenos Aires, 1995, p. 10.

Les frontières andines ont vu récemment leur fonction d'articulation centenaire réactivée après quelques décennies de séparation nationaliste. Si elles sont loin d'apparaître comme véritablement ouvertes aujourd'hui (Amilhat Szary, A.-L., 2007), on y voit se multiplier des initiatives locales d'aménagement du territoire dont la dimension semble bel et bien transfrontalière. Nous proposons donc ici d'aborder les conditions de naissance et de légitimation d'un projet transfrontalier élaboré depuis les périphéries. A travers cet exemple, on mettre en évidence l'évolution de la dialectique entre les intérêts du centre et ceux des périphéries (Sahlins, P., 1996) dans le Cône sud et, par conséquence, l'évolution du sens donné à la frontière. Inversement, ainsi abordé par les marges, on verra aussi l'évolution du paradigme aménagiste mais aussi les limites de l'innovation dans l'action publique.

1. - LES FRONTIÈRES DANS LE RENOUVELLEMENT DES CONDITIONS D'AMÉNAGEMENT EN AMÉRIQUE LATINE

1.1. - Héritages : de la planification à l'aménagement, une prédominance des politiques sectorielles

L'aménagement du territoire naît, dans les années 1940-60, de façon relativement concomitante dans différents pays d'Amérique latine, de la volonté de l'État interventionniste et aménageur. Catastrophes naturelles[3] et facilitation de l'exploitation des ressources[4] constituent alors les événements déclencheurs. Séismes et raz-de-marée vont ensuite contribuer, à partir des années 1960, à structurer ces initiatives[5]. C'était s'acheminer lentement vers une politique d'aménagement du territoire qui, avant d'être formalisée à l'échelle nationale, le fut dans les zones difficiles : comme en témoigne l'action publique dans les régions dites « extrêmes » du Chili, qui a été possible grâce à la mise en place d'organismes fédérateurs comme la *Junta de Adelanto* à Arica, dans le nord, et la *Corporación de Magallanes* à Punta Arenas, en Patagonie.

Le deuxième axe de spatialisation du développement émane des politiques d'industrialisation qui sont lancées sur le continent à la même époque. Au Chili, l'État crée dans ce but, dès 1939, la CORFO (Corporation nationale pour le développement), organisme toujours actif aujourd'hui. C'est dans le cadre de la généralisation des politiques de croissance par substitution des importations que vont se mettre en place les premiers véritables schémas d'aménagement du territoire, donnant lieu à des politiques très dirigistes dans ce domaine, même dans les États fédéraux, au Mexique et au Brésil par exemple. La planification étatique des années 1950-60 repose alors sur la théorie des pôles de développement de F. Perroux divulguée sous l'égide de la CEPAL (Commission des Nations-Unies pour le Développement Économique de l'Amérique Latine). Elle se traduit par l'émergence de métropoles industrielles de province autour desquelles on observe la reproduction à l'échelle régionale des dynamiques centre-périphérie contre lesquelles on lutte au niveau national (effet de « déconcentration concentrée »). Certains pays comme le Chili se sont alors dotés des institutions susceptibles d'accompagner cet effort de structuration du territoire : il a ainsi créé en 1966 l'ODEPLAN (Office de planification nationale), chargé de mettre en place la « régionalisation » du pays pour accompagner un

[3] Au Chili, c'est ainsi le tremblement de terre de Chillán qui fut le déclencheur du processus de création de la CORFO en 1939, un des plus puissants outils de développement créé dans ce pays, de la même façon qu'au Pérou, le tremblement de terre d'Ancash en 1970 entraîne la création du premier « organisme régional de développement » de la « zone affectée » (ORDEZA).

[4] Pour les mines de cuivre du nord du Chili et du sud du Pérou, dans les années 1950, se multiplient des initiatives d'aménagements menées par les sociétés exploitantes mais baptisées du nom d'opérations de « développement régional ».

[5] Ce qui se traduit au Chili par la création de Comités Provinciaux de Développement (Comités Provinciales de Desarrollo composés de l'Intendant, de fonctionnaires publics et de membres du secteur privé).

« développement régional polarisé ». Cette première époque de la pensée aménagiste a du mal à se traduire dans les faits : la réforme administrative pend du retard et Santiago continue à concentrer l'essentiel des investissements publics (Veliz, C., 1984). R. Guerrero a qualifié ces politiques d' « anti-aménagement » (Guerrero, R., 1984).

Les politiques d'aménagement du territoire connaissent un tournant important dans les années 1970 : l'abandon des perspectives industrielles conduit à la reformulation de l'action publique en faveur d'un transfert de compétences aux territoires, qualifié alors d'effort de « régionalisation ». Cet affichage a l'avantage de pouvoir se plier aussi bien aux objectifs sécuritaires qu'aux impératifs de libéralisation économique adoptés par de plus en plus de gouvernements en place. Au tournant des années 1970, on assiste en effet à la généralisation des régimes militaires dans la région (Velasco en 1968 au Pérou, Banzer en 1972 en Bolivie, Pinochet en 1973 au Chili) qui témoignent tous d'une volonté de contrôle territorial fort, pour des raisons de « sécurité nationale » (Chili) notamment. Les itinéraires divergent alors entre les pays qui tentent de poursuivre l'effort développementaliste des années 1960 (Pérou où est créé l'Instituto Nacional de Planificacion) et ceux qui prétendent appliquer sur leur territoire les réformes néolibérales. Ces dernières vont être généralisées dans les années 1980, la "décennie perdue" s'étant traduite par des mesures économiques aux effets sociaux dévastateurs, menant à la prise de contrôle des régions péruviennes les plus déprimées par les guérillas (Sentier Lumineux). La chute de ces régimes autocratiques et les transitions démocratiques qui les ont suivies ont été caractérisées par une relative instabilité politique, laquelle n'a souvent permis de mettre les réformes territoriales à l'agenda politique que dans une phase ultérieure. Malgré un élargissement du discours sur l'aménagement du territoire pendant cette période, on peut sans doute affirmer que l'on observe une pause relative des mesures prises dans ce sens.

Aujourd'hui, les situations demeurent contrastées selon les pays, avec un point commun cependant : les politiques nationales d'aménagement / planification / régionalisation peinent à s'extirper d'une vision sectorielle du développement. Des trois pays concernés, la seule exception est la Bolivie, pays où l'apparition d'une référence à l'aménagement du territoire est pourtant la plus récente (en 1992[6] seulement, en tant que moyen de planification environnementale, institutionnalisé en 1993 par la création d'un sous-secrétariat au ministère du développement durable et de l'environnement). Mais l'intérêt rapidement porté à l'élaboration de politiques générales d'aménagement du territoire s'y manifeste par l'existence d'un plan national d'orientation, défini par la direction générale de la planification et de l'aménagement du territoire, ainsi que par la refondation récente de l'ancien ministère du développement durable et de la planification en un ministère de planification du développement en février 2006, spécialement conçu pour élaborer des politiques générales d'aménagement du territoire.

Au Pérou les expériences d'aménagement du territoire sont anciennes mais restent jusqu'à présent très sectorielles et ponctuelles. A partir des années 1980, des schémas d'aménagement ont été mis en place par les ministères de l'agriculture et des transports. Aujourd'hui un organisme de coordination les chapeaute : le Conseil National de l'environnement (CONAM), créé en 1999. Puis l'aménagement du territoire a été déclaré d'intérêt national en 2001 avec la création de la Commission Nationale de l'aménagement territorial environnemental, la perspective du développement durable permettant là encore, sur le papier du moins, l'intégration de l'action publique territorialisée.

Le Chili connaît une évolution similaire sans qu'elle soit encadrée par un organisme ad-hoc. Sous l'égide de la CONAMA (Commission Nationale de l'environnement), du MIDEPLAN (Ministère de planification) et du MINVU (Ministère du logement et de l'urbanisme – *vivienda y urbanismo*) principalement, les politiques d'aménagement au Chili relèvent aussi de décisions sectorielles, ces institutions étant respectivement garantes de la gestion des ressources naturelles, de l'appui à des groupes-cibles en difficulté et de l'urbanisme dans les grandes villes. Héritage de la Dictature (Amilhat Szary, A.-L., 2001), une grande partie des décisions concernant le territoire sont néanmoins subordonnées à un contrôle du

[6] Ley Nº 1333 de 27 de Abril de 1992.

ministère de l'intérieur, au sein duquel le sous-secrétariat au développement régional (SUBDERE) joue un rôle essentiel dans l'élaboration de stratégies d'ordonnancement des territoires régionaux et municipaux, avec une capacité étonnante, dans les années de transition démocratique (depuis 1990), à détecter et à accompagner l'innovation territoriale (Amilhat-Szary, A. L., 2006).

1.2. - Les périphéries en question : de l'exploitation à l'instrumentalisation des marges

Sur le terrain, les politiques d'aménagement du territoire développées en Amérique Latine dans la seconde moitié du vingtième siècle s'attèlent surtout au développement des régions face à des capitales souvent hypertrophiées. Ce sont souvent les capitales régionales ou les chefs-lieux qui accaparent les fruits de l'action publique, au détriment d'une véritable harmonisation des territoires.
L'héritage de cette planification a laissé de profonds déséquilibres intra régionaux entre les métropoles souvent côtières et les provinces intérieures, trait accentué autour de l'altiplano : on y observe peu d'activités économiques productives en milieu rural d'altitude. L'inversion de polarisation régionale dans le nord du Chili depuis l'implantation d'une zone franche à Iquique en 1975 en constitue une illustration exemplaire (Amilhat Szary, A.-L. & Deler, J.-Y., 2001). Depuis les années 1950 en effet, c'était Arica, ville frontalière avec le Pérou, qui dynamisait tout le nord du pays, du fait de franchises douanières qui permettent son insertion dans le système de division du travail industriel du Pacte Andin. L'arrivée au pouvoir de la Junte en 1973 et l'adoption d'un modèle économique néolibéral se traduisirent par un basculement régional : la ville d'Arica fut privée de ses privilèges alors que sa voisine, 300 km au sud, se voyait dotée d'une zone franche ainsi que du leadership d'une région nouvellement créée qui rassemblait les deux villes en son sein. En vingt ans, la situation économique et démographique des deux villes s'est trouvée inversée

Tab. 1 : Iquique et Arica, évolution de la population entre 1960 et 1999

Année	Iquique	Iquique : variation (%)	Arica	Arica : variation (%)	Total région	Région : variation (%)
1960	51 585	26	46 724	102,9	123 219	76
1970	64 977	26	92 523	98	174 961	42,2
1982	110 991	70,8	147 013	58,9	275 144	57
1992	151 677	36,7	169 456	15,3	339 579	23,4
1999	196 604	30	192 396	14	392 625	16

Cette dynamique profite au reste de la région, une mesure législative assurant aux communes rurales de la région de Tarapacá 15% des revenus de la zone franche. Ces initiatives s'insèrent plus généralement dans une politique de traitement spécifique de ce que les Chiliens appellent les « zones extrêmes ». Ces espaces font l'objet d'une série d'exemptions fiscales et de mesures économiques incitatives, et leur traitement a considérablement évolué depuis la période militaire qui les considérait comme des « frontières intérieures » méritant un traitement sécuritaire intensifié[7]. Pourtant, même

[7] Les politiques spécifiques envers les zones extrêmes chiliennes sont appuyées par un comité spécifique (Cideze, Comité Interministeriel pour le Développement des Zones Extrêmes) créé en 1994 et rattaché depuis 2001 à la SUBDERE. Les zones extrêmes sont caractérisées par leur éloignement des centres de décision et leur isolement qui les placent en situation d'inéquité territoriale para rapport au reste du pays, définition suffisamment floue pour pouvoir intégrer plusieurs régions : la province de Arica et Parinacota (I); la province de Palena (X); la région de Aysén (XI) et la région de Magallanes et l'Antartique chilien (XII).

Cf. les textes de loi qui régissent ces zones : http://www.bcn.cl/leyes_temas/leyes_por_tema.2007-09-03.7163689216.

concernant ces espaces très spécifiques, on n'observe pas de projet véritablement territorialisé (à l'exception du cas que nous allons présenter). Cela implique que la situation frontalière de ces périphéries ne soit pas véritablement prise en compte, sauf pour mettre en avant les contraintes qu'elle représente.
Les marges délaissées par l'État ne pèsent pas d'un poids équivalent pour tous les types d'acteurs en présence : les ressources minières présentes sur le pourtour de l'altiplano ont justifié des IDE colossaux de part et d'autres des frontières, de la part de multinationales minières, notamment l'australienne BHP Billiton qui dispose de deux des plus grands gisements de cuivre du Chili (Escondida et Cerro Colorado). A ce titre, des textes internationaux comme le Traité de libre commerce (TLC) Chili-Canada de juillet 1997 ou le Traité minier Chili-Argentine (*Tratado sobre integración y complementación minera*) signé en décembre 1997 (ouvrant des facilités d'investissement et de fonctionnement pour l'exploitation des gisements frontaliers) sont des éléments déterminants pour le sort de ces périphéries exploitées.
La situation frontalière de ces espaces a néanmoins considérablement évolué depuis les années 1990 qui marquent à la fois une période d'ouverture des marchés et de renouvellement des processus d'intégration en Amérique Latine (création du MERCOSUR en 1991, transformation du Pacte Andin en CAN en 1996). L'évolution du contexte entraîne la recomposition des systèmes politiques à toutes les échelles. Dans les Andes centro méridionales, si la situation géopolitique est demeurée sensible, les échanges régionaux ont augmenté (cf. la progression des ventes de la ZOFRI d'Iquique vers la Bolivie par exemple, ce pays achetant 1/5 des produits de la zone franche, soient 40 % de ses ventes à l'étranger, chiffre en progression nette depuis 2005, cf. www.zofri.cl/). Dès lors, pour les États, les interventions sur ces espaces ont pris la forme d'appui à l'internationalisation des économies régionales. La construction ou la modernisation (revêtement asphalté) de nombreuses routes transandines semblent en être l'illustration. L'analyse plus profonde du cas de la route du col de Jama (qui unit Jujuy en Argentine à Iquique et Antofagasta au Chili) témoigne néanmoins de la complexité stratégique de ce type d'investissement. L'infrastructure a été décidée en 1995 et terminée en 1999 pour la partie chilienne, en 2003 pour la partie argentine, ce temps de réalisation très condensé s'expliquant, entre autres, par l'absence d'étude de pré- faisabilité : l'objectif de cette réalisation était plus politique qu'économique, il s'agissait de démontrer la bonne volonté du Chili vis-à-vis du Mercosur auquel il voulait s'associer sans en être membre à part entière plutôt que d'escompter sur une augmentation des flux commerciaux transandins souhaitée mais difficile à mettre en œuvre (Petit, J., 2003).

1.3. - Quelle place pour les frontières dans les blocs d'intégration latino-américains (MERCOSUR et CAN) ?

La zone frontalière qui nous intéresse, tripartite entre le Chili, le Pérou et la Bolivie, se situe à l'intersection entre deux blocs d'intégration, le Mercosur et la CAN. Bolivie et Pérou sont traditionnellement associés à l'univers andin et sont membres fondateurs du Pacte Andin. Ils n'en sont pas moins membres associés du Mercosur depuis 1996. Le Chili, qui avait quitté le Pacte en 1976, a finalement décidé de revenir au sein de la CAN : il y a été réintégré en 2006 comme membre associé, après avoir signé en 1999 un accord de libre-échange avec ce bloc ; il est également membre associé du Mercosur depuis 1995 (Amilhat Szary, A.-L., 2005 [2006]).
Les dynamiques d'intégration latino-américaines ne reposent pas sur des processus institutionnels comparables à ce que nous observons dans l'Union européenne. Mercosur et Communauté Andine des Nations représentent avant tout des accords commerciaux couvrant des périmètres de libre-échange. Il n'existe pas dans l'intention initiale de stratégie d'intégration territoriale sub-continentale au sein de ces deux blocs, conçus avant tout comme des espaces de fluidification des échanges. On peut avancer des facteurs d'ordre économique et politique pour expliquer ce retrait initial du territoire. Le Mercosur étant contemporain du « consensus de Washington », les forces du marché sont censées y

constituer le moteur d'intégration ; la position géopolitique du Brésil a contribué au moins tout autant à la limitation des transferts de compétence, ce dernier s'opposant à tout transfert diplomatique vers une organisation supranationale. Dans ces conditions, on comprend mieux l'inexistence de « fonds de cohésion pour faciliter les rapprochements par l'égalisation des situations économiques et sociales » (Rouquié, A., 2006). Ces circonstances n'excluent pas l'émergence de régions transfrontalières, elles expliquent néanmoins que l'on observe dès lors des dynamiques plutôt de type « bottom-up », très éloignées des convergences suscitées par l'Union européenne ; pourtant, le Mercosur donne peu d'écho à ces initiatives de développement local.

On assiste de fait à une multiplication d'initiatives de rapprochement sur les frontières de la CAN et du MERCOSUR. On peut les attribuer à un changement de perspective aménagiste, lié à la généralisation du paradigme de la territorialisation. Livrées à la compétition marchande internationale, les périphéries nationales tentent de réagir en transformant leur handicap en atout : il s'agit de faire-valoir les spécificités locales comme avantages comparatifs, voire de « vendre » la situation frontalière. Les rapprochements effectués dans ce cadre sont le plus souvent bilatéraux, mais il existe des cas de regroupements pluri-régionaux, tels la ZICOSUR (cf. Amilhat Szary, A.-L., 2003 et http://www.zicosur.com/www/php/index.php et). Les rapprochements entre régions voisines sont le plus souvent discutés dans le cadre de « Comités de Frontières ». On trouve au sein du MERCOSUR une volonté récente de mieux accompagner ces initiatives, dont témoignent les notes de travail de la RECM (*Reunión Especializada en el ámbito del Mercosur*), au service de l'organe exécutif du Mercosur, le GMC (Groupe Marché Commun, Grupo Mercado Común)[8]. Près de vingt ans après la création du grand marché, il s'agit d'aller plus loin que les dispositifs initiaux prévus a minima et limités à la facilitation des passages de frontières par la mise en place d'aménagements d'Aires de Contrôle Intégré prévues dans l'Accord de Recife (1993, cf. Leloup, F. & Stoffel, S., 2001).

Le fonctionnement récent de la CAN témoigne d'une orientation similaire. Même si les origines de cette institution sont « cépaliennes », son orientation récente est libérale (depuis la création d'un marché commun au sein du Groupe Andin en 1991). Son traitement des frontières est en de nombreux points similaires à celui du Mercosur, se focalisant sur des points frontaliers stratégiques où doivent pouvoir à la fois s'accroître les échanges et se transmettre les politiques centrales. La mise en place d'une série de dispositifs accompagne le renouveau du souci des frontières dans ce périmètre (cf. le texte programme : « *Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo* », décision 459 de la CAN) : il s'agit d'une part de la mise en place de complexes frontaliers harmonisés, les CEBAF (« *Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina* », décision 502 de la CAN) et d'autre part de l'invention d'une nouvelle figure territoriale, celle des zones d'intégration frontalières (ZIF, décision 501 de la CAN, juin 2001), dont on remarque que les premières à se mettre en place concernèrent les zones limitrophes de la Colombie et du Pérou tout juste émergentes d'un conflit ouvert (González López, M., 2005, Meza Monge, N., 2005). Il est intéressant de noter que celles-ci sont définies comme des territoires de projets : pour permettre leur mise en œuvre, un organisme (*Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo*) a été constitué pour les recenser, au sein du Secrétariat Général de la CAN ; il est chargé de faciliter le contact entre les porteurs d'initiatives et les bailleurs privés que sont la Banque Interaméricaine de Développement (BID) et la Corporation Andine de Développement (CAF, *Corporación Andina de Fomento*).

[8] cf. par exemple http://www.mercosur.coop/recm/spip.php?article324.

1.4. - Les institutions financières internationales : des grands projets d'infrastructure au « développement avec identité »

Les acteurs privés figurent au premier rang des partenaires de l'intégration latino-américaine, comme en témoigne l'exemple du fonctionnement des ZIF andines. Les grandes banques se voient en effet confier un rôle essentiel, celui de la sélection des projets frontaliers, étape préalable au financement des projets devant permettre les rapprochements entre territoires. Les bailleurs les plus présents se trouvent être la Banque Mondiale, mais aussi toutes les grandes institutions continentales et régionales : BID (Banque Interaméricaine de Développement, dont le siège est à Washington), CAF (*Corporación Andina de Fomento*) et FONPLATA (*Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata*). Les dynamiques frontalières latino-américaines se trouvent donc fortement influencées par la vision de la frontière dont ces dernières sont porteuses. La frontière représentant le plus souvent une barrière pour l'écoulement de flux commerciaux, c'est à l'accompagnement de la fluidification de l'économie qu'une bonne partie des investissements sont consacrés, avec notamment un appui important à la réalisation de grandes infrastructures de transport (interconnexions routières et énergétiques).

Fig. 1 : L'intégration en Amérique du Sud en 2006

La structuration récente d'une initiative pour l' « Intégration de l'Infrastructure Régionale Sud-Américaine » (IIRSA, http://www.iirsa.org/ et cf. Zibechi, R., 2006) témoigne du degré d'implication des banques dans l'intégration continentale et les négociations frontalières. L'IIRSA est née du premier sommet sud-américain des présidents (2000) -dont il n'est pas anodin de noter qu'il se tenait au Brésil-, devant mener en 2004 à la signature de la Communauté Sud-Américaine des Nations (CSAN), accord de rapprochement entre CAN et Mercosur dont elle apparaît comme la réalisation la plus tangible à ce jour. Il s'agit d'un programme de coordination de construction de routes, voies fluviales, réseau énergétique et de communications à l'échelle du continent, dont l'objectif est de structurer des axes

fédérateurs (axes littoraux et axes de liaison entre les façades). L'IIRSA travaille en lien avec les gouvernements nationaux pour sélectionner les projets dont elle assure la coordination et le financement, dans des conditions de communication avec les territoires traversés qui sont difficiles. Ce qui ne veut pas dire que les axes retenus par l'IIRSA soient rejetés localement : au contraire, tous les territoires essaient de proposer des ramifications des segments principaux destinés à les relier au réseau d'ensemble. Pour autant, l'analyse d'impact de ces initiatives est très difficile à établir au niveau des communautés frontalières, et l'on peut affirmer que, selon l'échelle d'analyse adoptée, on observera tout à la fois des dynamiques d'intégration et de fragmentation (marginalisation des groupes fragiles, notamment indigènes, impacts environnementaux). Le poids de tels acteurs renouvelle cependant de façon considérable les conditions de l'aménagement dans les espaces concernés, dont la région qui nous intéresse, laquelle se situe quasiment au débouché Pacifique d'un des grands corridors structurés par l'IIRSA, l'« IIRSA : *Eje Interoceanico central* (*Peru-Chile-Bolivia-Paraguay-Brasil*) ».

2. - DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DÉCENTRALISÉES ?

2.1. - La nouvelle donne des compétences municipales : quels aménagements possibles ?

A partir des années 1980, la mise en œuvre puis l'élaboration des politiques publiques d'aménagement du territoire sont progressivement transférées aux gouvernements subnationaux en Amérique Latine, débouchant aujourd'hui sur des modes de gestion complexes des territoires (Multi-Level Policy Making) où le partage des compétences dépend tout à la fois de l'héritage institutionnel et des opportunités dont les territoires savent ou non se saisir. Les évolutions dans le découpage administratif des territoires se réalisent selon diverses modalités en fonction des pays, mais leurs effets sur les politiques d'aménagement sont similaires. Le caractère sectoriel des politiques nationales entre généralement en contradiction avec les compétences territorialisées des collectivités locales : sur la base d'orientations nationales ponctuelles et très ciblées, régions et municipalités sont investies de l'ensemble de l'aménagement ou du développement territorial.

Au Chili, la priorité donnée aux régions sur les communes en la matière[9] reflète cependant le caractère très centraliste de la gestion du territoire, dans la mesure où le gouvernement régional, maillon essentiel de l'administration du pays, reste dominé par la figure de l'intendant, directement nommé par le gouvernement central (Amilhat Szary, A.-L., 1999). Mais l'histoire politico-institutionnelle de ce pays confère aux municipalités une légitimité d'action qui tend à compenser cet effet, puisqu'elles ont constitué le niveau prioritaire au moment de la transition démocratique après l'intérêt particulier qui leur a été porté sous la dictature comme moyen de contrôle du territoire national (Eaton, K., 2004). Le gouvernement régional relève quant à lui d'élections indirectes par les autorités municipales. Ces dernières disposent donc d'une marge de manœuvre qui leur permet d'influer sur les politiques publiques au niveau régional, même si elles ne sont pas explicitement responsables des politiques d'aménagement. Au Pérou, la décentralisation des compétences est bien plus poussée qu'au Chili, puisque régions et municipalités y sont constitutionnellement investies des tâches d'aménagement du territoire et de développement local[10]. Pourtant, la recentralisation du pouvoir durant la période de « démocratie autoritaire » d'Alberto Fujimori a laissé dans les communes les traces de relations directes avec le centre politique et l'absence d'initiatives ou de revendications qui

[9] Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, art. 17, n°19.175, 1993.

[10] Constitution péruvienne de 1993, art. 195-2 et art 195-6, Ley Organica de Municipalidades, art. 9-4, 9-5, 9-7.

ne soient pas adressées à lui. Enfin, l'originalité bolivienne réside dans la concomitance entre la naissance de l'aménagement du territoire et le transfert des compétences en la matière. Le manque d'expérience préalable d'aménagement du territoire tend à être compensé par l'élaboration de plans généraux d'orientation absente dans les deux autres pays et par l'ampleur du transfert budgétaire aux municipalités qui s'élève à 20%.
Les transitions démocratiques ont donc été accompagnées de réformes décentralisatrices relativement poussées dans les trois pays, sans que les moyens techniques et financiers correspondants soient toujours mis à disposition des autorités locales. La concertation légalement prévue entre autorités régionales et locales en matière d'aménagement est rarement concrétisée et laisse place au traitement prioritaire de l'urbanisme métropolitain, alors que les attentes populaires insatisfaites dans les localités rurales donnent lieu à des conflits, parfois violents, entre les autorités et leurs administrés. La difficulté des élites locales à se projeter au-delà de la période du mandat et le nombre restreint de fonctionnaires municipaux vient amplifier le sentiment des élus de se trouver dépourvus face aux tâches qui leur incombent. L'enjeu spatial des politiques d'aménagement du territoire dépasse bien souvent le seul périmètre de la localité, aussi est-il difficilement concevable d'assumer les compétences octroyées au seul niveau du gouvernement local ; c'est pourquoi les associations de communes se voient progressivement reconnaître un rôle essentiel en tant qu'alternative efficace aux blocages institutionnels générés par le respect strict des « mailles abstraites ».

2.2. - L'alternative des associations de communes territorialisées

Si l'alliance du sectoriel et du territorial est un frein aux projets d'aménagement, le flou juridique et politique produit par cette période de transition laisse la voie ouverte à l'innovation chez les élus locaux : les marges de manœuvre dont ils disposent, même réduites par la faiblesse des moyens, sont mises à profit pour la création d'entités institutionnelles relevant du principe de l'intercommunalité, sous la forme d'associations de communes basées sur la proximité spatiale et la similarité des nécessités économiques. Leur double objectif consiste généralement à réunir des compétences et des fonds pour mener à bien des projets souvent irréalisables au seul niveau de la localité et à acquérir une visibilité auprès des institutions nationales, voire internationales. Ce qui se présentait comme un type d'innovation institutionnelle en milieu rural il y a une dizaine d'années accède progressivement à la reconnaissance et au soutien des gouvernements centraux[11], après la mise en place de réseaux d'échanges sur ces pratiques associatives grâce à l'appui de la coopération internationale[12].
Les associations de communes répondent aux nécessités générées par les transferts de compétences, en même temps qu'elles induisent un nouveau type d'action publique. D'un côté, elles se présentent comme des intermédiaires entre la commune et les niveaux supérieurs de gouvernement, de l'autre elles établissent des liens directs avec les instances de coopération internationale. Cette dynamique est encore une fois à nuancer selon les contextes nationaux. Très faible au Pérou pour les raisons déjà évoquées, elle prend des formes diverses en Bolivie et au Chili. Dans ce dernier pays, les associations de communes sont partie intégrante du système institutionnel national et représentent des forces politiques subrégionales, appuyées depuis la transition démocratique par l'influente association chilienne de municipalités. L'association qui nous intéresse ici, dans la région septentrionale de Tarapaca, créée en 1992, est la plus ancienne du pays et concentre des autorités édiles alignées sur une couleur politique commune. En Bolivie les objectifs de ce type d'association s'orientent bien plus clairement vers la coopération internationale et la

[11] Voir le site du ministère de la planification et du développement en Bolivie.

[12] Voir le Réseau d'apprentissage de Municipalités rurales Indigènes (Rimisp), projet destiné à fortifier la capacité des acteurs municipaux centraméricains et andins tant au niveau local que dans leurs négociations avec les acteurs nationaux et internationaux. Ce projet est planifié sur la période 2005-2009 et appuyé par l'Agence de Développement International de Nouvelle Zélande (NZAID).

valorisation de l'ethnicité en milieu rural. Dans les régions occidentales du pays, symboles et autorités traditionnels « aymaras » sont récupérés comme bases de structures fédératives. Si cette logique participe du mouvement d'« ethnicisation du politique » caractéristique de ce pays (Lavaud, J.-P., 2005), les sources de financement des politiques de développement et d'aménagement se trouvent rarement sur le territoire national.
La recherche d'une mise en visibilité des espaces ruraux andins génère un nouveau rapport au territoire impulsé par les autorités édiles. Effectivement, cette région est caractérisée par une identification généralement centrée sur le lieu d'origine, la commune, le canton ou la communauté (Maiz, R., 2005). Les perspectives d'aide au développement captées par les maires dans la valorisation des espaces naturels et des cultures dites « originaires » génèrent des discours novateurs basés sur des espaces jusque-là peu investis politiquement.

2.3. - Une association de *municipes* transfrontalière : identité culturelle et développement économique

2.3.1. - Un projet original et pragmatique

Sur la triple frontière entre le Chili, le Pérou et la Bolivie, les maires ruraux sont à l'origine d'une application originale et transfrontalière du modèle d'intercommunalité. Les objectifs de l'Alliance Stratégique Aymaras Sans Frontière (AS) sont similaires à ceux d'autres associations de municipalités rurales : il s'agit avant tout de réduire l'exode rural par la promotion d'un développement économique territorial. L'AS regroupe d'ailleurs cinq associations préexistantes sur les territoires nationaux[13], rassemblant au total 56 communes. Créée en 2001, elle cherche à promouvoir le développement par des aménagements touristiques, routiers et relatifs à l'homologation des normes de contrôles phytosanitaires, mais aussi par des aménagements destinés à l'amélioration de la production agricole locale - notamment de quinoa et d'origan. Cette association présente une double spécificité, sa situation transfrontalière et son modèle de développement, fondé sur la présence d'une majorité de population aymara. Cela lui permet de jouer sur deux tableaux, celui des aménagements spécifiques aux zones frontalières et celui d'un type d'aménagements déjà relativement diffusé dans les espaces ruraux andins, qui a directement à voir avec un développement territorial basé sur les spécificités culturelles régionales.
Mais les lignes de démarcation en question sont issues d'un conflit qui a conditionné sur le long terme les relations diplomatiques entre trois pays. La guerre du Pacifique (1879-1884) permit effectivement au Chili de conquérir la région péruvienne de Tarapaca ainsi que la région d'Antofagasta sur la Bolivie, privant ainsi ce pays d'accès à la mer. L'espace de Tarapacá est d'un intérêt stratégique tout particulier : il est l'un des fondements des mémoires collectives nationales chilienne et péruvienne, mais fut aussi au cours du XXe siècle l'objet de vaines et récurrentes négociations entre Chili et Bolivie pour la sortie maritime de celle-ci sur le port d'Arica. La contestation de ces limites a longtemps été le principal objet de disputes[14] relayées par une « guerre de papier » permanente entre les trois pays (Gonzalez Miranda, S., 2006 : 111). La victoire du Chili signifiait aussi l'apparition d'une population aymara[15], antérieurement péruvienne, sur ses marges septentrionales : la

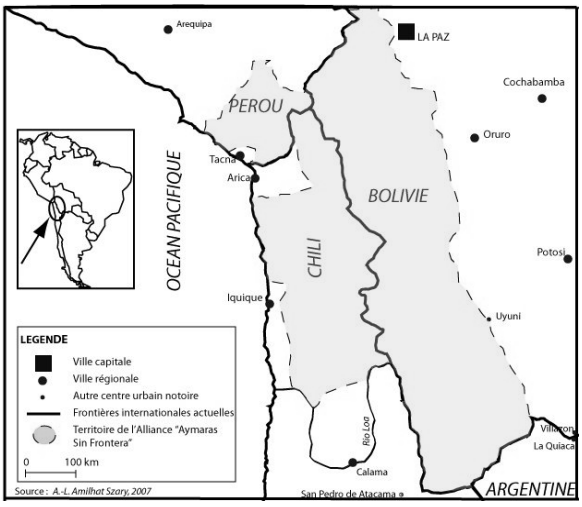
[13] Il s'agit de l'association des municipalités rurales de Tarapaca (Chili), l'association de municipalités rurales andines de Tacna (AMRAT, Pérou) et des trois Mancomunidades de la Paz, Oruro et Lipez-Potosi (Bolivie).

[14] Traité de Lima de 1929 appliqué en 1999 seulement, rupture diplomatique entre Chili et Bolivie en 1978.

[15] On considère aujourd'hui que la population aymara est le troisième groupe originaire du continent après les Quechuas et les Guaranis. Environ 2 millions d'individus parlant aymaras se répartissent pour 1,7 millions d'entre eux en Bolivie, 500 000 au Pérou et 20 000 au Chili. (cf. ALBO, X., 2000, "Aymaras entre Bolivia, Perú y Chile." Estudios Atacameños vol. 19: p. 43-73Albo X., 2000 : 44).

mobilisation d'une mémoire collective subrégionale apparaît donc contradictoire du fait des conflits nationaux, mais s'appuie sur l'argument ethnique pour la construction d'un territoire politique transfrontalier.

Fig. 2 : Le territoire couvert par l'Alliance Stratégique Aymaras sans Frontière



Dans un contexte structurellement conflictuel, légitimer l'investissement local de la zone transfrontalière auprès des gouvernements centraux semble hors de portée des élites locales. Les rapprochements diplomatiques récents dans le cadre des blocs d'intégration macro régionale, avec notamment l'entrée du Chili dans la CAN en 2006, ouvrent de nouvelles fenêtres d'opportunité aux maires frontaliers, mais l'expérience de l'AS ne s'inscrit pas dans ce cadre. Il s'agit plutôt d'une initiative parallèle, complétant ou contrebalançant ces dynamiques tout en relevant d'autres logiques de légitimation, plus diffuses et peu institutionnalisées. La situation géographique de l'AS permet donc à ses promoteurs d'élaborer une stratégie de mise en visibilité, qui n'est pas seulement dirigée vers le niveau national ou régional mais aussi et avant tout vers le niveau international.

1.3.2. - Un circuit de légitimation à niveaux multiples

Si la figure institutionnelle des associations de municipalités s'impose comme une forme de regroupement territorial propice à l'exercice des compétences locales dans le domaine de l'aménagement du territoire, sa transposition sur un territoire transfrontalier implique une légitimation à divers échelons et une multiplication des acteurs impliqués. Cela mène à la formation d'un type de gouvernance complexe et originale qui révèle une dispersion des lieux de prise de décision pour un projet d'aménagement « par le bas ». Dans le cas de l'alliance AS, l'initiative locale d'un projet de développement transfrontalier suit un parcours atypique au cours duquel le contenu même du projet évolue en fonction des acteurs qui s'en saisissent. La reconnaissance politique de l'alliance passe par les réseaux internationaux avant de trouver écho au niveau national.

L'AS naît en 2001 sur l'initiative du maire d'un village de la province de Parinacota (Chili), lié d'amitié avec quelques maires péruviens et boliviens. Appuyés par des ONG locales dédiées au développement des côtés péruviens et boliviens, ils font appel dès la fin de l'année 2001 à la Banque Mondiale (BM) qui finance trois réunions jusqu'en 2003, mais sans réel appui sur le moyen terme, faute d'assise institutionnelle de l'alliance. Pourtant ces rencontres et le travail conjoint des maires et des fonctionnaires de la BM permettent d'un côté de faire connaître cette expérience marginale à Santiago, de l'autre d'approfondir les

orientations du projet. Dans un premier temps il s'agit de lancer un projet de tourisme rural intégré, puis une deuxième réunion à Arica en 2002 donne lieu à un document proposé par les agents de la BM, intitulé « Une proposition d'*empowerment* pour les aymaras »[16]. Les trois axes principaux de ce document portent sur la formation des membres de l'alliance au développement, leur connaissance des agents de développement externe et le renforcement du cadre légal de l'alliance.

Au terme de cette coopération, le sous-secrétariat de développement régional (SUBDERE), dépendant du ministère de l'intérieur chilien, s'engage à porter un appui technique au projet, et c'est en 2006 qu'un consultant de Santiago est envoyé à la région de Tarapaca pour une période d'un an. En fait il aura fallu que la Banque Interaméricaine de Développement (BID) prenne le relais de la Banque Mondiale comme intermédiaire entre le centre et ses périphéries pour que cet appui se concrétise. Les fonctionnaires de la BID contactent effectivement la SUBDERE au début de l'année 2005 pour lui suggérer de présenter sa candidature au concours de « Bien Public Régional », devant impliquer au moins trois pays dans un projet commun. Le consultant de la SUBDERE prospecte et redécouvre en quelque sorte l'alliance ASF : en quelques mois, il est chargé de reformuler le projet de l'alliance selon les codes intelligibles par la BID, cela au nom de la région de Tarapacá - et non pas de la SUBDERE - afin de faire preuve du caractère « décentralisé » du projet. C'est en fait le dépôt de ce projet auprès de la BID qui lance un mouvement de coopération entre les régions frontalières : une « Convention aymara » est signée entre les régions et départements concernés et la région de Tarapacá apporte un soutien financier à l'alliance depuis fin 2006.

Présenté sous le titre « Récupération, développement et mise en valeur du patrimoine culturel et naturel aymara », le projet est accepté et récupéré par la BID en 2007 sous le nom simplifié de « Héritage naturel et culturel aymara ». Cette étape de légitimation internationale se révèle essentielle pour éveiller l'intérêt des maires dits « passifs », ce notamment du côté péruvien. L'initiative locale est donc à nuancer, elle concerne quelques entrepreneurs politiques dont le succès auprès des autres maires « aymaras » dépend de leur capacité à attirer des fonds vers les espaces locaux. Si les objectifs de l'alliance ne sont pas encore concrétisés en termes d'infrastructures, suivre les étapes de sa consolidation permet d'observer d'un côté comment les paradigmes internationaux du développement sont concrètement réappropriés dans les espaces locaux frontaliers, de l'autre comment l'intervention de la coopération internationale détermine les conditions de pérennité d'un projet territorial transfrontalier.

CONCLUSION :

Des marges à la frontière, quelle territorialisation des projets d'aménagement du territoire ? L'analyse des modifications du cadre de l'aménagement sur les marges du Pérou, de la Bolivie et du Chili permet de montrer que même dans des espaces géopolitiquement sensibles, les politiques d'aménagement du territoire ne sont plus une prérogative exclusive de l'État central. On voit bien comment, autour des frontières, dans un contexte de décentralisation progressive des compétences en la matière, le consulting international se mêle à l'intervention technique des gouvernements centraux pour appuyer/guider/orienter une initiative municipale de « développement » transfrontalier.

L'innovation politique réside sans doute dans la capacité d'interprétation, par les élites locales, du potentiel que représente la frontière, notion dont l'expression avait jusque-là été cantonnée au domaine économique (« Malgré le caractère de périphérie marginalisée, la zone frontalière constitue un espace stratégique car ses acteurs locaux la rendent active et mobile par les potentiels d'échanges existant, même dans le cadre d'une frontière-ligne

[16] Voir le rapport du séminaire en ligne :

http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/6f1c77f445edaa6585256746007718fe/61f37aa3d9fa68b585256d9d00611468/$FILE/SeminarioAymaras.pdf

fermée. », cf. Leloup, F. & Stoffel, S, 200 , p. 75). La frontière devient donc une ressource politique pour la promotion d'aménagements qui ne sont pas spécifiquement frontaliers, mais qui reposent sur la promotion d'une «identité» transfrontalière. Le fait d'axer le discours sur l'identité et la culture légitime l'extension spatiale de l'alliance intercommunale sur le territoire aymara, l'ancien Collasuyo. Cette appropriation discursive transforme un projet d'aménagement en projet de développement.

L'émergence d'un territoire transfrontalier d'action publique est ainsi rendu possible autour de lignes de démarcation structurellement conflictuelles. L'alternative des associations de municipalités semble en effet d'une part répondre aux exigences des transferts de compétences aux localités en matière d'aménagement, d'une autre permettre de dépasser l'opposition/paradoxe/incompatibilité entre des orientations politiques nationales sectorielles et les volontés de mettre en place des aménagements dans un objectif de développement territorial intégral. Pour autant, la réalité quotidienne des habitants de la zone étudiée n'a pas encore profondément évolué : la manne espérée se fait attendre, et les premiers fruits de l'alliance *Aymaras Sin Fronteras* ne sont pas forcément ceux que l'on imaginait cueillir d'abord. Avant la mise en place d'infrastructures régionales que les financements internationaux laissent entrevoir, les communes concernées ont d'abord et surtout réussi à exister autrement vis-à-vis de leurs différentes hiérarchies territoriales et à obtenir plus dans le cadre de procédures nationales. Cela se traduit sur le terrain par un fonctionnement scolaire amélioré ou des réseaux routiers communaux et régionaux un peu mieux entretenus avant les infrastructures touristiques censées faire rentrer ces hauts plateaux andins dans la modernité libérale. Mais n'était-ce pas là le souci premier des territoires concernés qui, par la mise en place d'une stratégie complexe, ont réussi à susciter une dynamique d'auto-valorisation en renversant le regard porté (par eux-mêmes et par ceux qui les entourent) sur leur situation frontalière ?

BIBLIOGRAPHIE

AMILHAT SZARY, AL. (2007), « L'intégration andine et ses présupposés : la région andine existe-t-elle ? » Cahiers des Amériques latines, « Les dynamiques d'intégration dans les Andes », n° 50.

AMILHAT SZARY, A-L., DELER, J-Y. (2000), « Iquique, capitale régionale : au commencement était la ZOFRI ... » en collaboration avec Jean-Yves DELER, in : MONNET J., CAPRON G. (dir.), L'urbanité dans les Amériques, Presses Universitaires de Toulouse.

AMILHAT SZARY, A-L., FOURNY, M-C. (sous la direction de) (2006), Après les frontières, avec la frontière. Nouvelles dynamiques transfrontalières en Europe, Paris, Editions de l'Aube.

AMILHAT-SZARY, A.-L. (1999), " Les effets de la concentration dans le Norte Grande des investissements étrangers au Chili : les impacts régionaux du boum minier des années 1990 ", Goueset V., ed. , Investissements étrangers et milieu local, P.U. de Rennes.

AMILHAT-SZARY, A.-L. (2001), « L'ancrage spatial d'un État néolibéral : le rôle des régions dans les recompositions territoriales du Chili contemporain », in PREVOT-SCHAPIRA , M.-F., RIVIERE D'ARC H., ed., Les territoires de l'État-Nation en Amérique Latine, Paris : IHEAL.

AMILHAT-SZARY, A.-L. (2003), « L'intégration continentale aux marges du MERCOSUR : les échelles d'un processus transfrontalier et transandin », Revue de Géographie Alpine, Tome 91, n° 3, pp. 47-56.

AMILHAT-SZARY, A.-L. (2005), « Géopolitique et frontières en Amérique Latine », in HARDY S., MEDINA, L., in L'Amérique Latine, Nantes : Éditions du Temps, pp. 11-33 [Questions de Géographie].

BRUNET, R., FERRAS, R. (1992), Les Mots de la Géographie : dictionnaire critique, Paris, La Documentation Française, 2005, 470 p.

DELOYE, Y. (1997), « L'aménagement du territoire en débats. L'imaginaire d'une politique publique », dans Gaxie (D.), dir., Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale, Paris, L'Harmattan, Coll. Logiques juridiques, 1997, p. 23-48.

EATON, K. (2004), « Designing subnational institutions. Regional and municipal reforms in postauthauritarian Chile", Comparative political studies, vol 37, n°2, March, pp. 218-244.

FOUCHER, M., (1991) Fronts et frontières. Un tour du monde géopolitique. Paris, Fayard, 2e édition, 691 p.

GONZALEZ LOPEZ, M. (2005), « La zona de integración fronteriza (ZIF) colombo-peruana : un esfuerzo por atender la realidad », Aldea Mundo, 10 (18): p. 29-35.

GONZALEZ MIRANDA, S. (2006), « La presencia indígena en el enclave salitrero de tarapacá : Una reflexión en torno a la fiesta de la tirana = The indigenous presence in the nitrate enclave of tarapacá : A reflection on the religious celebration of la tirana », in Chungará, vol. 38, no1, pp. 35-49.

GRENIER, P. (1984), L'aménagement du territoire en Amérique Latine, 129 p.

GUERRERO, R., 1984, « L'aménagement du territoire au Chili. Un dialogue heurté entre géographie et économie » in GRENIER, P., L'aménagement du territoire en Amérique latine, Grenoble, PUG: p. 35-55.

LAMARQUE, A. (1995), « La integración fronteriza entre los paises del MERCOSUR », thèse pour le titre de conseiller d'ambassade d'Argentine au Chili, Buenos Aires.

LAVAUD, J-P. (2005), « Démocratie et ethnicisation en Bolivie », Problèmes d'Amérique Latine, n° 56, pp 105-128.

LELOUP, F., STOFFEL, S. (2001), « Intégration régionale et frontière dans le Mercosur : entre théorie, principes et réalités », dans Mondes en Développement, Tome 29, 116/116, pp73-80.

LEVY, J., LUSSAULT, M. (2003), Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Paris, Belin, 1032 p.