

Les acteurs de l'aménagement du territoire  
dans une zone transfrontalière:  
Une gouvernance à géométrie variable pour les populations  
des Andes centrales ?

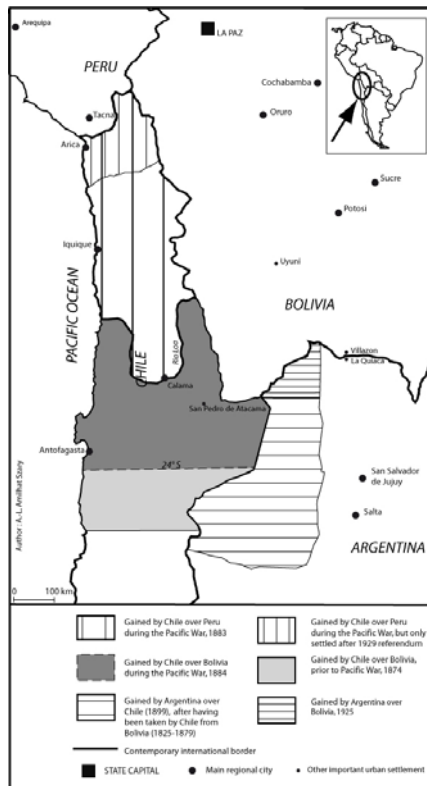
**Colloque « Frontières et aménagement »  
5 et 6 juillet 2007  
Université Paul Verlaine – Metz**

Laetitia Rouvière, Institut d'Études Politiques,  
Grenoble

Anne-Laure Amilhat-Szary, Institut de  
Géographie Alpine, Grenoble

## Introduction

# La triple frontière Chili - Pérou - Bolivie



- Une démarcation des frontières très conflictuelle: issues de la Guerre du Pacifique (1879-1884). Annexion par le Chili des régions de Tarapaca (Pérou) et Antofagasta (Bolivie).
- Rancoeurs historiques et tensions diplomatiques durant tout le XXe siècle. Problème de l'accès maritime de la Bolivie.

## Introduction

### Présence étatique et aménagement sur la frontière

- Forte présence des États sur les frontières, considérées comme des zones sensibles. Idée de **contrôle** renforcée par l'héritage des régimes militaires.
- Une attention qui se concentre sur des points stratégiques de passage ou sur la frontière comme **ligne**, non comme **zone**. Des régions marginales où la priorité n'est pas donnée à l'aménagement, ni au sens général du terme, ni pour les aménagements spécifiquement transfrontaliers (routes, tourisme).
- Pourtant, les politiques d'aménagement du territoire : une prérogative historique de l'État central, objectif d'harmoniser la répartition des hommes et des activités sur le **territoire national**.  
En Amérique latine, rares sont les politiques volontaristes d'aménagement (Massiris Cabeza, 2002).  
**Transfert des compétences d'aménagement** aux collectivités locales depuis les années 1990 (Chili 1992, Bolivie 1994, Pérou 2001). C'est à ce moment que l'utilisation du terme se généralise.
- Le statut des zones frontalières évolue-il alors dans le cadre des dynamiques d'intégration régionale?

# Introduction

## Intégration régionale et zones frontalières



L'intégration en Amérique du sud - 2006

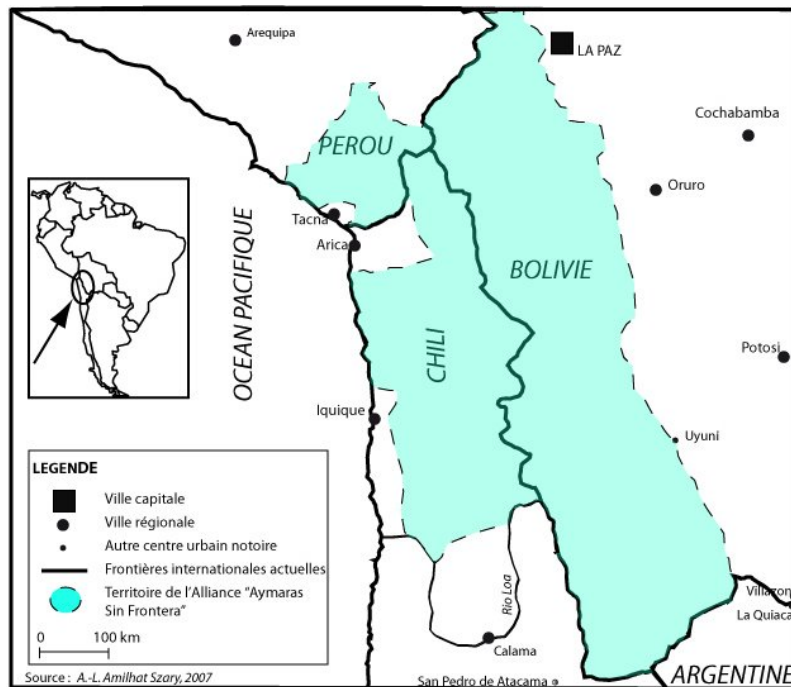
- Contrairement au cas européen, peu d'intérêt pour l'aménagement des zones frontalières dans le cadre du Mercosur et de la CAN.
- Pour le **Mercosur**, volonté affichée d'ouverture des frontières mais concentration sur l'intégration des contrôles douaniers (Leloup, Stoffel, 2001)
- Dans le cadre de la **CAN**, appui depuis 2001 à la création de «**zones d'intégration frontalières**» selon des décisions bilatérales, pour le développement des zones frontalières (Meza Monge, 2005)
- La **CSAN** depuis 2004 et le possible renforcement des ZIF (Ramirez, 2006)

## Introduction

### Quels acteurs pour un projet d'aménagement « par le bas » ?

- Quelles sont les conditions d'exercice des compétences d'aménagement dans les localités rurales frontalières ?  
Un aménagement transfrontalier est-il possible sur l'initiative des élites locales?
- Quels types de partenariat sont nécessaires à la légitimation de ce type d'initiative ?  
Quels réseaux d'acteurs se créent autour d'un référent territorial transfrontalier d'action publique?

## Petite histoire de l'alliance stratégique Aymaras sans Frontières: Réinventer un territoire transfrontalier



- **L'alliance stratégique Aymaras sans frontières** est le regroupement de 5 associations de municipalités rurales qui élaborent depuis 2001 des projets communs de développement territorial sur l'Altiplano andin.
- Pour limiter l'exode rural et valoriser les ressources propres à cet espace montagnard, trois axes d'action sont privilégiés: le **tourisme**, la production et la commercialisation de **produits originaires**.
- Il s'agit d'un projet d'aménagement implicite, avec un objectif de rééquilibrage des disparités socio-spatiales par les autorités publiques territoriales.

## Petite histoire de l'alliance stratégique Aymaras sans Frontières: Un circuit complexe de légitimation

- C'est avec l'appui technique d'**ONG locales** (Chakana du côté bolivien, ICOR du côté péruvien), elles-mêmes en relation avec des agents de **coopération internationale**, que les maires frontaliers élaborent en 2001 un premier projet de développement transfrontalier.
- Fin 2001, l'alliance en appelle à la **Banque Mondiale** pour le financement du projet: pas de financement sur le long terme, mais organisation de trois séminaires jusqu'en 2003, qui permettent de préciser les orientations du projet. Aboutit à l'élaboration par les agents de la BM d'un document: « Une proposition d'*empowerment* pour les Aymaras ». Trois axes principaux: 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.
- La **Subdere** (sous-secrétariat de développement régional, ministère de l'intérieur chilien) s'engage à apporter un appui technique au projet. Pas d'effet notable jusqu'en 2006.

## Petite histoire de l'alliance stratégique Aymaras sans Frontières: Un circuit complexe de légitimation (2)

- En 2005, la **Banque Interaméricaine de Développement (BID)** invite la Subdere à présenter un projet au concours de « Bien Public Régional », devant impliquer au moins trois pays.
- Un consultant de la SUBDERE prospecte et « redécouvre » l'alliance ASF : il est attaché pour une période d'un an au **gouvernement régional** de Tarapaca afin de reformuler le projet dans des termes intelligibles par la BID.
- En octobre 2006, le projet « Récupération, fomento et mise en valeur du patrimoine culturel et naturel aymara » est présenté à la BID au nom des régions frontalières.
- Au même moment, une « Convention aymara » est signée par les régions, et la région de Tarapaca concède un appui financier à l'alliance.
- En 2007, le projet est accepté par la BID sous le nom « Héritage naturel et culturel aymara ».

## La frontière, ressource adaptative pour les élites locales? Gouvernance et adaptation dans les localités rurales

- Les maires frontaliers s'insèrent dans des réseaux d'acteurs publics et privés, à de multiples niveaux, selon une logique qui se voudrait horizontale. L'État y apparaît tardivement et semble devenir un acteur parmi d'autres dans la prise de décision.
- La « **gouvernance** » est un terme pratique pour désigner ce type d'action publique polynucléaire, sans lieu de décision prédéfini. A la diversité / complexité de situations provoquée par la « déterritorialisation » et la « reterritorialisation » de l'action publique, nous semble répondre le flou de cette notion.
- P. Le Galès à propos de la gouvernance: « *Pour les élites de l'État comme pour celles des villes, la gouvernance est utilisée comme une stratégie d'adaptation aux contraintes extérieures qui contribue à recomposer le rôle et le travail politique et permet aux élus de se mettre en scène avantageusement* » (Le Galès, 2003: 29).
- Nous proposons de focaliser l'analyse sur la notion **d'adaptation**, en étudiant l'action publique depuis le lieu d'initiative de la prise de décision: **l'espace local**.

## La frontière, ressource adaptative pour les élites locales? Assumer les compétences transférées

- Des régions et municipalités investies de l'aménagement du territoire comme politiques **globales**, alors que les orientations générales des gouvernements centraux sont essentiellement **sectorielles** (environnement, urbanisme) et destinées aux métropoles.
- Des **moyens humains et financiers** insuffisants au niveau des municipalités pour assumer les compétences relatives à l'aménagement du territoire, dont l'impact dépasse souvent le seul territoire de la municipalité.
- Une **faible communication interinstitutionnelle**, notamment entre régions et municipalités, légalement sensées se concerter pour l'élaboration des politiques d'aménagement.
- Dans les zones frontalières, un phénomène de **polarisation** accentué par les stratégies nationales et régionales d'intégration. Exemple des zones franches de Tacna et d'Iquique.
- Une alternative pour exercer les compétences transférées: la multiplication des **associations de municipalités** en milieu rural. Un modèle dont l'alliance ASF est une application originale sur un espace transfrontalier.

## La frontière, ressource adaptative pour les élites locales? **La recherche d'appuis économiques: coopération et bailleurs de fonds internationaux.**

- La capacité d'adaptation des maires frontaliers réside dans un **usage de leur situation frontalière** comme stratégie de **mise en visibilité** du territoire. Ainsi font-ils appel dans un premier temps à la coopération internationale, non aux États, qui ne sont plus les sources premières de légitimation de l'action publique locale.
- Cet appel du « local » au « global » oriente le **contenu des politiques territoriales** d'aménagement : à l'origine le projet d'ASF est touristique, donc **sectoriel**, puis l'ambition de l'alliance devient plus **globale** après la circulation internationale du projet. Suivant la ligne de **l'empowerment** (Jouve, 2006): Projet de parc trinational, commercialisation des produits « originaires » et valorisation des savoir-faire locaux. C'est à présent l'ensemble de la « **culture** » aymara qu'il s'agit de préserver (Radcliffe, 2006)
- La frontière devient donc une ressource politique pour la promotion d'aménagements non spécifiquement frontaliers, mais qui reposent sur la promotion d'une « identité » transfrontalière.  
Le fait d'axer le discours sur l'identité, la culture, légitime l'extension spatiale de l'alliance sur le **territoire aymara**, l'ancien Collasuyo. Cette appropriation discursive transforme un projet **d'aménagement** en projet de **développement**.

## La frontière, ressource adaptative pour les élites locales? L'intervention tardive des États et la relance du processus

- **L'appropriation** par les maires des **discours** liés aux paradigmes internationaux de développement se réalise concrètement par l'intervention de fonctionnaires de Santiago chargés de reformuler le projet et d'établir le lien entre gouvernements locaux et bailleurs de fonds. L'État central deviendrait donc une sorte **d'intermédiaire**, certes indispensable à la légitimation d'une action publique transfrontalière, mais dont le rôle dans la prise de décision n'est plus prioritaire.
- Le rôle traditionnel des **élites locales** comme **intermédiaires avec les niveaux supérieurs de gouvernements** est toujours présent, mais sur les marges ce fonctionnement institutionnel est **conditionné par leur recherche de fonds d'investissement externes** et leur insertion dans des réseaux à échelles multiples.
- Moins qu'un **affaiblissement** de l'État, ce type d'initiative locale témoignerait de **l'optique néolibérale de la décentralisation** « choisie » par des États **structurellement faibles**. L'aménagement transféré aux municipalités, compétences concrètement inapplicables, ne serait que l'ouverture de l'action publique locale aux investissements internationaux et à leur corollaire, « **l'ethnisation du politique** » (Lavaud, 2005).

## Bibliographie indicative

- Amilhat Szary, Anne-Laure, « 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, 3, 2007
- Jouve, Bernard, « L'empowerment : entre mythes et réalités, entre espoir et désenchantement », *Géographie, Economie, Société*, n°8, 2006, pp. 5-15
- Lavaud, Jean-Pierre, "Démocratie et ethnicisation en Bolivie", *Problèmes d'Amérique Latine*, n° 56, printemps 2005, pp. 105-128
- Le Galès, Patrick, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Science Po, 2003
- Leloup, Fabienne, Stoffel, Sophie, « Intégration régionale et frontière dans le Mercosur : entre théorie, principes et réalités », dans *Mondes en développement*, Tome 29, 116/116, 2001, pp. 73-80
- Massiris Cabeza, Angel, «Ordenación del territorio en América latina», *Script Nova*, Barcelona, vol. VI, n° 125, Octubre 2002
- Meza Monge, Nilo, "Zonas de integración fronteriza. Perú-Bolivia, una experiencia a considerar", *Aldea Mundo*, año 10, n° 19, mayo 2005, pp. 36-43.
- Radcliffe, Sarah, « Culture and development : taking culture seriously in development for Andean indigenous people", *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 24, 2006, pp. 231-248
- Ramirez, Socorro, "Las zonas de integración fronteriza: desafíos de la comunidad andina y suramericana", in Cátedras de Integración Convenio Andrés Bello, *La integración y el desarrollo social fronterizo*, Convenio Andrés Bello, 2006, pp. 51-87