Thèse délivrée par

L'Université Lille 2 – Droit et Santé

N° attribué par la bibliothèque

__|__|__|__|__|__|__|__|__|__|

THÈSE

Pour obtenir le grade de Docteur en Science Politique

Présentée et soutenue publiquement par

Carolina Gutiérrez Ruiz

19 novembre 2010

Une décentralisation en kit. Analyse des trajectoires des politiques de régionalisation et de décentralisation dans la construction de l'État au Chili (1964-1996)

JURY

Directeur de thèse : M. Pierre Mathiot, Professeur des Universités, IEP Lille

Membres du jury :

M. Philippe Bezes, Chercheur au CNRS, CERSA, Université Paris II
M. Yves Dezalay, Directeur de recherches émérite au CNRS, CSE, EHESS
M. Olivier Nay, Professeur des Universités, Université Lille 2
M. Renaud Payre, Professeur des Universités, Université Lyon 2
M. Gilles Pollet, Professeur des Universités, IEP Lyon

L'Université de Lille 2 n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses.
Celles-ci doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

REMERCIEMENTS

Remercier… Peut être la dernière tâche à laquelle on se consacre durant la rédaction d'une thèse, bien qu'elle nous suive tout au long de ce travail de recherche et soit si importante.

La thèse est un travail intellectuel collectif et, en tant que tel, je tiens d'abord à remercier celles et ceux qui, de près ou de loin, ont contribué à l'améliorer (ses défauts, encore nombreux, ne sont imputables qu'à son auteure).

Je voudrais ainsi remercier les membres de mon laboratoire, le CERAPS, et cela à plusieurs niveaux. Je tiens tout d'abord à remercier Pierre Mathiot, Frédéric Sawicki et Christian-Marie Wallon-Leducq, pour la confiance qu'ils m'ont témoignée. En concourant à m'accorder une allocation de thèse, ils m'ont permis de poursuivre et d'achever ce travail. Ensuite, toute ma reconnaissance va aux titulaires, doctorants et personnel administratif, qui par leur accueil chaleureux ont rendu lumineuses ces journées passées dans le laboratoire, malgré les nuages de Lille. Finalement, ce laboratoire m'a offert l'opportunité de discuter autant des travaux et des perspectives de recherche, dans le cadre des séminaires de recherche, que de discuter « de l'humain et du divin » dans les couloirs et dans la « salle de convivialité ».

Je remercie en particulier, pour leur aide, mon directeur de thèse Pierre Mathiot, le directeur du laboratoire Jean-Gabriel Contamin et mes camarades cerapsiens Rachel Vanneuville, Isabelle Bruno, Fabien Desage, Bastien Sibille, Ivan Chupin, Mathieu Hauchecorne, Marion Gurruchaga, Jérémie Nollet, Thomas Alam, Pierre Dos Santos, Thomas Léonard, Julien O'Miel et Sara Belleil pour leurs lectures et commentaires.
Dans ce cadre, la possibilité de participer à l'École d'été de Lille, dirigée alors par Annie Laurent, m'a permis d'acquérir mes premières connaissances sur l'analyse des réseaux sociaux. Un grand merci aussi à des collègues et amis qui ont continué à me conseiller sur cette technique : Thais Pavez, Ainhoa de Federico et Narciso Pizarro.

Ces journées ont aussi été heureuses grâce à la complicité et l'amitié de Sandrine Perrot, Paula Cristofalo, plus récemment Marie Le Ray et, partageant mon bureau depuis les débuts, de Julien Lainé.

Ce travail n'aurait pas été possible sans le soutien logistique, technique et toujours amical de Younès Haddadi et Marc Deman.

Finalement, je tiens à remercier ma famille qui m'a toujours épaulée et accueillie dans mes « terrains », mes parents qui m'ont inculqués le goût de la connaissance et apportés une culture politique qui est pour beaucoup dans cette « connaissance du terrain ». Leurs conversations m'ont beaucoup stimulé, tout comme les livres de mon père, cette vaste bibliothèque aux livres rares et pour beaucoup précieux. Je remercie aussi mes sœurs pour leur complicité.

Il y a aussi, bien sûr, ma « petite famille », mes enfants qui, souvent inconsciemment, m'ont toujours apporté du réconfort et de la joie et surtout la possibilité de « faire la part des choses » dans ce travail ô combien prenant. Un remerciement tout particulier à Vladimir pour son soutien, son amour, sa patience et sa générosité à toute épreuve.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS **5**

Sommaire **7**

INTRODUCTION GÉNÉRALE **9**

Section Méthodologique **43**

Abréviations et Sigles **61**

PREMIÈRE PARTIE ***65***

SUR LA NATURE DU CHANGEMENT POLITIQUE ET L'OPPORTUNITÉ D'UNE SCIENCE RÉGIONALE AU CHILI ***65***

(Première séquence 1964-1970) ***65***

Introduction de la Première Partie **67**

Chapitre 1. Le processus de transfert d'un savoir : la science régionale au Chili **73**

Chapitre 2. Vers l'institutionnalisation de la science régionale **133**

Conclusion Première Partie **193**

DEUXIÈME PARTIE ***195***

L'INSTITUTIONNALISATION DE LA RÉGIONALISATION AU CHILI : UNE APPROCHE PAR LES RÉSEAUX SOCIAUX ***195***

(Deuxième squence 1971-1985) ***195***

Introduction de la Deuxième Partie **197**

Chapitre 3. La participation : vie et mort d'un projet politique **199**

Chapitre 4. L'adoption de la décentralisation par la communauté réformatrice **273**

Conclusion Deuxième Partie **351**

TROISIÈME PARTIE ***353***

LA TRANSITION DÉMOCRATIQUE ET LE PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION DU PROJET DÉCENTRALISATEUR : QUELLE PLACE POUR LE CHANGEMENT? ***353***

(Troisième séquence 1986-1996) ***353***

Introduction de la Troisième Partie **355**

Chapitre 5. L'institutionnalisation du projet décentralisateur ; un processus inachevé **359**

Chapitre 6. Les CPER : un instrument de décentralisation ? **425**

Conclusion de la Troisième Partie **493**

CONCLUSION GÉNÉRALE ***495***

BIBLIOGRAPHIE THÉMATIQUE ***505***

ANNEXES ***535***

TABLE DE MATIÈRES ***595***

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le royaume du Chili est appelé pour la nature de sa situation, par les coutumes innocentes et virtuoses de ses habitants, par l'exemple de ses voisins, les fiers républicains d'Arauco, à bénéficier des bénédictions qui découlent des justes et douces lois d'une république. S'il y en a une qui demeurera longtemps en Amérique, je m'incline à penser que ce sera la chilienne. Jamais il ne s'éteint là l'esprit de liberté, les vices de l'Europe et de l'Asie arriveront tard ou jamais à corrompre les coutumes de cet extrême de l'univers. Son territoire est limité, il sera à jamais hors du contact infecté des autres hommes, n'altérera pas ses lois, us et pratiques, préservera son uniformité en opinions politiques et religieuses, en un mot, le Chili peut être libre[1].

Carta de Jamaica, Simón Bolívar (1815)

PROLOGUE

En 1964, sous un gouvernement démocrate chrétien (1964-1970), un organisme voué à la planification est créé. Il s'agit du Bureau de Planification Nationale (ODEPLAN). C'est dans ce bureau qu'une planification sur une base nationale et régionale doit être effectuée. Pour ce faire, un certain nombre d'outils, statistiques, et d'instruments de planification sont utilisés. Ces outils et instruments ont été importés par des missionnaires en provenance de la Fondation Ford et de la Coopération française. La mobilisation de ces savoirs permet l'apparition d'une communauté réformatrice nationale porteuse d'un projet de régionalisation du pays. Ce projet évoluera avec le temps, s'appliquera à différents moments sous des formes variées et deviendra en 1990 un projet de décentralisation du pays.

Nous analyserons comment une loi relative à la décentralisation verra le jour, dans un État centralisateur, le Chili. C'est sous la forme d'un changement incrémentiel, ou à petits « coups », et à condition de composer avec un système politique structuré par des arrangements entre les élites administratives et politiques, que ce projet sera rendu possible. Plus largement, cette thèse se penche sur l'évolution de l'État chilien entre 1964 et 1996, en étudiant la trajectoire du processus de régionalisation et de décentralisation au Chili, et, au sein même de ce processus, des appropriations dont la thématique régionale et de décentralisation a été l'objet au Chili et en France. En outre, en observant l'action de la communauté réformatrice dans une perspective diachronique, nous nous interrogerons sur le poids des relations personnelles et plus largement du capital social[2] dans le devenir des politiques publiques.

[1] Un extrait de cette lettre est repris dans la thèse d'A. Valenzuela (1977) (traduit de l'espagnol par nos soins).

[2] Nous reprenons ici la notion de capital social amorcée par Pierre Bourdieu (1980) à savoir, « l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un *réseau durable de relations* plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissance et d'interreconnaissance ; ou, en d'autres termes, à *l'appartenance à un*

Un état des lieux des recherches (et quelques-uns de leurs points aveugles) portant sur la décentralisation au Chili et « ailleurs »

Dans les analyses anglo-saxonnes, les recherches qui portent sur la décentralisation s'appuient, en général, soit sur le système des partis et les élites politiques soit sur le régime politique et son incidence sur l'initiative de promulguer des lois tendant à la décentralisation du pays. Cependant, une approche par le fonctionnement de l'administration et des élites administratives est beaucoup plus rare[1].

La focale retenue est celle d'analyser les politiques tendant à une décentralisation des pays comme étant des actions expliquées par le choix rationnel (*rational choice*) des acteurs. Ces travaux, dont ceux de William Riker (1964) sont devenus des classiques, essaient de montrer que si une politique de décentralisation peut avoir lieu, dans ce cas précis de fédéralisme, c'est en raison du système des partis[2] existant dans le pays. L'analyse insiste ainsi sur les mécanismes formels du contrôle législatif. Ceci veut dire que c'est le type de système de partis (centraliste ou décentralisateur) qui détermine le régime de gouvernement intérieur. W. Riker explique cet état de fait par le contrôle qu'exercent les partis politiques sur les parlementaires, les membres du Congrès. Si les parlementaires ont des chefs de partis qui sont favorables à un État centralisé, alors ils votent en ce sens ; si ces chefs sont décentralisateurs, les parlementaires votent des politiques dans l'autre sens[3].

Cette thèse est également développée dans le contexte latino américain (Rabkin 1996, Rahat, Sznadjer 1998). L'argument central de ces travaux est de dire que quand un pays a un système de partis centraliste[4], en général, les élites de ces partis habitent la capitale et ont le contrôle du système de nominations des candidats au parlement. Alors, si l'élite de parti habite à Santiago, celle-ci nomme des *Santiaguinos* (des habitants de Santiago), des individus avec des intérêts centralistes. Il y a dans ce type d'approches une vision de choix rationnel car ce qui explique ce rapport entre système de partis et politiques est l'appréciation des acteurs sur

---

groupe, comme ensemble d'agents qui ne son pas seulement dotés de propriétés communes (susceptibles d'être perçues par l'observateur, par les autres ou par eux-mêmes) mais sont aussi unis par des *liaisons* permanentes et *utiles*.

[1] Il existe bien entendu des exceptions notables, même si « la décentralisation » n'est pas leur objet principal. Il s'agit de la thèse publiée de Philippe Bezes, 2009, *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF et de l'ouvrage d'Ezra Suleiman, 2005, *Le démantèlement de l'État démocratique*, Paris, Seuil. Nous pouvons mentionner également le dossier de *Critique internationale*, « Réformes de l'État et transformations démocratiques : le poids des héritages », 2007, 2 (35).

[2] Le rôle assigné aux partis politiques dans la structuration des États est aussi présente dans l'analyse de Maurice Duverger sur les partis politiques, voir : Maurice Duverger, 1976, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin.

[3] Voir également le travail de Daniel Ziblatt, 2008, *The formation of Italy and Germany and the puzzle of federalism*, Princeton, New York, Oxford, Princeton University Press.

[4] Nous dirons qu'est centraliste celui qui est favorable à la centralisation.

les avantages électoraux et les nominations par les partis qui en découlent et qui participent du maintien de la structure interne étatique, centraliste dans ce cas précis[1].

À ces types d'approches, Rodrigo Mardones (2005) a essayé de donner une deuxième dimension, en ne considérant pas seulement les élections et le fonctionnement des partis mais aussi les idées politiques défendues par ceux-ci. Il développe dans sa thèse doctorale, *The Politics of Decentralization in a Centralized Polity : The Case of Chile During the Concertación' Governments*, une approche d'institutionnalisme historique. Il met en avant un certain nombre de « conjonctures critiques » (*critical juncture*) où des politiques tendant vers une décentralisation ont eu lieu. Il dit qu'il y a des interactions institutionnelles qui ont produit un effet incrémental en matière des politiques de décentralisation au Chili depuis l'indépendance du pays dans les années 1800 jusqu'aux lois de décentralisation chilienne durant la décennie 1990 et postérieures à celle-ci. Il s'attarde en particulier sur la période de transition démocratique (voir *infra*).

Finalement, dans les études qui se centrent sur les élites politiques locales au Chili[2], une thèse remarquable est celle d'Arturo Valenzuela (1977). Dans sa thèse intitulée *Political Brokers in Chile : Local Governement in a Centralized Polity*, l'auteur analyse le rôle des conseillers municipaux et des maires comme celui des entrepreneurs politiques ou courtiers[3] qui se constituent en médiateurs entre des demandes individuelles de leurs électeurs et celles de leurs circonscriptions électorales. Ces courtiers politiques exercent leur rôle de trois façons différentes : en tant que négociateurs face à la municipalité; comme négociateurs face au gouvernement central (incluant le Congrès), et comme médiateurs entre des individus face à leurs demandes individuelles. Le parti politique est un facteur clé dans ce courtage, puisque il fournit aux élus locaux des contacts au sein du gouvernement central qui leur permettent de percevoir des avantages. En retour, ils aident à mobiliser des votes pour leurs partis politiques dont la structure se trouve au niveau central (Valenzuela 1977 : 76-83). Des projets, des lois, des fonds, des emplois et des promotions constituent souvent le moyen d'accorder des faveurs. Dans sa thèse, A. Valenzuela soulève donc la portée des « arrangements » dans le fonctionnement institutionnel local, et par là aussi national, car un système qui fonctionne

[1] Ces auteurs étudient aussi dans leurs travaux les cas du Mexique et de la Colombie.

[2] En France, dans une une intéressante étude Romain Pasquier analyse le rôle des élites régionales dans la configuration d'une question régionale en France (voir Romain Pasquier, 2003, « La régionalisation française revisitée : fédéralisme, mouvement régional et élites modernisatrices (1950-1964) », *Revue française de science politique*, 53 (1) : 101-125).

[3] Pour une analyse sur ce type de pratique en France, voir Olivier Nay, 2002, « Le jeu du compromis. Les élus régionaux entre territoires et pratiques d'assemblée », *in* Olivier Nay, Andy Smith, *Le gouvernement du compromis : Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica : 47-86.

dans une dynamique dialectique permettant de conserver le *statu quo* et servant de ce fait les élites nationales et locales.

Il soulève donc le thème du fonctionnement de la bureaucratie et son lien avec le système politique des partis pour montrer combien le système des partis au Chili en est imbriqué dans le fonctionnement administratif.

Cette imbrication est nommée par Barbara Geddes (1994) le « dilemme du politicien » (*politician's dilemma*). Elle relève la complexité d'un système qui reposant sur la nomination des cadres administratifs limite les possibilités d'un changement vers une décentralisation, surtout s'agissant de la structure centralisée de l'État chilien. En effet, et comme le rappelle Philippe Bezes (2007), cette structure centrée sur des intérêts politiques, ceux du Président et des parlementaires en particulier mais plus largement du système des partis, n'a pas souvent été favorable à la transformation des administrations vers une plus grande autonomie, et ce en raison des pertes électorales qu'occasionne le démantèlement des réseaux clientélistes.

Nous montrerons toutefois que parce que ce projet de régionalisation et de décentralisation a pu être différemment approprié lors des interactions qui se déroulent dans le cadre des savoirs pratiques, il participe de la légitimité de l'État chilien durant la transition démocratique.

Dans ce sens, il fallait trouver un moment, une conjoncture critique ou un événement, qui a permis l'apparition d'un projet de décentralisation. Divers types de questions pouvaient être ainsi formulés : Quand une préoccupation régionale est-elle apparue au Chili ? Qu'en est-il de la décentralisation ? Quel est le lien entre l'une et l'autre ?

La question des débuts n'est pas toujours facile ni évidente à cerner.

Si nous grossissions le trait, nous pourrions dire que ce « projet » est aussi ancien que l'est l'État centraliste et donc moderne[1]. En effet, comme pour d'autres pays latino-américains et européens qui se sont construits autour de la concentration du pouvoir, au Chili les revendications décentralisatrices ont été aussi une constante dans l'histoire politico-institutionnelle du pays, conduisant à certains moments à des « événements décentralisateurs » pour reprendre les mots de Claudio Véliz (1984). Toutefois, pour cet auteur, s'il y a eu divers événements décentralisateurs dans l'histoire, ceux-ci n'auraient pas eu d'impact sur la nature centralisatrice des États latino-américains. C'est le cas, en ce qui concerne le Chili[2], avec quelques tentatives constitutionnelles comme celles de 1818 et 1828

[1] Ce dont font preuve les travaux, en France et entre autres, d'Alexis de Tocqueville, 1989, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard ; d'Odilon Barrot, 1970, *De la centralisation et ses effets*, Paris, Didier et Cie. et d'Etienne de La Boétie (*et al*.), 1976, *Le discours de la servitude volontaire*, Paris, Payot.

[2] Concernant la France, plusieurs politistes et historiens se sont penchés sur la question. Nous pouvons mentionner en particulier la thèse doctorale d'Yves Mény (1974) qui soutient que : « la permanence du débat

qui prévoyaient des mesures dans ce sens telles que l'élection directe des Intendants (Préfets) et des maires et dont les mesures seront supprimées par la Constitution centraliste de 1833. C'est aussi le cas de la déclaration de la Commune Autonome en 1891, qui a permis d'institutionnaliser l'échelon municipal mais avec un impact, finalement très limité, sur l'action publique ou encore de la Constitution de 1925 qui organise le gouvernement intérieur en provinces, départements, sous-délégations et districts dirigés respectivement par des Intendants (ceux-ci proposés par une Assemblée provinciale élue)[1], Gouverneurs, Sous-délégués et Inspecteurs.

Cependant, ces « événements », même s'ils n'ont pu changer cette « nature centralisatrice » ont laissé une trace institutionnelle avec la création des échelons sous-nationaux[2].

Ce type d'analyse qui se rapporte à un certain nombre d'événements, et aux appropriations qui en sont faites, est visible dans les études que nous avons pu trouver sur cet objet, si bien que certains peuvent rapprocher cette décentralisation d'un renforcement de la participation et de la démocratie, d'autres davantage du principe d'un État subsidiaire, voire de mesures de privatisation et/ou de délocalisation (voir *infra*). Comment expliquer cet isomorphisme ? S'agit-il d'une « confluence perverse » ? (Dagnino 2007) Autrement dit, la décentralisation serait devenue un terme « à la mode » ou « fourre tout » utilisé comme stratégie de

---

relatif à la décentralisation constitue, en effet, l'une des données majeures de la vie publique française. Depuis que la centralisation « de fait » de l'Ancien régime s'est trouvée mise en relief par la volonté d'uniformité des Révolutionnaires de 1789 et par sa systématisation juridique et politique sous le Consulat et l'Empire, la dialectique centralisation-décentralisation n'a cessé de diviser le monde politique et de souligner les clivages gauche-droite » (Mény 1974 : 21). Voir aussi sur cette question Christophe Boutin, Frédéric Rouvillois (Sous dir.), 2003, *Décentraliser en France : Idéologies, histoire et perspective*. Colloque du Centre Caen, 28 et 29 novembre 2002, Paris, François-Xavier de Guilbert ; Christian Gras, George Livet, 1977, *Régions et régionalisme en France du XVIIIe siècle à nos jours*, Paris, PUF. Voir *infra*.

[1] Ces Assemblées Provinciales ne verront jamais le jour. Voir à ce propos: Berta Urquieta Alfaro, 1936, *Descentralización administrativa*, Santiago de Chile, El Imparcial et Raúl Sáez Vieyra, 1942, Asambleas Provinciales, Valparaíso.

Cette Constitution fixait l'administration intérieure en Provinces administrées par l'Intendant et les Communes par les municipalités, mais sans représentants locaux élus, ce qui fera d'eux des représentants des intérêts de l'État central.

[2] À titre d'exemple, l'échelle départementale et les sous-délégations disparaîtront.

Par ailleurs, si ces événements n'avaient pas pu changer cette nature centralisatrice, comme l'ont montré les historiens Gabriel Salazar (1998) et G. Salazar et Julio Pinto (1999) c'est aussi parce que l'État chilien a systématiquement, par des politiques autoritaires et de répression, supprimé la mémoire locale sur ces quelques « événements décentralisateurs » qui ont pu marquer son histoire en empêchant de ce fait la constitution d'une « revendication locale » voire régionaliste. Le poids de cet État central, qualifié comme « le poids de la nuit » (Voir notamment : Alfredo Jocelyn Holt, 1999, *El peso de la noche : nuestra frágil fortaleza histórica*, Santiago, Planeta) par un certain nombre d'historiens afin de révéler son caractère non seulement centralisateur mais aussi oppresseur, est visible dès 1833 avec la Constitution dite « centraliste » de Diego Portales. Elle est le reflet d'un impératif d'ordre et de contrôle qui devait régner sur tout le territoire national, notamment après la récupération par cet État des territoires situés au sud du pays, jusque là contrôlés par des populations indigènes mapuches hostiles à la création d'un État chilien. Ils craignaient, comme cela se fera par la suite, la suppression de toute différence culturelle, linguistique et religieuse par la domination et l'oppression de l'État chilien. Cet État était donc particulièrement « centraliste », construit et renforcé du centre et par le centre avec de surcroit la complicité des élites locales.

justification de l'État et plus largement de l'action publique ? Que peut-on entendre par ce terme là ? En effet, la littérature sur cette politique, concernant autant les pays latino-américains que le Chili, peut conduire à plus d'une interprétation. Par ailleurs, cette littérature nous montre qu'une recherche sur ce sujet ne peut pas se restreindre à des conditions stato-centrées puisque la décentralisation paraît bien être une transformation à l'œuvre dans les pays latino-américains et plus largement dans des pays occidentaux et sur une période allant des années 1980 aux années 1995[1]. En outre, cette même confluence a été appréhendée par les analyses anglo-saxonnes sous une approche du choix rationnel car les idées ne semblaient avoir aucune influence sur la conduite des politiques de décentralisation. Ces politiques, en effet, ont été mises en œuvre par des gouvernements et des partis de droite comme de gauche.

Concernant les autres pays latino-américains, la littérature a tendance à analyser cette politique comme étant le résultat des processus de démocratisation[2] et de modernisation des Etats suite aux régimes autoritaires[3]. C'est dans cette perspective qui se situe l'ouvrage d'Alfred Montero et David Samuels (2004). Dans leur travail, ils comparent divers processus de décentralisation, ce qui les amène à constater non seulement un rapport entre démocratisation et décentralisation mais aussi la diversité des aspects contenant une politique de décentralisation et la difficulté à donner une définition unique.

S'agissant du cas chilien, le constat était fort semblable. Tout en reconnaissant un héritage depuis les années 1960, en passant par la mise en place d'une régionalisation sous le régime autoritaire, il apparaissait que seul un processus de démocratisation de la société chilienne - dans le cadre de sa transition démocratique - avait permis la mise en place d'une politique de décentralisation au pays (Eaton 2004, Mardones 2006).

En outre, des sources émanant de quelques « acteurs du processus » valorisaient la période de transition comme un contexte favorable à ce type de réforme. En témoigne le livre de Gonzalo Martner, entre 1990 et 1994 sous-secrétaire au Développement Régional et Administratif

[1] On peut mentionner : le Venezuela: réglementation de 1984 et nouvelle loi en 1989; la Colombie: Réforme Constitutionnel de 1986 pour l'élection démocratique des maires, nouveau statut de l'administration municipale (Assemblée Constituante en 1991) ; le Pérou (Constitution de 1980, Loi Organique de Municipalités de 1984 et Loi de Bases de la Régionalisation de 1987) ; l'Équateur (mouvement de réformes à la Constitution) ; la Bolivie (gouvernements départementaux en 1989 et Loi sur Participation sociale en 1994).

[2] Sur les processus de consolidation démocratique voir Leonardo Morlino, 2001, « Consolidation démocratique : la théorie de l'ancrage », *Revue internationale de Politique comparée*, 8 (2) : 245-267, Graciela Ducatenzeiler, 2001, « Nouvelles approches à l'étude de la consolidation démocratique » : 191-198 et Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, Samuel Valenzuela (ed.), 1992, *Issues in Democratic Consolidation: The new South America in comparative perspective*, Indiana, University of Notre Dame Press.

[3] Cette appréciation doit cependant être relativisée, comme nous le suggère Rodrigo Mardones : « […] la réforme de 1994 en Bolivie intervient 12 ans après la restauration démocratique. D'un autre côté, la Colombie et le Venezuela ont décentralisé en 1986 et 1989, respectivement, même s'ils avaient conservé leurs systèmes démocratiques depuis les années 50 », in Mardones (2006).

(SUBDERE), *Descentralización y modernización del Estado en la Transición*, où la quatrième de couverture nous révèle toute la teneur de l'ouvrage :

> « Nous vivons aujourd'hui une grande opportunité historique pour avancer dans le chemin de la modernisation et de la décentralisation de l'État. Le retour à la démocratie, si durement acquis, nous a permis non seulement de reconquérir des normes civilisées du vivre ensemble mais aussi de contribuer à mettre à l'ordre du jour, peut-être comme dans de rares occasions dans ce siècle, une préoccupation de plus en plus généralisée sur les formes que doit assumer l'administration de l'État » (Martner 1993).

Cependant, certains travaux montrent davantage le rôle qui revient au régime autoritaire[1] sur cette politique. Cette thèse, soutenue dans la bibliographie spécialisée et de divulgation sur la matière, fixe comme point de départ du processus de décentralisation chilien la régionalisation de 1974[2].

Ce rapprochement qui est fait entre l'action du régime et la régionalisation du pays conduit à une deuxième interprétation de cette décentralisation plus en lien avec des politiques dites néolibérales. Ainsi, quand il s'agit d'expliquer la politique régionale mise en place durant le régime autoritaire, Luis Lira, spécialiste de la division de gestion locale et régionale de l'ILPES-CEPAL, explique dans un article écrit conjointement avec José Antonio Abalos - spécialiste et collaborateur dans les cours de formation de l'ILPES - et tous deux membres de la communauté réformatrice (voir *infra*), que cette politique peut se résumer à la présence de trois influences : celle des architectes du modèle économique néolibéral qui aura pour base le système exportateur ; celle du gouvernement militaire qui, en défendant la perspective de la sécurité nationale et de la géopolitique, va être amené à considérer la situation des régions se trouvant à l'intérieur des frontières du pays ainsi que les problèmes d'intégration tant au niveau social que territorial ; enfin celle des planificateurs qui, tout en conservant

[1] Nous reprenons ici la notion d'autoritarisme qui considère que celui-ci comporte les dictatures civiles et les régimes militaires et dont la définition est que : «l'autoritarisme désigne un rapport gouvernants-gouvernés reposant de manière suffisamment permanente sur la force plutôt que sur la persuasion. Egalement, une relation politique dans laquelle le recrutement des dirigeants relève de la cooptation et non de la mise en concurrence électorale des candidats aux responsabilités publiques. Enfin, l'usage du vocable autoritarisme va souvent de pair avec l'idée pas toujours exacte que les régimes de cette espèce ignorent les procédures codifiées de succession ou de relève pacifique de leurs dirigeants, que la cessation et l'attribution du pouvoir ne peuvent y être que le résultat de confrontations violentes –occultes ou publiques- relevant de l'accident et non de l'institutionnalisation ». Voir : Guy Hermet, « L'autoritarisme », *in* Madeleine Grawitz, Jean Leca, 1985, *Traité de Science Politique*. Paris, PUF, Tome 2, Les régimes politiques contemporains : 269-270.

[2] À ce propos, nous pouvons citer l'ouvrage scientifique de Dagmar Raczynski et Claudia Serrano (2001) dans lequel, au premier chapitre et sous le sous-titre : « antécédents historiques du processus de décentralisation au Chile » il est dit : « la décentralisation de l'État au Chili a débuté en 1976, quand le pays a été divisé en 13 régions, 52 provinces et 325 communes [actuellement 341] ». (Raczynski, Serrano 2001 : 33) Nous avons aussi trouvé ce type de propos dans la littérature grise des institutions comme la Commission Nationale de la Réforme Administrative (CONARA), organisme crée en 1974 et d'ODEPLAN datant de la fin du régime. C'est dans ce type de support que l'on peut lire : « le processus de décentralisation a débuté avec la publication des décrets de loi n° 573 et 575 de 1974, fixant le statut du Gouvernement (régional) et de création des treize régions du pays». Voir : ODEPLAN, 1983, *Trascendental obra del gobierno del Presidente Augusto Pinochet U.*, Santiago.

le diagnostic élaboré lors des gouvernements précédents au régime, postulent la nécessité de promouvoir des changements réels dans le schéma de développement spatial du pays (Abalos, Lira 1986).

Sergio Boisier (2000), également membre de la communauté réformatrice, fait le même constat. Il explique que ce qui nourrit la vocation régionaliste du régime, hormis l'influence des économistes néolibéraux, plus connus sous le nom de « Chicago boys », est le travail fourni par un groupe pluriel d'experts de l'ODEPLAN. Ce travail résumé dans un document intitulé « Restauration nationale et développement régional. Bases pour une politique », préparé en 1973, énonce les deux principaux objectifs de cette institution pour la période autoritaire : d'une part, perpétuer son travail en matière de développement régional et d'autre part, profiter de la nouvelle conjoncture politique, avec tous les changements qu'elle laisse augurer afin de faire passer leur projet de régionalisation. À ce sujet, le texte argumente :

> « L'étape actuelle de reconstruction et restauration que vit le Chili représente une opportunité exceptionnelle pour s'attaquer aux vraies causes qui déterminent la forme qui assure le développement économique territorial du Chili. À vrai dire, si on ne profite pas de cette conjoncture, il semble peu probable qu'il soit possible de changer de manière significative le patron de développement spatial du pays » (ODEPLAN 1973).

De ce récit, il se dégage, d'une part, qu'un certain nombre d'acteurs ont eu un rôle capital dans l'institutionnalisation de cette thématique au Chili et que, d'autre part, il y a un certain nombre d'événements, historiquement situés, qui ont facilité l'application des politiques tendant à une décentralisation du pays, dont celui de la conjoncture créée à la suite du coup d'État[1]. Par ailleurs, ces temporalités semblent être directement liées avec les multiples interprétations mais aussi avec des savoirs pratiques différenciés et la difficulté donc à donner une définition unique de la décentralisation.

Ce constat ne paraît pas être le monopole du Chili. Il apparaît, à l'analyse de cette politique en France - et en appliquant aussi une perspective socio historique - que celle-ci mobilise également « des » discours qui l'ont précédée et/ou qui lui ont été concomitants (Foucault 2005). Cette situation fait qu'en France, et au moment du vote des lois de décentralisation en 1982, ce discours différencié a permis de dégager un certain « consensus » comme l'ont constaté des nombreux travaux en science politique à partir de ce qui était aussi le ton du

[1] Ce type d'« opportunité » a aussi été saisi par des élites de la haute fonction publique en France qui ont agi comme des communautés modernisatrices durant les années 1930 et qui ont trouvé une opportunité d'appliquer leurs recettes sous le gouvernement de Vichy, même si ce projet n'arrivera pas au but. Voir à ce propos, Robert O. Paxton, 1997, *La France de Vichy : 1940-1944*, Paris, Editions du Seuil.

débat précédant cette loi[1]. Les uns sont d'accord pour constater qu'il s'agit plus que d'une question doctrinaire.

> « Il est frappant de voir combien la décentralisation appartient à l'héritage politique commun de la France, quel que soit le groupe qui en revendique la paternité. La décentralisation a toujours été bien plus qu'une simple question idéologique : elle a toujours été un engouement de ceux qui se trouvaient dans l'opposition » (Grémion 1988 : 301).

Les autres sont d'accord pour souligner que cette loi était davantage la réponse juridique aux changements qui s'étaient déjà produits depuis longtemps dans les pratiques locales (Mény 1988).

Ils constatent tous que cette politique a pu être, selon les périodes, autant l'apanage de la droite que de la gauche.

Comment la décentralisation en France a-t-elle pu devenir une évidence ? Sur quoi repose cet accord ? N'est-ce pas, finalement, cette diversité discursive qui permet que « tout le monde s'y retrouve » ? Mais aussi, comment expliquer que dans plusieurs pays des lois de décentralisation ont étés votées en une vingtaine d'années ? Comment expliquer cet isomorphisme ? Quelle place donner alors aux appropriations dans un contexte national ? Pour répondre à ces questions et au regard des arguments que nous avons développés, une approche par les idées nous paraît insuffisante[2]. Il faut aussi s'intéresser aux acteurs du processus et à leurs relations à une échelle autant nationale que transnationale. Dans cette perspective, les analyses « classiques » des politiques publiques ne nous permettent pas de cerner les aspects divers et les jeux d'échelle qui paraissent définir cette question.

Les trajectoires de la politique de décentralisation au Chili : notre thèse

> « Ce que j'ai fait, c'est de faire le lien entre les spécialistes […]. L'élaboration programmatique qui a fait cette commission [de décentralisation entre 1990 et 1993] est le résumé de beaucoup d'années de recherche et des contacts »[3].

---

[1] Ainsi en est-il des articles de presse et des publications spécialisées sur la question, que nous analyserons dans cette thèse. Citons, pour l'instant, un article paru dans *Le Monde*, le 2 septembre 1971 de la plume de Charles Debbasch, Doyen de la Faculté de droit et de science politique de l'Université Aix-Marseille : « L'interrogation décentralisatrice n'est pas le monopole d'un courant de pensée, elle traverse en zébrure l'échiquier politique et déchire tous les partis politiques, car il n'y a pas de monopole de la décentralisation ».

[2] Comme le montre la lecture de la thèse en science politique d'Anne Keruel, 2001 (*Le sens de la décentralisation : pouvoir et frontière depuis 1981*, Université Paris IX Dauphine) qui, analysant les discours comme des actions en soi et sans apporter de mécanismes de contrôle à son analyse, notamment par une diversité de sources, ne permet pas de sortir du plan des « idées », vidées, par cette méthode, d'un sens plus global et donc insuffisantes pour donner une compréhension du phénomène dans sa complexité.

[3] Entretien avec Gonzalo Martner, économiste, sous-secrétaire au Développement régional et administratif sous le gouvernement de transition démocratique (18 octobre 2006, Santiago du Chili).

Ce témoignage d'un des membres de la communauté réformatrice, dont la trajectoire sera analysée tout au long de cette thèse, soulève plusieurs questions auxquelles nous nous attacherons à répondre dans cette recherche.

D'abord, comment se façonne un « spécialiste » et quel rôle dans ce processus peut être accordé aux autres « spécialistes » ? Existe-t-il des liens entre ces spécialistes ? Quel est leur nature ? Quel rôle peut être accordé à l'analyse des relations personnelles que ces spécialistes nourrissent entre eux ? Et une fois que l'on a répondu à ces questions, d'autres surgissent : sur quoi se spécialisent-ils ? Quels sont les effets nationaux et transnationaux de circulation des savoirs qui permettent, voire qui conduisent à leur institutionnalisation? Comment délimiter ce savoir, comment le nommer ? Mais aussi : Quel est le contexte qui permet qu'un savoir puisse se révéler utile à un certain moment ? Quelle utilisation en est faite ? Quelles sont les appropriations auxquelles ce savoir donne lieu dans l'action publique ?

Ce sont ces questions qui sont au cœur de notre étude. Notre objet est d'étudier le processus de création d'une communauté réformatrice autour de la question régionale et son évolution jusqu'à l'implantation de leur projet : une loi de décentralisation au Chili.

Comme nous le verrons, le devenir de cette communauté réformatrice est intimement lié au contexte politique chilien.

Notre focale par l'étude d'une politique publique, la décentralisation au Chili, nous permet d'analyser plus largement d'autres phénomènes constitutifs des changements de l'État chilien au cours des trois décennies. Notre période d'étude, riche dans l'application des projets politiques divers (démocrate chrétien, socialiste, néolibéral, social-démocrate) qui ont donné lieu à des régimes politiques différents (démocratique, autoritaire, transition démocratique), constitue un vrai laboratoire pour observer les transformations de l'État. Le terrain d'observation de cette trajectoire de régionalisation et de décentralisation prend en compte plusieurs facteurs qui ont participé du processus que nous approcherons en nous concentrant sur l'action d'une communauté réformatrice porteuse d'un projet de régionalisation et de son action à l'intérieur de l'administration chilienne comme à l'extérieur de celle-ci.

L'intérêt d'utiliser le terme de communauté au lieu de celui de nébuleuse (Topalov 1999) ou de coalition (Sabatier 1999) est d'essayer de cerner les contours de cette communauté dont l'étude nous permettra de mieux comprendre la nature des pratiques développées dans le cadre du système politique chilien et de son administration.

Pour Christian Topalov (1999), la métaphore de la « nébuleuse » renvoie à une tâche à accomplir : « explorer un univers fini mais aux contours indécis, une matière discontinue faite des noyaux denses et de zones relativement vides, de corps en voie de formation ou de

désintégration, un ensemble d'objets organisés en systèmes partiels mais entraînés dans un mouvement d'ensemble » (Topalov 1999 : 13). Cette métaphore désigne donc la difficulté à établir le contour des agents participant à une entreprise de réforme ; tâche à laquelle, pourtant, nous allons nous consacrer dans cette thèse. Dans l'analyse de Paul Sabatier (1999) la structure d'*advocacy coalitions* se centre sur les interactions entre des acteurs qui s'unissent pour plaider pour un projet. Ces acteurs appartiennent à des institutions diverses mais ils ont en commun, et c'est un aspect constitutif de leur alliance, le partage des croyances. Cette centralité de l'aspect cognitif, en dépit des facteurs relationnels et de la mobilisation des capitaux que cette activité implique, nous empêche d'utiliser cette notion, au moins de manière systématique.

Cette communauté nous l'étudierons comme celle qui est définie par : le partage des compréhensions intersubjectives, une manière de connaître et de raisonner, constructrice d'un projet politique avec les mêmes valeurs (Lagroye 2002). Ces communautés sont donc des organisations sociales dans lesquelles les relations entre les individus sont fondées par la proximité qui existe entre ses membres ce qui entraîne un sentiment d'appartenance (Segestrin 1980).

Cette définition ne doit pas pourtant nier l'existence des tensions. En utilisant le cadre donné par les études néo-institutionnalistes sur la place des interactions dans la construction sociale (DiMaggio, Powell 1991), nous pouvons dire aussi que, comme la société, cette communauté est :

> « Autant unie que déchirée, à des degrés variables, par la solidarité émotionnelle émergeante non pas de l'activité évaluative des acteurs mais des sentiments de commune appartenance ou d'antagonisme générés par l'interaction répétitive […] La stabilité (dans le sens de l'existence de robustes configurations d'alliances et des clivages plutôt que dans le sens d'un ordre politique et idéologique figé) émerge de la modélisation de ces interactions dans le temps et dans l'espace, et des effets permanents de solidarité, renforcés par des rituels récurrents d'intensité variable, lorsque la densité morale est la plus forte » (DiMaggio, Powell 1991 : 24)[1].

Cette solidarité et stabilité dans les interactions entre membres de la communauté s'explique par l'histoire de celle-ci : un groupe de professionnels qui devient expert en matière de régionalisation et de décentralisation. Notre base de données est constituée par des acteurs chiliens[2] dont l'expérience constitutive est celle de leur travail conjoint au sein de l'ODEPLAN, un bureau dédié à la planification nationale et régionale créé en 1964.

[1] Les auteurs font ici référence aux travaux de Randall Collins sur la macro sociologie et les interactions en face à face.

[2] Plus largement, nous analyserons les interactions de ces acteurs avec des promoteurs/médiateurs de la science régionale (Étasuniens) et de l'instrument de planification (Français).

Nous analyserons par la suite son évolution jusqu'à l'élaboration d'un projet de loi de décentralisation du pays.

Leurs relations professionnelles fondées sur l'expertise leur permettent de se projeter sur la base d'un projet commun. Ce projet évolue et est réapproprié différemment au gré des contextes politiques. Ce projet à caractère collectif permet d'orienter des récits et des narrations à venir. La définition sur laquelle nous nous appuyions est celle qu'en donne Anne Mische (2000, 2008) à partir de son étude sur la configuration d'une arène publique (*civic arena*) durant le période de transition démocratique au Brésil. Cette arène ou espace public est investi par des « activistes » venus de la société civile. Celle-ci s'est constituée pour s'opposer au régime autoritaire et leurs membres sont pourvus des nombreuses filiations qui leur permettent de développer des contacts multiples lors des événements constitutifs de cet espace public. Ce sont ces rencontres qui leur permettent de « faire passer » leur projet[1]. Cette capacité d'agir pour mener à bien ce projet se révèle dans ce type d'entreprise être une tâche collective car le projet ne structure pas seulement l'espace discursif, mais participe aussi à structurer des relations concrètes dans une arène publique et changeante.

Nous observerons dans notre thèse que ce projet, même s'il « oriente » l'action, n'en est pas moins « ajusté », « manié » et « bricolé » selon les opportunités qui se présentent aux acteurs qui le portent et selon la manière dont il peut s'ajuster ou non avec d'autres projets, ceux des partis politiques notamment, également sujets à des ajustements et bricolages divers.

Ce sont ces processus d'ajustement (Hall 1993a) qui nous intéressent ici et qui nous ont dissuadé d'utiliser pour ces communautés l'adjectif d'« épistémiques » (Haas 1992, 2001). En effet, ce ne sont pas seulement les croyances, entendues comme les idées, valeurs et représentations communes, qui cadrent l'action des acteurs en ultime ressort, mais aussi des opportunités, comprises comme le résultat des rapports de force, et qui vont conduire à des usages différenciés (Desage, Godard 2005, Alam 2010) du projet. Ces rapports de force qui se déploient sont constitutifs du champ politique (Bourdieu 2000) et des rapports que ce champ entretient avec d'autres mondes sociaux.

Un des facteurs qui, dans notre communauté réformatrice, semble expliquer la continuité de l'action de celle-ci, est celui des relations personnelles entretenues entre ces membres : des relations entretenues sur une période longue de trente ans, non seulement sur le plan professionnel mais aussi partisan et amical. Ce sont ces relations qui ont permis de souder les

[1] Le terme de projet est défini par A. Mische comme « *evolving, imaginatively constructed configuration of desired social possibility, accompanied by an implicit or explicit theorization of personal and/or collective capacity to act to achieve that possibility* » (Mische, Pattison 2000).

liens de la communauté. Par ailleurs, les diverses opportunités de mise en place de leur projet seront conditionnées par les événements politiques.

Le projet de régionalisation et de décentralisation du pays est ainsi appréhendé comme un processus, et en tant que tel, il sera question d'abord de s'intéresser à sa genèse. L'objet n'étant pas de faire une généalogie qui voudrait s'arrêter dans cette quête des «origines»[1] mais au contraire d'analyser cette apparition d'une préoccupation régionale comme le moment où ont dû converger d'une part, un certain nombre de demandes et d'autre part, la création et la promotion de savoirs considérés comme pertinents. Ensuite, nous nous intéresserons au devenir de cette régionalisation au Chili. Ce processus sera analysé sous une focale temporelle et séquentielle (Abbott 2001, Pierson 2004, Desage 2005). Trois séquences ont été définies, celles comprenant les périodes 1964-1970, 1971-1985 et 1986-1996. Ce choix s'explique, d'une part, parce que la trajectoire régionaliste, comprise comme un processus d'institutionnalisation, résulte de l'interaction des facteurs multiples dont l'un est le contexte historiquement situé de son « implantation » ; d'autre part, l'ordre des séquences dans lequel « les choses se passent » explique le produit final, dans ce cas précis, une loi des Municipalités (1992) et de Gouvernement Intérieur et Régionalisation (1993). Divers événements ont permis de cumuler un certain nombre d'instruments et d'outils *utiles* au processus au sein de l'administration chilienne et ont instauré un certain nombre des pratiques dont il a été difficile de se défaire par la suite. Ces outils ont participé ainsi à la structuration d'une « dépendance au sentier » (*path dependence*) et contribué à définir les limites du possible.

Nous verrons que le projet porté par la communauté réformatrice a été conçu dans le cadre de la coopération avec les missionnaires étasuniens et les coopérants français. Ce projet a été nourri par les savoirs mobilisés par la science régionale.

Une décentralisation en kit : quand les outils et ses promoteurs voyagent

La science régionale a été exportée au Chili notamment et d'abord par des planificateurs régionaux, étasuniens pour la plupart, dans le cadre d'une mission de la Fondation Ford au milieu des années 1960, puis, par des missions composées avec de coopérants français.

[1] Notre objectif, en suivant les indications de Michel Dobry (1992), est donc de faire en sorte de ne pas tomber dans ce qu'il nomme comme les « illusions de la sociologie» : « l'illusion étiologique » à savoir, celle qui consiste à se focaliser exclusivement sur les conditions d'émergence, à les énoncer et le traiter comme étant des « causes » ; « l'illusion de l'histoire naturelle » ou l'idée de l'existence de certaines régularités dans le « marché de l'histoire » et « l'illusion héroïque » c'est-à-dire la disqualification *a priori* de tout examen des processus de crise politique en termes de « structures ».

Cependant, ces promoteurs/médiateurs[1] poursuivaient des objectifs différents. Dans le premier, il s'agit davantage de *missionnaires*, d'individus détenteurs d'un savoir rare, faisant partie d'une élite professionnelle réformiste agissant dans un contexte de guerre froide, censée «servir d'antidote au communisme» (Dezalay 2004 : 22), dans le cas de coopérants français, le qualificatif de missionnaire ne vaut que parce qu'ils arrivent au Chili dans le cadre de missions, la catégorie de leur séjour étant accordée par l'organisme censé les encadrer : le ministère des Affaires étrangères et l'ambassade de France [2]. Néanmoins, individuellement ils sont porteurs de projets politiques différents.

En outre, la distinction entre « dominant » est « dominé », même si elle est pertinente sous la première séquence de notre étude, sur le long terme et du fait des appropriations différenciées dont seront l'objet ces savoirs, est moins déterminante qu'une approche qui s'intéresse aux mécanismes de production de ces savoirs et à leur réception, donc à un travail de codage et décodage (Hall 1994). C'est ce travail de décodage ou de traduction du savoir qui permet par la suite de le reproduire. Cette reproduction a lieu dans un cadre défini autant par des interactions permettant l'échange, que par la proximité existant entre les promoteurs/médiateurs de ces savoirs. Si une certaine élection mutuelle est possible, elle a lieu sur la base d'homologies de position entre les promoteurs/médiateurs. À certains moments de cette circulation, où des transferts des dispositifs particuliers ont lieu, certaines contraintes - exogène, symbolique ou matérielle[3]- peuvent surgirent, mais notre observation sur le moyen terme nous montre que ces appropriations sont plus durables que les intentions ou contraintes qui ont pu caractériser le début du processus. Ces appropriations sont aussi croisées par des rapports de force propres aux mondes sociaux en présence dans le contexte de réception. Dans notre cas, il s'agit, comme cela a été dit, d'une administration politisée[4] où les frontières entre administration et politique sont très floues. C'est par l'étude de ces mondes, et des agents qui en font partie, que nous pourrons comprendre la nature des échanges et

[1] En effet, nous verrons qu'il est n'est pas aisé de faire systématiquement une distinction entre émetteur et médiateur d'une politique, d'autant plus qu'ils existent des phénomènes d'imprégnation. Voir : Simoulin (2000).

[2] Plus particulièrement, ces fonctionnaires partis en mission le font dans le cadre de leur activité au sein du Commissariat Général au Plan et de l'INSEE en particuliers.

[3] Ce que les *policy transfer studies* désignent comme des transferts ayant lieu suite à l'imposition d'un pouvoir extérieur et qui s'opposent à la « *lesson-drawing* » ou processus d'émulation d'une expérience étrangère, d'hétéronomie sans contrainte.

[4] Ceci est propre d'autres pays de l'Amérique latine mais c'est aussi une réalité observable dans des pays comme la France. Telle est l'analyse que fait à ce sujet Jean-Michel Eymeri : « on voudrait souligner qu'en pratique la délimitation du domaine administratif et du domaine politique tient moins de la frontière bien matérialisée gardée par d'improbables « gardes-barrières du système politique » (pour reprendre la veille métaphore de David Easton) que des marches incertaines, confins de deux territoires qui se compénètrent, où les escarmouches sont fréquentes sans pour autant interrompre l'activité sans relâche de « passeurs » qui chevauchent en tous sens, transportant de l'un à l'autre monde des objets, des problèmes, des requêtes, des instructions, des refus, des solutions » (*in* Lagroye 2003 : 49-9).

les usages des savoirs pratiques qui se produisent au sein de cette « noblesse d'Etat » (Bourdieu 1989).

Notre observation démarre dans les années 1960 au moment où est créé l'ODEPLAN, institution qui met en place une politique de planification nationale et régionale. Cette création[1] est l'œuvre d'un gouvernement, celui du démocrate chrétien Eduardo Frei Montalva (1964-1970).

Ce gouvernement adhère et mobilise un discours communautaire et corporatiste. Cette grammaire communautaire, promue par le catholicisme social dès les années 1930, répond à la fois à « un principe d'explication de la vie, une forme d'organisation, un style de relations et un idéal à promouvoir » (Astier, Laé 1991 : 81). Elle constitue également un des dogmes, à cette époque, de la démocratie chrétienne chilienne tout comme du catholicisme social, nourri par l'action des prêtres ouvriers français comme des intellectuels liés à ce catholicisme social et dont l'une des figures principales en France comme au Chili est Jacques Maritain. En ce qui concerne le mouvement des prêtres ouvriers, celui-ci est conduit en France par le groupe d'Économie et Humanisme (1940-1955) et, en particulier, par le père Louis-Joseph Lebret. Même s'il s'agit d'un idéal communautaire, il mobilise aussi une méthode par des études pilotes menées en France. Ces études concernent les conditions de vie rurale et urbaine à partir des espaces géographiques et économiques locaux. Les objectifs de l'action d'Économie et Humanisme ont été regroupés par Isabelle Astier et Jean-François Laé autour de quatre notions clés :

> « Instruire une science de l'économie humaine à partir des petites entités : le bourg, le quartier, la corporation locale ; construire des instruments d'enquête à la fois monographiques et statistiques par une nomenclature des faits sociaux ; une éthique fondée sur une communauté de base : la famille, le groupe professionnel, le voisinage ou le quartier ; enfin, l'idée de devenir un ''intermédiaire'' solide entre un État bureaucratique et une population sans représentant » (Astier, Laé 1991 : 83).

Ces objectifs-notions de l'action de ce catholicisme social n'en sont pas moins politiques car ils s'insèrent aussi dans le développement et la poussée des partis démocratiques d'inspiration chrétienne, comme le Mouvement Républicain Populaire en France, dans le cadre du développement d'une « troisième voie ». Celle-ci est proche de la notion de communauté car partageant l'objectif qui consiste à « caler l'individu dans une échelle dont on aurait la maîtrise » (Astier, Laé 1991 : 84).

Ce rapprochement entre la pensée communautaire et une troisième voie politique se vit aussi de l'autre côté de l'Atlantique.

[1] Nous prendrons garde de considérer cette création comme un acte « illuminé » du gouvernement. Dans ce sens, nous essayerons de montrer l'influence que, dans cette création, ont eu d'autres acteurs individuels et collectifs.

Aux États-Unis, le rapprochement s'est effectué car un savoir s'est créé autour de la question urbaine et régionale. Ces études ont été l'apanage autant des planificateurs que des sociologues dont les savoirs ont pu être développés grâce aux progrès préalables de l'outil statistique[1].

Ces planificateurs se forment dans le cadre de leur travail au sein de la *Tennessee Valley Authority* (TVA). C'est là qu'ils peuvent vérifier les « bienfaits » de la planification régionale, d'autant plus utile dans des régions délaissées. C'est là qu'ils ont donc pu observer les effets que génère un processus de « concentration » et de « dispersion » des facteurs du développement économique

Ce constat, relatif aux inégalités territoriales, est celui que dressent aussi des sociologues travaillant à l'école de Chicago. Ces sociologues s'intéressent à la ville, qu'ils observent comme un « laboratoire social ». Robert Park, l'un des représentants les plus éminents parmi ces professionnels disait en ce sens : « en créant la ville, l'homme s'est recréé lui-même » pour en même temps constater que « le problème social est fondamentalement un problème urbain » (Grafmeyer, Joseph 2004 : 167-8). Par là, R. Park veut faire état des rapports entre ordre social et territoire, en particulier dans le milieu urbain. C'est à partir de leur observation des rapports sociaux existants dans leur ville, Chicago, que ces sociologues travaillent à la définition des faits sociaux relationnels qu'ils observent, à cette échelle, en les nommant indistinctement *community*, *settlement*, *neighborhood*, des termes pouvant renvoyer aussi bien à l'entité sociale qu'au territoire sur lequel elle s'inscrit. De ce fait, l'observation sociologique les conduit à constater la présence de communautés urbaines bien définies dans la géographie de la ville tout comme la présence de populations marginales dans leur périphérie. Ils se dirigent ainsi vers l'observation des changements de mode de vie, des populations migrantes porteuses de cultures, valeurs, langues différentes de celles du lieu d'accueil, leur travail d'insertion, mais aussi les différences qui font qu'on puisse parler de la présence de ces « communautés ».

Nous le voyons, le terme utilisé par les sociologues de Chicago n'a pas tout à fait le même contenu que celui utilisé par les penseurs chrétiens français. Nonobstant et parce que les deux peuvent être assimilés à l'aspect territorial-local, ils en deviendront complémentaires.

[1] Au début du XXe siècle, à l'aube de la Première Guerre mondiale, comme le constate Emmanuel Didier (2009), les chiffres nationaux étaient rares, les circuits de centralisation de données n'étaient pas encore établis et les techniques statistiques aujourd'hui acquises n'existaient pas encore. Au vu des différents problèmes vécus par le secteur agricole, notamment concernant la spéculation des prix qui faussait le marché, l'administration décida d'intervenir. De cette intervention naît le *National Agricultural Statistical Service*. Les données ainsi centralisées et standardisées deviennent une information incontournable à la prise de décision relative au secteur agricole mais plus largement elles seront également d'une grande utilité aux planificateurs urbains et régionaux.

C'est à partir de la confluence des travaux et des expériences des planificateurs et des sociologues, que progressivement la planification régionale et urbaine prend en compte non seulement des aspects quantitatifs relatifs à la géographie physique, qui voyait le territoire et l'espace comme un « espace économique » (Boudeville 1970), mais également en y considérant leur dimension sociale.

Parallèlement, en France, une convergence de ce type est également observée. Elle se produit dans des lieux communs investis autant par des prêtres ouvriers que par des économistes proches de la pensée sociale de l'église Catholique. C'est le cas d'Économie et Humanisme où des économistes, comme François Perroux, trouvent un espace de réflexion afin de penser autrement l'économie, en incluant notamment les phénomènes d'asymétrie et de domination, donc plus en rapport avec une économie politique. Dans ce contexte, F. Perroux réfléchit aux relations existantes entre *Capitalisme et communauté de travail* (1937) et entreprend des analyses sur la communauté en essayant de la théoriser.

Dans l'étude menée par Denis Pelletier intitulé *Humanisme : De l'utopie communautaire au combat pour le tiers-monde 1941-1966* (1996), l'auteur montre que « réflexion communautaire et marginalisme sont les deux volets d'une vaste tentative de relecture du capitalisme » (Pelletier 1996 : 61). Dans cette relecture, il faut replacer l'individu afin de le réconcilier avec l'État, l'objectif étant d'arriver à un certain équilibre en recherchant des intermédiaires capables de réconcilier les intérêts individuels avec l'intérêt général : ce seront les communautés et corporations. Cette voie se développe ainsi comme une « troisième voie » entre le socialisme et le capitalisme. C'est cette défense du communautarisme et du corporatisme que l'on peut trouver dans la doctrine démocrate chrétienne, notamment dans celle du Parti Démocrate Chrétien chilien. Cette voie a pu être confortée, par ailleurs, par la crise économique des années trente qui a propulsé le « néo-corporatisme » et le « planisme » comme des réponses possibles aux dysfonctionnements du système économique capitaliste et du libéralisme économique (Denord 2007). Aux États-Unis comme en France celle-ci permet, suite à la réussite des politiques keynésiennes, le développement d'une planification nationale. Dans l'administration fédérale, cette planification est mise en place et coordonnée par l'agence du planning (1933-1943) dont la durée de vie correspond aussi, *grosso modo*, à celle du New Deal. En ce qui concerne la France, la mise en place du Plan commence dès 1946 en relation avec la tâche de reconstruction nationale et de modernisation du pays (Mioche 1987). Sa mise en place donne naissance au Commissariat Général au Plan dans le but d'institutionnaliser cette politique

La planification devient ainsi à cette période, et jusqu'aux années 1970[1], l'instrument de l'action étatique qui permet de rationaliser les ressources de l'État dans l'objectif de planifier le développement économique. Toutefois, l'objectif est aussi d'harmoniser ce développement et les gains de la croissance économique. La mise en place du plan répond donc bien à une période pendant laquelle l'intervention étatique dans le domaine économique est promue. En même temps, dès ses débuts, la critique envers cette planification d'État porte sur son caractère centralisé et sur ses dérives possibles, voire observables[2]. Cette critique est portée notamment par ceux-là mêmes qui promeuvent les théories communautaristes et corporatistes et qui proposent donc que si planification il y a, elle doit être démocratique et décentralisée, et doit être pensée et réalisée dans des espaces économiques particuliers : les régions. Dans cette voie, s'inscrivent par la suite certains courants de cette pensée chrétienne qui promeuvent l'autogestion comme une manière de permettre cette démocratisation de la société acceptant l'intervention des travailleurs dans la gestion des entreprises et donc dans la réflexion sur sa stratégie de développement.

Ce sont ces projets que défend le Parti Démocrate chilien et qui permettent donc une convergence entre une offre qui se développe à ce moment en France et aux États-Unis et un besoin exprimé par l'État chilien. Néanmoins, cette « confluence » des projets n'est pas due au hasard. Elle est bien le résultat des influences qu'exercent, à cette époque, la France et les États-Unis sur le Chili en raison notamment des crédits et des prêts divers qu'ils ont accordés au pays. Il y a aussi des influences moins prosaïques mais tout autant efficaces qui révèlent des *références théoriques*[3] à l'œuvre dans l'action publique chilienne. Il s'agit, comme cela a été dit, d'un « projet partagé » concernant notamment le « développement communautaire ».

Dans ce contexte et avec ces idées communautaires, nous montrerons le rôle et l'appropriation qui en sera faite par le Parti Démocrate chrétien au Chili et son lien avec la science régionale au Chili. Nous montrerons aussi que le Parti Socialiste chilien en fera sa propre traduction, sous une forme qui l'a rapprochée davantage à la participation politique et contribuera de la sorte au façonnement de ce corpus. Par ailleurs, d'autres acteurs issus des contextes étasunien et français participent à sa configuration. Nous analyserons ainsi l'action des gouvernements étasunien et français et d'un certain nombre des centres d'étude, des *think tanks*, des fondations, et des formations politiques et ceci sur une période de trois décennies. Ils correspondent aussi à ceux par lesquels se sont façonnées les relations entre les deux pays.

[1] En ce qui concerne la France et le Chili notamment.

[2] En particulier dans les pays du bloc socialiste. Un livre critique de référence a été celui de Giuseppe Boffa, 1967, *La crisis del campo socialista*, Mexico, Ediciones Era.

[3] Nous utilisons la notion amorcée dans le dossier de la revue *Genèses* 1 (78), 2010.

La mise en perspective historique permet ainsi la comparaison entre différents moments (Bezes 2009) internes et externes au pays. En même temps, et par ce biais là, nous analyserons le changement comme un ensemble complexe d'opportunités et de limites, qui implique des traductions et des décodages qui s'expliquent non seulement par l'adoption des nouveaux instruments mais aussi par des mobilisations de savoirs et de discours, par les interactions entre les acteurs, par les routines et les pratiques institutionnelles.

Cette décentralisation n'est donc pas seulement le produit d'un processus de démocratisation dans les pays latino-américains, ni celui de l'action « éclairée » des militaires mais elle provient d'un mouvement qui les a précédé. La décentralisation est le produit de plusieurs événements qui dans leur ensemble donnent effectivement une diversité de sens à cette politique.

À ces événements ont aussi bien participé des acteurs sociaux issus de l'État et de ses institutions que de la société civile. Parmi ces acteurs, nous pouvons faire état d'acteurs individuels comme d'acteurs collectifs.

En effet, quelques mois avant le triomphe de Frei Montalva, arrive au Chili une mission de la Fondation Ford conduite par John Friedmann, planificateur régional, avec une dizaine d'experts dont l'objectif est de prêter conseil aux institutions et aux acteurs engagés dans l'établissement d'une planification régionale et urbaine dans le pays. La distribution spatiale de la population au pays a beaucoup changé depuis les années 1960, de fortes migrations de la campagne vers la ville ont pu être observées. Face à cette nouvelle réalité, et à certaines de ses dérives, notamment l'entassement d'une population marginale dans la périphérie des villes, il n'y a que peu de planificateurs nationaux et aucun planificateur régional. Par ailleurs, pour établir cette planification régionale, il faut des études sur les caractéristiques économiques de différents territoires ainsi que sur les caractéristiques de leur population. Pour obtenir ces informations à caractère régional il faut non seulement créer des outils adéquats (par exemple les mesures statistiques) mais aussi former ceux qui doivent les collecter. Et puis, et peut être surtout, il faut savoir que faire de ces données. Pour quels secteurs ces mesures peuvent constituer des données à intégrer ? Comment le travail d'harmonisation doit-il s'effectuer et à quelles fins ?

C'est à un stade où les premiers diagnostics des besoins sont élaborés que certaines missions, cette fois-ci en provenance de la France, arrivent aussi au Chili. Ces missions sont composées de fonctionnaires travaillant au Commissariat au Plan pour la plupart, pour les civils au moins, et pour ceux qui étaient venus sous le statut de Volontaire au Service national actif (VSNA), des diplômés sans expérience professionnelle préalable.

Ils arrivent pour « faire des plans », dans un pays où la seule tentative de mise en place d'un plan national a échoué[1]. Les problèmes qu'ils rencontrent sont nombreux : absence de centralisation des données, absence de standardisation et de régularité des données. Par ailleurs, des organismes sectoriels (agriculture, industrie, logement et urbanisme) mais aussi des instituts universitaires produisent leurs propres statistiques. Il existe également des tensions et des concurrences, façonnées aussi par des luttes politiques, entre les deux institutions censées participer directement de la création d'un Plan national : le Bureau de Planification Nationale (ODEPLAN) et la Corporation des Travaux publics et de l'Industrie (CORFO). C'est au sein de ces structures, et notamment d'ODEPLAN, qu'une communauté réformatrice commence à se former, dans leur travail avec des spécialistes et des coopérants étrangers. Cette communauté réformatrice se façonne par des événements divers qui vont marquer son action et qui sont en lien avec des contextes historiques précis en relation avec les séquences que nous avons établies. Mais comment cette communauté s'est elle formée ? S'agit-il d'un réseau strictement professionnel ou est-ce aussi un réseau social? Comment cette communauté évolue-t-elle dans le temps ?

Ces individus, membres de cette communauté réformatrice, entretiennent des relations diverses autant avec des groupes humains qu'avec des organisations (centre d'études, *think tanks*, le gouvernement et l'État). Ces relations sont autant sociales que politiques et économiques. Leur savoir est ainsi autant une activité professionnelle comprise comme une activité entraînant des contraintes qu'une conviction qui les pousse à « agir » (Delmas 2006). Par ailleurs, et dans leurs relations multiples, ils constituent des maillons d'un pouvoir, ils incarnent aussi une noblesse d'État et contribuent de ce fait à la légitimité de ce dernier.

Nous analyserons dans cette recherche comment le séjour des uns et des autres est autant le résultat de trajectoires professionnelles individuelles que collectives ainsi que d'un ensemble de « circonstances » favorables à leurs déplacements : contexte politique et institutionnel local, relations bilatérales propices, fonds ouverts et savoirs considérés comme valides et répondant à un «besoin». Un besoin exprimé par l'État chilien, mais avant celui-ci, ce besoin a été une demande des groupes sociaux organisés, des centres d'études et des partis politiques. Nous nous efforcerons de respecter la même méthode dans chaque partie - équivalente aussi à chacune des séquences - de notre thèse, celle de travailler sur deux échelles : l'une rapportant des aspects circonscrits au contexte chilien, l'autre essayant de faire l'état de la question « ailleurs », en particulier en France, pays avec lequel le Chili établit une politique de

[1] Prévu pour la décennie 1960-1970 par la CORFO, ce plan ne sera pas appliqué.

coopération à partir des années 1960 et toujours dans la perspective de mettre en relation ces deux réalités. C'est aussi ce choix, autant séquentiel que de travailler sur une double échelle, qui nous permet de mieux mettre en lumière un certain nombre d'événements analysés dans leur double dimension. Une première dimension qui peut les comprendre dans le sens des « coups », tels que définis par Michel Dobry (1992), à savoir comme des actes et des comportements individuels ou collectifs qui ont pour propriété d'affecter soit les attentes des protagonistes d'un conflit concernant le comportement des autres acteurs, soit ce qu'Erving Goffman appelle « leur situation existentielle » [rapports entre ces acteurs et leur environnement]. Soit encore, les deux simultanément ; la modification de cette situation existentielle s'accompagnant presque toujours d'une transformation des attentes et des représentations que se font de la situation les différents acteurs (Dobry 1992)[1]. L'introduction des coups (*move*) aurait pour effet de restituer aux conflits leur dimension *temporelle*, de restaurer le caractère séquentiel de *l'échange des coups*. De ce fait, l'autre dimension sous laquelle peut être analysé l'événement est celle qui le situe en relation avec des moments qui ont permis des rencontres donnant par la suite lieu à un certain nombre de relations et/ou des projets (Mische 2008) en rapport avec la décentralisation. Ces rencontres correspondent autant à celles relevant des personnes (voir *infra*) qu'à celles des projets dont le développement dépendra des conditions contextuelles de leur lieu d'application mais aussi des « mondes » dont proviendra leur énonciation.

Nous utiliserons la notion de « mondes » pour nous référer d'abord aux travaux d'Etienne Tassin (1991, 1999, 2003). En effet, cette notion permet de montrer une articulation entre communauté, une communauté incarnée, et espace public, donnant ainsi naissance à un monde commun construit autant par des expériences des mondes privés, singulières et toujours particulières, que par un espace commun de dialogue et d'échange dans lequel un certain nombre d'individus se reconnaissent[2]. Cette notion implique donc une connotation d'intégration des acteurs toute comme celle de leur mise en relation dans la production

[1] Michel Dobry a emprunté le terme « coups » aux théoriciens de l'interaction stratégique : Thomas Schelling, 1960, *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Harvard University Press et Erving Goffman, 1970, *Strategic Interaction*, Oxford, Basil Blackwell.

[2] Cette notion a été aussi utilisée par Renaud Payre (2002) dans sa thèse doctorale, quand il analyse les « mondes » de la réforme municipale dans la France de la première moitié du XXe siècle. Il justifie ainsi le choix du terme : « Dans un premier temps - et c'est un usage commun -, le monde évoque des personnes « en vue » associées à des événements et des institutions qui bénéficient d'une bonne réputation […] Il rend compte, en particulier, de certaines formes d'affiliations aux institutions » (Payre 2002 : 60). Par ailleurs, et comme le souligne aussi R. Payre, Howard Becker (1988) fait un usage précis de la notion de « mondes », dans ses travaux sur les mondes de l'art, les désignant comme « le réseau de tous ceux dont les activités coordonnées grâce à une connaissance commune des moyens conventionnels de travail concourent à la production des œuvres qui font précisément la notoriété des mondes de l'art » (Becker 1988 : 21).

d'un certain nombre d'idées[1]. Néanmoins, cette notion sera problématisée dans cette thèse car s'il faut se rapporter à ces *mondes* dont proviennent un certain nombre d'idées et de discours, il faut aussi comprendre leur signification et les intérêts qui peuvent s'y cacher en les articulant avec leur contexte d'énonciation, des lieux où des négociations se déploient, notamment avec le champ politique.

Afin d'approcher cette élite administrative et politique, il était donc nécessaire d'aller plus loin que l'enquête de trajectoires individuelles pour aller vers des trajectoires collectives. Ce procédé permet de comprendre d'une part les *modus operandi*[2] de cette communauté réformatrice, et d'autre part, à travers l'étude des relations qui se nouent en son sein de mieux saisir l'importance de quelques attributs personnels des acteurs afin de comprendre leur pouvoir d'influence sur un certain nombre d'événements. Pour saisir cette communauté, qui agit comme un réseau, il nous est apparu qu'une démarche transdisciplinaire s'imposait à nous.

Pour des nouvelles méthodes dans l'analyse des politiques publiques. De la nécessaire transdisciplinarité

L'approche par les acteurs agissant en réseau n'a pas été suffisamment explorée par les analyses des politiques publiques. Pour nous, il n'est pas suffisant d'évoquer l'existence des « réseaux centraux des politiques publiques » (Jobert, Muller 1987). Il n'est pas satisfaisant non plus de rendre compte de cette importance sans donner de réponses méthodologiques à leur analyse et définition.

Pour approcher ce rôle des acteurs et dans le but de systématiser leurs relations dans le temps, l'approche par les politiques publiques nous semble aussi comporter des limites. Bien que de plus en plus d'efforts conceptuels ont pu être réalisés et cumulés dans l'objectif de mettre en lumière le rôle de ces acteurs[3], ceux-ci ne nous apportent pas d'outils méthodologiques pour

---

[1] Une perspective qui met l'accent sur la dimension cognitive est celle qui mobilise le sociologue des sciences Ludwik Fleck qui introduit la notion de « mondes de pensée » pour désigner le « collectif de pensée » (équivalent du « groupe social » chez Durkheim), qui gouverne la perception, la forme, et produit une somme de savoir. Pour Fleck le style de pensée est la condition d'existence de toute cognition et détermine ce qui doit être considéré comme une question sensée et comme une réponse vraie ou fausse. Cité in Douglas (1999 : 36-40).

[2] Dans ce sens, nous allons nous intéresser à la relation entre institutions et comportements individuels ainsi qu'au processus d'apparition et de changements institutionnels (Powell et DiMaggio 1991, Hall et Taylor 1996). Donc aussi à une perspective de sociologie des institutions telle que définie par Jacques Lagroye « Nommer, définir, classer ou modéliser les institutions est tout autre chose que prendre pour programme de recherche les pratiques qui les font exister [...]. Dans le premier cas, le chercheur s'intéresse à l'*opus operatum*, à l'effet objectivé des pratiques ; dans le second au *modus operandi*, aux pratiques dont *un* des effets est l'institutionnalisation » (Lagroye 2002 : 115).

[3] Voir notamment Pierre Mathiot, 2001, *Acteurs et politiques de l'emploi en France*, Paris, L'Harmattan ; Renate Mayntz, Fritz Sharpf, 2001, « L'institutionnalisme centré sur les acteurs », *Politix*, 14 (55): 95-123 et

saisir et systématiser leurs relations. En effet, à leur lecture, plusieurs interrogations émergent : comment reconstruire les relations personnelles des acteurs étudiés et comment comprendre l'effet de ces relations sur les manières de penser une question, d'agir sur elle ?

Nous avons choisi une méthode qui nous est apparue enrichissante mais qui permet surtout de rendre compte de ce que nous avions pu observer dans notre terrain. Cette méthode est celle de l'Analyse des Réseaux sociaux (ARS)[1].

L'ARS nous permet de mettre en pratique la théorie constructiviste, c'est-à-dire, penser les réalités sociales comme une construction, en essayant d'observer « comment le contexte social pèse sur les comportements individuels et par quelles médiations les contraintes de situation ou de structure définissent l'univers de possible et de pensable pour les individus » (Lagroye et al. 2002 : 115-6) tout en analysant comment les individus, au moyen de leurs attributs et de leurs relations personnelles, participent et pèsent sur la construction de ce contexte. Cette perspective a été définie par Pierre Bourdieu comme constructivisme structuraliste : « on pense aux personnes parce qu'elles sont la personnification de positions épistémologiques qui ne peuvent se comprendre complètement que dans le champ social dans lequel celles-ci s'affirment » (Bourdieu *et al*. 1983 : 14). Ainsi, cette approche permet de donner toute sa place aux aspects structurels et construits des relations ainsi qu'aux rôles et aux attributs de personnes individuelles qui participent de cette structure[2].

Pour nous servir de cette méthodologie, nous allons mobiliser des outils qui jusqu'à présent ont été majoritairement exploités par les analyses sociologiques[3], mais que nous croyons tout à fait pertinents pour la science politique et tout particulièrement pour l'analyse de politiques publiques.

Cette perspective nous permettra de comprendre la dynamique qui se cache derrière le processus de changement, de cerner ce que M. Dobry (1992) nomme les « échanges des coups ». En définissant le rôle des relations personnelles dans l'élaboration et la mise en place de la politique relative à la décentralisation au Chili nous espérons pouvoir mieux rendre compte des divers facteurs intervenant dans ces processus de changement institutionnel

---

Sabine Saurugger, 2002, « Analyser les modes de représentation des intérêts dans l'Union européenne : construction d'une problématique ». *Questions de recherche*, n°6.

[1] Cette méthode est détaillée dans la Section méthodologique qui fait suite à cette introduction.

[2] Pour une analyse sur cette « opposition » vois Norbert Elias, 1997, *La société des individus*, Paris, Pocket.

[3] Effectivement cette discipline s'est emparée récemment de cette méthode qui permet de défendre une approche relationnelle en sociologie (même si au fond elle était vieille d'un siècle avec les travaux pionniers de George Simmel). Pour un plaidoyer de l'approche relationnelle, voir Mustafa Emirbayer, 1997, « Manifesto for a Relational Sociology », *The American Journal of Sociology*, 103 (2): 281-317.
En France, la Société française de Sociologie n'a reconnu que tardivement l'apparition d'un réseau thématique (26) sur les réseaux sociaux.

comme dans le processus qui empêche le changement. Ainsi, notre objectif n'est pas de nous limiter à la révélation de l'existence d'un réseau derrière la politique publique de décentralisation chilienne puisqu'il y a « peu de réalités sociales qui ne comportent pas de relations entre acteurs dotés d'une organisation minimale » mais de montrer « *quelles sont les particularité structurales* du réseau qui forme cette réalité […] car on ne peut espérer produire de propositions scientifiquement intéressantes qu'en réalisant des comparaisons entre des propriétés structurelles et des effets de différents types de réseau » (Ferrand, De Federico 2006 : 464). C'est cette démarche, confortée par les observations de notre terrain, qui inspire une perspective séquentielle ou temporelle, de manière à pouvoir comparer l'évolution du réseau dans le temps et les interdépendances entre le contexte, les rôles et interactions interpersonnelles[1].

L'intérêt d'une telle démarche est la possibilité de systématiser les informations collectées et d'observer certains phénomènes que, peut être, nous n'aurions pas perçu à première vue. Ainsi, notre analyse observera notre réseau autant comme un réseau *personnel* que comme un réseau *complet*[2]. En ce qui concerne les réseaux *personnels*, l'analyse identifie des régularités, ce que perçoivent les acteurs, et permet souvent une analyse plus systématique de la diversité des appartenances des acteurs et de la variété des rôles qu'ils assument dans diverses relations. Au niveau d'un réseau *complet*, l'analyse permet de mettre en évidence une organisation des relations qui peut échapper à la conscience des acteurs ; et d'observer systématiquement des sous-groupes, leurs interconnexions et des positions rares occupées par les acteurs centraux ou par les intermédiaires. (Ferrand, De Federico 2006 : 462).

Telles que nous venons de les définir, les deux analyses sont complémentaires et pertinentes pour l'analyse de notre politique publique où le cercle des personnes qui travaillent sur ces thématiques, dans la durée que nous avons définie, est relativement restreint[3]. Celui-ci compte

[1] Nous dirons, suivant Requena Santos (1996), que les relations « se présentent quand deux ou davantage de sujets apparaissent ensemble. Ce sont les liens qu'un sujet peut avoir ou a effectivement avec d'autres sujets, ce sont les contacts ou liens qui mettent en rapport des individus ou des groupes. Les acteurs ont des caractéristiques intrinsèques pour être eux-mêmes ; cependant, ils ont tendance à apparaître en faisant partie de contextes, et non pas individuellement, de manière qu'ils se trouvent en rapport avec d'autres acteurs. Si, en plus de leurs qualités nous faisons aussi attention à ces autres acteurs avec lesquels ils sont en rapport, nous aurons une vision plus complète sur la réalité des sujets, objets ou événements que nous voudrons étudier » (1996 : 13).

[2] Nous dirons que le réseau personnel d'un individu est constitué par « les relations directes qu'il entretient avec d'autres personnes et les relations que ces dernières entretiennent entre elles » et qu'il existe également un réseau total ou complet qui peut être reconstitué en « agrégeant tous les réseaux personnels d'un ensemble d'acteurs ou en agrégeant toutes les zones d'ordre jusqu'à arriver aux limites de l'ensemble étudié », il est donc « de taille restreinte et délimité par des frontières socialement institués (celles d'un groupe, d'un organisme...) supposées pertinentes » (Mercklé 2004 : 33-5).

[3] Considérant qu'un réseau personnel peut être très important (entre 2000 et 5000 personnes d'après Degenne et Forsé 1994 : 24).

vingt et une personnes au niveau national et une trentaine de personnes à l'international (voir section méthodologique). À partir de cette base de données nous avons effectué des calculs d'indicateurs établis en raison des attributs personnels des acteurs. Nous avons créé des matrices relationnelles qui nous permettent d'établir l'existence ou non d'une régularité dans les relations entre les acteurs et avec ces informations nous avons construit des représentations, des sociogrammes de ces relations qui nous permettent de dire qu'il s'agit de réseaux.

Par ailleurs, ces relations permettent d'approcher l'action des États à l'international sous un angle transnational car elles peuvent se développer dans un cadre qui dépasse l'État, même si elles sont aussi modelées par ses institutions. Dans ce sens, comme l'ont montré de nombreux travaux, comme ceux de James N. Rosenau (1990), Michel Girard (1994), Bertrand Badie (2008) et, Yves Dezalay et Mikael Rask Madsen (2009), depuis un certain temps il est observé un retour des individus (analysés en tant que promoteurs ou médiateurs) dans les analyses de politique internationale, qui montrent la nature et le pouvoir d'influence des élites internationales[1]. Tel est aussi le cas des analyses de sociologie des sciences plus centrées sur les interactions. En effet, ces analyses (Latour et Woolgar 1993 ; Latour et Callon, 1981 ; Lindblom et Cohen, 1979) essaient d'étudier, par le biais de l'observation et d'entretiens, comment des communautés scientifiques ou des experts créent de « nouveaux » savoirs, pour ensuite étudier comment ces communautés réussissent à les faire circuler. En revanche, celles-ci n'analysent pas, de manière systématique tout au moins, le rôle des relations interpersonnelles entre les membres de ces communautés permettant d'expliquer un certain nombres de décisions qui autrement restent au niveau de « l'évidence » telles que l'apparition d'un objet d'étude à un certain moment, le choix des personnes pour un certain type de travaux.

La focale tend ainsi à s'intéresser aux réseaux scientifiques (Latour 1989), aux réseaux de politiques publiques (Le Galès et Thatcher 2004), mais moins à leurs dynamiques internes qui peuvent néanmoins influencer la prise de décision. Pourtant, ce type d'approche - qui part des

---

Pour sélectionner le sous-ensemble de relations pertinent pour l'objet d'étude ils existent différents types de questions qui permettent que l'enquêté évoque et mentionne des relations. Ces questions s'appellent des *générateurs de noms*, étant donné que leur objectif est que l'enquêté cite des noms de personnes selon un critère de sélection : un certain type de relation qui le lie à elles. Dans notre cas, elles se fondent sur leurs rôles, sur le contenu et l'intensité de la relation. Elles sont temporellement et numériquement limitées.
Pour le traitement des données voir notre section méthodologique.

[1] Telle est l'approche choisie aussi par Anne-Catherine Wagner (1998, 2007) car elle soulève et développe ce qui avait été signalait auparavant par Pierre Bourdieu à savoir, que le capital économique ne suffit pas à rendre compte des principes de hiérarchisation sociale, mais qu'il y a également le capital culturel et social, compris comme l'ensemble des relations sociales.

réseaux sociaux - a permis de montrer le rôle qui pouvait être accordé aux relations personnelles dans l'établissement des collaborations institutionnelles (Bès, Grossetti 2001), dans les formes de collaboration au niveau des cadres dirigeants au sein des entreprises ou groupes privés (Lazega 2001, Burris 2005), ou encore la capacité de développement géographique d'un parti politique (plus précisément le Parti Social Démocrate en Suède) par l'action et la trajectoire de ces militants dans le temps (Hedström, Sandell, Stern 2000).

Elle permet par ailleurs, de mieux saisir cette « informalité » de la décision voire cette « nébuleuse » réformatrice.

Nous avons pu constater qu'au sein de notre communauté réformatrice, les relations peuvent être définies comme étant majoritairement des coopérations entre pairs[1], bien que l'on observe au sein de ce réseau des tensions constantes, qui ont des conséquences sur l'évolution du projet décentralisateur. Nous constatons pour nos acteurs, une multi appartenance et une centralité du facteur politique. Ils forment ainsi un réseau à caractère professionnel, amical et partisan[2]. A partir de ces relations, nous pouvons faire l'hypothèse de l'existence d'un réseau social : l'appartenance aux mêmes réseaux d'amitiés, de formation universitaire, de lieux de travail et/ou d'activité, de sensibilités politiques, en définitive une appartenance au même *monde*, ce qui leur permet de dépasser leurs différences à condition de voir leur projet aboutir.

Le réseau peut être ainsi perçu comme une représentation de la structure sociale (les rapports sociaux que les individus entretiennent). L'intérêt étant l'appartenance à plusieurs cercles. Ces différents cercles sociaux (Simmel 1999) nous amènent à privilégier une vision qui combine la perspective structuraliste (ou l'approche holiste) utilisée dans les premières analyses de réseaux de politique publique et une vision individualiste propre à l'analyse des réseaux personnels.

Ces caractéristiques de l'analyse des réseaux sociaux montrent une certaine flexibilité du concept, ce qui est corroboré par la définition de *réseau* d'Ariel Colonomos.

> En sciences sociales, le réseau désigne des mouvements faiblement institutionnalisés, réunissant des individus et des groupes dans une association dont les termes sont variables et sujets à une réinterprétation en fonction des contraintes qui pèsent sur leurs actions. Le réseau est une organisation sociale composée d'individus ou des groupes dont la dynamique vise à la perpétuation, à la consolidation et à la progression des activités de ses membres dans une ou plusieurs sphères socio-politiques.
>
> Défini par la multiplicité quantitative et qualitative des liens entre ses différentes composantes, le réseau ne suppose pas nécessairement, contrairement à l'institution, un centre hiérarchique et une organisation verticale. Bien au contraire, le réseau obéit à une

[1] À savoir entre des agents avec des capitaux homologables. Voir à ce sujet notamment l'étude d'Emmanuel Lazega (2001).

[2] Voir Section méthodologique.

> logique associative et se déploie dans l'horizontalité des rapports sociaux qui fonde la spécificité de son fonctionnement, et ainsi, dans son sens générique, de son économie. Sa structure large et horizontale n'exclut pas pour autant l'existence des relations de pouvoir et de dépendance dans les différentes associations internes ou et ou dans ses relations avec les unités politiques externes (Colonomos 1995 : 22).

Nous pourrions également considérer les acteurs du processus comme des réformateurs dans les sens qu'en donne Chistian Topalov : « on considérera comme « réformateurs » tous ceux qui fréquentent les institutions, les associations et les cercles liés entre eux, qui constituent, de fait, « les lieux, les milieux et les réseaux » de la réforme » (Topalov 1999 : 13). La différence fondamentale, nous semble-t-il, entre le concept de réseau et le concept de mouvement réformateur est la perception du temps des interactions. Ainsi, tandis que, dans le cas d'un réseau, celui-ci postule une certaine tendance à la perpétuation des activités de ses membres, le mouvement réformateur postule, quant à lui, l'arrêt des interactions une fois le but atteint, à savoir, la réforme.

En somme, cette approche par les réseaux sociaux permet de rallier et de systématiser deux approches parfois négligées par les travaux d'analyse de politiques publiques : l'approche relationnelle et l'approche temporelle.

CONFIGURATION GÉNÉRALE DE LA THÈSE ET HYPOTHÈSES PRINCIPALES

Notre thèse se divise en trois parties correspondant aux trois moments que nous avons pu définir en lien avec des événements qui ont marqué un changement dans la configuration du processus de décentralisation au Chili. Il s'agira ici de dégager la logique d'ensemble qui préside à l'agencement de notre développement.

La science régionale : une science de gouvernement

La première séquence de notre thèse (1964-1970) correspond à celle de l'exportation d'un savoir qui se constitue comme une science de gouvernement.

Sur les sciences de gouvernement, deux angles d'approche ont été développés. Le premier axe d'analyse se focalise sur les interfaces entre sciences sociales et État. Il étudie les trajectoires individuelles et institutionnelles des acteurs qui circulent entre les deux univers. La deuxième focale d'analyse porte sur les rapports d'interdépendance entre science et État. Il s'agit des sciences créées avec le concours de l'État ou par un besoin de savoir exprimé par l'État, souvent dans une conjoncture de crise[1]. Cette perspective analyse les liens de collaboration

[1] Voir: Peter Haas (2001) et Kenneth Bertrams, 2008, « Une inspiration tout en contrastes. Le New Deal et l'ancrage transnational des experts du planning, 1933-1943 », *Genèses*, 2 (71) : 64-81.

entre la communauté réformatrice qui a donné naissance à ce savoir et les structures étatiques qui ont été désignées comme émanant ou vouées à ces sciences de gouvernement (Ihl, Kaluszynski, Pollet 2003). Ces liens ont conduit les chercheurs à mettre des guillemets à la catégorie *science,* afin de la questionner en tant que catégorie d'analyse, ainsi qu'une des ses qualités principales : l'utilisation de la méthode scientifique supposée apporter de l'objectivité aux phénomènes observés. Ce questionnement a conduit par ailleurs à ajouter des prédicats à cette catégorie, tels que : « sciences camérales », « sciences utiles », « sciences de l'agir », ou en y formant des collections de catégories comme celle de « sciences de gouvernement ». Dans cette partie de notre thèse, nous partons du principe, simple, qu'il y a une « diversité des formes qui font science à un moment donné… » (Payre, Vanneuville 2003 : 3)[1] avec des dispositifs et des moyens de circulation de ces savoirs également multiples. Ce constat nous autorise à utiliser la catégorie « science » dans notre étude, et notamment celle de « science régionale », pour analyser les acteurs qui s'en réclament. Ces acteurs participent à la création de nouveaux instruments d'action visant à objectiver les sciences régionales dans l'univers universitaire tout en faisant de celles-ci une science de réforme, une science de l'action. Ils participent activement à sa diffusion dans différents lieux, notamment dans l'arène universitaire et gouvernementale, devenant ainsi un savoir au service de l'État pour apporter des solutions face aux divers problèmes qualifiés de « publics » (Cefaï 1996).

Dans ces échanges, qui permettent l'exportation de ce savoir au Chili, il faudra aussi prendre en compte les jeux de pouvoir et de domination. Ainsi, nous verrons qu'il y a dans ces relations, outre des rapports personnels et institutionnels, le désir de pays comme les États-Unis et la France d'influer culturellement et matériellement sur des zones géographiques considérées comme dominées dans le scénario international, notamment en termes de développement économique. Ce désir de se constituer en référent révèle, à bien des égards, des similitudes avec la notion de modèle dans le sens où celui-ci correspondrait au « glissement qui permet de passer de l'observation et de l'analyse de choses au prosélytisme en faveur d'un système politique idéalisé » (Mény 1993 : 13). Mais cette influence, pour être efficace, nécessite le concours des élites locales importatrices d'un certain nombre d'idées. Pour se produire, la circulation des idées a donc besoin de promoteurs et de médiateurs :

[1] C'est aussi la conclusion à laquelle arrive Karin Knorr Cetina (1999), dont les recherches ont permis de comprendre l'existence des « cultures épistémiques » dans la pratique scientifique.

des agents qui composent l'élite de la société, comme l'ont démontré de nombreux travaux sur les logiques de circulation[1].

Un premier questionnement concerne ainsi le rôle des acteurs et des institutions. Nous analyserons leur rôle dans la configuration et l'exportation d'un savoir. Pour qu'elle soit efficace, il doit y avoir intégration des élites dans l'appareil administratif d'État.

L'institutionnalisation de la régionalisation au Chili. Une approche par les réseaux sociaux

L'arrivée au gouvernement chilien du socialiste Salvador Allende Gossens (1970-1973) introduit un changement sur le plan des idées et ouvre une étape longue où des projets multiples de réforme et de contre-réforme sont discutés, définis et redéfinis. Nous avons en effet établi cette *deuxième séquence* autour de la *période 1971-1985* qui est marquée autant par l'arrivée démocratique de la coalition de gauche au pouvoir, l'Unité populaire, que par celle du coup d'État entraînant un régime autoritaire. Durant cette période, deux changements importants se produisent. D'une part, les militants de l'Unité Populaire se réapproprient le discours autogestionnaire, conduisant aux occupations d'entreprises de manière illégale, et les instruments de la science régionale, notamment la planification, s'institutionnalisent. D'autre part, le régime autoritaire met en place une régionalisation du pays. Nous verrons que les acteurs et les réseaux qui interviennent dans cette régionalisation sont en partie les mêmes que ceux qui avaient été les récepteurs des nouveaux savoirs mobilisés par la science régionale et qui vont également travailler à l'institutionnalisation de l'instrument de planification. Ainsi, le régime conserve le Bureau de Planification Nationale, mais pour le transformer en un lieu où les économistes du régime remodèlent leur projet. C'est là qu'est programmé et coordonné un projet néolibéral où l'intervention de l'État change de nature passant d'un État interventionniste à un État subsidiaire. La « nouvelle idée » qui permet de faire la transition dans ce changement est celle de la décentralisation de l'État. Son adoption est corrélative à celle du déclin de la planification.

Cet état de lieux nous permettra le développement d'un deuxième questionnement, en rapport avec l'adoption d'un projet régional et de décentralisation du pays. Nous observerons que celui-ci se présente de manière incrémentielle et non pas « radicale » comme une approche

[1] Notamment Bertrand Badie, 1992, *L'État importé : l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard ; François Denord, 2002, « Le prophète, le pèlerin et le missionnaire : la circulation internationale du néo-libéralisme et ses acteurs », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 5 (145) : 9-20. Yves Dezalay et Bryan. G. Garth, 2002, *La mondialisation des guerres de palais : la restructuration du pouvoir d'État en Amérique Latine. Entre notables du droit et « chicago boys »,* Paris, Seuil ; Maite de Cea, Paola Díaz et Geraldine Kerneur, *Chile : ¿de país modelado a país modelo ? Una mirada sobre la política, lo social y la economia*, 2008. Santiago, LOM.

focalisée sur ces événements pourrait le faire croire. De fait, un certain nombre d'instruments et outils continuent à être utilisés soit dans le même sens soit en contournant leur objectif premier. Ainsi, la planification, politique publique et instrument à la fois, devient par la suite, en tant que « planification stratégique », un des instruments de la décentralisation.

Cette permanence de certains instruments et outils s'explique aussi par la permanence des acteurs, qui est à son tour possible par les relations sociales qu'ils entretiennent.

La théorie de réseaux sociaux nous dit que l'une des caractéristiques des réseaux est que ses membres appartiennent à plusieurs cercles sociaux et qu'ils entretiennent entre eux des relations polyvalentes ou sur plusieurs aspects de la vie sociale. Face à cette affirmation, la troisième hypothèse que nous voudrions tester concerne les sphères sociales auxquelles appartiennent les acteurs du processus et le type de relation qu'ils entretiennent. Proviennent-ils de plusieurs cercles sociaux ? Ces appartenances ont-elles un rôle à jouer dans leur capacité à agir ? D'autre part, les relations que les acteurs maintiennent entre eux peuvent-elles constituer une source d'explication à l'adoption de la régionalisation par le régime autoritaire ?

La transition démocratique et le processus d'institutionnalisation de la décentralisation

Nous situons notre *troisième séquence* dans la *période 1986-1996*. Celle-ci est marquée par la fin du régime autoritaire et le début d'une transition démocratique au Chili. Cette période donne lieu à un certain nombre d'opportunités politiques vers une démocratisation du pays et de ses institutions dont profite le réseau réformateur.

Cette période marque aussi le rétablissement institutionnel de liens avec la France avec une nouvelle vague de missions entre les deux pays, cette fois-ci en provenance de la DATAR et autour de l'instrument de Contrats de Plan État-Région.

Le moment de la transition démocratique est fondamental dans la définition des objectifs et dans l'acceptation des processus d'institutionnalisation préalables, ceux-ci devant être recyclés et adaptés durant cette période. Il constitue aussi une opportunité pour intervenir dans l'action de l'État notamment par le biais d'une loi de régionalisation et de gouvernement intérieur visant à modifier la nature de la régionalisation instaurée par le régime. Cependant, en mettant en place une politique de décentralisation de l'État, sans démocratisation des régions, elle se révèle fortement limitée[1]. C'est dans ce cadre que l'instrument des Contrats de Plan État-régions est transféré au Chili.

[1] Un ouvrage traitant des limites qu'un certain nombre des projets de réformes prévus au début des transitions démocratiques, notamment ceux relatifs au renouvellement des fonctionnaires publics, est celui dirigé par

Notre troisième questionnement concerne le processus de diffusion des savoirs par le biais des « transferts » traité par la littérature des *policy transfer studies*. Une des assertions fondamentales des études qui portent sur la circulation internationale des idées est que les textes ont tendance à « circuler sans leur contexte » (Bourdieu 2000). Les idées sont ainsi réappropriées en fonction des enjeux qui structurent le champ de réception (Hauchecorne 2009).

La quatrième hypothèse que nous voudrions tester, est de savoir si les importations qui ont été faites des discours et des dispositifs décentralisateurs, notamment français, ont produit la politisation d'un espace de coopération. Quelles en sont les conséquences ? Quel rôle attribuer aux acteurs et à leurs réseaux dans cette politisation ?

Ces trois périodes marquent, selon notre analyse, des « opportunités » pour le changement, des évolutions importantes dans la nature de l'État chilien, mais finalement on observe peu d'innovations institutionnelles majeures, notamment au niveau régional, et cela malgré l'adoption des nouveaux instruments. L'État a ainsi été recomposé pas seulement par les techniques ou par des projets politiques, modelés par des acteurs participant du processus, mais surtout par l'action des acteurs agissant en réseau depuis la décennie 1960 et jusqu'au milieu des années 1990, ce qui montre une continuité d'un nombre important d'entre eux avec une emprise du politique.

Françoise Dreyfus, 2004, *L'administration dans les processus de transition démocratique*, Paris, Publications de la Sorbonne.

SECTION MÉTHODOLOGIQUE

« Mon dessein n'est pas d'enseigner ici la méthode
que chacun doit suivre pour bien conduire
sa raison, mais seulement de faire voir en quelle sorte
j'ai tâché de conduire la mienne »
(René Descartes)

L'entretien semi-directif de recherche et la méthode prosopographique

Comment est né le processus de décentralisation au Chili ? Qui sont les acteurs qui y ont participé ? Quelles étaient leurs motivations? Quelles étaient leurs ressources ?

Ce sont les questions qui se retrouvent à l'origine de l'application de notre méthodologie.

Nous allons parler des acteurs, d'abord, comme une catégorie d'appartenance. Ils se reconnaissent en tant qu'acteurs du processus, des réformateurs avec une « mission » et ils ont le souci d'être reconnus en tant que tels. Ils sentent un intérêt personnel à propos de la régionalisation et de la décentralisation, intérêt qui va bien plus loin que les partis politiques dont ils font partie[1].

Nous entendrons ainsi par acteur celui qui a participé activement au processus à savoir, celui qui a appartenu à des institutions qui ont participé activement dans la génération et/ou mise en place de la politique de régionalisation et/ou de décentralisation et/ou qui ont été membres de la commission qui a rédigé la loi de décentralisation ; celui qui a été cité par d'autres en tant qu'acteur du processus ; et celui qui se reconnaît comme acteur du processus.

Ce faisant nous mobiliserons ainsi la méthode dite « réputationnelle », une technique qui repose sur la subjectivité des acteurs mais, qui confrontée au contrôle des autres sources (voir *infra*), permet d'employer cette notion de « communauté » pour circonscrire notre échantillon d'acteurs. Elle définit ainsi, par le témoignage des experts reconnus en matière de décentralisation, les personnes qui « ont la réputation » (Birnbaum 1973 : 337) d'avoir participé au processus et d'avoir exercé une influence sur celui-ci.

Ce travail de définition des frontières du système et des acteurs qui y participent est de notre responsabilité, même si il est en rapport avec l'autodéfinition des acteurs et/ou de comment

[1] Ces partis politiques correspondent au Parti démocrate chrétien, au Parti socialiste et au Parti pour la Démocratie. Parmi nos acteurs il y a également un communiste dont le cas, en tant que défenseur de la décentralisation, paraît assez exceptionnel.
Les appartenances partisanes des acteurs se trouvent dans l'Annexe 2, tableau 2.

ils ont été définis par d'autres acteurs du processus. Nous avons ainsi utilisée la méthode nommée « boule de neige ». Comme le dit E. Lazega :

> « La responsabilité de définir les acteurs pertinents incombe au chercheur. Il ne décide que temporairement de définir les frontières externes de sa population et s'appuie pour cela sur une exploration du processus de définition des frontières par les membres eux-mêmes. Il y a diverses tactiques pour délimiter les frontières du système et les acteurs qu'en font partie : « des tactiques basées sur les attributs des unités se fondent sur des critères d'appartenance définis par des organisations formelles ; des tactiques basées sur des relations sociales, comme les procédures d'échantillonnage en boule de neige ; des tactiques basées sur la participation commune à un événement important » (Lazega 1998 : 21-22).

Nous retiendrons ces trois tactiques qui seront mobilisées par la méthode d'entretien semi-directif de recherche (ESDR) et prosopographique.

Le fait qu'il s'agisse d'un « petit » réseau rend inapproprié un questionnaire sociométrique utilisé dans le cadre de grands populations. Au contraire, la méthode par ESDR présente l'avantage d'être un outil performant dans l'acquisition des données personnelles et relationnelles mais aussi concernant d'autres aspects de notre étude qui autrement auraient été impossibles à retrouver dans les archives institutionnelles.

Cette méthode rencontre, cependant, un certain nombre de problèmes soulevés à maintes reprises tels que le statut conféré à la parole de l'acteur et la conception de l'enquête ainsi que la « distance » affectée au chercheur, des problèmes que conditionneraient la place attribuée à l'entretien dans les protocoles méthodologiques. Nous avons essayé de contourner ces difficultés en établissant un certain nombre de mécanismes de contrôle : la réalisation de plus d'un entretien pour une partie importante de notre échantillon ainsi que le recours aux archives institutionnelles et à la réalisation d'un stage.

En outre, en choisissant une approche séquentielle qui analyse un certain nombre d'événements considérés comme des conjonctures critiques, nous avons pu établir le rôle des acteurs et leurs poids respectifs dans la prise de décision (Dahl 1971) tout comme leur influence sur le processus décentralisateur.

Entretiens réalisés auprès de Chiliens[1]

***Questions abordées avec les acteurs chiliens*[2]**

- Depuis quand êtes-vous intéressé par la thématique de la décentralisation ?***** Quelle est votre trajectoire professionnelle ?
- Dans quels organismes avez-vous travaillé ou travaillez-vous encore ?******
- À quel moment situeriez-vous les « origines » de la décentralisation au Chili ?
- Qui, selon vous, pourraient être qualifiés comme les « acteurs » de la décentralisation (des personnes qui auraient eu un rôle dans la production discursive et politique de la thématique)*******
- Avez-vous participé à des instances de discussion relatives au projet de loi sur les municipalités et les gouvernements régionaux ? Si réponse affirmative, pourriez vous me décrire le processus ?
- Connaissez-vous, ou avez-vous connu, le système de décentralisation français ? Si réponse affirmative, comment et dans quelles circonstances ?
- Avez-vous dû, à un moment de votre trajectoire professionnelle, travailler avec des experts français sur les thèmes de régionalisation ou de décentralisation ? Vous souvenez vous de qui il s'agissait ? Quelle était la nature de ce travail ?
- Quelle est l'évaluation que vous faites sur le rôle que, dans cette politique, a eu le régime militaire ?
- Quelle est l'évaluation que vous faites de la décentralisation au Chili?
- Êtes-vous sympathisant ou militant d'un parti politique ?
- Diriez-vous qu'il existe une relation entre autogestion et décentralisation ?

* Ici les acteurs énumèrent, en général, les personnes avec lesquelles ils ont travaillé et les liens qui les unissent.

** Systématiquement, on a demandé à nos acteurs un CV, ce qui nous a permis de compléter des données de trajectoire biographiques et professionnelles.

*** Ici, en général, les interviewés évoquent tout de suite ces personnes et les liens qui les unissent.

Profil des personnes interviewées[3]

- Luis Lira, ILPES-CEPAL, expert en développement local et régional, Conseiller dans le Projet de Loi de Gouvernement Intérieur et Régional. Chef de la Division de Modernisation et de la Réforme Administrative au Sous-secrétariat au Développement Régional et Administratif du ministère de l'Intérieur entre 1990 et 1994.
- Carlos Montes, Député Socialiste, membre de la commission qui a travaillé le Projet de Loi de Gouvernement Intérieur et Régional chilienne.
- Edgardo Boeninger, ministre Secrétaire Général de la Présidence entre 1990 et 1994, signataire de la Loi de Gouvernement Intérieur et Régional.
- Sergio Boisier, expert en Aménagement du territoire et développement local et régional, ancien fonctionnaire de l'ILPES-CEPAL. Conseiller dans toutes les commissions parlementaires qui ont travaillé le projet de Loi de Gouvernement Intérieur et Régional.

[1] Les entretiens réalisés auprès des chiliens se sont tous déroulés en espagnol. L'information sur le temps consacré à chaque entretien, les dates et les lieux où ils se sont déroulés est dans l'Annexe 1.

[2] Nous avons suivi la recommandation d'Emmanuel Lazega qui dit que : « Une erreur à éviter est de poser aux membres d'une organisation la question « qui sont vos amis parmi toutes les personnes que figurent sur cette liste ? ». En effet, la relation d'amitié peut être définie de manière très différente par chaque acteur (…) L'expérience montre qu'en général il vaut mieux poser des questions sur des activités que le chercheur prendra la responsabilité de considérer comme les indicateurs de l'existence des relations ou des échanges qui intéressent » (Lazega 1998 : 26).

[3] L'organisation systématisée des attributs individuels des acteurs est dans l'Annexe 2.

- Humberto Nogueira, Directeur du Centre d'Etudes Constitutionnelles de l'université de Talca, Chili. Conseiller juridique auprès du ministère au Secrétariat Général de la Présidence dans la période 1990-1996, Conseiller Juridique dans le Projet de Loi de Gouvernement Intérieur et Régional

- Jaime Ahumada, ancien fonctionnaire de l'ILPES-CEPAL, expert en décentralisation, développement local et régional.

- Oscar Muñoz, Professeur à l'université du Chili, il a travaillé au CEPLAN (Centre d'Etudes de Planification National) à l'université Catholique dans les années 1970-1973.

- Gonzalo Martner, Professeur à l'université du Santiago du Chili, il a été le premier Directeur de la SUBDERE (Sous-Secrétariat au Développement Régional et Administratif) dans la période 1990-1994.

- Florencio Ceballos, actuel Directeur du Journal Officiel au Chili, ex fonctionnaire d'ODEPLAN (Bureau National de Planification).

- José Abalos, consulteur à la Fondation Friedrich Ebert, il a travaillé à la SUBDERE (Sous-Secrétariat au Développement Régional et Administratif) dans la période 1990-1994.

- Ricardo Nuñez, Sénateur de la République, membre de la Commission sur la décentralisation de l'Etat, il a participé au projet de Loi de Gouvernement Intérieur et Régional.

- Juan Cavada, actuel fonctionnaire du MINEDUC (ministère d'Education), ex fonctionnaire d'ODEPLAN (Bureau National de Planification).

- Esteban Soms, actuel fonctionnaire du MIDEPLAN (ministère de Planification National), ex fonctionnaire d'ODEPLAN (Bureau National de Planification).

- Sergio Galilea, actuel fonctionnaire du MINVIU (ministère de Habitation et Urbanisme), ex Directeur du Département de Développement Régional de la SUBDERE (Sous-Secrétariat au Développement Régional et Administratif) dans la période 1990-1994, enseignant au CIDU (Centre Interdisciplinaire de Développement Urbain).

- Alejandro Foxley, ancien ministre des Affaires étrangères, il a été fonctionnaire de ODEPLAN, Directeur du CEPLAN (Centre de Planification de L'Université catholique du Chili), ministre des Finances entre 1990 et 1994.

- Rodrigo Mardones, Professeur de Science Politique à l'Université catholique de Santiago, spécialiste sur le processus de décentralisation chilien, notamment sous la transition.

- Marcelo Charlin, spécialiste de la FLACSO (Faculté latino-américaine de Sciences sociales), il a travaillé dans les années 1980 à l'élaboration des rapports sur la décentralisation chilienne.

- Mauricio Jelvez, Directeur du CED (Centre d'Études pour le Développement), organisme qui a élaboré de nombreux rapports sur la nécessité d'une réforme relative à la décentralisation du Chili. Centre proche du Parti Démocrate Chrétien.

- Dolores Rufián, spécialiste en développement régional, elle a travaillé à l'ILPES-CEPAL.

- Benjamin Valle, fonctionnaire de la SUBDERE (Sous-secrétariat au Développement Régional et Administratif).

- Luis Hidalgo, fonctionnaire de la SUBDERE (Sous-secrétariat au Développement Régional et Administratif).

- Lenia Planas, fonctionnaire de la SUBDERE (Sous-secrétariat au Développement Régional et Administratif).

- Cristian Prado, fonctionnaire de l'AGCI (Agence de Coopération Internationale Chilienne).
- Rodrigo Pineda Garfias, avocat et assistant de la Commission de Gouvernement, Décentralisation et Régionalisation du Sénat Chilien.

Il est nécessaire à ce stade de faire une nuance entre « personne interviewée » et « acteur ». Les personnes interviewées, à la différence des acteurs, sont des informateurs pertinents, c'est-à-dire, des personnes qui nous ont permis d'obtenir des renseignements concernant le processus de décentralisation au Chili ainsi que des informations relatives aux acteurs du processus. Ceci explique que, concernant nos sources chiliennes, de 26 personnes interviewées, seulement 21 soient considérées comme acteurs du processus.

Parmi les personnes retenues comme acteurs du processus, cinq n'ont pas pu être interviewées. Pour obtenir des renseignements concernant ces personnes, nous avons fait appel aux autres acteurs interviewés et à nos informateurs mais également aux archives.

Le même principe a été appliqué concernant les acteurs français, là sur douze acteurs retenus trois n'ont pas pu être interviewés.

Pour ce dernier cas de figure, et en ce qui concerne l'analyse relationnelle, nous avons appliqué la méthode d'ARS qui nous dit :

> « On peut supposer que si deux personnes ont participé à un événement marquant (la signature d'une pétition par une cinquantaine de dissidents particulièrement courageux, la fréquentation quotidienne de la même cafétéria aux mêmes heures pendant des années, la participation aux travaux d'une commission, etc.), il y a des fortes chances pour qu'elles se connaissent ou qu'elles aient des relations importantes du point de vue des comportements étudiés. Cette manière a un caractère spéculatif qui incite à beaucoup de prudence, mais elle constitue une technique sous-exploitée par les sociologues » (Lazega 1998 : 25).

Cette perspective, nous l'avons complétée par les récits de nos interviewés ce qui nous a permis d'établir plus finement le type d'interconnaissance : professionnelle, partisane, amicale[1].

Entretiens réalisés auprès de Français[2]

Questions abordées avec les acteurs français
1. Concernant votre trajectoire professionnelle, quelle est votre formation ?
2. Dans quelles circonstances et à quelle époque êtes-vous parti au Chili?
3. Avez-vous suivi une formation spéciale avant votre mission ? Y avait-t-il, à votre connaissance, une demande particulière ?*
4. Quel était votre poste et fonction dans l'institution chilienne ?
5. Parliez-vous l'espagnol avant de partir au Chili ?
6. Parlez-vous, à l'époque, de déconcentration ou de décentralisation ?
7. Vous souvenez vous avec qui vous avez travaillé au Chili ?**
8. Vous souvenez vous d'autres Français en mission à ce moment là ?**

[1] VoirAnnexe 3.
[2] Les entretiens réalisés auprès des Français se sont tous déroulés en français.

9. Aviez-vous des rapports avec l'Ambassade de France au Chili ?
10. Êtes vous militant politique, l'étiez vous à l'époque où vous êtes parti au Chili ?
11. À votre retour en France, avez-vous retrouvez votre poste ? Quelle a été votre trajectoire professionnelle par la suite ? ***

* En fonction de réponses, nous avons demandé des précisions concernant les caractéristiques de la mission, les problèmes rencontrés, etc.
** Ici, en général, les interviewés évoquent tout de suite ces personnes et les liens qui les unissent.
*** Systématiquement on a demandé à nos acteurs un CV, ce qui nous a permis de compléter des données de trajectoire biographiques.

Profil des personnes interviewées

- Jean-Pierre Worms, sociologue, ancien député, Président de la FONDA (Fondation pour la vie associative), il a participé à des nombreux groupes de travail et commissions relatifs à la décentralisation, au développement local et à l'aménagement du territoire.
- Jean-Pierre Sœur, Sénateur du Loiret (Centre), il a été rapporteur du projet de loi portant sur l'aménagement du territoire.
- Pierre Mauroy, ancien premier ministre entre 1981 et 1984, il a été co-signataire (avec Gaston Defferre) de la loi de 1982 sur les libertés et les responsabilités des communes, des départements et des régions.
- Denis Jacquot, ancien responsable au secteur international de la CFDT chargé des liens syndicaux avec la *Coordinadora Nacional* chilienne jusqu'en 1990.
- Albert Détraz, ancien cadre de la CFDT (jusqu'en 1974), il est allé au Chili pour une mission de l'organisation syndicale en 1972.
- Jean-Pierre Oppenheim, Maître de Conférences en Science Politique, ancien expert à la CFDT, il a été au Chili en tant que correspondant entre 1971 et 1973.
- Philippe Madinier, retraité, il a été coopérant du Commissariat Général au Plan au Chili en tant que spécialiste de la programmation globale auprès de l'ODEPLAN.
- Jean Boulogne, actuel bénévole au secours catholique à Paris pour la coopération avec le tiers monde, il a été coopérant statisticien civile au Chili en représentation de l'INSEE.
- Paulette Pommier, consultante privée, elle a été chargée de plusieurs missions de la DATAR (devenue DIACT) au Chili.
- Philippe Pommier, retraité, il a été coopérant du Commissariat Général au Plan au Chili.
- Joël Hebrard, Consultant privé, il a été chargé de plusieurs missions de la DATAR (devenue DIACT) au Chili.
- Jean Houot, retraité, il a été coopérant au Chili affecté à l'étude des problèmes industriels pour le Commissariat Général au Plan.
- François Wellhoff, actuel chargé de mission pour le ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables, il a été coopérant et chargé de mission pour le Chili.
- Michel Marié, Consultant privé, il a travaillé pour des bureaux d'urbanisme et pour la Fondation Ford au Chili.

Analyse matricielle et tableaux relationnels

L'analyse de réseaux sociaux s'intéresse de façon particulière à l'étude directe et systématique des relations entre acteurs. Mais pour établir ces relations, il faut d'abord organiser des bases de données.

Nous avons travaillé à plusieurs niveaux dans la structure de notre réseau : au niveau des acteurs individuels (egos), de personnes avec lesquelles ils sont en relation (alters), du réseau personnel et du réseau complet, et à chaque fois nous avons organisé les informations dans des fichiers appropriés pour l'analyse de données.

Concernant les acteurs individuels nous avons organisé les informations dans différents tableaux en fonction des attributs des acteurs (voir *supra*). Nous avons utilisé un ficher pour les individus (egos), un autre pour les personnes (alters) et les relations qui lient ego et alter (libellés par l'identificateur de l'ego auquel ils correspondent) en colonne.

Les calculs correspondant aux rapports entre ego et alter, nous les avons faits dans le fichier des relations Nous avons, par ailleurs, crée des matrices qui mettent en relation les acteurs avec des organisations (annexe 3) ainsi que les organismes entre eux.

Concernant les calculs relatifs au réseau personnel, nous les avons réalisés à partir du fichier des relations pour ensuite être « collés » dans le fichier des individus. Avec ce format, il est facile de faire des analyses en base relation et en base individu.

La matrice permet ainsi d'établir la présence (1) ou l'absence (0) de lien entre acteurs.

Nous pouvons parler de « relations » entre les acteurs quand il s'agit de relations régulières, c'est-à-dire, de relations où il y a ou il y a eu une régularité dans les rencontres.

Une fois les relations régulières établies dans la matrice nous pouvons analyser leur pertinence. C'est là qu'apparaissent d'autres aspects concernant les acteurs individuels tels que : les ressources de chaque acteur, dont l'interprétation implique une connaissance approfondie du terrain, et des aspects contextuels qui justifient une analyse séquentielle qui prenne en compte les temporalités, les moments où les acteurs agissent.

Bien entendu cette méthode a ses limites : le découpage du réseau implique toujours que d'autres acteurs du processus -voire un certain nombre d'événements- ne seront pas pris en considération suffisamment dans l'analyse puisque nous prenons davantage les rapports réguliers entre acteurs.

Ensuite, la méthode dite « boule de neige » qui nous a permis de reconstituer notre réseau, comporte aussi des limites liées à son découpage. C'est, en effet, sur la perception des acteurs

que nous pouvons reconstituer un réseau. Toutefois nous avons essayé de contourner ces difficultés avec des méthodes complémentaires comme l'analyse des archives (voir *infra*).

La phase suivante comporte ainsi l'inclusion d'un certain nombre de variables, qui nous permettent de donner du contenu aux relations présentées dans la matrice relationnelle entre les acteurs chiliens.

Parmi les caractéristiques formelles de relations, nous allons étudier des variables telles que[1] :

- La *polyvalence* : plusieurs types de liens simultanés. Dans ce cas précis : d'amitié, de connaissances, partisanes et/ou professionnelles.
- L'*ancienneté* : durée de la relation.
- La *symétrie* et la *réciprocité* : correspond à la perception subjective des acteurs plus qu'à des relations objectivées. Toutefois, nous identifions les points où les individus s'accordent ou ne s'accordent pas et nous essayons d'en expliquer les raisons.
- L'*homophilie* : la stratification sociale et ses chances de contacts.
- Le *sentiment de proximité affective* : l'appréciation subjective de l'acteur en termes de proximité, intimité, confiance. Cette information permet d'identifier le noyau du réseau. Notamment en termes d'« amitié » et de « connaissance ». Nous parlerons d'amitié quand les acteurs ont évoqué la relation dans ces termes et de leurs propre initiative et de connaissance dans le cas d'absence d'emploi du terme amitié.

Concernant la composition de réseau personnel, nous nous focaliserons sur :

- La *taille* du réseau : le nombre de relations d'un certain type qu'un acteur peut accumuler.
- La composition en termes de *caractéristiques des personnes* : on dénombre les partenaires présentant tel ou tel attribut sociodémographique. On voit ainsi le nombre d'alters ayant tel ou tel statut social, telle nationalité, tel niveau d'études, etc.
- La composition en termes de *caractéristiques des relations* : dans notre cas précis : d'amitié, de connaissances, partisanes et/ou professionnelles.

Sur l'« utilité » des graphes

Une fois que les relations dans la matrice ont été systématisées, la représentation graphique de la matrice permet la visualisation de ces relations. La représentation graphique est un instrument courant dans l'analyse de réseaux sociaux. Isidro Maya Jariego et Daniel Holgado (2005) présentent celle-ci comme un des quatre traits distinctifs de cette méthodologie d'étude. Concrètement, (a) l'analyse des réseaux sociaux part de l'« intuition structurelle »

[1] Le tableau qui systématise ces relations est dans l'Annexe 3

qui attribue un rôle significatif aux patrons de relations entre acteurs sociaux, (b) elle est basée sur la collecte des données empiriques systématiques, (c) elle utilise des modèles mathématiques ou informatiques et (d) elle donne un espace important à la représentation visuelle.

Cette représentation visuelle est nécessaire, comme pour la systématisation de données sur la matrice, puisqu'elle nous permet d'observer la position des acteurs et certaines des caractéristiques du réseau comme sa cohésion (ou dispersion), la position des acteurs dans l'ensemble (présence ou absence d'individus isolés et/ou des individus centraux) et le rôle des acteurs en tant qu'ensembles de relations.

Cette représentation graphique est sujette à un certain nombre de critiques que Pierre Mercklé résume de la manière suivante : «l'analyse des réseaux sociaux reste le domaine privilégié de la formalisation mathématique et de la simulation, plutôt que de l'enquête empirique ; de la déduction plutôt que de l'induction ; de la modélisation plutôt que de l'interprétation » (Mercklé 2004 : 104).

Pour ne pas tomber dans ce type de piège de l' « image », nous comptons, en plus de nos entretiens, avec une période de stage et nous avons pris soin aussi d'utiliser des sources primaires qui nous ont permis la réalisation d'une étude inductive qui permet une interprétation plus juste des graphes.

Stage[1] *et dépouillement des archives*[2]

L'interprétation des graphes est ainsi possible grâce aux éléments observés et à la connaissance des acteurs.

Cette connaissance a été possible grâce à nos différentes terrains réalisés au Chili respectivement : entre la mi-mai et la mi-septembre 2002 ; entre la mi-octobre 2005 et la mi-janvier 2006 et entre la mi-octobre et la mi-décembre 2006.

Le premier terrain a consisté en un stage de quatre mois à ILPES-CEPAL[3] (Institut Latino-américain de Planification Économique et Sociale de la Commission Économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes) dans la division de Gestion Locale et Régionale. Là, nous avons rédigé une étude sur la décentralisation de l'État au Chili, nous avons pu connaître les

[1] Nous utilisons le terme stage et non pas « observation participante » car le premier se prête mieux à ce qui a été cette expérience de terrain à savoir, une observation dans un milieu très restreint où l'accès est codifié par des normes plus ou moins explicites de confidentialité, ce qui implique que la plupart des informations nous les avons obtenues dans le travail avec des spécialistes et non pas « en les observant » sans y prendre part.

[2] Le détail de nos sources primaires se trouve dans la bibliographie thématique.

[3] Actuellement CEPALC.

principales étapes du processus chilien de décentralisation et nous avons pu identifier, par le biais des archives, quelques unes des origines de la politique.

Nous avons identifié, par ailleurs, un premier réseau d'acteurs participants au processus. La plupart travaillant ou ayant travaillé à l'ILPES. Les conversations que nous avons pu avoir avec L. Lira et S. Boisier, et notre participation à deux réunions programmatiques de la Division de Gestion Locale et Régionale, nous ont permis de prendre la mesure des relations qui existent entre les spécialistes de cette division ainsi que leur attachement à leur sujet d'étude.

Connaissant déjà le système de décentralisation chilien et de certains de ses acteurs, nous avons découvert le système français au cours de notre Master 2 et constaté de nombreuses ressemblances entre les deux modèles. Nous avons aussi observé un certain nombre d'homologies de position parmi quelques-uns des promoteurs de ces politiques tant en France qu'au Chili.

Nous nous sommes intéressés, alors, à l'origine de cette politique ainsi qu'à ses promoteurs.

Progressivement, nous nous sommes aperçus que les acteurs qui se connaissaient entre eux partageaient, souvent, beaucoup plus qu'un intérêt exclusif pour la décentralisation. Nous nous sommes alors intéressés à leurs trajectoires professionnelles mais aussi biographiques.

La connaissance des acteurs du processus a ainsi été établie à partir des informations recueillies lors du dépouillement des archives et des entretiens semi-directifs, dont les premiers contacts datent de notre stage à l'ILPES et dont la continuation a pu être assurée grâce aux deux terrains réalisés en 2005 et 2006.

Le choix des archives s'est fait en interface avec les entretiens. En fait, nous nous sommes rendu compte que nous ne pouvions pas avoir un éclairage suffisant sur les archives sans l'information des entretiens et que sans l'information des entretiens nous ne pouvions pas choisir correctement les archives qu'il fallait dépouiller. D'autant plus qu'il faut toujours considérer que « le propre de l'État bureaucratique, c'est d'avoir suscité une inflation documentaire sans précédent, une prolifération archivistique » et que, comme le soulignent Bourdieu et al. « il faut s'interroger sur les conditions intellectuelles et matérielles de sa production et de sa conservation » (Bourdieu *et al*., 2000 : 5).

Le travail des entretiens et de consultation des archives a été ainsi complémentaire. Nous avons consulté un corps rassemblant des débats parlementaires, des documents institutionnels, des documents partisans et organisationnels et des archives privées appartenant à un certain nombre d'acteurs que nous avons interviewés.

L'avantage de cette méthode est qu'en conjuguant deux types de sources : des sources stables, avec les données des archives, et des sources qui peuvent être plus fluctuantes comme celles apportées par les témoignages des acteurs (qui peuvent plus facilement se voir modifiés avec le temps et les événements) nous donnons davantage de stabilité aux informations fournies par notre recherche.

Archives chiliennes

- ODEPLAN, Bureau de Planification Nationale : archives institutionnelles du MIDEPLAN, ministère de Planification Nationali et de la Coopération.
- Bibliothèque Nationale, Fonds historiques : documentation du Parti Socialiste Chilien, du Parti Démocrate Chrétien, des programmes gouvernementaux, des programmes académiques de l'ILPES et du CIDU et des relations de coopération scientifique et technique. *
- PSCh, Parti Socialiste : Bibliothèque Clodomiro Almeyda.
- PDC, Parti Démocrate Chrétien : archives du PDC.
- CED, Centre d'Etudes pour le Développement : documents.
- Groupe des 2 : archives du Vicariat de la Solidarité, Eglise Catholique.
- ILPES-CEPAL, Institut Latino-américain pour la Planification Economique et Social : documents, articles.
- CIEPLAN, Corporation de Recherches Économiques pour l'Amérique latine documents.
- CIDU : Bibliothèque de l'Université Catholique, campus Lo Contador.
- MINVIU, ministère du Logement et de l'Urbanisme : documentation sur les applications de la science régionale.

La méthode de dépouillement d'archives est aussi complémentaire avec celle d'entretiens parce que cette dernière permet d'assouplir un certain nombre des problèmes qui peuvent être rencontrés concernant l'accès à certaines des sources.

Dans notre recherche, nous avons été confrontés à quelques difficultés d'accès, notamment concernant la période des années 1990-1994, du premier gouvernement de la transition démocratique au Chili. Cela été le cas pour les archives :

- du ministère de l'Intérieur (des archives qui auraient dû se trouver à la SUBDERE mais qui n'y étaient pas) ;
- de l'AGCI (L'Agence de Coopération Internationale chilienne) dépendante à l'heure actuelle du ministère des Affaires étrangères chilien. Malgré nos démarches répétées auprès du service des archives, nous n'avons malheureusement jamais reçu aucune réponse.
- de la Fondation Ford qui est partie du Chili à la suite du coup d'Etat avec toutes ses archives pour revenir en 1990 sans elles (elles se trouvent à New York sous la forme de micro films).

- Le nombre limité d'archives du Parti socialiste chilien[1].

Il y a eu aussi des difficultés relatives à l'emplacement de quelques références. Ainsi, par exemple, nous avons trouvé par hasard les archives du Groupe de 24, alors que nous menions une recherche parallèle sur l'Association Chilienne des Familles des Détenus Disparus au Vicariat de la Solidarité, organismes créés par l'Église catholique.
Le dépouillement des archives françaises du MAE, de la DATAR et les archives personnelles de Joël Hebrard, concernant la période 1990-1995, nous ont permis de contourner ce type de difficultés, en particulier à propos des échanges internationaux.

Archives françaises

- MAE, ministère des Affaires étrangères : relations avec le Chili
- DATAR, Délégation à l'Aménagement du Territoire, actuelle DIACT : relations avec le Chili
- Fédération du Nord, OURS et Fondation Jean Jaurès : Programmes et idées développées par le Parti Socialiste Français et relations entre ce parti et le Parti Socialiste Chilien.
- CFDT, Confédération Française Démocratique du Travail : relations avec le Chili.
- Archives privées : Joël Hebrard, Philippe Madinier, Jean Houot.

Finalement, nous n'avons pu avoir accès aux archives de l'INSEE, malgré notre prise de contact avec la personne chargée du centre de documentation de cet organisme.

Références bibliographiques de l'Introduction générale et de la Section méthodologique

Abalos, José Antonio, Lira, Luis.1986. « Desarrollo regional, liberalismo y autoritarismo político : Chile 1973-1984", Pensamiento Iberoamericano, *Revista de Economía Política*, n° 10.

Abbott, Andrew. 2001. *Time matters : On theory and method*, Chicago, London, The University of Chicago Press.

Alam, Thomas. 2010. « Les mises en forme savante d'un mythe d'action publique : la sécurité sanitaire », *Genèses*, 78 : 48-66.

Astier, Isabelle, Laé, Jean-François. 1991. « La notion de communauté dans les enquêtes sociales sur l'habitat en France. Le groupe d'Économie et Humanisme, 1940-1955 », *Genèses*, 5 : 81-106.

Badie, Bertrand. 2008. Le diplomate et l'intrus : l'entrée des sociétés dans l'arène internationale. Paris, Fayard.

Becker, Howard. 1988. *Les Mondes de l'art*, Paris, Flammarion.

Bès, Marie-Pierre., Grossetti, Michel. 2001. « Encastrements et découplages dans les relations science industrie », *Revue française de sociologie*, 42 (2) : 327-355.

[1] Situation qui s'explique par la longue période de clandestinité vécue par ce parti ce qui a dispersé les sources jusqu'à nos jours.

Bezes, Philippe. 2009. Réinventer l'État : Réformes de l'administration française (1962-2008), Paris, PUF.

Birnbaum, Pierre. 1973. « Le pouvoir local : de la décision au système », *Revue française de sociologie*, 14 (3) : 336-351.

Boisier, Sergio. 1990. « Notas sobre regionalización, descentralización y desarrollo regional", exposé pour la commission de Gouvernement Intérieur et régionalisation, Assamblée Nationale (Camara de diputados).

Boisier, Sergio. 2000. "Chile : la vocación regionalista del gobierno militar"**,** *EURE,* 26 (77) : 81-107.

Boudevile, Jacques. 1961. *Les espaces économiques*, Paris, PUF.

Bourdieu, Pierre, Christin, Olivier, Will, Pierre-Etienne. 2000. « Sur la science de l'État », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 133 (1) : 3-11

Burris, Val. 2005. « Interlocking Directorates and Political Cohesion among Corporate Elites », *American Journal of Sociology*, 111 (1) : 249-83.

Callon Michel (Sous dir.). 1989. *La science et ses réseaux : genèse et circulation des faits scientifiques*. Paris, Strasbourg : Editions La Découverte/Conseil de l'Europe/Unesco.

Callon, Michel, Latour, Bruno (dirs.). 1991. *La science telle qu'elle se fait*, Paris, éditions La Découverte.

Calvez, Jean-Yves. 2006. Chrétiens penseurs du social : l'après-guerre (1945-1967), Paris, Cerf.

Cefaï, Daniel. 1996. « La construction des problèmes publics : définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, 1 (75).

Colonomos, Ariel (dirs). 1995. Sociologie des réseaux transnationaux : communautés, entreprises et individus : lien social et système international, Paris, l'Harmattan.

Dagnino, Evelina. 2007. "Citizenship : a perverse confluence", *Development in Practice*, 17 (4) : 549-556.

Dahl, Robert. 1971. *Qui gouverne ?* Paris, Armand Colin.

Degenne, Alain, Forcé, Michel. 1994. *Les réseaux sociaux : une analyse structurale en sociologie*, Paris, Armand Collin.

Delmas, Corinne. 2006. Instituer des savoirs d'État : L'académie des sciences morales et politiques au XIX siècle, Paris, L'Harmattan.

Denord, François. 2007. Le néo-libéralisme version française : l'histoire d'une idéologie politique, Paris, Demopolis.

Desage, Fabien. 2005. Le 'consensus' communautaire contre l'intégration intercommunale : séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003), Thèse pour le doctorat en science politique, Université de Lille 2.

Dezalay, Yves, Rask Madsen, Mikael. 2009. « Espaces de pouvoir nationaux, espaces de pouvoir transnationaux », *in* Cohen, Antonin, Lacroix Bernard, Riutort, Philippe (dirs), *Nouveau manuel de Science politique*, Paris, éditions La Découverte, p. 681-693.

Dezalay, Yves. 2004. « Les courtiers de l'international. Héritiers cosmopolites, mercenaires de l'impérialisme et missionnaires de l'universel », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 151-152 : 5-35.

Dezalay, Yves. 2008. "Lógicas hegemónicas, universalización de los saberes de Estado y reproducción internacional de las élites nacionales : Chile como laboratorio de la gobernanza

de un nuevo Consenso de Washington", *in* Maite de Cea, Paola Díaz, Géraldine Kerneur, *Chile : ¿De país modelado a país modelo? Una mirada sobre la política, lo social y la economía*, Santiago, LOM.

Didier, Emmanuel. 2009. En quoi consiste l'Amérique ? Les statistiques, le new deal et la démocratie, Paris, éditions La Découverte.

Dobry, Michel. 1992. *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques.

Douglas, Mary. 1999. *Comment pensent les institutions*, Paris, éditions La Découverte, M.A.U.S.S.

Dubois, Vincent. 1999. La politique culturelle : genèse d'une catégorie d'intervention publique, Paris, Belin.

Durkheim, Emile.1995. Les règles de la méthode sociologique, Paris, PUF.

Eaton, Ken. 2004. "Designing subnational institutions. Regional and municipal reforms in postauthoritarian Chile", *Comparative Political Studies*, 37 (2) : 218-244.

Ferrand, Alain., de Federico de la Rua, Ainhoa. 2006. « Méthodes d'analyse des réseaux sociaux », *in* Caselli, Graziella, Vallin, Jacques, Wunsch, Guilleaume (éds), *Encyclopédie de démographie : analyse et synthèse*. (VII), Observations, méthodes auxiliaires et enseignement, Paris, INED, p. 459-495.

Foucault, Michel. 2005. *L'archéologie du savoir*, Paris, Gallimard.

Fradin, Bernard, Quéré, Louis, Widmer, Jean. 1994. *L'enquête sur les catégories : de Durkheim à Sacks*, Paris, éditions de l'EHESS, Raisons pratiques.

Girard, Michel (Sous dir.). 1994. *Les individus dans la politique internationale*, Paris, Economica.

Grafmeyer, Yves, Joseph Isaac. 2004. *L'Ecole de Chicago : naissance de l'écologie urbaine*, Paris, Aubier;

Haas, Peter. 2001. "Policy Knowledge : Epistemic Communities", in N. J. Smelser and P. B. Baltesm (eds.), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Amsterdam, Elsevier.

Hall, Peter A. 1993a. El gobierno de la economía : implicaciones políticas de la intervención estatal en la economía en Gran Bretaña y en Francia, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, España.

Hall, Peter A. 2000. « Le rôle des intérêts, des institutions et des idées dans l'économie politique comparée des pays industrialisés ». *Revue International de Politique Comparée*, 7 (1) :53-99.

Hall, Peter A., Taylor, Rosemary C. R. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, 44 (5) : 936-957

Hauchecorne, Mathieu. 2009. « Le 'professeur Rawls' et le « Nobel des pauvres'. La politisation différenciée des theories de la justice de John Rawls et d'Amartya Sen", *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1-2 (176-177) : 94-113.

Hedström, Meter, Sandell, Richard, Stern, Charlotta. 2000. "Mesolevel networks and the diffusion of social movements : The case of the Swedish Social Democratic Party", *American Journal of Sociology*, 106 (1) : 145-172.

Hoffman, Stanley, Ross, George (dirs).1988. L'expérience Mitterrand. Continuité et changement dans la France contemporaine, Paris, PUF.

Ihl, Olivier (dir.). 2006. *Les « sciences » de l'action publique*, Grenoble, PUG.

Ihl, Olivier, Kaluszynski, Martine, Pollet, Gilles (dirs). 2003. *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica.

Jobert, Bruno, Muller, Pierre.1987. *L'État en action* ; Paris, PUF.

Knorr Cetina, Karin. 1999. *Epistemic cultures : How the sciences make knowledge*, Cambridge, London, Harvard University Press.

Lagroye, Jacques, François, Bastien, Sawicki, Frédéric. 2002. *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences po, Dalloz.

Lagroye, Jacques. 2002. « L'institution en pratiques » in débat : A propos de Pierre Bourdieu, *Swiss Political Science Review*, 8 (3-4) : 101-128.

Lascoumes, Pierre : 1996. « Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique » in CURAPP, *La gouvernabilité :* 325-338.

Latour, Bruno, Woolgar, Steve. 1993. *La vie de Laboratoire : la production des faits scientifiques*, Paris; éditions La Découverte.

Latour, Bruno. 1989. *La science en action*, Paris, éditions La Découverte.

Lazega, Emmanuel. 1998. Réseaux sociaux et structures relationnelles, Paris, PUF.

Lazega, Emmanuel. 2001. The collegial phenomenon : The social mechanisms of cooperation among peers in a corporate law partnership, New York, Oxford University Press.

Le Bart, Christian. 1998. *Le discours politique*, Paris, PUF.

Le Galès, Patrick, Thatcher, Mark.1995. Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks, Paris, L'Harmattan.

Lindblom, Charles E., Cohen, David K. 1979. *Usable Knowledge : social science and social problem solving*, New Haven and London, Yale University Press.

Mardones, Rodrigo. 2005. The politics of decentralization in a centralizad polito : The case of Chile during the Concertation' Governements, a dissertation, Department of Politics, New York University.

Mardones, Rodrigo. 2006. « Descentralización y transición en Chile », *Revista de Ciencia Política*, 26 (1) : 3-24.

Martner, Gonzalo. 1993. Descentralización y modernización del Estado en la Transición, Santiago, LOM.

Maya Jariego, Isidro et Holgado, Daniel. 2005. « Lazos fuertes y proveedores múltiples de apoyo : comparación de dos formas de representación gráfica de las redes personales", *Empiria*, 10 : 107-127.

Mény, Yves (Sous dir.). 1993. Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet, Paris, L'Harmattan.

Mény, Yves. 1974. *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français, 1945-1969*, Paris, Librairie Générale du droit et de la Jurisprudence.

Mercklé, Pierre. 2004. *Sociologie des réseaux sociaux*, Paris, éditions La Découverte.

Mioche, Philippe. 1987. *Le Plan Monnet : Genèse et élaboration 1941-1947*, Paris, Publications de la Sorbonne.

Mische, Ann, Pattison, Philippa. 2000. « Composing a civil arena : Publics, projects, and social settings », *Poetics*, n°27 : 163-194.

Mische, Ann. 2008. Partisan Publics : communication and contention across Brazilian youth activist networks, Princeton, Princeton University Press.

Montero, Alfred, Samuels, David (eds). 2004. *Decentralization and Democracy in Latin America,* Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Palma, Eduardo. 1991. « Una tradición inconclusa : el presidencialismo con descentralización territorial, el caso de Chile », ILPES, Área de programas y políticas sociales, distribución restringida.

Payre, Renaud, Vanneuville, Rachel. 2003. « Les habits savants du politique ». Des mises en forme savante du politique à la formation de sciences du gouvernement », *Revue française de science politique*, 53 (2) :195-200.

Payre, Renaud. 2002. À la recherche de la « science communale ». Les « mondes » de la réforme municipale dans la France de la première moitié du vingtième siècle. Thèse de doctorat en Science Politique, Université Grenoble 3.

Pelletier, Denis. 1996. Économie et humanisme : de l'utopie communautaire au combat pour le tiers monde, 1941-1966, Paris, Cerf.

Pierson, Paul. 2004. *Politics in time : History, institutions and social analysis*, Princeton and Oxford, Princeton University Press.

Powell, Walter W., DiMaggio, Paul J.1991. *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago, London, The University Chicago Press.

Rabkin, Rhoda. 1996. "Redemocratization, electoral engineering, and party strategies in Chile, 1989-1995", *Comparative Policial Studies*, 29 (3) : 333-356.

Raczynski, Dagmar, Serrano, Claudia. 2001. *Descentralización : nudos críticos*, Santiago, CIEPLAN.

Rahat, Gideon, Sznadjer, Mario. 1998. "Electoral engineering in Chile : The electoral system and limited democracy", *Electoral Studies*, 17 (4) : 429-442.

Requena Santos, Felix. 1996. *Redes sociales y cuestionarios*, Madrid, Cuadernos metodológicos, Centro de Investigaciones Sociológicas.

Riker, William H. 1964. *Federalism : Origin, Operation, Significance*, Boston, MA, Little Brown.

Rosenau, James N. 1990. *Turbulence in world politics : a theory of change and continuity*, Princeton, Princeton University Press.

Sabatier, Paul A. 1999. *Theories of the policy process*, Theoretical lenses on public policy; Boulder, Colo, Westview Press.

Salazar, Gabriel, Benítez, Jorge. 1998. *Autonomía, espacio y gestión*, Santiago, LOM.

Salazar, Gabriel, Pinto, Julio. 1999. Historia contemporánea de Chile I : Estado, legitimidad, ciudadanía, Santiago, LOM.

Segrestin, Denis. 1980. « Les communautés pertinentes de l'action collective : canevas pour l'étude des fondements sociaux des conflits du travail en France », *Revue Française de Sociologie*, XXI (1) : 171-203.

Simmel, George.1999. Sociologie : Études sur les formes de la socialisation, Paris, PUF.

Simoulin, Vincent. 2000. « Émission, médiation, réception…Les opérations constitutives d'une réforme par imprégnation », *Revue française de science politique*, 50 (2) : 333-350.

Tassin, Etienne. 1991. « Espace commun ou espace public? L'antagonisme de la communauté et de la publicité », *Hermès*, 10 : 23-37.

Tassin, Etienne. 1999. Le trésor perdu. Hannah Arendt : l'intelligence de l'action politique. Paris, Payot.

Tassin, Etienne.2003. Un monde commun : pour une cosmopolitique des conflits. Paris, éditions du Seuil.

Tönnies, Ferdinand. 1977. Communauté et société : catégories fondamentales de la sociologie pure, Paris, Retz-CEPL.

Topalov, Christian (dir.). 1999. Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914, Paris, éditions de l'EHESS.

Valenzuela, Arturo. 1977. Political brokers in Chile : Local government in a centralized polity, Durham, N.C., Duke University.

Valenzuela, Arturo. 1989. *El quiebre de la democracia en Chile*, Santiago, FLACSO.

Véliz, Claudio. 1984. *La tradición centralista de América Latina*, Barcelona, Editorial Ariel.

Wagner, Anne-Catherine. 1998. Les nouvelles élites de la mondialisation : une immigration dorée en France, Paris, PUF.

Wagner, Anne-Catherine. 2007. *Les classes sociales dans la mondialisation*, Paris, éditions La Découverte.

Weber, Max. 2000. L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme, Paris, Flammarion.

Ziblatt, Daniel. 2008. *The formation of Italy and Germany and the puzzle of federalism*, Princeton, New York, Oxford, Princeton University Press.

ABRÉVIATIONS ET SIGLES

INSTITUTIONS CHILIENNES

AGCI : Agence de Coopération Internationale

ASOCHIPLAN : Association Chilienne de Planification

CED : Centre d'Études pour le Développement

CEPLAN : Centre d'Études en Planification Nationale

CEPROS : Centres de Production

CESCO : Conseil Économique et Social Communal

CIDU : Centre Interdisciplinaire de Développement Urbain

CIEPLAN : Corporation de Recherches Économiques pour l'Amérique Latine.

CODECO : Corporation de Développement Communal

CONARA : Commission Nationale de la Réforme Administrative

CORA : Corporation de la Réforme Agraire

COREDE : Corporation Régional de Développement

CORFO : Corporation des Travaux Publics et de l'Industrie

CORHABIT : Corporation de Services d'Habitation

CORVI : Corporation du Logement

COU : Corporation d'Amélioration Urbaine

DESAL : Centre pour le Développement Économique et Social en Amérique Latine

FLACSO Faculté Latino-américaine de Sciences Sociales

GORE : Gouvernement Régional

ICHEH : l'Institut Chilien d'Études Humanistiques

ICIRA : Institut de Capacitation et Recherches sur la Réforme Agraire

IER : Institut d'Éducation Rural

INACAP : Institut National de Capacitation

INDAP : Institut National de Développement relatif à l'Agriculture et à l'Élevage

INE : Institut National de Statistiques

LOC : Loi Organique Constitutionnelle

MIDEPLAN : Ministère à la Planification Nationale et à la Coopération

MINVIU : Ministère du Logement et de l'Urbanisme

ODEPA : Bureau de Planification Agricole

ODEPLAN : Bureau de Planification Nationale

ONEPA : Bureau National de Statistiques et Prospective relatifs à l'Agriculture et à l'Élevage

ONEPA : Bureau National de Statistiques et Prospectives relatifs à l'Agriculture et à l'Élevage

ORPLAN : Bureau Régional de Planification

SAG : Service de l'Agriculture et de l'Élevagel

SEREMI : Secrétariat Régional Ministériel

SERPLAC : Secrétariat de Planification Communale

SUBDERE : Sous-secrétariat au Développement Régional et Administratif

FORMATIONS POLITIQUES ET ASSOCIATIONS CHILIENNES

AD : Alliance Démocratique

ANEC : Association Nationale des Étudiants Catholiques du Chili

FP : Front Populaire

FRAP : Front d'Action Populaire

PCCh : Parti Communiste Chilien

PDC : Parti Démocrate Chrétien

PPD : Parti pour la Démocratie

PSCh : Parti Socialiste du Chili

RN : Parti Rénovation Nationale

UDI : Union Démocrate Indépendante

UP : Unité Populaire

INSTRUMENTS CHILIENS

CP : *Convenios de Programación* (Contrats de Plan)

FCM : Fond Commun Municipal

FNDR : Fond National de Développement Régional

ISAR : Investissements Sectoriels d'Assignation Régionale

INSTITUTIONS FRANÇAISES

ADETEF : Agence de Coopération Technique Internationale des ministères Economique et Financier.

ATD : Agence de Transfert de Développement

BIPE : Bureau de la Prévision Économique

CERES Lille : Comité d'Etudes Régionales Economiques et Sociales Lille

CETE Nord-Picardie : Centre d'Études Techniques du ministère de l'Équipement

CFDT : Confédération Française Démocratique du Travail

CIRAD : Centre de la Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement

CNFPT : Centre National de la Fonction Publique Territoriale

CODER : Corporation Régionale de Développement

DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire

FDES : Fond de Développement Économique et Social (années 60)

IIAP : Institut International d'Administration Publique

INSEE : Institut National de la Statistique et des Études Économiques

MAE : Ministère des Affaires Étrangères

MC : Ministère de la Coopération

OREAM-Nord : Organisation d'Étude et d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine du Nord

SEEF : Service des Études Économiques et Financières

SEEF : Services d'Études Économiques et Financières (ministère des Finances)

SGAR : Secrétariat Général pour les Affaires Régionales

INSTRUMENTS FRANÇAIS

CPER : Contrats de Plan Etat-Région

FEDER : Fond Européen de Développement Economique Régional

INSTITUTIONS INTERNATIONALES

BID : Banque Interaméricaine de Développement

BM : Banque Mondiale

CEPAL : Commission Économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes

CIES : Conseil Interaméricain Économique et Social

FMI : Fonds Monétaire International

ILPES : Institut Latino-américain pour la Planification Économique et Sociale

OEA : Organisation des États Américains

USAID : Agence Internationale de Développement Américaine.

PREMIÈRE PARTIE

SUR LA NATURE DU CHANGEMENT POLITIQUE ET L'OPPORTUNITÉ D'UNE SCIENCE RÉGIONALE AU CHILI

(PREMIÈRE SÉQUENCE 1964-1970)

INTRODUCTION DE LA PREMIÈRE PARTIE

Les processus historiques sont - nous le pensons -, en eux-mêmes,
trop complexes pour les exposer en images définitives
(ils sont composés par divers plans
de réalité, rythmes croisés de temps, relations changeantes, et par des formes impures de rationalité). Et sur eux il y a trop de perspectives possibles
d'où on peut les regarder et les interpréter (…). Et ils sont, cependant trop importants pour la mémoire, projection et vie de chacun d'entre nous comme pour permettre, que d'une façon ou d'une autre, ils puissent être pétrifiés comme
des vérités sacrées, en nous sous évaluant, en annulant notre capacité cognitive et notre volonté sociale de nous souvenir, de réfléchir, de critiquer, de décider.
(Julio Pinto et Gabriel Salazar)[1]

Comme il a été dit dans notre introduction générale, l'aspect dit « cognitif » n'est pas suffisant pour expliquer le changement dans la nature de l'État chilien pendant la période de trois décennies que nous analyserons dans cette thèse. Toutefois, il est l'un des aspects qui participe de la configuration de ce changement même s'il devra être replacé à chaque période dans un cadre qui est politique et social. Les idées partagées par les acteurs sont ainsi contextuelles autant à leur situation individuelle et en tant que groupe autant aux conditions de leur environnement proche, ce qui nous conduira à problématiser la notion de paradigme politique comme étant un cadre contraignant l'action des acteurs pour préférer celle de « projet » politique plus proche aux réappropriations qui en font les acteurs des idées qu'ils promeuvent.

Dans cette partie, nous nous interrogerons sur le rapport entre un « changement politique » et un « changement scientifique ». Même si le lien n'est pas évident en soi, il semblerait qu'en ce qui nous concerne, le premier a créé les conditions de réalisation pour le deuxième et, ce faisant, des nouvelles connaissances pourront être testées au Chili au moment même où le nouveau gouvernement nécessite de montrer sa capacité à agir. Dans notre cas, ce changement scientifique entraîne la configuration d'une nouvelle science et a impliqué l'adoption d'un nouveau paradigme scientifique. Suivant la réflexion kuhnnienne, ce changement[2] n'est pas indissociable des conditions contextuelles, notamment politiques. En effet, comme l'ont

[1] *La situation historique centraliste de l'État chilien* (Salazar, Pinto 1999 : 270-271).

[2] À la différence de la thèse développée par Thomas Kuhn (1983) nous pensons que le changement, même s'il peut impliquer l'adoption d'un nouveau paradigme, il n'entraîne pas forcement une « révolution » dans le sens où il s'agira davantage des processus de changement incrémentiel entraînant une dynamique d'apprentissage social. Par ailleurs, le cadre établi par T. Kuhn se circonscrit au domaine scientifique tandis que nous approcherons ce changement en lien avec le domaine politique, considérant que la science régionale s'est développée en tant qu'une science de gouvernement.

montré d'autres auteurs, notamment Peter Haas (1992, 2001) avec ses études sur les communautés épistémiques, Michel Callon (1986) en analysant l'activité des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc et Emmanuel Didier (2009) dans son travail sur les rapports étroits entre la Grande Dépression, le New Deal et la modernisation de l'outil statistique aux États-Unis, il en ressort que des liens forts peuvent unir des événements politiques, notamment les crises, avec de nouvelles procédures administratives voire des systèmes cognitifs à la base des nouvelles justifications de l'action publique. Ces changements sont révélateurs des liens-passerelles entre des communautés, qui prennent par moment un caractère davantage épistémique, et les appareils techno-bureaucratiques, donc des rapports entre savoir et pouvoir largement analysés par Michel Foucault.
Cette première partie de notre recherche s'insère dans cette perspective en ajoutant une dimension transnationale qui, dans notre cas, contribue aux conditions de possibilité du changement.

De quel changement s'agit-il ? Ou devrait-on dire de quels changements ? D'abord, il est question d'un changement du regard porté sur les problèmes économiques. Ce changement est celui expérimenté par des communautés de savoir composées majoritairement par des économistes. Une branche de cette communauté cherchera à créer une nouvelle science, la science régionale, qui se constituera autour d'un nouveau paradigme scientifique, celui du développement polarisé comportant une vision spatiale du développement.
Mais ce changement de paradigme trouvera un terrain d'application, et donc pourra fructifier, grâce à l'accueil qui lui sera fait par un certain nombre d'États et d'administrations dont l'administration chilienne. Cette demande et la promotion de l'État feront de cette science une « science d'État » (Bourdieu *et al*. 2000) le temps que celle-ci reste utile à un certains nombre d'intérêts des groupes situés au pouvoir, en particulier le nouveau parti gouvernant, le parti démocrate chrétien.
En effet, l'apparition de cette science a été possible grâce aux changements survenus dans la sphère politique étasunienne d'abord, avec l'expérience du New Deal et la modernisation de l'agriculture dans la vallée du Tennessee, et par l'État français durant la reconstruction nationale d'après-guerre et les expérimentations qui seront réalisées en termes d'aménagement urbain en Algérie française. Dans les différents laboratoires où cette science pourra être testée, celle-ci perfectionnera son principal instrument : la planification régionale et, avec celui-ci, la technique statistique, notamment prospective.

Dans ces applications pratiques au sein d'appareils techno-bureaucratiques mais aussi en tant qu'actes discursifs[1], cet instrument pourrait être analysé en tant que paradigme politique. En effet, la notion de paradigme politique a été définie par Peter Hall comme une nouvelle vision qui considère l'action publique et l'apparition des nouveaux paradigmes à partir de « l'influence réciproque d'intérêts, d'institutions et d'idées dans le dessein des politiques publiques » (Hall 1993a). Cependant, cette notion implique aussi une dimension cognitive forte de par le mot paradigme et son utilisation par l'histoire des sciences. L'observation de cette action publique, par le même P. Hall, à partir de son travail sur les changements de l'action étatique en France et en Grand Bretagne, montre en effet que ces changements de perceptions sur des problèmes et leurs solutions ne sont pas seulement imposés et mis en place par l'État - comme cela avait été jusque là l'approche privilégiée par les analyses néo marxistes - mais qu'ils sont le fruit d'un processus d'apprentissage social, qui essaie donc de prendre en compte d'autres aspects qui déterminent cette action publique. Dans cette perspective, nous parlerons davantage des « projets » (Mische, Pattison 2000), plus en lien avec les aspects socioculturels et politiques de leur production et à chaque fois resitués et mobilisés par la communauté selon le contexte d'application et dans la mesure où ils seront utiles au pouvoir.

Dans cette perspective, l'approche socio-historique est nécessaire pour rendre compte aussi des évolutions associées à l'adoption du nouveau projet. Les aspects empiriques temporels ou spatiaux relatifs au lieu où ses changements se produisent, seront considérés. Nous nous inscrivons ainsi dans la démarche méthodologique tracée par Howard Becker pour qui : « si toute chose se produit nécessairement en un lieu donné, toute chose se produit également nécessairement en un temps donné, et ce temps donné n'a rien d'anodin » (Becker 2002 : 103).

Au Chili, la science régionale pourra fructifier une fois que celle-ci aura su et pu compter dans ses rangs un certain nombre de promoteurs et que l'État chilien changera sa perception sur un certain nombre de problèmes publics, notamment le développement inégal des territoires et la marginalité dans les zones périphériques des grandes villes. Des problèmes qui entraient parfaitement dans le paradigme scientifique de développement polarisé.

[1] Nous souscrivons ici à la définition qui en est donnée par Payre et Vanneuville « Il s'agit […] d'envisager les discours et supports étudiés comme « la matérialisation d'une attention particulière visant la solution d'une question particulière. Une telle démarche tient compte du contexte historique et social de production des savoirs, mais refuse de les réduire à ce seul contexte, invitant à prendre les discours comme des actes : ils servent, bien entendu, à exprimer des idées mais également à satisfaire des objectifs tactiques, et peuvent aussi produire des effets autres que ceux attendus » (Payre, Vanneuville 2003 : 2).

Cette connexion entre un « problème » - le développement polarisé - et une « solution », la planification régionale, permet au pouvoir de saisir l'utilité de cette science et à celle-ci de travailler ce lien entre développement polarisé et planification régionale au moyen de la technique statistique. Dans l'administration chilienne, ce savoir-faire est importé, dans un premier temps, autant par des universitaires américains que par des fonctionnaires-experts français, avec des appropriations diverses que nous examinerons dans cette partie.

La période que nous analyserons dans cette première partie - de trois séquences relatives à trois séquences temporelles analysées[1]- correspond à celle de l'arrivée du gouvernement d'Eduardo Frei Montalva, candidat du Parti Démocrate chrétien dont il était le Président depuis sa création en 1957. Le slogan de sa campagne « la Révolution en liberté » voulait signifier l'option pour une troisième voie, celle qui cherchait à se situer entre la droite « capitaliste et individualiste » et le communisme « centralisateur et collectif » qui faisait « disparaître l'individu ». Cette troisième voie trouvera ses racines idéologiques dans la pensée de Jacques Maritain, et son programme politique dans le projet du *development communities* soutenu par l'« Alliance pour le Progrès » qui lui permet de créer une offre originale, même si idéelle, celle d'un État corporatif dans lequel les structures privilégiées pour devenir les intermédiaires entre les individus et l'État devaient être les corporations, coopératives et syndicats, représentants directs des intérêts des individus.

Cette nouvelle conception de l'État va créer les conditions - les promouvoir mais aussi les exprimer en tant que besoin d'État - de l'apparition d'un nouveau projet politique, celui de la planification qui prendra des formes de planification nationale et/ou régionale selon les circonstances prenant des formes parfois iconoclastes.

Deux chapitres composeront cette première partie. Le premier portera sur les conditions de possibilité de cette nouvelle science, en particulier l'apparition d'un nouveau paradigme scientifique du développement économique et de quelques conditions politiques et sociales qui ont facilité la propagation de cette science grâce à son instrument principal la planification régionale (**Section 1**), puis nous analyserons ces conditions au Chili suite à l'arrivée du gouvernement démocrate-chrétien en 1964 et comment cette alternance politique permettra le développement de cette science, tout en lui imposant des limites (**Section 2**).

[1] Comme nous l'avons dit dans notre introduction, les processus de transferts nécessitent d'être étudiés sous une perspective diachronique afin de comprendre la complexité des acteurs qui interviennent tout comme des contextes dans lesquels ces processus s'insèrent. En effet, ce qui peut paraître comme une réussite dans le court terme peut s'avérer un échec au moyen terme, le contraire étant également vrai.

Dans le deuxième chapitre, nous analyserons d'abord les conditions nationales et internationales du laboratoire chilien qui ont permis l'importation au Chili des instruments et techniques de cette science régionale (**Section 1**), pour ensuite étudier le processus de transfert par imprégnation, en analysant notamment le contenu des missions américaines et françaises en planification nationale et régionale au Chili, les changements institutionnels que ces missions ont contribué à produire et les tensions que ces changements provoqueront (**Section 2**).

L'hypothèse principale sur laquelle se construira notre propos est que si cette science a pu apparaître et se développer, ce n'est pas seulement le fait de l'action institutionnelle (gouvernements et organisations civiles) mais le fait de l'action d'acteurs individuels qui, avec le concours des autorités politiques, et agissant au sein des communautés, ont participé directement à sa diffusion et au transfert institutionnel.

Ce processus de transfert institutionnel révèle un certain nombre de connaissances, entendues comme savoir-faire, mais aussi ce que Dolowitz et Marsh (2000) nomment des « arrangements ». Nous souscrivons à leur définition de ce processus de transfert institutionnel comme un processus par lequel « les connaissances attachées aux politiques, aux arrangements administratifs, aux institutions et aux idées dans un système politique (passé ou présent) sont utilisées pour le développement des politiques, d'arrangements administratifs, d'institutions ou d'idées dans un autre système politique » (Dolowitz et Marsh 2000 : 5). Ce raisonnement sera décliné en plusieurs dimensions principales que Dolowitz et Marsh formulent sous la forme de questions. Pourquoi les acteurs s'engagent-ils dans un transfert de politique publique ? Qui sont les acteurs impliqués dans ce processus ? Quels sont les objets de ces transferts ? Quelles sont les sources des transferts ? Quelles sont les différentes formes des transferts ? Quels sont les facteurs qui facilitent ou restreignent les transferts ?[1]. Au travers de ces questions, il y a bien l'idée que non seulement, paraphrasant Pierre Bourdieu (2002), les « textes ne voyagent pas sans leur contexte » mais surtout le fait que ces « textes » sont portés, défendus et transportés par des individus dont l'action sera facilitée par l'existence d'un « concours de circonstances » propices à leur action.

Afin d'analyser ce processus de transfert, qui est autant celui de « recettes » que de « nouvelles idées », nous traitons du Chili comme d'un « laboratoire » où ces idées vont être

[1] Une dernière question sera celle du succès ou de l'échec sur lequel ont débouché les transferts, question que nous analyserons dans la deuxième partie de cette thèse.

expérimentées[1]. Cette approche est heuristique dans la mesure où elle nous permet de considérer non seulement les idées qui seront l'objet du transfert (objets et sources du transfert) mais surtout les acteurs promoteurs de changement qui devront intégrer pleinement l'administration chilienne pour institutionnaliser le dit transfert.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES DE L'INTRODUCTION

Becker, Howard. 2002. *Les ficelle du métier : comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, Editions de la découverte.

Bourdieu, Pierre, Christin, Olivier, Will, Pierre-Etienne. 2000. « Sur la science de l'Etat », Actes *de la recherche en sciences sociales*, 133 : 3-11.

Bourdieu, Pierre. 2002. « Les conditions sociales de la circulation internationale des idées », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 145 : 3-8.

Callon, Michel. 1986. « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'année sociologique*, 36 : 169-208.

Didier, Emmanuel. 2009. *En quoi consiste l'Amérique ? Les statistiques, le new deal et la démocratie*, Paris, éditions La Découverte.

Dolowitz, David P., Marsh, David. 2000. "Learning from abroad : the role of policy transfer in contemporary policy-making", *Gouvernance : an international journal of policy and administration*, 13 (1) : 5-24.

Haas, Peter M. 1992. "Introduction : epistemic communities and international policy coordination", *International Organisation*, 46 (1) : 1-30

Haas, Peter. 2001. "Policy Knowledge : Epistemic Communities", *in* N.-J. Smelser and P.-B. Baltesm (eds.), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Amsterdam, Elsevier.

Hall, Peter. 1993. *El gobierno de la economía : implicaciones políticas de la intervención estatal en la economía en Gran Bretaña y en Francia*, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, España.

Lascoumes, Pierre : 1996. « Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique » in CURAPP, *La gouvernabilité :* 325-338.

Mische, Ann, Pattison, Philippa. 2000. «Composing a civil arena : Publics, projects, and social settings», *Poetics*, n° 27 : 163-194.

[1] Dans cette perspective, il est important de rappeler que nous sommes bien au milieu des années 1960 où encore pourront être expérimentés des changements plus ou moins originaux dans l'action publique, à la différence de ce qui sera observé dans la décennie des années 1990, où il s'agira davantage d'un changement « recyclé » selon la terminologie de Pierre Lascoumes (1996).

CHAPITRE 1.
LE PROCESSUS DE TRANSFERT D'UN SAVOIR : LA SCIENCE RÉGIONALE AU CHILI

Comment est apparue la science régionale ? Dans quels lieux a-t-elle été développée ? Comment est-elle apparue au Chili ?

Telles sont les questions qui marqueront notre démonstration dans ce premier chapitre. Il s'agit d'examiner les conditions d'émergence de cette science d'abord « ailleurs » puis au Chili. Nous analyserons dans un premier temps le développement de cette science dans les années 1950. Cette science régionale trouvera son *espace* dans une branche de l'économie qui voyait dans la région un espace économique. Elle se situe comme une science carrefour située entre les sciences économiques, la géographie, la sociologie et l'urbanisme en particulier. C'est cette transdisciplinarité qui lui permettra d'analyser la situation économique des territoires non seulement sous un angle strictement économique mais aussi social. Cette science produit aussi un certain nombre de méthodes, techniques, concepts et instruments. Parmi ces derniers, le principal est celui de la planification et de la planification régionale en particulier. Cet instrument, qui avait commencé déjà à être institutionnalisé dans un certain nombre de pays, dont la France et avant celle-ci aux États-Unis, avait pu prouver une certaine efficacité. L'instrument de planification était aussi prôné par un certain nombre des groupes et organismes internationaux parmi lesquels les Nations Unies. Ce contexte favorable à l'instrument de planification se produit au Chili aussi pour des raisons tant exogènes qu'endogènes.

Parmi les conditions endogènes, un certain nombre des demandes internes relève des inégalités territoriales et sociales, relatives notamment à la situation de marginalité des populations habitant la périphérie des grandes villes, Santiago en particulier. Ces demandes vont se retrouver dans le programme gouvernemental du candidat démocrate chrétien à la présidence de la république, Eduardo Frei Montalva, sous la forme d'un développement communautaire et corporatiste. Parmi les conditions exogènes, nous dévoilerons l'existence des fonds et des savoirs, en provenance de la France et des États-Unis, permettant de mettre en place une politique de planification nationale et régionale dans le pays.

Il y a donc existence de conditions favorables au transfert et surtout une demande de l'État chilien. C'est lui qui va en fixer les termes du transfert, et les contours du processus. Dans

ce processus de transfert, il fait appel à des administrations qui partagent sa doctrine : le gouvernement Kennedy, qui a mis en place l'Alliance pour le Progrès, et dont l'un des organismes, qui permettra la diffusion de quelques-unes des réformes prônées par cette alliance, est la Fondation Ford, et le gouvernement français de de Gaulle à travers le Commissariat Général au Plan.

Ce sont ces mêmes conditions contextuelles qui marqueront au Chili l'emprise de l'État sur une politique de planification nationale et sur la création d'un organisme censé promouvoir le développement communautaire : la Promotion Populaire.

Par ailleurs, il sera aussi question dans ce chapitre de quelques-uns des promoteurs de cette science régionale.

SECTION 1. LA NAISSANCE D'UNE SCIENCE DE GOUVERNEMENT : PARADIGMES, CONCEPTS, INSTRUMENTS, TECHNIQUES ET OUTILS

1) L'apparition de la science régionale

À partir de quel moment pouvons-nous fixer la « naissance » ou l'« apparition » d'une nouvelle science ? Quelles sont les conditions qui définissent le domaine de son expertise et la structure de sa rationalité ? En quoi celle-ci peut définir le cadre dans lequel s'insère l'action de la communauté réformatrice qui va la porter ?

La science régionale apparaît lorsque le regard sur les questions macro et micro économiques change. Ce changement s'explique par l'incorporation de la donnée spatiale dans les analyses eu égard à la concentration économique dans un certain nombre de localités, les différences croissantes entre le monde rural et le monde urbain et le phénomène conséquent de migration de la campagne vers la ville (ou d'exode rural)[1]. Le constat est bien celui d'une croissance inégale qui conduit à une disparité entre les territoires et entre les hommes, constat théorisé par François Perroux.

> **François Perroux** fait des études en droit pour ensuite réussir l'agrégation des sciences économiques. Professeur d'abord à Lyon puis à Paris, il est élu en 1955 à la chaire d'économie créée à son intention au Collège de France. Cette année là, il intègre aussi L'École Pratique des Hautes Études. En 1944, il fonde puis préside l'Institut de science économique appliquée (ISEA). Humaniste chrétien, il participe à la création et au fonctionnement d'*Économie et Humanisme* avec le père Louis Joseph Lebret ; il lance aussi la collection des *Cahiers d'études communautaires* et collabore à la revue *Esprit*.

[1] Et du réaménagement conséquent de l'espace. Pour une synthèse des courants de pensée de cette science régionale, voir Benko 1998.

F. Perroux consacre sa carrière académique aux réflexions sur l'économie politique ainsi qu'à théoriser un projet d'économie généralisée où les activités économiques prennent place dans un *espace économique* et non plus dans un espace *banalisé*[1] (Perroux 1991).

Ces espaces économiques peuvent être caractérisés en fonction des activités des éléments économiques qui les composent, dont le plus visible est l'entreprise[2]. Celle-ci dégage des activités économiques qui peuvent être étudiées comme un ensemble homogène, selon son champ de forces (dégageant un centre ou un « pôle ») et par le contenu de sa programmation.

Ces espaces seront repris par son disciple Jacques Boudeville (1961) pour conceptualiser la région. Pour lui, il existe pour ces trois types d'espaces économiques énoncés trois types de région à savoir : la région homogène d'inspiration agricole, la région polarisée d'inspiration industrielle et commerciale et la région - plan à vocation prospective.

Pour observer ces espaces économiques (les régions), la science régionale s'est fondée sur l'observation statistique : une statistique descriptive dont la méthode préexistait - au moins à l'échelle nationale - mais aussi statistique prospective, celle qui cherche à établir des prévisions futures. Les travaux pionniers de Walter Isard (1960) lui donneront dû contenu[3]. En effet, ce chercheur étasunien a su proposer une trame méthodologique cohérente des différents instruments - issus d'un ensemble de sciences telles que la géographie, l'économie et l'urbanisme - pour en créer de nouveaux, applicables au développement des techniques sur les statistiques régionales. C'est le cas des techniques de projection démographique et de localisation d'entreprises (voir *infra*).

L'application de ce nouveau savoir a été possible en raison d'un contexte économique et politique propice. En effet, suite à l'expérience du *New Deal* américain et, en général,

[1] En référence à la vision traditionnelle (ou banale pour Perroux) qui étudie l'espace en fonction de son étendue, densité et, en conséquence, comme un phénomène physique intrinsèque à la surface terrestre.
Ces idées sur l'espace économique vont être exposées d'abord aux États-Unis, à l'Université de Harvard, lors d'une conférence donnée par F. Perroux en 1949. Cette communication sera par la suite traduite en anglais pour être publiée sous le titre « Economic space : theory and applications » dans l'ouvrage *Regional development and planning : a reader*, sous la direction de John Friedmann et William Alonso, paru en 1964.

[2] Dans les textes des scientifiques régionaux, dont ceux de F. Perroux, le terme employé est celui de firme. Nous avons considéré toutefois qu'il pouvait être amalgamé à celui d'entreprise qui est plus utilisé actuellement et rend mieux compte du phénomène analysé, à savoir celui des activités économiques organisées et productrices de richesse.

[3] F. Perroux et W. Isard se connaissaient bien (au moins scientifiquement). Dans son article sur « Les espaces économiques », F. Perroux remercie son « ami », W. Isard, pour les lectures qu'il lui a recommandées, pour le travail qu'il présente, et incite ses lecteurs à lire l'article « The general theory of location and space economy » de la plume de son confrère américain. W. Isard a été professeur d'économie et de science régionale à l'Université de Pennsylvanie, après avoir enseigné notamment au Massachusetts Institute of Technology et à l'Université de Yale. Il a été également *visiting professor* à l'Université de Harvard. Il a été président de la *Regional Science Association* et de la Société internationale de recherche pour la paix, conseiller auprès de *la Tenessee Valley Authority*, de *Resources of the futur*, de la Fondation Ford et de la NASA, entre autres.

d'après-guerre, le travail de reconstruction et de réaménagement s'avère essentiel. Ce travail de reconstruction pour un pays comme la France se fait dans le cadre d'une planification nationale qui dispose du soutien financier du Plan Marshall. Ces fonds faciliteront l'application du Plan français sous la première direction de Jean Monnet (Ullmo 1974) même si les origines de celui-ci remontaient aux années trente, donc à la période d'Avant guerre (Mioche 1987).

Néanmoins, ce travail doit se faire dans le cadre d'un héritage institutionnel : celui laissé par la « France du Maréchal »[1]. Cet héritage, même s'il reste éminemment discursif (Barral 1974), a rétabli des demandes provinciales et régionales et a permis d'amorcer la création des préfets de région[2], facilitant l'émergence de la question régionale après la Libération mais sous un angle de reconstruction et de spatialisation des activités économiques[3].

Mais il y aura également un contexte propice sur le plan des connaissances et un certain nombre d'idées qui vont promouvoir ces savoirs. L'apparition et l'accumulation des concepts économiques relatifs au rôle crucial de l'innovation et de l'entreprise privée dans le développement, l'idée que le gouvernement peut et doit intervenir sur le marché économique pour parvenir au plein emploi, l'établissement de comptes nationaux comme un instrument pour mesurer la performance économique des pays (Weaver 1981), vont déterminer l'avènement du concept de développement économique en rapport avec le territoire (l'espace). À partir de ce concept, deux nouvelles catégories surgissent dans les années 1950 : celle de « pays développé » et celle de « pays sous-développé ».

Ces catégories renvoient à l'idée que la croissance économique est la condition *sine qua non* du développement et, de ce fait, suppose qu'il faut prendre acte de l'existence d'une tendance à la concentration des facteurs de cette croissance (facteurs sociaux, économiques politiques et écologiques) qui seront mesurés par des statistiques nationales comme le Produit intérieur brut (PIB).

---

[1] Un régime auquel a été associé un certain nombre d'universitaires et d'intellectuels parmi lesquels F. Perroux, de par sa participation au sein de la Commission de la Constitution entre 1941 et 1942. Toutefois, et comme le montre l'analyse de Dennis Pelletier (1996), F. Perroux ne cède pas au fascisme car, s'il est entré pour des conceptions communautaires (sur lesquelles nous reviendrons), il se dissociera dû régime de Vichy par sa pensée économique centrée sur les rapports entre économie et individu.

[2] Pour une histoire politique du régime de Vichy voir : Robert O. Paxton, 1997, *La France de Vichy, 1940-1944*, Paris, éditions du Seuil.

[3] Au moins dans un premier temps car par la suite des demandes politiques régionalistes et des pouvoirs locaux municipaux animeront le débat politique français sur ces questions. Voir à ce sujet : Yves Mény, 1974. *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français, 1945-1969*, Paris, Librairie Générale du droit et de la Jurisprudence et Romain Pasquier, 2003, « La régionalisation française revisitée : fédéralisme, mouvement régional et élites modernisatrices (1950-1964) », *Revue Française de Science Politique*, 53(1) : 101-125. Nous reviendrons sur ce débat, notamment dans les années 1970 et 1980 dans la deuxième partie de cette thèse.

Afin de mesurer ces facteurs de croissance, à une échelle régionale cette fois-ci, il faudra fabriquer des statistiques régionales. Pour ce faire, de nouvelles techniques sont créées, notamment : la projection démographique (avec l'estimation de l'exode rural et la prévision des migrations futures), l'estimation du revenu régional et la comptabilité sociale (le revenu est important en tant qu'indicateur de croissance économique et donc de développement), les flux interrégionaux et la balance des paiements (le quotient de localisation, l'analyse des flux physiques et l'analyse des flux monétaires), les cycles et multiplicateurs régionaux.
Mais les données résultantes de ces techniques statistiques, pour faire sens, nécessitent d'être comparées, d'où l'apparition de la catégorie d'analyse interrégionale et intra régionale. Leur application permet de constater la concentration des facteurs de développement et le rôle croissant dans cette concentration de centres urbains (avec la conséquente trame de marginalité dans les périphéries de la ville).

Face à ce diagnostic, le projet de planifier le développement national et régional devient une évidence. La finalité des techniques statistiques était ainsi de pouvoir effectuer des prévisions nécessaires à l'élaboration de plans.
Dans cette perspective, la notion de « Pôle de croissance » va permettre de faire le lien entre développement, statistiques régionales et planification régionale.
Cette notion, créée par F. Perroux, est justifiée par le manque d'articulation dans les niveaux de développement et donc de croissance économique. Il définit cette notion en fonction d'un constat : « la croissance n'apparaît pas partout à la fois, elle se manifeste en des points ou pôles de croissance, avec des intensités variables ; elle se répand par divers canaux et avec des effets terminaux variables pour l'ensemble de l'économie » (Perroux 1955). Cette notion sera accompagnée d'une théorie sectorielle, une théorie de l'industrialisation, qui part du principe que cette croissance comporte un effet de domination qui s'exprime par des relations asymétriques entre unités économiques lorsqu'une entreprise contrôle un espace économique sous la forme d'influences fortes d'une unité sur une autre, exercées selon la taille de l'entreprise dominante, selon son pourvoir de négociation et /ou à cause de la nature technique de ses activités.
Cette notion de pouvoir (ou de domination) constituera le facteur inducteur et multiplicateur de la croissance économique et il sera au centre de son concept de « pôle de développement » qu'il définit comme : « une unité économique motrice ou un ensemble formé par de telles unités. Une unité simple ou complexe, une entreprise, une industrie - une combinaison d'industries - est motrice quand elle exerce sur d'autres unités, avec qui elle est en relation,

des effets d'entraînement » (Perroux 1961 : 202). F. Perroux constatait ainsi que : « […] la croissance et le progrès de l'ensemble sont inégalement répartis ; ils bénéficient au pouvoir qui tient le pôle de développement principal et aux terres et populations qui dépendent de ce pouvoir » (Perroux 1958 : 202).

Ce diagnostic le conduit à proposer, autour de ces pôles de développement, la création d'ensembles industriels (dont les critères de sélection vont être établis par W. Isard) qui permettraient « une organisation intégrée d'activités et d'unités », favorisant cette intégration économique par des effets d'agglomération et des effets de complémentarité où finalement des unités et des activités s'engendrent l'une l'autre (Perroux 1958).

En définitive, avec sa théorie F. Perroux apporte un nouveau paradigme : celui du développement polarisé ou du développement inégal dans sa dimension spatiale.

La notion de « pôle de croissance » et le concept de « pôle de développement » sont au cœur de la science régionale en gestation, et largement analysés et mobilisés par les tenants de l'école de Pennsylvanie, lieu où vont se former les planificateurs régionaux, notamment étasuniens[1].

Ceux-ci s'étaient formés « sur le terrain » de la *Tennessee Valley*[2] qui, au moment de l'administration Roosevelt, concentrait à elle seule tous les maux d'une exploitation non planifiée. La vallée du Tennessee était, en effet, une région avec de graves problèmes sociaux : le chômage y était très élevé, et les agriculteurs gagnaient peu car les sols étaient érodés par une culture et une exploitation forestière trop intensives. C'est là qu'est créée la *Tennessee Valley Authority* (1933) avec un projet qui aura pour but d'harmoniser les divers facteurs de la croissance de la vallée[3], notamment par le biais de l'industrialisation.

Cette expérience de planification marquera John Friedmann - l'un des plus éminents représentants de la planification régionale - qui avait été envoyé en tant qu'économiste par le

[1] Il deviendra aussi un « lieu de pérégrination » de tous ceux qui voudront se former à leurs méthodes notamment pendant les décennies 1960 et 1970. Ce lieu a été dirigé notamment par W. Isard.

[2] Parallèlement à cette expérience nous pouvons évoquer aussi celle relative aux travaux préparatoires, en 1922, pour l'élaboration d'un *Regional Plan of New York*, encadré par des personnalités venues de l'École de Chicago (Topalov 2008 : 212). En revanche, et vis-à-vis de l'entreprise menée à la vallée du Tennessee, ce *Regional Plan* aurait relevé davantage de la planification de la ville (*city planning*) que de la planification régionale comme le laisse apparaître le fait que ce plan aurait compté avec une collaboration limitée des planificateurs, notamment régionaux.

[3] Dans les mots d'un des participants du dit projet « *The Tennessee Valley project, with is fundamental policy of conservation of power resources land, forest, soil, and stream, in the public interest, is an indication of a new approach to the problems of regional development […] The river valley has the advantage of bringing into a common regional frame a diversified unit : this is essential to an effective civic and social life, and has been overlooked in many schemes of regional development that are erected on a basis of purely homogeneous resources or interests* » (Cité par Friedmann et Alonso 1964).

gouvernement fédéral dans le cadre du *Program of education and research in planning* (Université de Chicago) dans les années 1950. Une expérience qui lui permettra de prendre la mesure des conséquences matérielles et humaines d'un développement polarisé et de la signification que, dans ce contexte, pouvait prendre l'instrument de planification.

> **John Friedmann** fait des études d'économie puis obtient son doctorat en 1955 à l'École de Chicago, où il se spécialise en planification, urbanisme et développement. En tant que professeur du MIT (Massachusetts Institute of Technology) puis de l'UCLA (Université de Californie, Los Angeles) il travaille dans l'élaboration du Programme de Planification Urbaine. Son expertise lui permet de réaliser de nombreux séjours à l'étranger dans des pays de l'Amérique latine, comme le Brésil, le Venezuela et le Chili notamment dans les années 1960 et 1970. Actuellement, en tant que professeur émérite, son regard porte sur les pays asiatiques, en particulier la Chine.

J. Friedmann avait décidé de s'inscrire dans le *Program of education and research in planning* et donc d'engager sa formation théorique dans la filière de planification en raison de l'influence qu'exerçaient sur sa formation des personnalités comme Edward Banfield et Harvey Perloff, tout comme Rexford G. Tugwell[1], directeur du *Program of education and research in planning* qui avait, pour la première fois, conçu un département interdisciplinaire, dépendant de l'École des Sciences sociales. À l'époque, les programmes de planification s'élaboraient exclusivement dans les écoles d'architecture. Il pourra mettre rapidement en pratique cette formation théorique, respectant ainsi la devise des Étasuniens formés à l'École de Chicago que J. Friedmann formule sous la forme de « l'opérationnalité des connaissances »[2].

En effet, la planification deviendra l'instrument principal d'action de la science régionale. Comme le dit J. Friedmann : « Nothing is permanent. Everything is change, is process, is becoming. It is this dynamic nature of the human community which gives planning its essential reason for being. For planning is a future-oriented activity, striving to bring "autonomous" forces of social change under the rational and guiding influence of social purposes » (Friedmann 1955 : 1)

[1] Dont les ouvrages ont rythmé la planification américaine pendant plusieurs décennies ; nous faisons référence notamment à Edward Banfield, 1951, *Government Project*, Glencoe, Free Press ; Perloff Harvey, 1957, *Education for planning : City, State, and Regional*, Baltimore, John Hopkins University Press et Tugwell Rexford, 1932, « The principle of Planning and the Institution of Laissez Faire », *American Economic Review*, 22 (1), March : 75-103. Rexford Tugwell sera, par ailleurs, Premier Président permanent de la Commission de Planification de la ville de New York à partir de 1938.

[2] Même si ce qui est connu sous le nom d'École de Chicago relève en particulier de l'École de sociologie, les autres disciplines des sciences sociales seront influencées par cette École. Cette idée formulée par J. Friedmann sur l'applicabilité des connaissances était, au départ, focalisée davantage sur la prise de décision. Ce n'est qu'après son expérience en Amérique latine notamment qu'il comprendra cette opérationnalité des connaissances comme le passage à l'action (Friedmann 2001).

Dans la vallée du Tennessee, plusieurs propositions sont faites afin d'apporter une solution aux problèmes des ressources locales, d'urbanisation et de développement de cette région. Elles sont d'ordre écologique, comprise ici comme les ressources naturelles apportées par la région ; d'ordre technologique, afin de rendre le territoire attractif à la localisation industrielle sous la forme, par exemple, de l'extension et l'installation rapide et à bas coût des réseaux électriques, les avancées chimiques et métallurgiques, mais aussi la modernisation de l'agriculture ; d'ordre économique, notamment sous l'angle de l'influence du développement économique sur la structure spatiale et réciproquement.

2) La planification nationale, régionale et urbaine : instrument d'action publique

L'harmonisation de ces propositions devait passer par un instrument : la planification, et celui-ci devait être rendu opérationnel par un ensemble de techniques et d'outils, par la définition de variables et d'indicateurs. Leur principale technique, comme cela a été dit, a été la statistique qui a permis aux planificateurs régionaux travaillant dans la vallée du Tennessee d'établir la distribution de la force de travail et des moyens de production sur le territoire.
Cette expérience a impliqué par ailleurs le travail conjoint et l'installation d'un dialogue entre économistes et planificateurs[1] qui ne sera pas toujours facile ni plus encore évident. Il est ainsi notamment de problèmes relatifs à la pauvreté dans des zones rurales à l'extérieur de la sphère d'influence des villes. Sur cet aspect, l'approche néo-classique des économistes privilégiait une vision où le marché seul pouvait conduire au développement des facteurs de production classiques - qui suffiraient à stopper l'exode rural -, tandis que les planificateurs disaient qu'il faut créer les conditions de ce développement à travers les facteurs de croissance du territoire tout en intégrant dans ce processus la population de ces mêmes territoires.

Pour J. Friedmann, comme il le préface dans son ouvrage *Urbanization, Planning and National Development* (1973), cette expérience de planification fluviale effectuée dans la vallée du Tennessee devient pratiquement synonyme de planification régionale. Mais pour que les gouvernements nationaux aient pu prendre la mesure de la portée de la planification, il a fallu se centrer sur le développement urbain. Dans cette perspective, F. Perroux a fourni la base théorique avec le concept séminal de « pôle de croissance », qui a été rapidement embrassé par les planificateurs régionaux qui l'ont appliqué à leur travail (Friedmann 1966,

[1] En citant J. Friedmann : « *The assumptions are those occasionally put forward by certain neo-classical economists, social theorists, and planners. It may not be possible to obtain consensus, but certainly a pre-condition to consensus is knowledge of the different value positions involved* » (Friedmann 1955 : 167).

1973). Cette notion est, par ailleurs, traduite comme *growth regions* (régions de croissance) servant de réponse et constituant le projet conceptuel d'une solution aux régions en situation de dépression économique (Friedmann et Alonso, 1964). Elle permettra aussi d'établir, sur la base du constat de la tendance à la croissance de la part des économies développées dans une matrice des régions urbaines, que la décision par les entreprises de localiser tend à se situer dans des lieux où il existe une croissance avérée. Ce constat sera corroboré notamment par l'expérience au Venezuela de J. Friedmann (voir *infra*) où il pourra observer *in situ* les problèmes présents dans des économies sous-développées où cette concentration économique était encore plus visible. Dans ce sens, cet aspect *spatial* de la science régionale, qui accorde une attention particulière aux problèmes d'urbanisation, de localisation industrielle et de création de liens inter-urbains ne constituait pas l'unique axe de recherche pour les planificateurs régionaux. Une deuxième dimension, mise en avant davantage par les Étasuniens, était celle relative aux problèmes des *backward regions*, à savoir des régions en retard dans des économies industriellement avancées, à partir des expériences dans des économies en retard (le Brésil et le Venezuela, sur lesquels nous reviendrons).

Nous montrerons ainsi que ce sont des expériences dans des pays sous-développés qui font évoluer les concepts et outils promus par la science régionale, les rendent plus aptes et donc aussi davantage utiles au contexte dans ce type de régions.

En retard signifie ici pauvre, et pauvre est très souvent associé à rural. Dans cette perspective, et afin de concilier ces deux dimensions de l'approche régionaliste, J. Friedmann fabrique le concept de *core regions* (régions centrales) : des régions dans lesquelles on cherchera à développer tous les facteurs de croissance pour ensuite générer un effet multiplicateur de développement. Ces régions correspondront à des centres urbains où l'on pourrait distinguer quatre niveaux hiérarchiques : 1) métropole nationale, 2) région capitale, 3) centre sous régional, 4) service central local (Friedmann 1966).

De cette manière et paradoxalement, cette planification se développe de manière parallèle au démantèlement d'une planification nationale au niveau fédéral étasunien, par la fermeture des agences de planification étasuniennes. Une des manières que ces promoteurs vont trouver pour la faire vivre est celle de l'exporter dans des pays plus enclins, de part leur organisation territoriale, à mettre en place ce type de dispositif qui prévoyait d'abord à la base des agences nationales de planification.

Parallèlement à cette expérience, la possibilité d'appliquer ces méthodes se présente aussi pour les planificateurs français, notamment par le biais de l'expérience-laboratoire du plan de Constantine (1959-1962) dans l'Algérie française.

Comme l'indique Michel Marié, urbaniste et sociologue, d'après son expérience :

> « Le Plan de Constantine a été pour la métropole ainsi que pour un certain nombre d'européens d'Algérie un bouillon de culture technologique et administratif, ne serait-ce que pour l'état d'exception qui donnait un énorme pouvoir aux techniciens. Ainsi furent envoyés en Algérie, en stage obligatoire, les contingents de grandes écoles et plus particulièrement les élèves récemment sortis de l'ENA et de l'École des Ponts. Le passage de ces derniers par l'Algérie est d'autant plus à souligner qu'il correspondait à une période de redéploiement et d'*urbanisation* de ce vieux corps rural » (Marié 1989 : 32-33).

Ce Plan correspondait ainsi à une plateforme expérimentale, entre autres, de ce qui allait devenir la réforme du ministère de l'Équipement en 1966. Ce plan a entraîné un programme de modernisation et d'équipement (trois grandes régions d'aménagement seront définies : Alger, Oran et Bône-Constantine), la création de l'Agence du Plan d'Alger (prédécesseur des Agences en France) et une politique de *regroupement* dans les campagnes (pour faire front au phénomène de migration rurale vers les grandes villes).

Ce Plan a impliqué autant un redéploiement de compétences, par rapport à la domination précédente des architectes-urbanistes de la part des ingénieurs intronisés dans le monde de la planification spatiale, qu'un laboratoire pour des expériences qui pourront par la suite être appliquées dans l'hexagone, notamment en ce qui concernait la rénovation urbaine et la conséquente création des Zones urbaines de priorité (ZUP), les villes nouvelles[1] ou villes - satellites, et les OREAM (Organisation d'études d'aire métropolitaine)[2].

Ce constat permet à M. Marié d'affirmer que :

> « Ces expériences du Plan de Constantine furent le ballon d'essai d'un certain nombre de méthodes et de concepts qui allaient ensuite faire florès dans l'aménagement hexagonal des années soixante : l'invention de la notion d'armature urbaine et de schéma de structure que dix ans plus tard voyait son aboutissement dans le SDAU (Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme), le schéma routier, l'introduction du calcul économique dans la planification spatiale, l'apprentissage de la modélisation appliquée à la ville et à l'espace régional, par lequel les ingénieurs se familiarisaient avec les bases de l'économie quantitative, et particulièrement l'art de la prévision démographique qui devait permettre la programmation de logements et des équipements » (Marié 1989 : 36).

Mais l'Algérie ne sera pas le seul « laboratoire » ; d'autres expériences auront lieu dans le continent Sud-américain.

Michel Marié suit des études universitaires en philosophie, géographie et sociologie entre 1949 et 1955. De 1956 à 1970, il a entamé une carrière d'urbaniste en France, dans des

[1] En référence aux villes nouvelles anglaises

[2] Institution créée pour mener les études d'aménagement du territoire dans les métropoles dites d'« équilibre » afin de contrebalancer le poids de la région parisienne dans l'urbanisation de la France. Dix OREAM furent créées en France entre 1965 et 1972.

bureaux d'études, puis il est parti en Algérie entre 1958 et 1960, au Venezuela entre 1961 et 1964 et au Chili entre 1964 et 1967. Dans ce dernier pays, il arrive dans le cadre d'une mission pour la Fondation Ford. À son retour en France, il se consacre ensuite à la recherche à partir de 1971. En 1974, il obtient à la Sorbonne le titre de Docteur en sociologie. En 1976, il intègre le CNRS.

La situation particulière des pays sous-développés avait été approchée de manière théorique par F. Perroux et par W. Isard concernant les méthodes empiriques.

F. Perroux, sur la base de ses observations sur les ensembles industriels en Afrique et le concept de « pôle de développement », avait estimé qu'il s'agissait des « économies inarticulées, c'est-à-dire dépourvues de cette infrastructure des transports matériels qui soutient les réseaux des prix, des flux et des anticipations » (Perroux 1958 : 281). W. Isard, pour sa part, avait proposé une comptabilité spécifique pour des régions sous-développées (avec un système de comptes à trois entrées : revenu, production, dépenses).

De manière générale, cette situation de sous-développement a été définie par Fernando Henrique Cardoso et Enzo Falleto (1971) comme une situation de dépendance[1], le reflet des relations inégales entre des économies « centrales » vis-à-vis des économies « périphériques ».

Dans cette perspective, des planificateurs régionaux comme Walter Stöhr, qui auront une importante expérience de travail dans cette partie du continent, vont essayer d'analyser ses particularités. Pour W. Stöhr, le développement dépendant et inégal de l'Amérique latine se manifeste au niveau spatial par l'existence de grands déséquilibres et disparités entre régions et entre le secteur urbain et rural des différents pays. Tandis qu'un développement accéléré a eu lieu dans un nombre restreint de foyers privilégiés, les autres secteurs du continent n'ont pas été embrasés par celui-là (Stöhr 1972).

Walter Stöhr est docteur en économie et géographie économique. Il travaille pendant dix ans comme économiste en chef de l'Institut autrichien de Planification urbaine et régionale de Vienne. Entre 1964 et 1969, il travaille comme assesseur en planification régionale à l'ODEPLAN sous la coordination de la Fondation Ford. Il a été professeur invité dans des cours et séminaires des Nations Unies, de la Société interaméricaine de planification et de la *Regional Science Association*. Il a été aussi professeur de Planification régionale de l'Université de McMaster à Hamilton, Canada.

[1] « La dépendance de la situation de sous développement entraîne socialement une forme qui se manifeste par une série de caractéristiques dans la façon d'agir et dans l'orientation des groupes qui, dans le système économique, apparaissent comme producteurs ou consommateurs. Cette situation suppose, dans des cas extrêmes, que les décisions qui affectent la production ou la consommation dans une économie donnée soient prises en fonction des dynamiques et des intérêts des économies développées. Les économies basées dans des foyers coloniaux en constituent un exemple typique » (Cardoso, Falleto 1971 : 24).

Pour essayer de mettre un terme à cette situation de dépendance, des politiques économiques telles que la « substitution d'importations » - à savoir, une politique selon laquelle toute importation doit être limitée aux produits et aux quantités dont l'offre ne pourra pas être satisfaite par l'industrie nationale - seront mises en œuvre tout comme celle des zones industrielles et de pôles de développement, prônées par la science régionale censées apporter des solutions aux phénomènes de marginalité provoqués par la croissance spontanée, et donc non planifiée, des villes et l'émigration massive en provenance de la campagne.

Une observation sur ce terrain latino-américain avait été effectuée par J. Friedmann au milieu des années 50 au Brésil (Friedmann 1960). J. Friedmann s'était rendu dans ce pays après un accord célébré entre la Direction du Plan et de Mise en valeur économique de l'Amazonie, la Fondation Getulio Vargas et l'École brésilienne d'Administration publique en 1955, ce qui permettra à J. Friedmann de donner un cours entre septembre 1955 et février 1956 sur la planification régionale auprès de 38 membres de la haute fonction publique sélectionnés par dossier.

Ce cours a pris la forme de quatre séminaires principaux : « Introduction à l'étude de la planification », « Anthropologie culturelle », « Géographie économique » et « Planification régionale ».

Après la finalisation de ce programme de formation dans l'Amazonie, il est allé à Rio de Janeiro et à Salvador de Bahia, où il a participé à la fondation d'un Institut de Planification régionale, dépendant de la Faculté de Sciences économiques de l'Université fédérale de Bahia, où il est resté pendant deux ans. Il a collaboré également avec Lucio Kowarick, enseignant-chercheur à l'université de São Paulo, qui a été l'un des premiers intellectuels brésiliens à se pencher sur les thématiques relatives au centre-périphérie et, en particulier, à la situation des habitants des « cités » à São Paulo et à Rio de Janeiro connus sous le nom de *desafiliados*[1].

À cette période, nombreux ont été les chercheurs de l'École de Chicago qui sont partis au Brésil dans le but de former les professionnels locaux, sociologues mais aussi fonctionnaires, aux méthodes des enquêtes de terrain et des connaissances relatives à la planification régionale et urbaine. Comme l'analyse Licia Valladares (2006), dans son ouvrage portant sur la favela brésilienne et notamment sur les acteurs qui ont contribué à la constituer en tant

[1] Friedmann fait mention de cette collaboration dans son ouvrage *Empowerment...*, voir : Friedmann John, 1992, *Empowerment : The Politics of Alternative Development*, Blackwell.

qu'objet de recherche, ces chercheurs étasuniens auraient concentré leur travail sur six domaines. D'abord, ils accordent une grande importance à la recherche empirique comme « principale forme d'accès à la réalité qu'on veut appréhender », ce qui amène ces chercheurs à considérer la ville comme un laboratoire pour mettre en place des techniques et méthodes qui, par la suite, pourront être généralisées. Ensuite, ils attachent une grande importance « à l'observation et l'appréhension des processus sociaux pour dégager des tendances, des types, plutôt que la construction de typologies *a priori* ». Troisièmement, ils utilisent simultanément « des donnés recueillies sur le terrain (à partir d'une observation de longue durée et d'entretiens semi-directifs) et des données secondaires disponibles, élaborées dans d'autres cadres (recensements, données statistiques variées) », donc avec une représentation de la réalité sociale qui prenait tout autant en considération des données quantitatives que des données qualitatives. Quatrièmement, ils recherchent une complémentarité entre la tradition du recours à des cartes et une approche sociologique traditionnelle, donc en intégrant une dimension spatiale censée porter une valeur explicative des processus sociaux. Dans ce sens, pour se faire une représentation du lieu étudié, en particulier le quartier, il fallait que cette image soit plus qu'une simple compilation statistique. Cinquièmement, l'acceptation d'un parti pris ou d'une recherche engagée représentée par l'action qu'avait mené dans ce sens le *Local Community Research Committee*[1], qui prônait que toute recherche devait aboutir à des résultats applicables, donc l'acceptation que cette démarche comprenait deux volets : un volet scientifique et un volet réformateur. Enfin, la place centrale occupée par le quartier (Valladares 2006 : 91-95).

Ces méthodes permettaient d'une part de donner un « étiquetage scientifique », selon l'expression de Topalov (2008), à la méthode américaine tout comme une dimension sociale et même humaine aux « phénomènes » étudiés[2].

À la différence de la plupart des pays de la région, il existait au Brésil une politique de planification nationale et régionale, mise en place par la Constitution en 1946. S'agissant d'un pays fédéral, chaque État avait appliqué cette planification de manière singulière entraînant une série de déséquilibres entre les techniques de planification, accentuant les différences de

[1] Dont Christian Topalov analyse l'action : « financé par le *Laura Spelman Rockefeller Memorial*, une petite fondation de l'empire Rockefeller. Ce dispositif résultait de l'initiative conjointe des chefs de départements de science politique, de sociologie et anthropologie et d'économie politique, et des dirigeants de la fondation, les deux parties affichant un objectif commun : réorganiser de façon radicale la recherche en sciences sociales à l'Université » (Topalov 2008 : 207) ce qui impliquait de « rentrer en contact avec les réalités sociales ». Toutefois, cet organisme arrêtera ses fonctions entre 1929 et 1930 pour être remplacé par un *Social Science Research Council*.

[2] Nous reviendrons sur ce thème dans la deuxième section de ce chapitre.

développement entre les États (celui de l'Amazonie et de la ville de Belém en particulier étant l'un des moins développés). À partir de cette observation, J. Friedmann élabore une série de propositions telles que : la nécessité de créer et recenser des données, la mise en place des expériences pilote, l'utilisation des ressources naturelles (y compris le climat), la création des marchés de fournisseurs, l'amélioration des services de transports, la concentration des efforts sur les industries productrices des matières primaires pour l'industrie lourde, l'amélioration des conditions de vie des travailleurs de ces zones. En définitive, dans ce type de planification régionale de zones sous-développées, il fallait considérer les caractéristiques géographiques, sociales et économiques et faire des projections statistiques, pour ensuite créer des pôles de développement.

Parallèlement à cette expérience de l'Étasunien, le Français Jacques Boudeville menait une étude sur l'état de la planification au Brésil et en particulier sur les conditions d'industrialisation de l'État de Minas Gerais pendant une durée de deux ans (Boudeville 1957). Son but était d'étudier les effets de polarisation et le rôle des industries motrices dans un pays en voie de développement[1].
Selon l'étude de J. Boudeville, la croissance du Brésil - malgré le fait d'être un pays ternaire entraînant trois composantes diverses selon les trois grandes régions du pays : le Sud industrialisé, le Nordeste agricole et colonial et l'Ouest vierge - reposait sur cet État de Minas Gerais, qui constituait donc bien un pôle de croissance, situé à l'intersection de ces trois zones et contenait de surcroît non seulement la deuxième source de minerai de fer du monde mais aussi une réserve importante d'énergie hydraulique.
Ce constat à lui seul justifiait, selon J. Boudeville, une approche de planification régionale centrée sur cet État qui devait avoir pour objectif la planification d'une croissance harmonisée et provoquer l'investissement pour qu'il devienne un pôle de développement[2].

Après cette expérience, la première opportunité de tester ces outils sur le terrain latino-américain se présente au Venezuela où J. Friedmann fera un travail de consultant pour la Corporation de développement de la Guyana vénézuélienne et pour la Banque interaméricaine

[1] Ainsi s'exprime J. Boudeville : « La présente étude est le fruit d'une promesse, faite au professeur François Perroux, d'observer dans un pays en voie de mise en valeur mais insuffisamment peuplé, malgré ses 60 millions d'hommes, les diverses manifestations des effets de polarisation et le rôle des industries motrices » (Boudeville 1957, Avant propos).
[2] Mais la seule élaboration du constat nous montre également, comme c'est le cas pour l'étude de J. Friedmann, la richesse des renseignements statistiques locaux et leur accessibilité grâce à la décentralisation de l'Institut brésilien de Géographie et de Statistiques et aux Facultés des sciences économiques des différents États.

de développement (BID). Ce travail, il le réalise auprès du Bureau Central de Coordination et de Planification de la Présidence de la République (CODIPLAN) durant l'année 1963.

Le Venezuela[1] était ce que l'on appelait à l'époque une société en transition, à savoir « des sociétés le plus directement concernées par l'organisation régionale, d'une part, à cause des changements spatiaux impliqués par le déplacement d'une économie agraire vers une économie industrielle et, d'autre part, parce qu'une grande partie de leur potentiel en ressources est toujours non utilisée » (Friedmann 1966 : 8) et qui avait donc besoin d'une politique régionale pour développer ses zones périphériques ou arrières, dont la situation de marginalité tendait à augmenter. Il s'agissait donc bien d'une économie duale composée d'un espace économique appelé le « centre », où le développement était rapide et intensif et d'un espace « périphérique » dont l'économie était imparfaitement liée à ce centre, stagnante ou en baisse.

Ce constat avait conduit à la création d'un « modèle centre-périphérie » où la croissance du centre est vue comme étant subventionnée en partie par la périphérie : ce modèle pouvant être appliqué à une échelle mondiale, à une échelle continentale mais aussi à l'intérieur même du pays. Il avait été forgé au sein de la CEPAL (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) notamment pour rendre compte des différences de développement économique entre les pays de l'Amérique du Nord et les pays de l'Amérique centrale et du Sud.

Le Venezuela était, selon les propos de J. Friedmann : « le prototype parfait pour l'étude de la politique régionale » (Friedmann 1966 : 123) tout comme un exemple du modèle centre-périphérie. En effet, en 1961, 60% de la population était concentré dans les villes (Friedmann 1965, Marié 1989) et, de plus, le pouvoir politique, la richesse de la population se trouvaient majoritairement à Caracas tandis que la périphérie tendait à péricliter (à l'exception des régions pétrolières). Mais, surtout, un Bureau central de Coordination et de Planification de la Présidence de la République (CORDIPLAN) existait depuis 1958, permettant de donner un cadre institutionnel à des activités liées à la planification. Le premier directeur de ce bureau, Enrique Tejera Paris, met en place un processus de planification nationale en accord avec les principes qu'il avait élaborés à la CEPAL entre 1954 et 1957, à savoir les théories du développement économique (théorie de la dépendance notamment) et relatives à la planification.

[1] Sur les changements politiques au Venezuela à ce moment de son histoire, notamment l'avènement de la démocratie chrétienne, voir Compagnon 2003.

CORDIPLAN avait été créé en décembre 1958 suite à l'accession au gouvernement vénézuélien de Rómulo Betancourt d'*Action Démocratique* (parti socialiste démocratique). C'est cet organisme qui établira un système de planification nationale, dont la fonction relative à la planification régionale était de « proposer le cadre général d'une planification physique et spatiale à une échelle nationale et une coordination de la planification régionale et urbaine en accord avec les directives nationales de manière à correspondre à la planification organisationnelle » (Friedmann 1965 : 17). Cette mission institutionnelle était en concordance avec la doctrine d'*Action démocratique* qui prônait, parmi ses principes fondamentaux, l'idée d'atteindre le « développement de la société », à savoir une société qui s'engage à progresser dans toutes les phases de la vie des hommes et des femmes qui la composent[1].

Selon le récit que fait J. Friedmann de son expérience, à cette époque, au Venezuela, le nationalisme, le développement économique et la planification constituaient des idées largement partagées par la classe moyenne, électorat d'*Action Démocratique*.

Dans cette perspective et concernant l'approche nationaliste, toutes les régions du territoire devaient être intégrées dans l'économie nationale ; le développement économique devait être expansif, promu par l'État, et moderne ; la planification était l'instrument qui pouvait permettre d'atteindre ces objectifs.

> « La planification qui a récemment été amorcée est un effort pour établir une structure compréhensive afin que tous les secteurs de l'économie soient harmonieusement intégrés dans l'intérêt de la nation dans son ensemble »[2].

La mise en pratique d'une politique de planification nationale et régionale avait pour objet l'intervention étatique dans cette économie duale et la réduction des effets de déséquilibre. Cette possibilité de participation de l'État au niveau national et des gouvernements régionaux à l'échelle régionale, nous la situerons dans la perspective qui analyse l'action publique comme un processus d'apprentissage social (Hall 1993a, 1993b) où l'État a un rôle de coordinateur dans la politique de planification, celle-ci ayant une dimension essentiellement politique. Imposée par les États nationaux, la planification avait réussi à s'imposer non seulement dans les économies classées comme « centrales », notamment aux États-Unis et en France, mais aussi dans d'autres pays comme ceux de l'Amérique latine, notamment au Brésil et au Venezuela. Dans ce dernier pays, selon le récit qu'en fait *a posteriori* J. Friedmann à partir de son expérience, « la fonction de la planification n'était pas d'établir le futur par avance mais d'être au service de la présidence de la République comme un instrument

[1] C'été le concept de *development society* qui sera repris largement par l'Alliance pour le Progrès et mobilisé dans les pays du continent sud-américain.

[2] Declaración sobre aspectos fundamentales de la política económica, Miraflores, 30 de Mayo de 1962 cité dans John Friedmann, 1965, *Venezuela : from doctrine to dialogue*, New York, Syracuse University Press, p. 21.

politique selon ce que Etzioni[1] appellerait le processus de formation de consensus »[2] (Friedmann 2001 : 141). Toutefois, ce « consensus » sur ce qu'« il faut faire » nécessite un projet porté par des promoteurs, une offre en définitive, et une demande devant émaner d'une autorité politique.

En ce qui concerne le Venezuela des débuts des années 1960, les promoteurs proviennent des nations considérées comme « centrales ». En effet, les Etasuniens ne sont pas les seuls à se trouver sur le terrain vénézuélien à ce moment là. Des bureaux d'études urbanistiques français signent des contrats avec des régions du Venezuela afin de proposer leur expertise de réaménagement urbain apprise dans le cadre de leur expérience algérienne. M. Marié était parti en tant que chef d'une mission en planification pour le CINAM, bureau d'études urbanistiques qui se situait dans l'esprit d'*Économie et Humanisme*[3].

Sa destination était la ville de Valencia où il fut chargé de diriger une mission franco-vénézuélienne afin de poser « les premières bases planificatrices d'une région en voie d'industrialisation » (Marié 1989 : 102). Outre le fait que sa mission consistait, dans les faits, à faire de l'aménagement urbain pour accompagner le processus de mise en place d'une zone de développement où il fallait créer une zone industrielle, cet urbaniste et sociologue a découvert l'ampleur des bidonvilles dans les zones périphériques de la ville où des *canuqueros*, de misérables paysans pratiquant la culture sur brûlis et sur des pentes inaccessibles, incarnaient cette émigration rurale, massive et chaotique[4] vers la ville.

Il effectue ce travail avec la collaboration d'une équipe formée pour moitié de Français (des professionnels dont il avait fait la connaissance lors de son expérience en Algérie) et pour moitié de Vénézuéliens, dans un souci de former des cadres locaux tout comme pour mieux connaître la réalité du pays, les cadres locaux donnant un accès différent voir parallèle à un certain nombre de réseaux, notamment d'ordre politique, même si ceux-ci ne pouvaient pas garantir la réussite des missions, au moins dans le sens envisagé par ses acteurs[5].

---

[1] En référence à Amitai Etzioni, 1968, *The active Society : A theory of societal and Political Process*. New York, Free Press.

[2] Nous reviendrons sur cette proximité entre planification et politique avec notre analyse du cas chilien.

[3] La compagnie d'Études industrielles et d'Aménagement du territoire s'insère dans le cadre d'Économie et Humanisme, donc très influencé par l'école du Père Louis Joseph Lebret (voir *infra* : section 2 de ce chapitre).

[4] Ils représentaient plus de la moitié de la population de la ville (voir *supra*).

[5] Malgré le fait qu'après plusieurs difficultés trouvées sur place, notamment d'ordre politique et financier, il est arrivé à remplir sa fonction ; son évaluation est assez négative : « Le nouveau maire, quand il a vu qu'il ne pouvait pas faire autrement que me laisser travailler parce que j'avais mon contrat ailleurs, on s'est vu assez souvent et puis un beau jour il m'a dit : docteur Marié parlez moi un peu de villes nouvelles anglaises. Je lui ai raconté ce que je savais des villes nouvelles anglaises, que j'étais allé voir bien évidemment, mais ça m'a interpellé, je me suis dit mais qu'est-ce qu'il veut ? Et c'est là que j'ai regardé dans la carte de propriétés et je me

Sur le terrain se trouvaient aussi, comme déjà mentionné, des chercheurs du MIT (dont J. Friedmann), qui étaient en mission pour planifier l'urbanisation de la Guyane vénézuelienne et qui prônaient la création de pôles de développement en rase campagne, dans un esprit d'intégration des populations rurales, en développant les facteurs de croissance des régions[1]. Grâce à la création d'un certain nombre de nouveaux instruments qui avaient pu être testés dans les laboratoires présentés - outre le Venezuela, la vallée du Tennessee et l'Algérie française - ce nouveau savoir pourra être exporté à d'autres pays sud américains, dont l'expérience du Chili constitue un exemple paradigmatique.

3) Le contexte de l'apparition de la science régionale au Chili

La science régionale fait son apparition au Chili au milieu des années 1960 dans un contexte de crise sociale définie par l'existence de trois problèmes que nous qualifierons de « publics » et dont les deux premiers étaient circonscrits davantage à la capitale, Santiago : le premier relatif à la marginalité de l'habitat urbain dans les périphéries de la ville, le deuxième à la concentration économique et de population ; le dernier, borné au monde rural, concernait la gestion économique des terres agricoles ainsi que les rapports entretenus entre les propriétaires terriens et les paysans - des problèmes très proches de ceux vécus par le Venezuela.

Nous reprenons ici la définition que donne du « problème public » Daniel Cefaï, pour qui « un problème public est construit et stabilisé, thématisé et interprété dans les cadres ou les trames de pertinence qui ont cours dans un horizon d'interactions et d'interlocutions. Son existence se joue dans une dynamique de production et de réception de récits descriptifs et interprétatifs ainsi que de propositions de solutions » (Cefaï 1996 : 4). Dans cette perspective, cette définition des problèmes en tant que « publics » serait très influencée par les besoins exprimés par l'État à travers sa propre administration, d'autant plus que ceux-ci « existent d'abord et parfois seulement par et pour les agents de l'État qui les formulent, les exposent, les affrontent, prétendent les résoudre » (Bourdieu *et al.* 2000 : 5).

Ce jugement, pour ce faire, nécessite en amont un travail de rhétorique publique - sur le plan des idées et des valeurs mobilisées à un certain moment et susceptibles de produire de

---

suis rendu compte qu'il avait des propriétés de 1 000 à 2 000 km pas très loin de la ville, dans la zone industrielle. Alors je me suis dit ''ça y est ; il veut faire des villes nouvelles sur ces terrains agricoles pour les vendre à des prix urbains''. Et c'est exactement ce qui s'est passé. Je suis retourné au Venezuela dix années plus tard et notre plan n'a servi strictement à rien. Alors c'est assez dramatique de nous être donné tant de mal pour rien du tout » (Entretien avec Michel Marié, 14 avril 2009, Paris).

[1] Ces propositions, pour le continent sud-américain, avaient pour origine l'expérience de J. Friedmann au Brésil.

l'empathie chez le public (Reich 1990) - ainsi que la création d'un rapport de forces au sein des groupes qui vont se réapproprier cette rhétorique.

Ces conditions d'existence se produiront autour du problème de l'habitat urbain.

Bien que le problème du logement urbain des classes moins dotées en capital économique soit apparu au début du XXe siècle dans la capitale chilienne, il n'est perçu en tant que problème public que lorsque les personnes concernées s'organisent pour demander à l'État de dignes conditions d'habitat. Ces demandes vont se manifester sous la forme d'occupations illégales de terrains urbains, notamment avec la création des bidonvilles, les *poblaciones callampas*[1].

Selon l'enquête d'Armando De Ramón[2] (1990), la situation aurait explosée avec la destruction de cités (*conventillos*) dans les années 1930 ainsi que la forte migration de la campagne vers la capitale pour se concentrer dans la périphérie de la ville. Ceci explique la forte croissance de population à Santiago entre 1940 et 1959, notamment d'origine rurale, et plus largement tout au long du siècle. En 1959, en effet, la part de la population habitant la capitale, d'origine provinciale ou campagnarde, avoisinait les 36% (Garcés 2002 : 33). Cette explosion de la croissance de la population urbaine a provoqué le développement massif des *poblaciones callampas*. Ainsi, en août 1949, selon un recensement du service social de la Direction générale du Travail, dans toute la province de Santiago, on comptait 32 bidonvilles ; trois années plus tard, ce chiffre atteignait 41[3]. Ces occupations, en raison de leur illégalité mais aussi parce qu'elles posaient un problème en termes de développement urbain et d'hygiène publique[4], contraindront les pouvoirs publics à réagir pour essayer de trouver une solution en partenariat avec les acteurs sociaux, à savoir les dirigeants de nouvelles organisations sociales qui apparaîtront avec les bidonvilles.

> Les organisations - dans ces *poblaciones* - surgissaient de la reconnaissance d'intérêts communs ou collectifs, car même si l'installation de la population était en général individuelle, dans la mesure où cette population grandissait et se consolidait, 'les *pobladores* sentent le besoin de solutionner leurs problèmes conjointement', en plus du fait que la croissance désorganisée les a obligés, à un moment donné, à établir certains accords comme l'utilisation de l'eau par exemple (Garcés 2002 : 82-83).

[1] Ou « populations champignons » puisqu'elles sugissent comme des champignons.

[2] Armando de Ramón a été l'une des personnes qui a travaillé dans l'équipe constitué par Michel Marié au Chili, voir *infra*.

[3] Selon, cette fois-ci, le Recensement national de l'Habitat. Ce recensement, effectué en 1952, a comptabilisé 329.482 habitations qui concernaient 1.754.954 personnes. 104.531 habitations (31.8%) correspondaient à des habitations précaires où vivaient 447.026 personnes et 14.632 (4.4%) à des habitations insalubres où vivaient 85.745 personnes, c'est-à-dire 30.5% de la population de la capitale avec 532.771 personnes. Voir : Mario Garcés, 2002, *Tomando su sitio: el movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970*, Santiago : LOM ediciones.

[4] La question de l'hygiène publique avait été saisie par les autorités dès 1919 avec la création de la Direction générale de la Santé, mais c'est en 1925 qu'un Ministère sera créé.

Cependant, cette organisation émergente doit faire face à des organismes publics éparpillés[1] et qui sont censés agir exclusivement sur le logement sans prendre en considération d'autres problèmes d'ordre urbanistique. Ce déficit sera pris en considération par le démocrate chrétien Eduardo Frei Montalva lors de sa deuxième candidature[2] à la Présidence de la République en 1964. Dans son programme gouvernemental, celui-ci proposait - sous l'intitulé « un logement pour tous » - diverses mesures tendant à rééquilibrer l'offre d'habitations dans la capitale[3] ainsi que la légalisation des formes de participation sociale existantes comme les *juntas de vecinos* (comités de quartiers).

La mise en place d'un organisme étatique pour centraliser le thème du logement était également prévue avec la proposition de création d'un ministère du Logement et de l'Urbanisme.

Cette prise en compte du phénomène, hors sa portée réelle et visible de par les occupations illégales de terrains urbains, répondra dans un premier temps à l'objectivation du problème par la notion de marginalité qui devient une rhétorique publique car reprise par les acteurs sociaux et politiques pour être mise en relation, par la suite, avec le paradigme scientifique de développement polarisé.

4) L'objectivation d'un problème public : les marginaux des grandes villes

L'apparition des *poblaciones callampas* au Chili entraîne l'observation de ce phénomène, commun aussi aux autres pays de l'Amérique latine[4], de la part des scientistes sociaux qui le qualifieront de situation de marginalité. En effet, on va conceptualiser les phénomènes de la *población* et de celui qui y habite : le *poblador* ou marginal.

---

[1] Ainsi, en 1953, on pouvait compter cinq organismes chargés du thème de l'habitat : le ministère des Travaux publics, la Corporation nationale des Investissements et de la Prévision, la Caisse d'habitation, la Corporation de la reconstruction, la Banque de l'État.

[2] Sa première candidature à la présidence de la République chilienne datait de l'élection précédente en 1958, où Frei avait obtenu 20,7% des suffrages exprimés.

[3] Il était prévu notamment : la construction sur six ans de 60 mille logements, un programme de construction massif pour des personnes à revenus modestes, le développement des associations d'épargne et de crédit et la création d'un système de crédits bancaires pour des coopératives et industries de la construction, le paiement des quotas proportionnels au salaire (et dont la différence sera payé par l'État), la mise en place d'une planification et d'un réaménagement urbains, la limitation des ventes de terrains agricoles utilisés pour agrandir les villes et promouvoir la construction de quartiers résidentiels.

[4] On parlera de *Barriadas* au Pérou, de *Favelas* au Brésil, de *Villas miseria* en Argentine, des *Jacales* au Mexique, de *Ranchos* au Venezuela, de *Cantegriles* en Uruguay. Pour avoir une vision d'ensemble de la construction conceptuelle de cette marginalité urbaine voir Didier Fassin, « Marginalidad et marginados. La construction de la pauvreté urbaine en Amérique latine », *in* Paugam Serge, 1996, *L'exclusion. L'état des savoirs*, Paris, éditions la Découverte.

Le *poblador* est ainsi défini comme : « un élément marginalisé de la société qui a été expulsé de la campagne ou des zones malsaines de la ville et qui se trouve dans une lutte pour s'intégrer dans la communauté nationale ». Pour sa part, la *población* était définie comme : « la zone, généralement à la périphérie des grandes villes, où demeure le *poblado*r, dans des conditions matérielles très déficientes et sans compter avec tous les services nécessaires à toute communauté humaine » (Garcés 2002 : 265).

Cet exercice de conceptualisation se fait dans le cadre des nouveaux centres de réflexion et de nouvelles structures étatiques qui pourront, d'une part, mesurer l'étendue des bidonvilles et, d'autre part, observer les mobilisations collectives qui émergeront en leur sein.

Le premier organisme civil qui a étudié le phénomène de la marginalité est le Centre pour le Développement économique et social en Amérique latine (DESAL), créé en 1961 par la Compagnie de Jésus[1], qui prônait la réforme et l'intégration sociale. Ce centre, vu son fonctionnement mais surtout son positionnement politique et social s'apparente davantage à un *think tank*[2]. L'influence que celui-ci aura auprès du Parti démocrate chrétien conforte aussi cette idée. En effet, le DESAL aura une participation active dans la campagne présidentielle d'Eduardo Frei Montalva notamment autour de la notion de marginalité.

C'est ce centre qui élabore une théorie de la marginalité. Celle-ci soutenait, d'une part, que la capacité à surmonter l'état de marginalisation rendait indispensable l'organisation solidaire des affectés et, d'autre part, que cette masse d'individus, malgré leur situation, nécessitait le soutien d'agents extérieurs afin de consolider une plateforme d'action pour sortir de leur état de marginalité.

Cette théorie, qui avait permis de définir le *poblador*, attribuait aux marginaux de la ville une condition subversive vis-à-vis de l'ordre social établi, d'autant plus que le processus de marginalisation était vu comme irréversible, produit des contradictions sociales implicites dans l'évolution du capitalisme dans les pays sous-développés. Cette condition subversive devait être maîtrisée. Dans cette perspective, le DESAL, tout comme l'Église catholique et le Parti démocrate chrétien, proposait la voie réformiste pour donner lieu au changement et au renversement de cette situation de marginalité dans laquelle se trouvait plus d'un tiers de la population urbaine.

[1] La compagnie de Jésus a une longue histoire d'action sociale en Amérique latine, et au Chili en particulier, action qui, à la différence de celle menée en Europe, est vue comme progressiste.

[2] Un travail sur les *think tanks* est réalisé par Manuel Garate (2008) sur la période post autoritaire au Chili. Nous considérons que la définition et l'analyse qu'il fait sur ce type d'organisme chilien pour la période postérieure au régime autoritaire peuvent être transposées au travail du DESAL.

Dans ce sens, cette marginalité va être définie par antinomie à la participation. Comprise dans sa double dimension : « passive », à savoir on est marginal quand on ne participe pas des finalités, des normes, des valeurs, des moyens ni de la division sociale du travail dans une société donnée (biens sociaux et services) mais aussi et surtout dans sa dimension « active », à savoir celle où il est question de l'intégration des groupes humains entiers et où l'on peut parler de rupture (participation dans le processus décisionnel).
Face à cette conception de la marginalité (dans sa double dimension) mais aussi face aux thèses relatives à la condition particulière du sous-développement vis-à-vis des pays développés, nous observons une coïncidence dans le diagnostic et dans les mesures à prendre de la part d'un certain nombre de Centres d'études économiques tout comme de la part des partis du centre et de la gauche chiliens.

Nous allons évoquer dans ce sens les recherches effectuées par la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL), et à l'intérieur de celle-ci par l'Institut latino-américain de Planification économique et sociale (ILPES), organismes qui, à la différence du DESAL, développeront davantage un profil académique. Ils constitueront cependant, comme le DESAL, des lieux où une certaine rhétorique se développe donnant lieu par la suite à des projets.
La CEPAL - créée par la résolution 106 (VI) du Conseil économique et social de l'ONU (Organisation des Nations Unies) le 25 février 1948 - a son siège à Santiago du Chili. Dès ses débuts, cette Commission s'est développée comme une école de pensée spécialisée dans l'examen des tendances économiques et sociales. Il est important de rappeler que cette commission a été créée sur requête des gouvernements de la région, afin de réaliser des études sur leur situation économique et sociale et, en même temps, proposer des mesures et des programmes pour y donner solution.
L'ouvrage de son premier secrétaire exécutif, l'économiste argentin Raul Prebisch, intitulé : *Le développement économique d'Amérique latine et quelques-uns de ses principaux problèmes*, constituera un véritable manifeste pour plaider le développement dans la région. Dans cet ouvrage, Prebisch expose la théorie structuraliste du sous-développement économique établissant ainsi les bases du modèle centre-périphérie ; sa thèse est reprise par la suite par d'autres études, notamment celle de Fernando Henrique Cardoso et Enzo Falleto : *Dépendance et Développement en Amérique latine : essai d'interprétation sociologique* (voir *supra*).

5) L'établissement d'une nouvelle discipline : les planificateurs régionaux et urbains

Ce diagnostic encadre aussi les travaux de l'ILPES qui, depuis sa création en 1962, était l'assesseur permanent des gouvernements de la région aux niveaux central, régional et local, et qui focalisera son travail sur les déséquilibres inter et intra-régionaux tout comme sur les techniques d'application de la planification économique et sociale pour faire face auxdits déséquilibres, ceci par le biais des cours de formation et le développement des activités de coopération technique avec la plupart des pays de la région.

À Santiago, le cours élémentaire (*curso básico*) d'une durée de 10 mois chaque année a initié ces activités dès juillet 1962. Une exigence d'assiduité contraignait les participants à en faire leur activité principale, ce qui explique que la plupart des participants étaient de hauts fonctionnaires publics financés par des institutions d'État ou par des bourses octroyées par les Nations Unies, la Banque interaméricaine du développement (BID), le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (UNESCO) et l'Agence internationale de Développement américaine (USAID).

Ces cours vont permettre de capitaliser l'expérience cumulée par la CEPAL à travers son programme de « formation en problèmes de développement économique »[1].

En comparaison, il est intéressant de noter la croissance fulgurante du nombre des étudiants une fois les cours ouverts par l'ILPES. En effet, la moyenne des effectifs est passée de 14 par année (entre 1952 et 1960), pour le programme de formation en *Problèmes de développement économique* de la CEPAL, à 65 par année pour les cours de l'ILPES (avec au total, pour la période 1962-1966, 394 participants)[2].

Le contenu de ce cours élémentaire comprenait une étape de formation commune, d'une durée de 24 semaines, destinée à apporter un socle général de connaissances en matière de planification économique et sociale. Ce programme exigeait des connaissances préalables en économie, mathématique et statistique, même si l'Institut proposait des sessions de rattrapage dans ces matières pour les participants plus faibles dans ces domaines.

La maquette d'études du cours comprenait les matières obligatoires suivantes : analyse économique, comptabilité sociale, développement économique, techniques de planification, préparation et évaluation des projets, analyse et instruments de politique économique. En plus

[1]Le premier cours de la CEPAL, en 1952, fut dirigé par Jorge Ahumada pour un groupe de 10 étudiants – professionnels latino-américains.

[2] Voir : ILPES, ILPES, 1966.

trois matières optionnelles étaient proposées : intégration économique latino-américaine, commerce extérieur et politique monétaire.

Ce socle commun ayant été intégré, les étudiants devaient choisir une filière de spécialisation pendant une période de 4 mois de cours afin d'approfondir sur des problèmes et des techniques en planification. Les filières de spécialisation proposées en planification portaient sur : planification générale, du secteur publique, budgétaire, industrielle, des transports, relative au bétail et à la culture, et aux ressources humaines. Ces filières de spécialisation étaient définies d'année en année selon les besoins exprimés par les gouvernements de la région. Ainsi, en 1965, étaient dictées des spécialités dans les domaines de la planification générale, du secteur public, du bétail et de la culture et des transports ; en 1966, en revanche, étaient proposées, en plus de la planification générale, celles relatives au budget et à l'industrie.

Par ailleurs, en 1966 et pour la première fois, un cours de planification du logement a été proposé dont l'objectif principal était de « contribuer à la formation professionnelle des fonctionnaires ayant des responsabilités dans la formulation et l'exécution des politiques et des programmes d'habitat dans les pays de la région » (ILPES, 1966 : 18). Ceci montre la portée de ce problème à l'échelle régionale tout comme l'influence des gouvernements et donc du politique sur le contenu des cours, aspect qui, nous le verrons, sera une constante dans la formation des planificateurs.

Des cours intensifs étaient également proposés dans d'autres pays de l'Amérique latine : tel fut le cas au Brésil, au Mexique, au Pérou et en Équateur.

Fruit d'une collaboration soutenue avec les universités de la région, l'ILPES participe activement à la réforme des programmes d'étude des facultés d'économie. Cette participation permet à l'ILPES de placer des enseignants pour mettre en application ses nouveaux programmes. Cela sera le cas notamment de l'École d'Ingénieurs de l'université de Conception au Chili[1].

Cette action de l'ILPES avait lieu dans le contexte d'un effort pour créer des systèmes nationaux de planification (et non seulement de planification nationale) suivant les recommandations de la Charte de Punta del Este (1961).

En mars 1961, en effet, John F. Kennedy, récemment élu Président des États Unis, annonce son plan pour les pays de l'Amérique du Sud. Ce plan, connu sous le nom d'Alliance pour le

[1] Une des trois universités les plus anciennes du pays et une des premières de « province ».

Progrès[1], comportait, hormis la création des systèmes nationaux de planification, la promotion de programmes de réformes agraire, de santé, d'alphabétisation et d'habitat urbain et rural, afin d'approfondir le système démocratique et de modernisation des structures économiques et sociales des pays concernés et, surtout, de stopper la propagation du communisme dans la région après l'expérience cubaine (Gazmuri 2000).

Dans l'objectif d'inciter les entrepreneurs américains à investir dans la région, il avait été décidé d'exonérer les bénéficies industriels et commerciaux réinvestis dans la région. Par ailleurs, les formations de ceux qui y travaillent étaient rémunérées dans le cadre des accords binationaux.

Le soutien financier et technique des États-Unis provenait majoritairement de l'USAID[2] et de la BID qui fonctionne comme une agence financière multilatérale.

Ces recommandations ont entraîné une demande pour des formations techniques en matière de planification ainsi que l'accélération de nouvelles recherches concernant ce domaine.

Cet aspect est concrétisé par une activité de conseil auprès des gouvernements de la région dans la mise en place des systèmes de planification, dans la formulation de plans et sur les aspects généraux de leur exécution. Ces aspects du travail de consulting sont couverts par un groupe de consultants réunis dans le Comité tripartite composé par l'Organisation d'États Américains (OEA), la BID et la CEPAL. La portée de ce travail de conseil découlait des conditions présentes dans chaque pays pour agir dans le domaine de la planification mais son objectif était celui d'être un soutien technique face aux déficits en la matière[3].

Ce travail apporte, entre autres, le matériel empirique pour la constitution de séminaires internes de discussion et l'élaboration de dossiers de réflexion et de recherche, constituées d'ouvrages, d'articles et de documents.

L'ILPES est ainsi un organisme hautement influent dans la génération des politiques publiques en Amérique latine, et donc au Chili où est situé son siège, au moyen des documents et des actions qu'élaborent ceux qui le constituent[4].

---

[1] Et qui sera discuté avec les pays du Sud lors du Plan d'Action immédiat fixé dans le cadre du Conseil interaméricain économique et social (CIES) de l'Organisation d'États américains (OEA).

[2] Née en 1961 (*Foreign Assistance Act*) sous la présidence de John F. Kennedy afin de redéfinir les programmes d'aide internationaux et d'améliorer le travail entrepris dans le cadre du plan Marshall (1947-1950) et de l'Alliance pour le Progrès.

[3] « La mise en place de la planification en Amérique latine est retardée, en général, par le déficit de projets et en particulier, par le problème que ceux qui existent présentent beaucoup de déficiences dans leur préparation technique n'étant pas présents dans leurs champs principaux d'application » (ILPES, ILPES, 1966).

[4] Le stage, que nous avons effectué dans cet organisme entre les mois de mai et septembre 2002, nous a permis de comprendre ce mode de fonctionnement. Pour plus de détails voir la Section méthodologique.

Outre le travail de ces organismes civils en matière de planification du développement, l'État chilien met pour sa part en place des indicateurs pour mesurer la marginalité, participant aussi du travail d'objectivation du problème.

Le principal indicateur mesure les caractéristiques des habitations. Le recensement de 1952 avait considéré cinq catégories d'habitations[1] et avait permis d'établir que presque 30% de la population chilienne ne disposait pas de logement adéquat pour y vivre. Ce constat était celui de la Direction générale des statistiques, organisme créé en 1843[2], dont la principale mission jusque là était le monopole des recensements nationaux de population[3]. Cependant, au vu des importantes vagues successives de migrations vers les zones urbaines et de leur concentration dans les zones périphériques des villes, une importance nouvelle sera attribuée au recensement, outil indispensable pour faire des projections démographiques et pour déterminer notamment l'étendue des *poblaciones* et des conditions de vie de ceux qui y habitent. En effet, ces recensements montreront l'étendue de ces *poblaciones* et leur croissance ; le recensement réalisé en 1960 montrait qu'il y avait 1.690.516 habitants dans ces *poblaciones* pour 532.771 personnes recensées en 1952.

Cette situation de précarité avait conduit ces *pobladores* à s'organiser, afin de former leurs propres structures organisationnelles telles que divers type de comités : de quartier (*juntas de vecinos*), de mères (*centros de madres*), de sportifs, mais également à caractère plus partisan tenus à l'époque soit par des partis de gauche soit par la Démocratie chrétienne[4], qui leur permettront de donner une visibilité à leur cause. La mobilisation était à la hauteur de cette pénurie avec une croissance notable dans la participation politique. Ainsi, par exemple, au niveau national, entre l'élection présidentielle de 1952 et celle de 1964, le nombre d'inscrits sur les registres électoraux avait presque triplé passant de 1.105.029 inscrits, en 1952, à 2.915.121 inscrits en 1964 (Garcés 1972). Cette hausse de la participation s'était produite principalement dans les zones rurales et les zones périphériques des villes (les *poblaciones*)

[1] La maison familiale ou appartement dans un immeuble, l'appartement ou chambre dans une maison, la chambre dans un *conventillo* (donc avec des services sanitaires partagés), l'habitation précaire, comme celle des *poblaciones callampas* (donc avec de graves problèmes sanitaires et de sécurité urbaine), l'habitation collective et d'autres catégories non chiffrées (ex : les hôtels, résidences, hôpitaux, prisons, etc.) *in* Mario Garcés, *Tomando su sitio : el movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970*, *op. cit.*

[2] Même si, au long de son histoire, il avait changé plusieurs fois d'appellation. Ainsi, lors de sa création, il était le Bureau des Statistiques ; en 1911, il devenait le Bureau Central de Statistiques et, en 1930, la Direction Générale de Statistiques. À partir de 1970, il prend l'appellation d'Institut National de Statistiques. Ses diverses appellations étaient le reflet de nouvelles attributions mais aussi de la standardisation des variables et la centralisation croissante de données par l'organisme. Pour un bref historique de cette institution, voir : INE, 1973, *Compendio estadístico*.

[3] Pour, en 1928, prendre en charge aussi les recensements industriels et commerciaux avec notamment l'IPC (l'indice des prix aux consommateurs).

[4] De nos jours, il s'agit de l'extrême droite - nous faisons référence à l'Union démocrate indépendante, UDI - qui a considérablement infiltré ces organisations, notamment par son travail d'assistance sociale.

notamment dans la partie centrale du pays[1]. Au niveau local, l'étude réalisée par Manuel Loyola montre qu'entre 1952 et 1964 le nombre de « comités » dans la commune de Santiago (au niveau des quartiers ou de secteurs) avoisinait les 102 (Loyola s/d).

Le problème de l'habitat constituait bel et bien un problème public mais qui, jusqu'aux années 1960, n'avait pas trouvé d'interlocuteur. Il ne sera considéré en tant que tel que dans la mesure où l'État pourra mettre à disposition l'instrument de planification pour y remédier.

Son application, outre le problème de l'habitat qui ne concernait finalement que les grandes villes et en particulier la capitale Santiago, sera mise en relation avec deux autres demandes, en rapport toutefois avec l'habitat urbain : la question de la réforme agraire et celle de la participation politique.

La question des grandes propriétés rurales (*latifundios*)[2] semblait être à l'origine de toute une série d'inégalités avec une organisation sociale qui tendait à reproduire les relations sociales de domination d'une minorité de propriétaires sur une majorité de paysans dépourvus de capital scolaire et matériel. En effet, pendant la décennie 1920, 10% des propriétaires possédait 90% de la terre. Ouvriers agricoles et journaliers manquaient d'accès à l'éducation (la plupart étaient analphabètes), à la santé (avec des hauts taux de natalité et mortalité infantile) et de bien-être (payés à des salaires de misère) (Bengoa 1990), tout cela aggravé par un manque d'équipements techniques et de formation des paysans ainsi que par une faible productivité.

Le travail agricole avait trouvé son apogée au milieu du XIXe siècle grâce à l'exportation de blé en Angleterre. Cependant, suite à la crise internationale du blé, en 1871, et de mauvaises récoltes en 1876, l'agriculture avait continué à se développer dans la frontière sud du pays[3] grâce à l'expansion territoriale menée jusqu'à la fin du XIXe siècle. Les pratiques de celle-ci n'avaient pas radicalement évoluées ; la production ne permettait pas de subvenir aux besoins alimentaires nationaux.

---

[1] La hausse de la participation électorale s'explique par les réformes électorales de 1958 et 1962. Ces réformes ont rendu obligatoire l'inscription électorale avec une peine de prison pour le citoyen qui ne se serait pas inscrit. Par ailleurs, la carte d'électeur devient obligatoire pour toute démarche face aux organismes fiscaux et aux banques (voir : Valenzuela, 1989, p. 90-91).

[2] Situées dans la zone centrale du Chili.

[3] Pendant pratiquement tout le XIXe siècle, il y aura une frontière sud (située dans la région dite de l'*Araucania*, aujourd'hui la neuvième région : Temuco) lieu où se situaient les populations originaires de ce territoire, *les Mapuches*, qui n'avaient pu être « colonisés » par les Espagnols. Ce seront les Chiliens qui vont intégrer à force ces territoires et ces populations durant la deuxième moitié du XIXe siècle et tout au long du XXe siècle en accord aussi avec les entreprises nationalistes expérimentées par une grande partie des pays occidentaux. Actuellement, toute entreprise en faveur d'une reconnaissance des droits particuliers pour le « peuple mapuche » est fortement réprimée en allant même jusqu'à leur appliquer la loi anti-terroriste.

Par ailleurs, la possession de terrains agricoles était un facteur de conflit depuis le début du XXe siècle dans le monde rural chilien (Arancibia Lazo 1937, Grove 1939) raison pour laquelle, déjà en 1938, le Front Populaire l'avait considérée dans son programme politique[1].

Ce n'est cependant qu'au milieu des années 1960, avec le gouvernement Frei Montalva, qu'on va prendre les premières mesures, dans une perspective qui visait le long terme, afin de démocratiser la possession des terrains cultivables et de les rendre plus productifs. Dans le programme du démocrate chrétien, il était prévu ainsi de moderniser l'agriculture, ce qui impliquait, dans ce projet, l'adoption d'un commerce plus juste avec une augmentation des revenus des agriculteurs en supprimant les intermédiaires et le marché spéculatif[2]. Il était signalé également que, dans l'intérêt des paysans, on allait procéder à une augmentation des salaires, des aides familiales et à une extension du plan du logement : des objectifs qui visaient aussi à stimuler la population rurale à y rester, diminuant ainsi la forte migration vers la capitale.

Une autre question était celle de la participation politique.

Au moment où Frei Montalva se présente comme candidat à la Présidence de la République, aux demandes de logement et de redistribution des terrains agricoles s'ajoute celle d'accroître la participation politique. La réponse à cette demande consistera, d'une part, dans la proposition de réforme de la Constitution de 1925 et, d'autre part, dans la proposition de création d'une organisation pour coordonner l'action d'organisations sociales par le biais d'une structure : la Promotion populaire.

La première proposition se solde par un échec. Le projet de réforme de la Constitution de 1925, qui prônait l'établissement d'un référendum afin de « donner au peuple la possibilité de manifester directement son opinion à chaque fois que surgissent des différends importants entre l'exécutif et le législatif » (Partido Democrata Cristiano 1967 : 127) est rejeté[3].

Concernant la création d'un Conseil national de la Promotion populaire, bien qu'il ne réussira pas à avoir un cadre légal, il travaille au niveau de la Présidence de la République dans l'objectif de promouvoir la création d'organisations sociales en donnant un cadre légal à

[1] La nécessité d'une réforme agraire menée en profondeur dans le monde rural, destinée à mettre fin au *latifundio*, permettre la syndicalisation paysanne et la modernisation de son infrastructure productive, était une demande permanente des intellectuels et partis politiques progressistes. Cependant, les secteurs libéraux et conservateurs que représentent les grands latifundistes dans le Congrès National se sont systématiquement opposés à donner une suite législative à toute initiative de réforme agraire. Ceci explique que la modernisation du secteur agraire au Chili a été retardée jusqu'aux années 1960.

[2] Il était aussi prévu l'accession à la propriété terrienne de cent milles nouveaux propriétaires, dans des unités économiques bénéficiant d'une assistance technique, la création de coopératives et la rationalisation de la commercialisation des produits.

[3] Ce projet aurait été envisagé suite à l'entretien en tête à tête que le candidat Frei Montalva a eu avec le Président de la République française, Charles de Gaulle, en octobre 1964 (voir section 2 de ce chapitre).

celles existantes, telles que les comités de quartier (*juntas de vecinos*) et centres de mères[1], en promouvant la syndicalisation des travailleurs et en créant de nouvelles structures, comme les garderies d'enfants, les centres culturels, les clubs de jeunesse et sportifs et autres, sous la forme de coopératives.

L'intégration cherchée par la Promotion populaire se voulait non partisane et refusait ouvertement la mobilisation politique. Son objectif, au moins sur le plan rhétorique, était de promouvoir le développement des corps intermédiaires ; c'est dans ce sens que le terme de communautarisme est véhiculé par le Parti démocrate chrétien une fois au pouvoir. Cette notion communautaire lui permettra de justifier la nécessité de cet organisme sur deux dimensions : au niveau national, vis-à-vis des militants du parti par rapport à la doctrine communautaire défendue par la Démocratie chrétienne, au niveau international vis-à-vis de ses alliés - l'Alliance pour le Progrès et le Gouvernement français.
Un organisme comme la Promotion populaire pouvait lui permettre aussi, comme cela sera le cas, de mieux se positionner dans le jeu partisan et de concurrence politique en contrôlant une partie de la mobilisation sociale pour en tirer des profits électoraux, mais aussi en positionnant cet organisme au niveau de l'État central, de participer aux modes de conservation de la puissance étatique.

SECTION 2. L'INSTALLATION DE LA SCIENCE RÉGIONALE AU CHILI : UN BESOIN EXPRIMÉ PAR L'ÉTAT

1) Les conditions de possibilité de l'ascension de la Démocratie chrétienne au Chili et ses premières actions

Le programme gouvernemental du candidat démocrate chrétien, qui arrive au pouvoir en novembre 1964 avec 55% des suffrages exprimés[2], tout comme l'assise idéologique de son parti, cher au projet idéologique de l'Alliance pour le Progrès, se situaient dans la lignée du *development communities* (ou communautés de développement).
Le parti démocrate chrétien défendait, dans cette perspective, un modèle corporatiste composé d'organismes intermédiaires entre l'État et l'individu[3] et assignant à l'État le rôle de

[1] Organisations de quartier destinées à des mères au foyer afin que celles-ci puissent développer des activités de formation et d'entraide.
[2] Il obtient ce haut score grâce aux voix de la droite qui préfère soutenir le candidat démocrate chrétien sans conditions au lieu de voir un candidat de la gauche arriver au pouvoir.
[3] La Phalange nationale qui, depuis 1957, était devenue le Parti Démocrate chrétien, réinterprète les idées corporatistes - en tant qu'idéal corporatif d'une démocratie organique qui devait remplacer le système représentatif par un autre dans lequel les corporations pouvaient être directement représentées dans

« gérant » du bien être collectif (Philippi Izquierdo 1934). C'est dans cette politique qu'il promeut un discours destiné aux secteurs périphériques de la population, ceux qu'ont promu les premières organisations de voisinage (ILADES 1996) tout en impulsant un processus de planification nationale.

Tableau 1. Le Parti démocrate chrétien et ses projets politiques (1938-1988)

Agenda	Projet politique
1938	Création de la Phalange nationale : projet corporatiste
1957	Création du Parti Démocrate chrétien : projet corporatiste et communautaire
1964	« Révolution en liberté » : défense d'un projet de développement communautaire et participatif - création de la Promotion populaire et du ministère du Logement et de l'Urbanisme. réforme Agraire et Participation des travailleurs.
1970	« Socialisme communautaire » : Approfondissement de la réforme agraire et de la participation des travailleurs.
1985	AD : alliance avec le PSCh sur la base de la démocratisation du pays.
1988	Concertation *:* projet sur la base du Consensus et de la gouvernabilité. Élection directe des maires.

Ce projet communautaire était présenté comme révolutionnaire avançant l'idée que le pays « avait besoin de profondes transformations sociales », ce qui supposait un « changement dans les relations entre propriété et travail », et affichant le souhait de « supprimer les bases capitalistes de l'économie nationale » (PDC 1963 : 3).

Pour autant, ce projet déclarait que « la Démocratie chrétienne n'établira pas une dictature sur le peuple (en référence à la dictature du prolétariat) et fera tout son possible pour l'empêcher » (PDC 1963 : 3).

Ces références montrent la portée idéologique du projet démocrate chrétien. En effet, hormis leur projet communautaire, cette idéologisation du centre politique s'observe aussi dans les pratiques. Jusqu'à l'élection présidentielle de 1964, le centre était, d'après Arturo Valenzuela (1989), un centre « pragmatique », ce qui veut dire que le Parti Radical, incarnation de ce centre politique jusque là, était un parti prêt à faire des alliances avec la gauche ou la droite selon les contextes. Cette situation change en 1964, la Démocratie chrétienne réussit à prendre

le gouvernement - pour se focaliser sur la nécessité de renforcer les corps intermédiaires entre l'État et la société civile.

le pouvoir sans faire d'alliance. Ce triomphe la conduit à un exercice de concentration de l'activité politique dans la Présidence de la République.

Malgré les références au caractère révolutionnaire de ce projet, il était surtout un projet réformiste qui prônait le développement par des réformes sectorielles, en particulier celle relative au secteur agricole. Ce développement devait aussi passer par l'action communautaire.

Cette vision communautaire a été défendue par l'Alliance pour le Progrès, par le biais des structures comme le *Peace Corps* qui vont se réclamer de cette vision. Cette organisation, créée en 1960 aux Etats-Unis, « a été l'une des initiatives les plus importantes de l'administration Kennedy durant la guerre froide (et) a symbolisé une nouvelle forme de relations entre les États-Unis et le Tiers-monde » (Valladares 2006 : 101). Son travail a consisté à mobiliser des jeunes volontaires afin d'aider les populations démunies des zones rurales et urbaines des pays sous-développés.

Par ailleurs, les tenants de l'École de Chicago avaient largement participé au développement de cette conception, notamment par leur travail dans les quartiers en difficulté voire dans des situations de grande marginalité (Becker 2002, Grafmeyer, Joseph 2004, Valladares 2006). Ces sociologues visualisaient le quartier comme une *community* dont chaque cas particulier devait être répertorié et analysé en fonction de ses caractéristiques propres[1] mais où, somme toute, « chaque élément particulier ajouté à la mosaïque contribue à rendre plus compréhensible l'ensemble du tableau »[2].

Cette vision contextuelle est mobilisée aussi par les planificateurs régionaux, notamment J. Friedmann. En effet, pour eux : « la planification était une situation concrète, donc limitée, historiquement spécifique et répondant à une nécessité contextuelle » (Friedmann 2001 : 123) Elle devait donc répondre à un besoin concret qui nécessitait, pour être effectif, le concours de la communauté concernée afin d'établir les objectif de la planification.

Faisant référence aux travaux de Harvey Perloff[3], J. Friedmann (2001 : 131) affirmait :

> « Perloff demande un processus participatif en dehors des canaux conventionnels de la politique. L'activité critique d'établir des objectifs est décrit comme une ''activité de la communauté'' qui devait être conduite de façon périodique, peut être tous les dix ans.

[1] Sur l'importance qui est et qui était assignée au travail de terrain et à l'aspect pragmatique que devait avoir la sociologie pour l'École de Chicago, voir Becker (2002).

[2] Howard Becker, 1966, « Introduction », *in The Jack-Roller. A delinquent boy's own story*, with a new introduction by Howard S. Becker, Clifford R. Shaw, Chicago, London, The University of Chicago Press : V-VII (cité par Valladares, 2006, p. 95).

[3] Harvey Perloff, 1980, *Planning the Post- industrial City*, Washington D.C., Planners Press.

> Les habitants des quartiers pauvres doivent participer. Cela peut être difficile à mettre en place mais il faut faire l'effort si les résultats veulent être ''significatifs'' ».

Comme nous le verrons, cette préoccupation pour le développement des corps intermédiaires lui permettait de garder une cohérence vis-à-vis des valeurs chrétiennes fixées dans la doctrine du Parti tout comme des gains politiques car cette action sera monopolisée par l'État via l'imprégnation de ces populations.

D'un point de vue doctrinaire, le Parti démocrate chrétien (PDC) créé en 1957 se réclamait depuis les années 1930 - en faisant partie de la jeunesse conservatrice du Parti national (1932) puis en tant que Phalange nationale (1937-1957) - du message social de l'Église catholique avec ses encycliques papales : *Rerum Novarum* (1891), *Quadragesimo Anno* (1931) et *Mater et Magistra* (1961)[1].

Puis, en tant que Parti démocrate chrétien à partir de 1957, celui-ci aura dans sa déclaration de principes des demandes relatives à la participation politique.

> « Pour que l'homme commun participe plus directement de la vie collective et pour assurer une forme de gouvernement plus démocratique et décentralisée, qui conduise à une intégration sociale sans divisions artificielles, la Démocratie chrétienne promeut le plus grand développement des entités intermédiaires entre l'individu et l'État et leur reconnaissance dans les institutions de droit » (Ruiz-Esquide Jara 1999 : 28-29).

Ces idées étaient en concordance avec le concile Vatican II (1962)[2], et postérieurement la conférence épiscopale de Medellin (1968), mais elles ne constitueront pas la seule source d'inspiration du Parti. Celui-ci s'inspirera aussi des idées philosophiques de Jacques Maritain et politiques du père Louis-Joseph Lebret.

Du premier, le PDC retient notamment la philosophie politique en tant que critique de l'individualisme extrême, du capitalisme et du marxisme dans son expression communiste ainsi que la promotion d'une économie corporative.

Cette influence de l'œuvre de J. Maritain remontait aux années 1930, lors d'un séjour en Europe de jeunes catholiques. Olivier Compagnon le narre ainsi :

---

[1] Où on évoquait, parmi les réformes urgentes : la réforme agraire et celles tendant à accroître la participation : « […] pour que dans les entreprises, organisations où le capital et le travail se rassemblent afin d'exécuter une activité économique, il y ait une vrai communauté entre les personnes des deux secteurs, faisant participer réellement le travailleur de l'activité commune. L'Église promeut cette participation pour qu'elle se fasse effective dans les utilités de l'entreprise, dans l'administration et gestion et dans la propriété de celle-ci. Le progrès et la croissance de l'entreprise est le mérite de ses deux composantes : le capital et le travail », *Un llamado de Angustia. El desarrollo de los pueblos*, 1992, Encíclica "Populorum Progressio", Pablo VI, 26 de marzo de 1967, (1967-1992), Santiago, Indiso, Editorial Salesiana, p. 12.

[2] Le concile Vatican II promulgue 16 documents, après quatre ans de débats, dont les plus influents dans le monde chrétien seront *Dei Verbum* sur la révélation, *Lumen Gentium* sur l'Église, *Sacrosanctum Concilium* sur la liturgie et *Gaudium et Spes* qui traite de l'Église dans le monde actuel. Ces textes feront figure de textes constitutionnels auxquels des décrets et déclarations s'ajouteront pour compléter la plus importante réforme de l'Église catholique au XXe siècle (voir à ce propos : Bernardino Piñera, 1966, *El Concilio; qué fue? Qué hizo?*, Santiago, San Pablo).

> « séjournant à Paris en février-mars 1934, ils [Eduardo Frei et Manuel Antonio Garretón] assistent à quelques cours de Maritain à l'Institut catholique : c'est dans ces circonstances qu'ils découvrent les premiers pans de l'œuvre du philosophe » (Compagnon 2003 : 92).

Puis, ils vont faire connaissance d'autres textes du philosophe, notamment *Humanisme intégral* et *Lettre sur l'Indépendance* (Thayer 1971).

Ce voyage, Garretón et Frei l'effectuent en tant que président de la Jeunesse catholique chilienne pour le premier, et président de l'Association nationale des étudiants catholiques du Chili (ANEC) pour le deuxième, afin de se rendre à Rome pour le Congrès ibero-américan d'universitaires catholiques (Gazmuri 2000). Cet engagement se couple avec leur préoccupation pour les problèmes économiques et sociaux du pays, par le biais de la doctrine sociale de l'Église, préoccupation qui fera entrer les jeunes de l'ANEC[1] dans l'arène politique de manière indépendante au Mouvement national de la jeunesse conservatrice[2] en formant la Phalange nationale en 1938, puis le parti Démocrate chrétien le 28 juillet 1957[3].

Dans ce cadre, les travaux de Jacques Maritain seront repris d'abord dans la doctrine du phalangisme puis de la Démocratie chrétienne par Jaime Castillo Velasco (Castillo Velasco 1988), l'une des principales figures de la pensée démocrate chrétienne au Chili. Cette pensée est aussi popularisée au moyen de leur revue *Politica y Espiritu* (née en 1945) afin de la diffuser auprès de leurs militants et du public chilien en général ainsi qu'en tant que sujet d'analyse et de réflexion permanente du mouvement[4].

Dans cet esprit également, les travaux de Louis Joseph Lebret, père dominicain, ont une importante influence sur la Phalange nationale et son devenir, tout comme sur le monde

[1] Créé en 1915 par le prêtre Julio Restat et dont l'objectif était de faire front à l'action de la Fédération d'étudiants de l'Université du Chili (FECH) née en 1907 comme un syndicat d'étudiants progressiste. L'ANEC voulait ainsi se situer comme un référent catholique face à la FECH, laïque.

[2] L'échiquier des partis politiques à l'époque au Chili se composait : à la droite, du Parti conservateur et du Parti libéral (qui fusionneront pour former le Parti national en 1966) ; au centre par le Parti radical et le Parti démocrate chrétien, et à la gauche les Partis communiste et socialiste. Cette offre politique est modifiée en raison des alliances politiques et des restructurations partisanes durant la décennie 1960. Pour une analyse en français voir : Marie-Nöelle Sarget, 1996, *Histoire du Chili : De la conquête à nos jours,* Paris, L'Harmattan.

[3] Celui-ci sera formé par la Phalange nationale, le Parti social chrétien (scission du Parti national en 1949), le Parti national chrétien et un groupe en provenance du travail agraire (*agrario laborismo*).

[4] Comme l'indique Olivier Compagnon : « Dans le premier numéro de *Politica y Espiritu*, Manuel Garreton est l'auteur d'un article programmatique qui montre la prégnance de l'inspiration maritainienne dans la ligne éditoriale. Dépeignant le versant du catholicisme auquel il estime appartenir, l'auteur écrit en effet : « cette tendance s'inscrit à la fois sur le plan intellectuel, sur le plan social et sur le plan politique. Dans le premier de ces ordres, elle s'inspire d'une pléiade de philosophes et d'écrivains français et d'autres nationalités, au premier rang desquels se situe Jacques Maritain ». Et un regard statistique sur la présence du philosophe dans la revue ne dément pas cette obédience maritainienne explicitement revendiqué. Entre 1945 et 1973, en effet, et en exceptant le volume de 1949 retraçant les polémiques ainsi que les deux numéros spécialement consacrés au philosophe en 1971 et 1973, pas moins de neuf textes du philosophe paraissent dans *Politica y Espiritu*, tandis que 32 articles lui sont directement consacrés » (Compagnon 2003, p. 238).

chrétien chilien, notamment chez ceux qui se proclament davantage de la doctrine sociale de l'Église catholique[1] et vont par la suite adhérer à la théologie de la libération[2].

En effet, le père Lebret prône un catholicisme actif sur les plans social et politique, validant ainsi les thèses des jeunes catholiques d'intervenir dans la vie politique chilienne puis de former le parti démocrate chrétien qui soutenait un modèle corporatiste. C'est dans cette perspective qu'ils soutiennent le maintien et la création d'organisations locales de participation citoyenne, puis qu'ils adhérent à un discours de déconcentration administrative et de régionalisation du pays tout en préservant un rôle de coordination de l'État.

Mais le père Lebret est le fondateur aussi d'une école, celle d'Économie et Humanisme, association fondée en 1941 et dont l'objectif était de générer une rencontre et un débat entre l'économie politique et la doctrine sociale de l'Église catholique. Par ailleurs, il s'agit d'une véritable école de pensée puisque, en plus de la publication de leur revue *Économie et Humanisme*, et ce depuis 1942, suit la création de leurs *Éditions ouvrières* et de toute une série de publications et de voyages du père Lebret notamment vers l'Amérique latine, au Brésil mais aussi à la CEPAL où il noue des contacts privilégiés (Pelletier 1996).

Celui-ci publiera notamment des protocoles d'enquête sur ce qu'il nomme la *sociologie religieuse* (Lebret 1955)[3] dont l'objectif était de dénombrer et de catégoriser certaines manifestations de la religion dans des terrains divers. Tel fut le cas de *l'Enquête rurale : l'analyse de la commune et du canton* (1951), son *Manuel de l'enquêteur* (1952) et *l'Enquête urbaine : l'analyse du quartier et de la ville* (1955), trois guides de l'enquête sociale pour deux des trois terrains privilégiés par le prêtre. Le troisième est celui de la religiosité des marins pêcheurs bretons dont il expose le cas dans son ouvrage *La France en transition : étapes d'une recherche* (1957).

Dans ces ouvrages, le père Lebret essaie de construire des grilles d'analyse pour étudier différents aspects de la vie des Français afin « d'en conclure aux besoins de tous ordres et aux possibilités d'y répondre » (Lebret 1951) tout comme pour évaluer les changements de comportements religieux dans l'hexagone à partir de l'observation directe du terrain et de l'engagement personnel, un aspect fondamental de sa méthode et plus largement de celle des

[1] Nous pouvons ainsi mentionner l'influence de Lebret sur l'action du père Alberto Hurtado, fondateur du « Foyer duChrist » (*Hogar de Cristo*), institution située à la périphérie de Santiago, notamment à côté du bidonville *Los Nogales*, créée en décembre 1944 afin de « donner un toit à tous ceux qui n'en ont pas » et dont l'action demeure. Sur cette influence, ainsi que celle de la théologie française et belge sur ces prêtres ouvriers chiliens, voir : María Clavero R., 2005, « Un punto de inflexión en la vida del padre Alberto Hurtado : Itinerario y balance de su viaje a Europa, de 1947 », *Teología y vida*, vol. XL VI, p. 291-320.

[2] Réflexion théologique progressiste sur les changements sociaux proposés dans le concile Vatican II.

[3] Ceci s'explique par sa trajectoire professionnelle d'ingénieur naval et son penchant pour la sociologie.

prêtres ouvriers très attachés à la nécessité de faire du terrain un moyen d'enquêtes réalisées auprès des populations et des territoires. Ces enquêteurs font un travail de collecte d'information et de construction de bases de données, une forme de travail qui va les caractériser mais aussi un des outils essentiels de la planification régionale ; une forme de travail qui avait été menée, nous nous en souvenons, par les sociologues de Chicago.
Cette forme de travail a été assimilée par quelques coopérants français qui arriveront au Chili à partir du milieu des années 1960 ; ce fut le cas de M. Marié dont nous exposerons l'expérience dans le chapitre 2.

L.-J. Lebret, dans ses ouvrages, s'essaie aussi à l'exercice d'évaluation des conditions matérielles du terrain d'observation. Il en est ainsi pour le canton et la municipalité dans son *Enquête rurale* où il sera question de l'équipement des unités locales et des conditions de vie de ceux qui y habitent. Cela est également le cas de son *Enquête urbaine* (1955) où seront analysées des unités urbaines, du quartier à l'agglomération, tout comme les structures intermédiaires en se focalisant sur les particularités du centre-ville.

> Caractérisés, dans la plupart des cas, par de grands immeubles, en général surpeuplés et par la concentration de la population plus importante dans ce secteur que dans le reste de la ville […] Les conditions résidentielles défectueuses de ce secteur […] entraînent, presque automatiquement le surpeuplement, les taudis conséquences qui feront l'objet d'une étude attentive (Lebret 1955 : 113).

Son analyse porte sur la raison d'être et la sécurité économique de l'agglomération. Dans ce sens, il était question de détecter leurs activités principales et de prévoir leur évolution. Il s'agissait d'étudier les entreprises-clés pour le développement économique de l'agglomération et de préciser les activités économiques susceptibles d'assurer la sécurité économique future de la ville et de sa région en fonction de sa situation, de ses équipements, de ses débouchés.
Certaines de ces études ont bénéficié, en outre, des outils et, plus largement, d'une collaboration technique avec l'Institut de science économique appliquée, dont les études et travaux s'inscrivaient dans les thématiques de recherche instaurées par F. Perroux.
Cependant, ces travaux s'étaient davantage concentrés sur le cas français et en général dans le cadre de pays développés ce qui poussera un certain nombre de chercheurs à s'intéresser et aller voir sur le terrain la situation de pays sous-développés. Ceci est confirmé par M. Marié :

> La capacité théorique à rendre compte des formes spécifiques de la ville du tiers-monde et des différentes morphologies sociales de ses quartiers dépendait de la mise en rapport préalable d'une problématique urbaine du sous-développement. Il existait bien à l'époque quelques travaux sur ces questions, dans les organismes internationaux, en France chez François Perroux et le Père Lebret (Économie et Humanisme). Mais l'apport considérable

> de réflexion que fournirent par la suite les économistes et les politologues sur la nature du sous-développement n'en était encore qu'à ses balbutiements (Marié 1989 : 44).

Les premières approches de la réalité des pays sous-développés, nous l'avons vu, remontent au milieu des années 1950 et aux débuts des années 1960. Ces expériences apporteront de riches informations aux chercheurs et aux personnes qui, dans différents domaines, s'intéressaient aux questions posées par la science régionale.

Cela sera le cas aussi des prêtres ouvriers, en France et en Amérique latine, dont le mot d'ordre pour l'action des catholiques dans la vie sociale et politique sera largement repris par les partis démocrates chrétiens naissants de la région, ceci étant le cas en particulier du Venezuela, de la Colombie et du Chili.

Dans cet esprit aussi, la Démocratie chrétienne chilienne promeut un discours destiné aux secteurs de la population situés dans les secteurs périphériques de la ville, notamment de Santiago, et qui seront le moteur des premières organisations de voisinage. Avec celles-ci la promotion d'une dynamique locale s'installe[1] mais sous le contrôle de l'État central en impulsant un processus de planification nationale, en intégrant, au moins de manière rhétorique, l'idée d'une cogestion et d'une participation des travailleurs dans les entreprises.

2) La Promotion populaire et la doctrine communautaire sous l'emprise de l'État

C'est dans cet esprit qu'est proposée la création de la Promotion populaire, qui prend ses fonctions en 1965. Cependant, d'une part, l'État devait prendre un rôle fondamental dans la promotion et la conduite des organisations coordonnées par cet organisme[2] et, d'autre part, les personnes qui vont intégrer ce dernier étaient liées au Parti démocrate chrétien, le parti gouvernant, soit parce qu'elles avaient travaillé pour la campagne présidentielle de Frei Montalva, notamment dans le « comité créatif », soit parce qu'elles étaient des militants de longue date. Mais il y avait encore un autre élément qui unissait ces personnes : le fait que

[1] Cette volonté de donner plus d'importance au *local* est en relation aussi avec le très bon score obtenu par la Démocratie chrétienne en 1963, lors des élections municipales, avec 22% des suffrages, résultat qui lui avait permis de dépasser le Parti radical, qui occupait jusqu'alors la position de « Parti du centre ». Ce score se confirme lors de l'élection présidentielle de 1964, où son candidat à la présidence, Eduardo Frei Montalva, arrive à la première magistrature du pays avec 55% des suffrages exprimés, et lors des élections municipales de 1971 où la Démocratie chrétienne obtient 26,21% des voix, confirmant sa position de première force politique du pays.

[2] Les partis politiques ont aussi développé un fort processus de cooptation de masse militante parmi ces organisations. Pendant la campagne présidentielle de 1964, le thème relatif aux *poblaciones* a occupé une place importante dans le discours des partis politiques, spécialement entre les partis du centre et de la gauche. Un exemple de cette situation est donné par la *Central Nationale de Pobladores* (CENAPO), organisme corporatif des *poblaciones*, l'un des premiers à représenter largement le secteur de *pobladores* (habitants des *poblaciones*, bidonvilles) et qui s'est inscrit activement dans la campagne présidentielle d'Eduardo Frei Montalva.

beaucoup d'entre elles participaient au Centre pour le Développement économique et social en Amérique latine (DESAL)[1].

En 1964, deux directeurs coordonnaient l'action de DESAL : Roger Vekemans et Ramón Venegas. Roger Vekemans, sociologue et prêtre jésuite de nationalité belge qui dirigeait le département d'« élaboration de modèles », est l'un des promoteurs des coopératives et syndicats libres et a une grande influence auprès de l'action de la Promotion populaire, tandis que Ramón Venegas, professeur à la Faculté d'Architecture de l'Université catholique, dirige celui de « Promotion et développement ».

C'est ce centre, comme nous l'avons dit, qui donne son fondement théorique à la Promotion Populaire à travers la théorie de la marginalité.

Des actions de promotion de la syndicalisation agricole se mettent en place (voir encadré *infra* Action corporative…) dans le cadre de la Réforme agraire entreprise par la Démocratie chrétienne. Celle-ci leur permettra, d'une part, de s'attaquer au problème de la marginalité, d'autre part, d'essayer de répondre aux demandes de participation et de développement rural tout en respectant leur projet idéologique.

La réforme agraire devait leur permettre de freiner l'exode des paysans vers les grandes villes. Le gouvernement, dans un document paru en 1966, s'alarmait des conséquences de ces migrations.

> Ces paysans qui arrivent à Santiago ou dans d'autres villes, pour se réfugier dans les *poblaciones callampas*, créent de sérieux problèmes. En général, il s'agit d'ouvriers sans compétence technique pour travailler dans l'industrie ou dans d'autres activités, formant un noyau de travailleurs inoccupés. Parce que le pays n'a pas affronté à temps le problème agraire, il a déplacé la misère de la campagne vers les bidonvilles marginaux de la ville (Services de la Présidence 1966 : 14)

Par ailleurs, cette réforme faisait partie intégrante de leur vision de développement communautaire et, dans ce sens, elle était aussi dans le programme des politiques promues par l'Alliance pour le Progrès.

En 1962, le comité des neuf[2] de l'Alliance pour le Progrès, au moment de faire son évaluation sur le développement économique et social du Chili, affirmait que : « le comité est convaincu que, pour arriver à une croissance économique satisfaisante et bien équilibrée, le Chili doit adopter d'importantes mesures qui puissent corriger l'extrême inégalité dans le système de

[1] Ces personnes ont été appelées par Sergio Ossa Pretot qui sera le responsable de l'organisation du Conseil de la Promotion populaire et qui va appeler, entre autres, des gens comme Hernán Poblete et Benjamin Maluenda militants démocrates chrétiens et travaillant au DESAL. D'autres, comme le père Veckemans, travailleront étroitement avec la Promotion populaire.

[2] Alianza por le Progreso, *Evaluación del Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social de Chile*, Presentado al Gobierno de Chile por comité ad hoc, Comité de los nueve. Washington, octubre 1962. Parmi les membres de ce comité des « sages », siège Raúl Sáez qui sera,à partir de 1964, vice-président de la CORFO.

propriété et d'exploitation de la terre » (Alianza para el Progreso 1962 : 20). Ce comité critiquera aussi la législation mise en œuvre par le gouvernement chilien du conservateur Jorge Alessandri (Loi n° 15.020 de 1962) considérée comme insatisfaisante.

Dans cette perspective, la Démocratie chrétienne proposera une réforme agraire qu'elle envisageait comme :

> « Un processus de redistribution massive de la propriété de la terre et de l'eau et une modification du régime de sa détention, au bénéfice de ceux qui la travaillent accompagnés d'une politique intégrale d'assistance, d'éducation et d'impulsion de la population paysanne [….] la propriété et gestion de la terre doivent appartenir à ceux qui personnellement la travaillent[1] [….] La Démocratie chrétienne propose deux formes ou moyens pour que le paysan soit le propriétaire de la terre qu'il travaille : la propriété agricole familial et la propriété communautaire » (Garrido Rojas 1988 : 39).

Le gouvernement de Frei Montalva une fois installé, est votée la loi n°16.640 du 28 juillet 1967[2], nommée Loi de réforme agraire. Celle-ci établit les formes de propriété comme celles de détention et de gestion de la terre, notamment sous la forme de la propriété individuelle (unité agricole familiale), l'objectif étant d'arriver à un nombre de cent mille familles propriétaires et, exceptionnellement, cette loi permettait aussi à des copropriétaires ou aux coopératives paysannes de devenir propriétaires. Cette dernière forme de propriété de la terre était définie ainsi :

> « Appartient en commun à tous ceux qui la travaillent personnellement, ou à une coopérative formée par ceux-ci, constituant une communauté humaine et économique. Chaque membre contribue par son effort personnel au travail commun et participe du produit qu'il peut obtenir selon la nature et l'apport de son travail » (Garrido Rojas 1988 : 43)[3].

Nous voyons que, dans cette définition, la notion de communauté est utilisée pour mettre en rapport la portée économique d'un groupe humain, la coopérative, ainsi que les propriétés sociales de ceux qui s'investissent dans ce travail, ouvriers agricoles. Ce sont ces liens, économiques et humains, qui permettraient à ce type de structure d'intégrer pleinement la vie sociale et économique et donc de participer. Un élément de cette participation était celui de la propriété de la terre.

Entre 1964 et 1967, avant que la Loi de Réforme agraire soit votée, le gouvernement démocrate chrétien avait modifié l'article n°10 de la Constitution politique relatif aux droits

[1] La devise de la « terre pour ceux qui la travaillent » avait été forgée par le Parti socialiste du Chili dans les années 1930, notamment par un de ses leaders, Marmaduke Grove.

[2] Entre 1964 et jusque là, c'est la loi n° 15. 020 qui est appliquée.

[3] Cette loi, dans son art. 66, définira d'ailleurs d'autres formes collectives de détention de la terre comme l'*asentamiento* (emplacement) « L'emplacement est la forme transitoire de l'organisation sociale et économique des paysans, dans laquelle ceux-ci exploitent les terres expropriées par la Corporation de la Réforme agraire, pendant la période qui va de la prise de possession matérielle jusqu'à ce que les terres puissent leur être destinées […] » (*in* Garrido Rojas 1988, p. 43.

de la propriété au Chili[1]. C'est cette loi qui va lui permettre, au moyen de l'action de la Corporation de la Réforme agraire (CORA) créée en 1962 par la loi 15.020, d'établir le système d'indemnisations nécessaire à la mise en pratique des expropriations.

Pour sa part, la loi de Réforme agraire établira les conditions et caractéristiques d'expropriations[2]. L'exposé des motifs de cette loi établissait[3] parmi les objectifs principaux de celle-ci : l'accession des paysans à la propriété de la terre qu'ils travaillent, l'amélioration de la productivité agricole à tous ces niveaux, la réforme du système d'emploi et d'utilisation des eaux, la restructuration des organismes publics en rapport avec l'agriculture et la promotion des paysans et de leurs familles afin de réussir leur intégration dans la vie sociale, culturelle, civique et politique de la nation.

Ce contexte de mise en place d'espaces de participation sociale et économique facilitera aussi un discours favorable à la participation des travailleurs au sein des entreprises en ayant comme précédent l'expérience autogestionnaire yougoslave.

Ce modèle prônait, dans ses grandes lignes, la suppression totale de toute distinction entre dirigeants et dirigés et l'affirmation de la capacité des hommes à s'organiser collectivement (Parti démocrate chrétien 1989). Cette conception comportait un système politique qui devait supprimer les disfonctionnements du système économique, avec une nouvelle conception du travail et des libertés individuelles face au pouvoir étatique.

L'entreprise autogérée devait s'articuler avec d'autres sphères de la vie sociale, groupes intermédiaires et niveaux infranationaux.

D'un point de vue économique, l'entreprise autogérée prônait un équilibre entre la planification sociale et les lois du marché. Avec le terme « planification sociale », on entend une planification participative, à la différence de la planification étatique, centralisée et autoritaire.

Elle comportait donc la décentralisation dans la prise de décision en impliquant les travailleurs. Ce discours autogestionnaire a mobilisé des termes tels que le contrôle, la responsabilité, la participation et la démocratie[4].

Le thème de l'autogestion avait été repris par le Parti démocrate chrétien et par le Parti socialiste. Pour le premier, l'autogestion constituait (et constitue) même une partie

[1] Par la promulgation de la loi n°16.615 du 18 janvier 1967.

[2] Dont le cadre général est celui qui établissait que personne ne pouvait détenir plus de 80 hectares cultivables de la vallée de Maipo (zone possédant les terrains les plus propices à l'exploitation agricole) ou équivalents pour d'autres zones du pays. L'excédent devait être exproprié et redistribué

[3] Les lois n°16.615 et n°16.640 seront abrogées pendant la dictature militaire.

[4] Nous y reviendrons plus en détail dans le premier chapitre de la deuxième partie.

fondamentale de sa doctrine (ICHEH 1986). Ainsi son cinquième principe énonce : « le Parti démocrate chrétien défend la stabilité des emplois et la participation croissante des travailleurs dans les bénéfices, gestion et propriété des entreprises » (Ruiz-Esquide 1999 : 29). Cependant, sa mise en place n'est pas à l'ordre du jour durant l'administration démocrate chrétienne mais le discours relatif à cette autogestion alimentera le débat public jusque l'accession du socialiste Salvador Allende[1], celle-ci faisant partie de l'action gouvernementale de celui-ci.

Dans un sens large, le thème de la participation politique sera utilisé pour valider les thèses que la Démocratie chrétienne s'était appropriée à partir de la doctrine sociale de l'Église catholique.

En effet, le thème de la participation viendra conforter la pensée et l'action sociale du Mouvement phalangiste le poussant à un discours de plus en plus offensif et d'opposition à l'intérieur même du Parti conservateur (dont le mouvement faisait partie). Il proposait que seul un changement profond dans l'organisation de l'État chilien pouvait donner une réponse définitive et satisfaisante aux divers problèmes économiques et sociaux du pays.

C'est dans cet esprit que la Phalange va promouvoir le concept de « corporation », qu'elle entendait comme : « une organisation sociale sur la base des 'ordres ou professions' » et dont le but final était de « supprimer la lutte des classes en reconstruisant le lien organique qui pourra unir plus intimement l'individu à l'État » (Philippi 1934 : 13-14). Sauf que ce corpus idéel, une fois la Démocratie chrétienne au pouvoir, devra être métamorphosée. Cette métamorphose était nécessaire car cette transformation, que le parti prônait pourtant, était incompatible avec leur maintien au pouvoir. Si le pouvoir était véritablement transmis à des corporations, censées représenter les « bases de la société », que deviendrait-il des élites politiques ? Une réelle politique dans le sens du développement des corporations devait donc être contrôlée par l'État central, comme cela avait été la « tradition » de celui-ci vis-à-vis des mouvements de la société civile organisée (Salazar, Pinto 1999ab).

Dans ce sens, et parallèlement à ces actions de promotion des corporations, coopératives et syndicats, le gouvernement Frei Montalva fait voter des réformes constitutionnelles qui vont limiter le rôle du Congrès, en augmentant ainsi le pouvoir du Président de la République, notamment en matière fiscale et salariale (Valenzuela 1989), ce qui ne fera qu'augmenter son influence vis-à-vis des organisations de bases.

[1] Dont l'expérience sera analysée dans la deuxième partie de cette thèse.

Selon la doctrine du parti, ces corporations devaient s'appuyer directement sur les organisations de base qui étaient en train de naître dans les *poblaciones*. C'est en s'appuyant sur cette prémisse que le PDC construit sa proposition la plus populaire et la plus controversée à la fois, celle de la création de la *Promotion populaire*.

À ce sujet, Joan Garcés, conseiller politique de Salvador Allende, écrivait en 1972 :

> « Au Chili, l'un des programmes qui a impliqué le plus d'investissement du Gouvernement Démocrate chrétien a été celui de la Promotion populaire. Il proposait comme objectif de mobiliser la conscience communautaire des secteurs marginalisés de la société afin qu'ils prennent en mains, avec le soutien subsidiaire de l'État promoteur, la solution à ses problèmes matériels au niveau des communes » (Garcés 1972 : 270).

Ceci devait avoir lieu au moyen de la construction des locaux de voisinage, la dotation d'eau potable, l'installation des lignes et des téléphones publics, la formation des dirigeants populaires, etc. Le nouveau gouvernement a, en effet, mis en place son « programme coopératif » en créant la « Commission Nationale Coordinatrice de Coopératives », dépendante de la Promotion Populaire, afin de coordonner les diverses coopératives promues pendant l'administration Frei Montalva.

Action corporative du gouvernement Frei Montalva

Un bilan des trois premières années de cette administration (la moitié de la période présidentielle) faisait état de l'existence, au niveau national, de 700 coopératives d'habitation, 17 coopératives électriques, 117 coopératives d'eau potable, 15 coopératives de commercialisation des produits agricoles, 16 coopératives minières[1]. En même temps, au cours de l'année 1967 ont été créées 2.539 organisations de base. Les cours de formation technique avaient été fréquentés par 70.786 personnes inscrites. Parallèlement, les cours d'éducation civique ont été suivis par 54.142 personnes en 1965, 197.170 en 1966 et 161.874 en 1967 (Garcés 1972 : 270).

En avril 1967, sera publiée la loi n°16.625 qui établit le droit de se syndiquer pour les travailleurs agricoles. Entre 1953 et 1970, le nombre des syndicats agricoles ainsi que celui de leurs syndiqués augmente radicalement. Il passe de 15 syndicats avec un total de 1042 syndiqués, en 1953, à 488 syndicats avec 127.688 syndiqués en 1970.

Cette formation s'effectue aussi auprès des paysans, dans le cadre du Programme de promotion sociale du gouvernement (Frei Montalva 1970) et elle sera octroyée principalement par la Corporation de la Réforme agraire (CORA) et l'Institut de développement agricole (INDAP) en collaboration avec le Service de l'Agriculture et de l'Élevage (SAG), l'Institut de Formation et de Recherches sur la Réforme agraire (ICIRA), l'Institut National de Formation (INACAP), le ministère de l'Éducation, les Universités e l'Institut d'Éducation Rural (IER) (ICIRA 1970).

En 1970, la formation donnée par l'INDAP[2] était destinée aux organisations syndicales, aux organisations coopératives, aux comités de petits agriculteurs et aux organisations féminines.

Pour sa part, celle octroyée par CORA se penchait sur l'éducation élémentaire, avec notamment des cours d'alphabétisation[1], mais aussi sur la formation technique et la gestion d'entreprise.

[1] Pour une population totale qui, à l'époque, atteignait 7.374.115 habitants.

[2] Le programme de formation coopérative et syndicale d'INDAP avait accueilli 28.402 participants pour la période 1966-1970, dont 8.783 ont été dirigeants syndicaux.

Par ailleurs, des cours de formation concernant les techniques relatives à l'agriculture, à l'élevage et à la gestion des fermes étaient donné par CORA, en collaboration avec l'INACAP et le SAG[2], ainsi qu'une formation continue octroyée par l'IER auprès de 3.000 paysans par an (et financée par l'État à hauteur d'environ 50%).

À côté de ces actions matérielles, il fallait aussi donner à ces organisations de base une légitimité juridique. C'est pour cette raison que, dès 1963, le sénateur démocrate chrétien Rodomiro Tomic[3] avait proposé la reconnaissance juridique de ces organisations tout comme l'expropriation des propriétaires des terrains urbains occupés par ces *pobladores* (Garcés 2002 : 323).

Cette proposition n'avait pu aboutir mais, dès 1964, sous la présidence démocrate chrétienne, le nouveau gouvernement, comme il l'avait promis dans son programme, va mettre en place un vaste programme coopératif et de promotion sociale.

Ce programme avait été rendu public lors de différents événements, dont deux sont particulièrement pertinents pour notre étude. Le premier est un *Congrès de Planification régionale* qui se tient, en 1963, à Conception - la deuxième ville la plus peuplée après Santiago - réunissant 600 professionnels et techniciens du domaine de l'économie principalement. Le deuxième événement a été le *Congrès régional paysan*, célébré à Temuco, ville située au sud du Chili et peuplée d'une grande majorité d'indigènes, au cours duquel le candidat présidentiel confirmera son engagement vis-à-vis de la Réforme agraire et du besoin d'augmenter la production agricole du pays.

Finalement, en 1968, et après plus de trois ans de débats et négociations, le gouvernement réussissait à faire voter la loi n°16.880 de *Juntas de vecinos* (comités de quartier), afin de légaliser des organisations nommées « comités », qui existaient depuis 1952, et deviendront « comités de quartier », en 1964. La promulgation de cette loi a rendu visible l'action du Conseil national de la Promotion populaire, agissant depuis 1964 et dépendant directement de la Présidence de la République, en tant qu'organisme d'État pouvant coordonner l'intégration des secteurs marginaux, même si sa création légale n'a pas été approuvée par le parlement[4].

---

[1] En 1970, les programmes d'alphabétisation avaient bénéficié à 35.000 mille paysans (sur un total de 443.457 analphabètes du secteur rural), 60% du total national.

[2] Pour 5.000 paysans (d'un total de 20.000).

[3] L'une des figures importantes du PDC, qui sera le candidat de son parti à la Présidence de la République, en 1970.

[4] En effet, le Parti communiste avait argumenté son refus en signalant que cette autonomie de la Promotion populaire allait réduire les attributions municipales. Le Parti radical et le Parti national, pour leur part, critiqueront cette ingérence de l'État ; le Parti socialiste, quant à lui, a qualifié le projet d'« instrument fasciste ». En définitive, ils craignaient que cet organisme soit un instrument du pouvoir à des fins de prosélytisme gouvernemental.

Le travail mené par cet organisme étatique sera non seulement coordonné par DESAL (et ceci jusqu'en 1969, année où DESAL disparaîtra) mais aussi par la Fondation Ford, notamment dans leur travail de planification urbaine.

Avant de nous pencher sur ces réseaux de collaboration institutionnelle, dans le deuxième chapitre, nous analyserons les conditions de ladite collaboration, dans ce qui est du ressort des relations internationales.

3) Le Chili : un laboratoire des luttes d'influences

Quelques mois avant l'élection présidentielle chilienne, le Général de Gaulle réalisa un voyage (le seul) en Amérique latine, séjournant au Chili entre le 29 septembre et le 3 octobre 1964[1]. Dans le programme de cette visite, deux activités nous intéressent particulièrement ici.

La première correspond à la rencontre entre de Gaulle et Frei Montalva le 1er octobre. Même si, à l'époque, Frei était seulement candidat à la présidence - il ne sera élu qu'en novembre - il était vu par les services diplomatiques français comme ayant de fortes chances d'emporter l'élection, tout comme étant un candidat proche des idées défendues par de Gaulle dans l'Hexagone[2]. Cette « bonne impression » à propos du candidat sera confortée par la rencontre entre les deux hommes comme en témoigne le compte rendu de la visite.

> Plus substantielle [que le rendez-vous avec Alessandri (Président de la République en poste)] est à coup sûr la conversation en tête à tête de cinquante minutes du Général de Gaulle avec M. Eduardo Frei. Ce dernier, selon ses confidences à la presse, aurait porté intérêt à certaines idées françaises en matière de politique internationale, concernant notamment la troisième force, et dans le domaine institutionnel, la procédure de référendum[3]. De plus, le Président élu m'a indiqué qu'il avait montré quel prix il attachait à une contribution française à la réalisation de projets spécifiques […] et à la coopération de nos experts pour la formation des cadres[4].

Comme le signale cet extrait, cette rencontre a porté également sur des thèmes relatifs à la coopération technique entre les deux pays, qui remontait aux années 1950 mais à laquelle le voyage du général donne un nouvel élan. C'est ce que montre un document intitulé « Suggestions pour l'élargissement de la coopération technique » (Chili, Paris, le 21 juillet 1964). Celui-ci prévoyait de poursuivre la formation technique en France sous la forme de bourses ainsi que l'extension des opérations en cours dans les domaines de l'agriculture et

[1] Auparavant, il avait visité le Venezuela (21-22 septembre), la Colombie (22-24), l'Équateur (24-25), le Pérou (25-28), la Bolivie (28) puis l'Argentine (3-5 octobre), l'Uruguay (8-10) et le Brésil (13-15).

[2] Les gouvernants respectifs partageaient une vision du monde qui se situait entre les deux blocs de l'époque, le communisme soviétique et le capitalisme nord-américain, en offrant une troisième voie sous le projet de « Révolution dans la liberté » chilien et de « Révolution par la loi » du MRP français.

[3] Qu'il essaya, comme nous l'avons vu, de mettre en place sans y réussir.

[4] Compte rendu, Inventaire de la série B Amérique 1964, Sous-série : Voyage du Général de Gaulle en Amérique du Sud, archives MAE.

d'inventaire des ressources naturelles, tout en proposant des opérations nouvelles dans d'autres domaines, dont celui de la Planification, notamment par le biais d'une collaboration avec le service de Planification de la Corporation des Travaux publics et de l'Industrie (CORFO) pour l'étude des plans sectoriels.

Ce programme de coopération est suivi de l'octroi d'un crédit accordé en 1961 par la France au Chili, en raison des besoins de reconstruction du pays à la suite du tremblement de terre de 1960, mais dont les fonds ne seront utilisés qu'à partir de 1964. Cette coopération est aussi le sujet d'une correspondance entre les deux hommes[1] dans un effort global de maintenir et d'accroître les bonnes relations entre les deux pays en y activant, par exemple, une commission mixte franco-chilienne, créée en 1962 et dont l'objectif était de faire l'évaluation de ladite coopération mais aussi de renforcer les liens entre les deux pays : « c'est parce que nous voulons les renforcer [nos liens] encore que nous attachons tant d'importance à la commission mixte, créée à l'occasion de cette visite, et à la régularité de ses réunions »[2].
Mais cette relation s'explique également par les rapports maintenus entre les deux pays depuis les années 1940, comme l'attestent les documents conservés aux archives du ministère des Affaires étrangères (MAE) français. Ces relations nous parlent, d'une part, des tentatives de domination économique et culturelle de la France sur le Chili et, d'autre part, des dynamiques de « mythification » d'agents de l'État auxquelles certains documents officiels peuvent se livrer tout comme les propres acteurs qui incarnent ces événements.
Ainsi, dès les années 1940, nous avons retrouvé des documents qui montrent ce désir de la France de se constituer en référent d'un pays comme le Chili, afin d'avoir une influence qui pourrait se montrer productive sur les plans économiques (notamment sous la forme d'échanges commerciaux) comme politiques, au sein de la communauté internationale, avec l'objectif de peser sur la balance au moment de prendre des décisions stratégiques pour la France, mais aussi concernant son évolution politique interne. Tel était le constat français :

> […] la France et le Chili sont les deux pays dont les délégations de l'ONU ont adopté à l'égard des questions importantes (veto, question espagnole) une attitude identique. Cet accord s'explique en grande partie par un certain parallélisme dans le jeu des partis au pouvoir de part et d'autre. Le Chili, qui, géographiquement, est séparé de la France par un océan, la moitié d'un continent et la Cordillère des Andes, demeure cependant, par de

[1] Télégramme de Charles de Gaulle à Eduardo Frei, Paris, le 6 avril 1966 ; Lettre de Charles de Gaulle à Eduardo Frei, Paris, le 6 avril 1966 ; Lettre d'Eduardo Frei au Général de Gaulle, Santiago, le 21 février 1968 ; Télégramme de Frei à De Gaulle, 12 avril 1965.
[2] Le travail de cette commission, créée donc en 1962 et non en 1964 comme le dit cette note, commencera à partir de 1966.

> nombreux aspects de ses aspirations et de son évolution politique et sociale, un des pays de l'Amérique latine les plus proches de la France[1].

Cette influence est maintenue au moyen des visites officielles, des bourses d'étude et par l'action des coopérants français, sur le plan culturel d'abord, pour ensuite s'étendre, de manière embryonnaire encore, aux domaines scientifiques et techniques, tout en voulant préserver « la culture française » chez les expatriés.

> Nous ne saurions envoyer des émigrants français au Chili, notre population n'étant pas assez nombreuse, mais il serait désirable que la venue de techniciens bien choisis renforce les groupes français et les groupes chiliens-français, éléments si importants de notre influence. C'est en grande partie à eux, à leur action que sont venue étayer professeurs et collèges, que nous devons le maintien de cette francophilie si répandue dans tout le pays et qui frappe, dès leur arrivée, tous les voyageurs. En leur apportant l'appoint de nouveaux compatriotes, en allant les voir plus souvent, en leur envoyant conférenciers et livres, nous les encouragerons et nous les préserverons plus longtemps de l'absorption par leur pays d'adoption[2].

En effet, la relation diplomatique entre les deux pays a d'abord était marquée par une coopération en termes culturels et artistiques[3] avec notamment un rôle très important attribué à la création et développement des écoles de l'« Alliance française » dans le pays de manière à faire de l'élite chilienne une élite francophone. Une coopération - quoique plus rare - est aussi développée en termes de connaissances médicales dans cette période et toujours dans l'esprit de conserver une influence politique et économique.

Cet objectif perdure les décennies suivantes. En effet, les services diplomatiques français connaissaient pertinemment les bénéfices qu'ils pouvaient tirer d'une telle coopération.

> La coopération (euphémisme pour désigner l'assistance) a pour but avoué d'aider le pays assisté. Elle a aussi pour but collatéral - mais sur celui-ci on met la pédale sourde - d'aider le pays assistant (faire connaître sa langue, sa civilisation, ses techniques, ses industries et par ses différents biais, lui assurer une influence politique, et des profils commerciaux)[4].

---

[1] France-Chili, Septembre 1944-Janvier 1954, Document B-66-2 : « État des relations entre la France et le Chili ». On pouvait y lire aussi : « Les relations franco-chiliennes traversent une phase particulièrement cordiale. Y ont contribué ces dernières années : le jugement politique du nouvel Ambassadeur qui […] a su déterminer le Gouvernement chilien à reconnaître en temps utile le Gouvernement provisoire de la République ; les initiatives particulières au Chili de son Comité de la France combattante pour maintenir durant la Guerre la présence française et développer notre influence culturelle (les écoles de l'Alliance française y sont particulièrement importantes). L'élévation des légations respectives au rang d'Ambassades et l'attention spéciale apporté par le ministère des Affaires Étrangères pour assurer à nos activités au Chili une coordination diplomatique de qualité.

[2] Robert de Dampierre, Ambassadeur de France au Chili à Monsieur le ministre des Affaires étrangères, Santiago, le 24 décembre 1946.

[3] Comme le dit une note de l'Ambassade : « La culture française intéresse presque tous les milieux chiliens […] c'est notre philosophie du 18e siècle qui attire les classes moyennes radicales ou socialistes. Quant au Peuple, la France révolutionnaire exerce toujours sur lui une réelle attraction, les accents de la Marseillaise retentissent souvent dans ces manifestations […] Les milieux littéraires, artistiques, scientifiques, médicaux seront toujours intéressés par ce qui se fait en France dans le domaine qui leur est propre » (Note de l'Ambassade, Politique étrangère : soutien du Chili à la France, archives MAE, Série Amérique 1944-1952).

[4] Note à l'attention de M. Jurgensen, septembre 1966. Objet : coopération bilatérale. « La question de la remise d'information par notre Ambassade à Santiago au représentant du programme de développement des Nations Unies ».

D'après nos archives, les relations entre les deux pays durant les années 1940 et 1950 ont été circonscrites davantage aux échanges culturels, artistiques et commerciaux qu'à ceux portant sur les domaines scientifiques et techniques. En effet, un accord culturel franco-chilien avait été signé en novembre 1955, tandis qu'un accord portant sur la coopération technique n'interviendra qu'en septembre 1962 pour n'être appliqué qu'en 1964, année à laquelle commence à être utilisé le crédit accordé par la France en 1961.

Signature de l'accord de coopération technique et scientifique entre la France et le Chili[1]
Santiago du Chili, 14 septembre 1962

Article 1. « Le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République du Chili décident d'organiser la coopération technique et scientifique entre les deux États dans des domaines et selon des modalités qui seront ultérieurement définis par le moyen d'arrangements complémentaires, en application du présent accord qui lui servira de base ».

Article 2. « Cette coopération s'accomplit sur la base du financement commun et peut être mise en œuvre par :

a) La mise à la disposition de l'autre partie d'experts, de chercheurs et de techniciens chargés :
- soit de participer à des études,
- soit de collaborer à la formation du personnel scientifique et technique,
- soit de fournir une aide technique sur des problèmes particuliers,
- soit de contribuer à l'étude de projets réalisés dans le cadre d'organismes internationaux et choisis d'un commun accord entre les deux gouvernements.

b) La participation à des cycles d'études, à des programmes de formation professionnelle, à des démonstrations, des groupes de travail d'experts, de chercheurs et de techniciens et des activités connexes à celles qui viennent d'être énumérées.

c) L'organisation de stages d'études ou de perfectionnement, et l'octroi de bourses.

d) L'échange de documentation, l'organisation de conférences, la présentation de films ou de tous moyens de diffusion d'informations techniques et scientifiques.

e) La fourniture de toute autre forme de coopération technique dont les parties seront convenues.

Article 3. « Le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République du Chili étudient et arrêtent chaque année, compte tenu des résultats déjà obtenus, le programme de l'année suivante. Ce programme peut être modifié d'un commun accord en cours d'année ».

Article 4. « Les experts, ingénieurs, instructeurs et autres techniciens français envoyés au Chili (en application du présent accord et des arrangements complémentaires prévus à l'article 1 ci-dessus) sont placés pendant leurs séjour sur le territoire de cet État, sous le régime suivant :

a) Le gouvernement du Chili exonère de tout droit de douane ou autres taxes […] les meubles et effets personnels introduits pas les experts […]

b) Le gouvernement du Chili applique aux experts, ingénieurs, instructeurs et autres techniciens français et aux membres de leurs familles, à leurs biens, fonds et salaires, les dispositions dont bénéficient les experts de l'Organisation des Nations Unies et des Institutions qui en dépendent ».

Article 5. « Au cas où, conformément aux arrangements mentionnés à l'Article I le Gouvernement de la République française fournirait au Gouvernement du Chili ou à des collectivités ou organismes désignés d'un commun accord, des machines, instruments ou

[1] Signataires : M. Bernard Dufournier, pour le gouvernement de la République française et M. Carlos Martinez Sotomayor, pour le gouvernement de la République du Chili.

équipements, le Gouvernement du Chili autorise l'entrée de ces fournitures en les exemptant de droits de douane et d'autres changes, prohibitions et restrictions à l'importation ainsi que toute espèce de charges fiscales ».
Article 6. « Chacune des parties contractantes désigne les techniciens qui collaboreront avec les experts envoyés par l'autre partie aux fins prévues à l'Article II. Lesdits experts, dans l'accomplissement de leur mission, fourniront aux techniciens désignés par l'État qui reçoit l'assistance toutes sortes d'informations sur les méthodes, les techniques et les pratiques appliquées dans leur domaine respectif, comme sur les principes sur lesquels se fondent ces méthodes ».
Article 7. « L'autorité auprès de laquelle sont détachés les experts, chercheurs ou techniciens prend les dispositions nécessaires pour réunir les moyens de travail, de transport, de secrétariat, d'équipement, de main-d'œuvre, etc. dont ceux-ci peuvent avoir besoin dans l'exécution de leur mission ».
Article 8. « Le texte des arrangements complémentaires prévus à l'article I détermine dans chaque cas, la répartition des frais et charges découlant de leur exécution. Il comporte également une clause relative à leur durée.
Article 9. « Chacune des parties contractantes notifiera à l'autre l'accomplissement des procédures requises par sa Constitution pour la mise en vigueur du présent accord. Celui-ci prendra effet à la date de la dernière de ces notifications ».
Article 10. « La dénonciation du présent accord peut être faite à tout moment par chacun des deux Gouvernements. Elle pendra effet soixante jour après sa notification ».

Cet accord permet d'encadrer un certain nombre de missions techniques (enseignement technique) de courte durée (un mois), qui avaient débuté en 1961 avec la programmation des conférences sur « la Planification économique » dispensés par François Le Guay à l'École d'Ingénieurs de l'Université du Chili à Santiago. Ces conférences portaient sur des études pour l'adoption du plan car, en même temps, la CORFO rencontrait des problèmes dans la mise en pratique de son premier plan.

Ces premières rencontres, même circonscrites au domaine universitaire, facilitent la demande pour une coopération en Planification économique de la part de la CORFO. Les services diplomatiques français qualifieront cette demande d'« officieuse », émanant de la CORFO pour l'envoi d'un économiste français en vue de superviser le plan décennal[1] établi au départ pour la période 1960-1970.
Dans ce sens, l'élection présidentielle de Frei Montalva ainsi que le voyage au Chili du Général de Gaulle ont permis effectivement de mettre en pratique des accords et des moyens préexistants, sans pour autant être à l'origine d'une telle coopération, comme le laissent supposer certains documents auxquels nous avons eu accès et, surtout, les récits mêmes des acteurs qui incarnent la mémoire institutionnelle de cette époque. Nous avons ainsi entendu souvent une reconstitution des faits qui situe la figure de de Gaulle à une place de choix. Pour

[1] Annexe : Chili 1962, « Coopération technique à caractère économique, Misions d'experts », Archives MAE.

les coopérants français, c'est le voyage de de Gaulle en Amérique latine qui marque pour eux le début des échanges.

> Notre départ là-bas avait suivi sans doute la tournée du Général de Gaulle en Amérique latine, après cette tournée le gouvernement français était tout disposé à exporter toute sorte de choses (Entretien avec Philippe Madinier, Paris, 26 avril 2007).

> Si on remonte vraiment à la source : le Général de Gaulle avait été très mécontent de l'attitude du gouvernement nord-américain dans l'affaire de la guerre d'Algérie […] alors quand cette guerre s'est terminé, il s'est dit : « je vais aller embêter les nord américains sur leur terre, en Amérique latine, et il a fait un voyage, il est allé en bateau, il a fait un voyage qui a dûré un mois ou deux » […] (Entretien avec Jean Boulogne, Paris, 26 avril 2007).

> Tout ça est lié aussi je crois à un voyage que de Gaulle avait dû faire en Amérique du sud et, en fait, le parti politique au pouvoir et de Gaulle étaient assez favorables à l'avènement d'Eduardo Frei à la présidence de la République et donc il y avait une volonté réciproque de faire quelque chose en coopération, et comme il n'y avait pas de Commissariat au Plan analogue au Chili, d'où la création du Bureau de Planification nationale, ODEPLAN (Entretien avec Jean Houot, Paris, 8 octobre 2007).

Ce type de récits, recréés par les institutions et les hommes qui les composent, nous a conduit a être davantage prudente sur le rôle de certains acteurs, présentés comme des « précurseurs », dont l'action aurait été « déterminante » pour le devenir du processus. En effet, un constat préalable incite à mettre en doute la pertinence de cette focale quasi exclusive sur les deux dirigeants : la faible distance entre le récit de l'histoire diplomatique et celui des acteurs. Nous constatons une certaine homogénéité des points de vue, même si certains émettent quelques réserves.

> Alors à quel moment cela s'est exactement décidé et comment cela s'est négocié, je ne sais pas. Est-ce avec le voyage de de Gaulle ou en marge ? De toute façon, il y avait assez de liaisons entre l'équipe de Frei et la France et le modèle de Planification démocratique […]» (Entretien avec Philippe Pommier, Paris, 18 avril 2007).

En effet, des liens forts existaient entre l'équipe d'E. Frei Montalva et l'Hexagone. Outre des références intellectuelles comme Jacques Maritain, des personnes proches du courant démocrate chrétien ont rendue cette coopération possible. Cela a été le cas, par exemple, de la première secrétaire de l'Ambassade française au Chili, Elizabeth de Miribel, qui avait été la secrétaire du Général de Gaulle à Londres. Son passage à l'Ambassade a marqué une volonté qui s'était exprimé lors des premières visites des techniciens français au Chili[1] et se traduisit plus tard par les accords de coopération entre la France et le Chili.

[1] Ce fut le cas de la visite d'Henri Aujac en 1964 au Chili. Directeur du Bureau de la Prévision économique. Filiale de la Caisse des Dépôts, ce bureau était chargé, par le gouvernement français, d'aider le Commissariat Général au Plan sur les questions de la Prévision et de travailler sur des notions de nomenclature fine pour les entreprises en particulier. Dans le cadre de ce savoir, Aujac a été amené à se rendre au Chili. Par la suite, comme nous le verrons, le Commissariat Général au Plan deviendra l'un des interlocuteurs principaux face aux organismes chiliens en matière de coopération technique.

Notre approche se concentrera donc sur les différents acteurs qui participeront à cette coopération.

Par ailleurs, et en relation avec la nature de cette relation franco-chilienne - coopération ou assistance ? - malgré le fait que les archives parlent (en off) d'une assistance, les faits semblent montrer qu'il s'agissait bien d'une coopération.

En effet, la première notion renvoie davantage à un rapport de domination-dominé. L'assistance impliquerait une domination de la part de celui qui la donne et de dépendance de celui qui la reçoit, tandis que la coopération se centrerait sur des relations entre égaux, pouvant donner lieu à la collaboration : « coopération veut dire collaboration (*cum laboratore :* travailler avec) et sous-entend échange, échange entre égaux en valeur absolue, attelés à une tâche commune, par laquelle chacun doit et reçoit » (Trébous 1964 : 917)

Cette vision serait confortée par un certain nombre de faits : d'abord les voyages de Frei Montalva en 1963 et 1965 en France mais aussi le voyage de de Gaulle au Chili qui montreraient une certaine réciprocité dans les « bonnes relations ». Ensuite, il y a le contenu de l'accord de coopération scientifique et technique de 1962, qui établit :

> « Les experts, ingénieurs, instructeurs et autres techniciens français envoyés au Chili (en application du présent accord et des arrangements complémentaires prévus à l'article 1 ci-dessus) sont placés pendant leur séjour sur le territoire de cet État, sous le régime suivant :
> a) Le gouvernement du Chili exonère de tout droit de douane ou autres taxes […] les meubles et effets personnels introduits par les experts […]
> b) Le gouvernement du Chili applique aux experts, ingénieurs, instructeurs et autres techniciens français et aux membres de leurs familles, à leurs biens, fonds et salaires, les dispositions dont bénéficient les experts de l'Organisation des Nations Unies et des Institutions qui en dépendent » (voir *supra* Accord de coopération technique…, article 4).

Autrement dit, le coût des missions sera partagé.

Finalement, d'après les rapports de mission et ce qui ressort de nos entretiens avec ces coopérants français partis au Chili, les relations entretenues avec les Chiliens auraient été plutôt celles d'un échange « entre égaux ».

Revenant sur le contenu de ces missions, il faudrait dire que l'apparition de l'instrument de planification comme une techno-science d'État censée être exportée répond à des facteurs exogènes et endogènes à la réalité chilienne.

Parmi les éléments propres à la réalité chilienne qui facilitaient l'application d'une planification nationale, outre les facteurs avancés au début de ce chapitre (la situation économique, le besoin de répondre aux demandes d'habitat urbain et de participation citoyenne, la nécessité d'harmoniser le développement et de le planifier) qui pousseront le PDC à mettre en œuvre une politique de planification nationale et régionale, nous pouvons

mentionner des facteurs qui se dégagent du programme de gouvernement, vus précédemment, tout comme des prédispositions institutionnelles (qui seront analysées dans le chapitre 2).

Parmi les facteurs exogènes, l'existence d'un modèle de planification nationale qui avait fait ses preuves a sans doute beaucoup compté dans l'idée de créer un bureau de planification nationale au Chili. Ce modèle était apparu dans les années 1930 avec le *New Deal* américain et la création de quatre agences du *planning*[1] à l'échelle fédérale des États-Unis (Bertrams, 2008).

Le succès de cette expérience et les apports financiers du Plan Marshall vont faciliter l'application du Plan français. Ces expériences constitueront un référent pour le Chili face au modèle de planification centralisé soviétique, comme le dit le même Frei Montalva.

> Le Chili est en train de suivre une voie propre d'économie planifiée démocratiquement, mais sous le contrôle supérieur, avec l'emprise, de l'État sur les secteurs principaux de l'économie et avec des instruments de contrôle afin d'éviter toute activité économique contraire à l'intérêt de la communauté nationale. Dans ces conditions, une participation active de l'initiative entrepreneuriale privée est un élément essentiel du développement économique.
>
> Ce qui a été réalisé implique que le chemin démocratique de transformation du pays soit une voie réellement possible et viable, surtout si on perfectionne un processus de participation progressive du travail comme élément fondamental d'orientation de l'économie nationale et de participation dans la vie de l'entreprise (Frei Montalva 1970, p. 65)

Ce choix s'explique également par des aides financières et techniques émanant de ces pays, notamment par le biais de l'USAID[2] et de la BID ainsi que du prêt français, tout comme par une concordance idéologique et programmatique[3].

Concernant l'aide américaine, le gouvernement Frei Montalva, dans un état des lieux de la politique du gouvernement, avançait :

> « En ce qui concerne nos relations avec les États-Unis, nous avons obtenu une coopération croissante en matière d'assistance économique et technique. Les efforts de l'actuel gouvernement pour contenir l'inflation et, en même temps, mener à bien son programme,

[1] En référence au *National Planning Board* (1933-1934), le *National Resources Board* (1934-1935), le *National Resources Committee* (1935-1939) et le *National Resources Planning Board* (1939-1943). Ces agences seront coordonnées par le Conseil de Planification nationale, composé de trois membres : le Président, Frederick A. Delano, oncle de Roosevelt et homme d'affaires qui avait été associé, de manière stratégique, à la planification de Chicago et de New York ; Wesley C. Mitchel, un économiste de renom et Charles E. Merrian, professeur de science politique à l'Université de Chicago.

[2] Créée en 1961 (*Foreign Assistance Act*) sous la présidence de John F. Kennedy, afin de redéfinir les programmes d'aide internationaux et d'améliorer le travail entrepris dans le cadre du plan Marshall (1947-1950) et de l'Alliance pour le Progrès.

[3] Par rapport aux relations avec les États-Unis, celui-ci aurait soutenu financièrement la campagne présidentielle de Frei Montalva. Frei avait aussi, lors d'un voyage avec Rodomiro Tomic en 1963 aux États-Unis, explicité sa sympathie vis-à-vis de l'Alliance pour le Progrès en disant que c'était « une initiative excellente mais qui ne peut pas être mesurée par ses attentes, elle doit l'être par ses résultats » (Gazmuri 2000 : 528).

> ont trouvé dans le gouvernement et dans les institutions étasuniennes une excellente disposition pour nous appuyer financièrement » (PDC 1967 : 15)[1].

Les relations entre les deux pays durant le XXe siècle[2] avaient été marquées par des relations commerciales, comme cela avait été le cas auparavant avec l'Angleterre[3], avec le commerce du cuivre et des nitrates en particulier. Ces relations commerciales débutent en 1904 quand des entreprises étasuniennes commencent à acheter des mines de cuivre au pays[4]. Ce sont les États-Unis qui fixent les conditions de la production et de l'exportation du cuivre ainsi que les termes des prêts, ce qui peut être associé à leur politique d'« unilatéralisme mondial »[5], dans leur relation vis-à-vis des pays du sud du continent, relation subie par le Chili tout au long du siècle.

Cependant, cette même politique permettra qu'entre 1940 et 1945 les États-Unis deviennent, au travers de l'Export-Import Bank, un des premiers bailleurs de fonds de la Corporation des Travaux publics et de l'Industrie (CORFO)[6] et donc indirectement un des *sponsors* de la promotion d'une politique de développement industriel piloté par l'État au Chili. Cette situation, dans le cadre des relations entre le Front populaire chilien[7] arrivé au pouvoir en 1938 et l'administration Roosevelt, aura des conséquences sur la perception de la politique étasunienne à l'intérieur des partis politiques de gauche et donc du Parti socialiste chilien (PSCh). En son sein, et fruit de cette nouvelle politique dite de « bon voisinage », deux courants se développent ; l'un continue à critiquer l'action internationale des États-Unis, l'autre plaide pour une distinction entre le gouvernement fédéral et les entreprises transnationales étasuniennes (Yopo 1984). Néanmoins, et à la fin du New Deal, la position du PSCh reviendra à celle d'une attitude davantage critique envers la puissance nord-américaine.

Dans ce contexte, où les relations entre les deux pays sont anciennes, il n'est donc pas étonnant que, dans les années1960, et *a fortiori* dans un contexte international postérieur à la Révolution cubaine, où les États-Unis doivent gérer de nombreuses situations conflictuelles

[1] Cette aide; sous la forme d'un prêt, était de 292,5 millions d'Escudos, ce qui correspondait à 58,4% de la dette extérieure (*in* ODEPLAN, *Informe del Gobierno de Chil : Las quintas reuniones del CIES*, 1967, p. 23).

[2] En ce qui concerne le siècle précédent, les relations bilatérales avaient été marquées par des événements qui avaient aussi défini, plus largement, les relations des États-Unis avec les pays de l'Amérique latine, nous pensons en particulier à la doctrine Monroe.

[3] Dont le premier acte a été celui de l'emprunt d'un million de livres sterling par le gouvernement de Bernardo O'Higgins (1817-1823) en 1822.

[4] Entre 1904 et 1913, se produisent les principales transactions en la matière. En 1905, c'est la Braden Copper Company qui devient propriétaire de la Mine El Teniente ; en 1910, la Chilean Exploration Company achetait Chuquicamata ; en 1913, William Braden acquérait Potrerillos.

[5] Repris par Pascal Boniface (2001) à partir de l'article de Samuel Huntigton, 1999, « La superpuissance solitaire », *Relations Internationales et Stratégiques*, n°34, *Foreign Affairs*.

[6] Nous analyserons en détail l'action de cet organisme dans le deuxième chapitre de cette thèse.

[7] Alliance de gauche constituée en 1936 entre les Partis communiste, socialiste et radical. Cette alliance arrivera au pouvoir en janvier 1938 et le restera jusqu'en 1941.

dans les pays de l'Europe de l'Est dans un cadre de guerre froide, la puissance américaine ait décidée d'exercer une politique de contrôle vis-à-vis des pays de la région parmi lesquels le Chili. Toutefois, ce contrôle se fera davantage, au moins à cette période et dans ce pays, par la « prévention », en soutenant un certain nombre des réformes considérées comme nécessaires pour éviter des situations de crise sociale.

C'est donc dans ce contexte que les États-Unis, par le biais de la Fondation Ford, vont, comme la France, développer une politique de coopération afin de promouvoir un certain nombre de réformes, notamment en lien avec le secteur agricole et le développement communautaire. Cette action cristallise aussi une certaine concurrence entre les deux pays, qui avait pu être observée notamment dans le domaine militaire, où la France de de Gaulle rejette le projet américain de force multilatérale pour défendre un projet nationaliste. Un des terrains où cette tension peut être observée aussi est le Chili de Frei Montalva, où des intermédiaires permettront d'approcher la réalité chilienne et ses acteurs à ce moment charnière de leur histoire politique, notamment à travers quelques figures de la pensée chrétienne en France - nous avons vu les cas de J. Maritain et L.-J. Lebret - et par le travail des *think tanks* et des organismes à vocation philanthropique comme la Fondation Ford.

Par ailleurs, ces actions entreprises par le gouvernement démocrate chrétien, étaient en harmonie avec diverses résolutions des Nations Unies[1].
Ces résolutions prennent la forme de recommandations se constituant en référent sur les matières abordées par des pays membres mais aussi auprès des organismes dépendants des Nations Unis, comme l'ILPES-CEPAL. Ainsi, l'ONU prend position sur les différents thèmes que nous avons abordés dans ce premier chapitre, reflet de l'internationalisation de ces thématiques.

- Concernant le problème de l'habitat, l'assemblée générale de l'ONU avait recommandé au Conseil économique et social des Nations Unies la promotion des échanges en particulier sur « les principes de l'urbanisme, les techniques de construction, les aspects climatiques, économiques et financiers, juridiques et légaux en rapport avec l'habitation et l'urbanisme » (Résolution 53 (I) 1946).
- Elle avait aussi plaidé pour un développement économique et social intégré (résolution 642 (VII) 1952). Dans ce sens, elle avait signalé la nécessité d'« élaborer des programmes intégrés pour prendre en compte les conditions diverses, les facteurs économiques et sociaux et leur

[1] Organisme dont les délibérations sont contrôlées par un Conseil de sécurité dans lequel les États-Unis disposent d'un droit de veto.

interdépendance ». L'Assemblée générale avait aussi recommandé au Conseil économique et social que « la coopération internationale soit destinée à obtenir l'amélioration des conditions de vie des peuples et mise en œuvre à la demande des États membres concernés sur la base de programmes intégrés », ainsi que sur la base d'études relatives au développement économique des pays en voie de développement.

- L'Assemblée générale des Nations Unies avait également plaidé pour la mise en œuvre d'une planification du développement économique (Résolution 1939 (XVIII) 1963). Considérant comme urgente la nécessité de former adéquatement le personnel des administrations des pays sous-développés aux processus et techniques du développement économique. L'Assemblée générale se félicitait de la création des instituts de Planification et de développement économique dans les diverses commissions économiques régionales, ce qui a été le cas de la CEPAL avec la création de l'ILPES en 1962. L'Assemblée demandait, par ailleurs, à ces commissions économiques régionales, l'inclusion dans ces nouvelles études d'analyses détaillées par secteur.
- les Nations Unies promeuvent également l'adoption, de la part des gouvernements et en fonction des circonstances techniques et financières particulières des pays et des mesures pratiques pour la réalisation des réformes agraires (Résolution 524 (VI) 1952), dont le but devait être, entre autres, d'« augmenter la production agricole », d'« améliorer les conditions de travail et d'élever le niveau de vie des travailleurs agricoles », et de « soutenir les associations agricoles existantes et, quand cela est pertinent, de contribuer à l'organisation des nouvelles associations de travailleurs agricoles sans terre, locataires et petits et moyens agriculteurs avec un intérêt pour mettre en pratique toutes les mesures prévues dans les réformes agraires ».

On reconnaît dans quelques-unes de ces recommandations des actions du gouvernement démocrate chrétien. Cette concordance s'explique par la participation active du gouvernement chilien au Conseil interaméricain économique et social (CIES) de l'Organisation des États américains (OEA), qui organisera des réunions annuelles. À partir de celle de 1961 à Punta del Este, est fixé un « Plan d'Action immédiat »[1] proposé par l'Alliance pour le Progrès et dont l'un des objectifs principaux était celui de l'élaboration des plans nationaux.

Ce Plan d'Action immédiat de l'Alliance pour le Progrès avait pour objectifs principaux :

a) Stimuler la croissance et la mobilisation des économies au moyen des politiques nationales qui permettent de renforcer les marchés des capitaux.
b) Adopter des mesures en matière de dépenses publiques et dans le terrain tributaire, de même que des changements qui facilitent l'amélioration de l'efficience et le rendement des organismes et des entreprises de l'État afin d'augmenter les ressources publiques destinées à l'investissement.

[1] Dénomination qui rappelle celle du plan établi pendant le New Deal : le « Plan pour une action immédiate » (Didier 2009 : 79)

c) Formuler et appliquer des mesures concrètes de développement agricole et d'élevage qui tendent à augmenter le revenu réel des paysans par le biais de la correction des défauts de structure et une adéquation de la propriété de la terre aux besoins économiques et sociaux de chaque pays ; la réception des nouvelles technologies, l'amélioration de la commercialisation et de la distribution, le renforcement des systèmes de crédit suffisants et opportuns en complément avec des mécanismes d'assurance relatifs au bétail et à la culture, et la création de conditions adéquates d'ajustement du prix des produits et des matières premières agricoles, de manière à atteindre une augmentation de la production et de la productivité. Lesdites mesures devront avoir pour base des projections d'offre et de demande dans le secteur relatif à l'élevage et à la culture.
d) Programmer dans une perspective nationale et régionale le développement et les priorités des industries qui permettent une combinaison équilibrée des politiques de substitution d'importations. Susciter, au moyen de politiques sélectives, l'intégration des technologies adéquates, permettant l'utilisation optimale des ressources disponibles. Prendre des mesures immédiates vers la création ou l'amélioration d'institutions de crédit spécialisées, publics et privées, qui facilitent les prêts à long terme au bénéfice des entreprises industrielles de toute taille et qui puissent leur permettre l'accès à l'épargne nationale, et même à l'épargne populaire. Amplifier le soutien au bénéfice de l'expansion industrielle par le biais de l'application, dans un degré croissant, des emprunts globaux pour l'importation, des lignes de crédits pour de tels objectifs au bénéfice des institutions intermédiaires de crédit, et des emprunts pour des projets industriels spécifiques.
e) Etablir des rapports les plus étroits possibles entre les bureaux de planification et les autorités supérieures politiques et administratives de leurs gouvernements respectifs. Lesdits bureaux de planification devront être en contact avec les bureaux du budget de leur gouvernement et devront avoir une équipe adéquate de techniciens et de responsables pour la coordination des politiques de développement et assurer la préparation et l'exécution, le moment venu, des projets de développement.

Le point d) exprime la tâche que la CORFO avait développée jusque là et qui s'était accentuée avec la création de son département de Planification nationale en 1951 ; le point e), allait créer l'ODEPLAN (Bureau de Planification nationale).

Les réformes qui seront mises en œuvre par la Démocratie chrétienne avaient également été travaillées par quelques intellectuels de renom de la CEPAL, notamment dans son programme de gouvernement.

> Dans ses aspects strictement techniques, le programme de Frei était le plus complet et systématique de l'histoire électorale du Chili, jusqu'alors et il a été fortement influencé par des sociologues et économistes de la ligne « cépalienne modérée », en particulier, Raúl Prebisch, Aníbal Pinto Santa Cruz, son frère Francisco, Raúl Sáez et Jorge Ahumada (Gazmuri 2000 : 563).

Nous verrons dans notre deuxième chapitre les missions internationales et le processus d'institutionnalisation des nouveaux instruments qui seront développés afin de réussir cette planification économique nationale et régionale.

*

* *

Nous avons montré dans ce chapitre l'importance et la complexité des conditions contextuelles politiques et socioculturelles préalables aux processus de transferts.

Nous avons vu d'abord que cette science régionale a dû être testée dans différents pays, avant le Chili, afin d'adapter les outils de cette science aux conditions de pays sous-développés. Ensuite, nous avons vu qu'un certain nombre des promoteurs de cette science ont aussi dû circuler afin de mettre en application la science régionale dans des différentes contextes nationaux.

L'analyse de ces contextes est donc nécessaire pour comprendre la demande qui peut en être faite sur un certain nombre des savoirs, dans ce cas précis, en savoir relatif à la planification nationale notamment mais qui sera très rapidement lié à une planification régionale et urbaine. En effet, si cette science régionale pourra devenir une demande, c'est parce qu'il y a autant un besoin au niveau local, en rapport avec ce savoir et fabriqué en tant que tel par le pouvoir politique, que parce que ce savoir mobilise des fonds et des collaborations permettant leur application, possible aussi par l'existence de relations bilatérales favorables.
Ce savoir était aussi en accord avec la doctrine communautaire permettant une convergence cognitive et discursive, au moins de façade. De fait, un des premiers indicateurs d'un décalage entre le discours et les actions est le rôle qu'assume la Promotion populaire, qui devient dans les faits un organisme dépendant de la Présidence de la République, servant les intérêts du gouvernement et du PDC en particulier, au lieu de permettre, comme leur discours le prétendait, le développement des organismes intermédiaires entre l'individu et l'État.
Ce savoir qui avait pu être testé dans d'autres terrains sera mobilisé et défendu par la suite par ses promoteurs auprès du pouvoir chilien, aspect que nous développerons plus en détail dans notre deuxième chapitre.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES DU CHAPITRE 1

Arancibia Lazo, Hector. 1937. *La doctrina radical : programa de gobierno*, Santiago, Impresora Antares.

Becker, Howard. 2002. *Les ficelles du métier : comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, éditions de la Découverte.

Bengoa, José. 1990. *Haciendas y Campesinos*, Tomo II de la historia social de la agricultura chilena, Santiago de Chile, El Sur.

Bertrams, Kenneth. 2008. « Une inspiration tout en contrastes. Le New Deal et l'ancrage transnational des experts du planning, 1933-1943 », *Genèses*, 2 (71) : 64-81.

Boniface, Pascal. 2001. *Le monde contemporain : grandes lignes de partage*, Paris, PUF.

Boudevile, Jacques. 1957. « Contribution à l'étude des pôles de croissance brésiliens : une industrie motrice, la sidérurgie de Minas Gerais ». Cahiers de l'Institut de Science Economique Appliquée, n° 56.

Boudevile, Jacques. 1961. *Les espaces économiques*, Paris, PUF.

Bourdieu, Pierre, Christin, Olivier, Will, Pierre-Etienne. 2000. « Sur la science de l'État », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 133 (1) : 3-11.

Calvez, Jean-Yves. 2002. *Chrétiens penseurs du social : Maritain, Mounier, Fessard, Teilhard de Chardin, de Lubac*. 1920-1940, Paris, Cerf.

Calvez, Jean-Yves. 2006. *Chrétiens penseurs du social : l'après-guerre (1945-1967)*, Paris, Cerf.

Cardoso, Henrique, Falleto, Enzo. 1971. *Dependencia y desarrollo en América Latina : Ensayo de interpretacion sociologica*, México, Siglo XXI editores.

Cefaï, Daniel. 1996. « La construction des problèmes publics : définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, « Le temps de l'événement », I (75).

Compagnon, Olivier. 2003. *Jacques Maritain et L'Amérique du Sud : le modèle malgré lui*, Villeneuve d'Ascq, Presses du Septentrion.

De Ramón, Armando.1992. *Santiago de Chile (1541-1991) Historia de una sociedad urbana*, España, MAPFRE.

Espinoza, Vicente. 1998. « Historia social de la acción colectiva urbana : los pobladores de Santiago, 1957-1987 », *EURE*, 24 (72) : 71-84.

Frei Montalva, Eduardo.1970. *Lo que Chile está realizando 1965-1968*, Santiago, ediciones Zig-Zag.

Freire, Paulo. 1973. *L'éducation, pratique de la liberté*, Paris, Cerf.

Friedmann, John, Alonso, William. 1964. *Regional development and planning : a reader*, Cambridge, Massachusetts, the MIT Press.

Friedmann, John, Mann, Lawrence. 1966. "Un programa de ciudades satélites industriales para Chile", documento preliminar de discusión, *boletín informativo numero especial*, Santiago, Plandes.

Friedmann, John, Weaver, Clyde. 1979. *Territory and function : the evolution of regional planning*, London, E. Arnold.

Friedmann, John. 1955. *The spatial structure of economic development in the Tennessee Valley : a study in Regional Science*, Chicago, Illinois.

Friedmann, John. 1960. *Introduçao au planejamento regional (com referência especial à Regiao Amazônica)*, Cuadernos de Administraçao Publica, n° 51, Rio de Janeiro, Fundaçao Getulio Vargas.

Friedmann, John.1965. *Venezuela from doctrine to dialogue*, New Cork, Syracuse University Press.

Friedmann, John. 1966. *Regional development policy : a case study of Venezuela*. Cambridge, Massachusetts and London, the M.I.T. Press.

Friedmann, John. 1969. "Urban and regional development in Chile : a case study of innovative planning", report.

Friedmann, John. 1973. *Urbanization, Planning and National Development*, Beverly Hills, Sage Publicaions.

Friedmann, John, 2001, *Planificación en el ámbito público : del conocimiento a la acción*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Garate Ch., Manuel. 2008. « Thinks Tanks et Centres d'Étude. Les nouveaux mécanismes d'influence politique dans le Chili post-autoritaire », *in* M. De Cea, Maite, Díaz, Paola et Kerneur, Géraldine (éd.), *Chile : ¿de país modelo a país modelado? Una mirada sobre la política, lo social y la economía*, Santiago, LOM.

Garcés, Joan. 1972. *Desarrollo político y desarrollo económico : los casos de Chile y Colombia*, Santiago, Editorial Andrés Bello.

Garcés, Mario. 2002. *Tomando su sitio : el movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970*, Santiago, LOM.

Garrido Rojas, José.1988. *Historia de la Reforma Agraria en Chile*, Santiago, Universitaria.

Garrido Rojas, José. 1988. *Historia de la Reforma Agraria*, Santiago, Universitaria.

Gazmuri, Cristian. 2000. *Eduardo Frei Montalva y su época*, 2 tomos, Santiago de Chile, Ediciones Aguilar.

Gonzalez, Miguel. 1988. « Cinco proyectos para gobernar a Chile », *Estudios Públicos*, n° 32, p. 354-387.

Grafmeyer, Yves, Joseph, Isaac. 2004. *L'Ecole de Chicago : naissance de l'écologie urbaine*, Paris, Aubier.

Grove, Marmaduke. 1939. *Reforma Agraria : la tierra para el que la trabaja*, Santiago, Secretaría Nacional de Cultura.

Hall, Peter. 1993a. *El gobierno de la economía : implicaciones políticas de la intervención estatal en la economía en Gran Bretaña y en Francia*, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, España.

Hall, Peter. 1993b. « Policy paradigms, social learning, and the state : the case of economic policymaking in Britain », *Comparative politics*, 25 (3), p. 275-296.

Houée, Paul. 1997. *Louis Joseph Lebret : un éveilleur d'humanité*, Paris, les éditions de l'atelier.

ICHEH. 1986. Documentos, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, « Grandes tendencias políticas : la democracia Cristiana », D/8/86.

ILADES. 1996. *Movimiento vecinal y democracia : la percepción de un grupo de dirigentes*. Documento de trabajo, area DIAL, Departamento de Ciencias Sociales, F.K.A, Diciembre.

ILPES, ILPES, 1966.

INE. 1973. Compendio Estadístico.

Isard, Walter. 1972. *Méthodes d'analyse régionale*. Tomme 1 "Equilibre économique" et tomme 2 : "optimisation ». Paris, Dunod.

Lebret, Louis - Joseph. 1951. *l'Enquête rurale : l'analyse de la commune et du canton*, II, Paris, PUF.

Lebret, Louis - Joseph. 1952. *Manuel de l'enquêteur*, I, Paris, PUF.

Lebret, Louis - Joseph. 1955. *L'Enquête Urbaine : L'analyse du quartier et de la ville*, III, PUF.

Lebret, Louis - Joseph. 1955. *Sociologie religieuse et économie humaine dans Sociologie religieuse, sciences sociales*, 1 vol., Paris, Editions ouvrières.

Lebret, Louis - Joseph. *La France en Transition : étapes d'une recherche*, Collection de sociologie religieuse, Paris, Les éditions ouvrières Economie et Humanisme, 1957.

Loyola, Manuel. (dir). *Los pobladores de Santiago, 1952-1964 : su fase de incorporación à la vida nacional*, Memoria, Instituto de Historia, PUC, Santiago.

Mariano Ruiz-Esquide Jara. 1999. Documento Partido Demócrata Cristiano, "Radomiro Tomic : Una vida un testimonio".

Marié, Michel. 1989. *Les terres et les mots : une traversée des sciences sociale*s, Paris, Méridiens Klincksieck.

Mioche, Philippe. 1987. *Le Plan Monnet : Genèse et élaboration 1941-1947*, Paris, Publications de la Sorbonne.

Mougel, François-Charles, Pacteau, Séverine. 2006. *Histoire des relations internationales XIXe et XXe siècles*, Paris, PUF.

Partido Demócrata Cristiano. 1963. "Nosotros creemos que la Democracia se la forma política de la Revolución y nos negamos a aceptar que en nombre de esta última, transitoria o definitivamente, se acabe con la libertad" : *Dice la Democracia Cristiana a los partidos Comunista y Socialista*, Santiago, Ediciones del Pacífico.

Partido Demócrata Cristiano. 1967. *Cómo avanza la revolución en libertad : un programa que se cumple y no se transa*, Santiago, editorial del Pacífico.

Partido Demócrata Cristiano. 1967. *Un programa y un gobierno*, Santiago, editorial del Pacifico.

Partido Demócrata Cristiano. 1989. Comisión de Formación. La identidad de la democracia cristiana chilena. Chile.

Paugam, Serge (dir.). 1996. *L'exclusion, l'état des savoirs,* Paris, éditions La Découverte.

Pavez, Thais. 2006. *Políticas Públicas e Ampliação do Capital Social em Comunidades Segregadas : o Programa Santo André Mais Igual*. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de Ciência Política da Universidade de São Paulo.

Pelletier, Denis. 1996. *Economie et humanismo : de l'utopie communautaire au combat pour le tiers monde, 1941-1966*, Paris, Cerf.

Perroux, François. 1955. « Note sur la notion de pôle de croissance », Économie appliquée.

Perroux, François. 1958. *La coexistence pacifiqu*e, tome II *Pôles de développement ou Nations ? : Les pôles de développement et le commerce Est-Ouest. Les contradictions entre les centres industriels et la politique territoriale*, Paris, PUF.

Perroux, François. 1960, *Pouvoir et économie généralisé*e, Paris, PUF.

Perroux, François. 1965. *Les techniques quantitatives de la Planification*, Paris, PUF.

Perroux, François. 1991. *L'économie du XXe siècle : ouvrages et articles, Théorie générale : les concepts*, V, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.

Philippi Izquierdo, Julio. 1934. *Partidos políticos y corporativismo*, Santiago, W.Gnadt.

Portes, Jacques *et al*. 2008. *Europe/Amérique du Nord : Cinq siècles d'interactions*. Paris, Armand Colin.

Reich, Robert B. (ed.). 1990. *The power of publics ideas*, London, Cambridge, Harvard University Press.

República de Chile. 1966. *Chile avanza : reforma agraria*. Santiago, Impresiones servicio de prisiones.

Salazar, Gabriel, Pinto, Julio. 1999. *Historia contemporánea de Chile I : Estado, legitimidad, ciudadanía*, Santiago, LOM.

Salazar, Gabriel, Pinto, Julio.1999. *Historia Contemporánea de Chile II : Actores, identidad y movimiento*, Santiago, LOM.

Seminarios Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Fernando Moreno, comentarista Jaime Castillo V. 1988. “Nociones fundamentales de la filosofía de Maritain”, S/21/88.Santiago : 5 de julio.

Stöhr, Walter B. 1967. “La definición de regiones en relación con el desarrollo nacional y regional en América Latina”, informe, Santiago, Universidad Católica de Chile.

Stöhr, Walter B. 1972. *El desarrollo regional en América Latina : experiencias y perspectivas*. Buenos Aires, Ediciones S.I.A.P.

Thayer,William. 1971. *Humanismo cristiano y cambios sociales*, Santiago, Pineda Libros.

Topalov, Christian. 2003. « Ecrire l’histoire des sociologues de Chicago », *Genèses*, 2 (51) : 147-159.

Topalov, Christian. 2008. « Sociologie d’un étiquetage scientifique : *urban sociology* (Chicago, 1925) », *L’année sociologique*, 58 (1) : 203-234.

Trébous, Madeleine. 1964. Coopération et développement, Revue Tiers Monde, vol. 5, n° 20, p. 915 - 920.

Ullmo, Yves. 1974. *La Planification en France*, Paris, Dalloz, Fondation Nationale de Sciences Politiques.

Valenzuela, Arturo. 1989. *El quiebre de la democracia en Chile*, Santiago, Flacso.

Valladares, Licia. 2006. *La Favela d’un siècle à l’autre : mythe d’origine, discours scientifiques et représentations virtuelles*, Paris, Editions de la Maison des sciences de l’homme.

Weaver, Clyde. 1981. « Development theory and the regional question : a critique of spatial planning and directors” in Walter B. Stöhr and D.R. Frase Taylor, *Development from above or below? : the dialects of regional planning in developing countries*, Chichester, New York, Wiley.

Yopo H., Boris. 1984. El Partido Socialista Chileno y Estados Unidos : 1933-1946. Santiago, FLACSO.

CHAPITRE 2.
VERS L'INSTITUTIONNALISATION DE LA SCIENCE RÉGIONALE

Quelles sont les conditions institutionnelles du transfert d'une science ? Quels sont les changements institutionnels auxquels conduit le transfert ?

Nous analyserons dans ce chapitre les conditions, cette fois-ci, institutionnelles nationales et internationales qui ont permis le transfert de cette science régionale au Chili. Nous verrons d'abord qu'un certain nombre de conditions ont été nécessaires ; il a fallu développer une offre qui puisse être exportée, et donc en lien avec des besoins locaux, les moyens financiers et institutionnels pour impulser ce travail d'exportation, puis des hommes (médiateurs) prêts à partir au Chili pour réaliser ce travail en intégrant l'administration chilienne, donc en l'imprégnant.

Ensuite, il y aura un travail d'appropriation local des savoirs mobilisés par cette science et de leur adaptation. Cette appropriation sera d'une part académique ; cela implique qu'un certain nombre de Centres universitaires et de recherche développeront des diplômes relatifs à la planification nationale, régionale et urbaine. D'autre part, cette appropriation sera aussi de nature bureaucratique et politique, ce qui conduira aussi à un autre type d'adaptation, notamment en ce qui concerne la portée de cette science, en particulier vis-à-vis de la planification nationale.

Nous verrons qu'en général la science régionale, malgré les efforts de ses promoteurs et des techniciens-coopérants se trouvant sur place, aura des difficultés à trouver sa place dans un contexte institutionnel où existent des tensions institutionnelles, particulièrement entre les deux institutions censées collaborer en la matière : la CORFO et l'ODEPLAN. En outre, l'État central étant l'organisme qui contrôle ce transfert, cette science régionale aura des difficultés à trouver une voie propre et à se dissocier ainsi d'une politique sectorielle. Par ailleurs, les formes que prend la coopération semblent être du ressort de l'activité individuelle des coopérants.

Néanmoins, nous verrons que ce travail conduira à l'établissement d'un certain nombre de collaborations institutionnelles qui permettront à cette science de perdurer, même si sous d'autres formes, une fois les promoteurs de celle-ci partis du Chili.

SECTION 1. LES CONDITIONS INSTITUTIONNELLES DU TRANSFERT D'UNE SCIENCE D'ÉTAT

1) Les conditions nationales et internationales de l'expérience au Chili

La coordination entre les résolutions de l'ONU et la politique étasunienne (dans ce cas, celle de l'Alliance pour le Progrès) a lieu dans le cadre des réunions annuelles du Conseil interaméricain économique et social et permet la mise en place d'un système de planification nationale érigé sur la base de nouvelles institutions, notamment par la création d'un Bureau de Planification nationale (ODEPLAN). Cette institution dispose d'un atout non négligeable au moment où elle entre en fonction, celui de l'existence d'une expérience de la pratique planificatrice, expérience forgée au sein de la Corporation des Travaux publics et de l'Industrie (CORFO).

En effet, la création de la CORFO en 1939 par le gouvernement du Front populaire fait suite, d'une part, aux conditions économiques internationales qui, du fait de la Deuxième Guerre mondiale, rendaient difficile l'approvisionnement de produits manufacturés et, d'autre part, aux nombreux tremblements de terre que le pays avait subis durant la décennie 1930, provoquant de nombreux dégâts. Leur réparation impliquait d'importants investissements qui ne pouvaient être assumés entièrement par le secteur privé, d'où la création d'un organisme public pour y faire face. Cet investissement s'explique aussi par le fait d'une politique interventionniste de l'État, à partir des années 1930[1], légitimée par un *nationalisme développementiste* soutenu par une « Alliance technocratique » formée par des groupes d'ingénieurs et hommes politiques de la « nouvelle génération ». Cette alliance a été marquée, selon l'analyse qu'en font G. Salazar et J. Pinto (1999a), par l'absence des acteurs sociaux et par la collaboration entre le pouvoir constitutionnel, au travers de la Constitution présidentialiste de 1925, le pouvoir électoral des partis politiques, et le pouvoir technique des ingénieurs et des économistes de la CORFO.

L'objectif principal de la CORFO était celui d'impulser l'activité productive nationale. Ce travail d'incitation devait provenir d'un organisme qui serait confié aux administratifs et aux techniciens, ce qui est révélateur d'une nouvelle conception de l'État où le gouvernement doit composer avec une administration forte, investie par des fonctionnaires et des techniciens « compétents ».

[1] Ce type d'État interventionniste s'explique, outre les faits signalés, par la crise économique des années trente. Il demeurera interventionniste jusqu'en 1978.

Cette nouvelle vision commence à être appliquée par le gouvernement du Colonel Carlos Ibañez del Campo[1] (1927-1931), qui récuse les partis politiques et veut créer une administration publique indépendante de l'activité politique. En effet, c'est à cette époque qu'on commence à évoquer la nécessité de compter avec des techniciens, aptes à planifier et à gérer l'activité économique de l'État. Le rôle des ingénieurs civils est, dans ce sens, primordial dans la constitution de cette nouvelle technocratie nationale.

Cette présence se matérialise par l'appel, fait à l'époque par le ministre du Budget et des Finances (*Hacienda*), Pablo Ramírez, à un groupe d'ingénieurs, afin d'assumer des fonctions clés dans la nouvelle administration, notamment parmi les organismes les plus influents, à la Cour des comptes, à la Direction du Budget, au Trésor public, au Service de Douanes, à la Direction de l'Équipement (Ibañez Santa María 1983).

Ce sont ces ingénieurs qui investiront la CORFO en essayant de lui donner des éléments pour mettre en place un régime de substitution aux importations ou de protection de l'industrie nationale. Ce sont ces ingénieurs aussi qui vont commencer à mettre en place, au début des années 1950, des études économiques, avec l'élaboration des comptes nationaux, qui leur permettront de connaître le revenu national et le PIB. Ils entreprendront également l'élaboration de plans sectoriels, notamment dans le domaine électrique, tout en faisant le lien entre les aspects techniques de ce type d'initiative et le contexte économique et social qui justifiait leur application.

Dans cette perspective, il semble que ces propositions cherchaient aussi à donner du contenu à une politique d'industrialisation nationale, qui se concrétise avec la création, dans la décennie 1950-1960, d'entreprises publiques telles que l'Entreprise nationale d'électricité (ENDESA), l'Entreprise nationale du pétrole (ENAP), la Compagnie d'Acier du Pacifique (CAP), et l'Industrie du sucre nationale (IANSA), pour ne mentionner que quelques-unes parmi les plus importantes.

Ceci fait qu'au moment où le Chili souhaite commencer un processus d'industrialisation diversifiée, au début des années 1960, la CORFO est un établissement public chargé de soutenir les efforts d'équipements agricoles, industriels et minier du pays, par une aide financière directe aux entreprises (prise de participation pouvant aller jusqu'à 100%) ou indirecte (prêt à moyen ou long terme attribué aux entreprises pour leurs achats de biens en

[1] Soutenu par le corps militaire, il est arrivé au pouvoir dans le contexte d'une crise politique profonde. En 1952, il accédera au pouvoir une deuxième fois, élu démocratiquement cette fois-ci.

équipement). Elle tire ses ressources à la fois du budget propre de l'État et des prêts ou dons étrangers.

Il faut préciser ici que la CORFO était chargée par le gouvernement chilien de l'utilisation et de la gestion de la plupart des prêts et dons étrangers. Elle avait ainsi un rôle d'intermédiaire quasi exclusif pour l'aide publique d'origine nationale ou étrangère aux entreprises chiliennes. La CORFO utilisait d'ailleurs ce rôle pour accorder aux entreprises des conditions égales pour accéder aux prêts[1]. On comprendra ainsi que les entreprises, n'ayant aucune facilité financière en fonction de l'origine du prêt, ne manifestaient aucune préférence de nationalité des matériels qu'elles pouvaient commander grâce aux crédits consentis. Ceci explique peut être la tardive utilisation du crédit français accordé en 1961[2].

Dans cette perspective de diversification industrielle, la planification économique devient un instrument nécessaire afin d'avoir une vision d'ensemble de la production nationale.

Néanmoins, cette planification au Chili ne débute pas dans les années 1960, elle est un des objectifs de la CORFO depuis sa création en 1940. En effet, la CORFO était censée effectuer la reconstruction des zones sinistrées, à la suite des tremblements de terre des années 1930, en fonction d'un Plan établi par son Conseil, son organe de direction, comme la loi organique n°6.640 du 10 janvier 1940 l'autorisait, indiquant que, parmi les attributions de ce Conseil, était celle de :

> « Formuler un plan général de travaux publics et de l'industrie afin d'augmenter le niveau de vie de la population au moyen de l'utilisation des ressources naturelles du pays, la réduction des coûts de production et l'amélioration de la balance de paiements internationaux, prenant en considération l'équilibre entre le développement de l'industrie minière, de l'agriculture, de l'industrie et du commerce et en essayant de donner satisfaction aux demandes des diverses régions du pays » (ODEPLAN 1972 : 240).

Malgré cette attribution, durant presque trois décennies le travail de la CORFO se concentre sur un effort sectoriel, notamment sur la substitution d'importations et la croissance industrielle sans l'établissement de ce plan général. Ce n'est qu'en 1951 qu'a lieu la création d'un Département de Planification et d'Études, dont la direction est assumé par l'ingénieur Raúl Sáez (1950-1952), qui aura un rôle important dans la politique d'industrialisation au Chili. Il se mettra au service de l'État chilien tant en cette période que durant les premières années du régime autoritaire.

[1] 6% d'intérêt annuel sans compter le réajustement automatique lorsqu'il s'agissait de prêts en monnaie nationale, quelles que soient les conditions des prêts qu'elle-même recevait en ressources (2,3 ou 4% d'intérêts suivant les prêts). Nous avons pu trouver ces informations dans le rapport du 17 avril 1968 que Jean Houot a élaboré pour le ministère des Affaires étrangères à son retour en France. Nous remercions son auteur de nous avoir permis d'utiliser son exemplaire, qui ne se trouvait pas dans les archives consultées au MAE.

[2] Comme il a été dit, il ne sera utilisé qu'à partir de 1964.

Le premier exercice de planification de ce département a été relatif au développement agricole et des transports. Le deuxième effort, plus abouti que le premier et relatif cette fois-ci à l'ensemble du système, relevait de la mise en place d'un programme national de développement économique rendu public en 1960 et nommé Plan décennal. Même s'il n'a pas été mis en œuvre, ce plan était le résultat d'études réalisées selon les méthodes préconisées par les institutions internationales, notamment par l'OCDE[1].

Ce premier Plan de développement décennal du Chili, fixé pour la période 1960-1970 par les services de Planification globale de la CORFO (avant leur transfert à ODEPLAN) et dirigé par Alvaro Marfán[2], qui prendra des responsabilités par la suite au sein de l'ODEPLAN, constitue un effort important fondé sur la recherche de l'augmentation de la production des branches industrielles. Néanmoins, ce Plan a rencontré plusieurs obstacles pour être appliqué, notamment d'ordre politique et technique.

Dans cette perspective, les autorités de la CORFO, profitant du contexte plus propice aux échanges internationaux et aux voyages vers la France - pays de référence en la matière - en raison d'une proximité politique croissante[3], commencent à exprimer à l'Hexagone par la voie diplomatique des besoins en matière de planification, comme le montrent des notes d'archives du ministère des Affaires étrangères français (MAE).

> Je signalerai […] que mon interlocuteur - qui est le ministre le plus valable ainsi que le mieux écouté du Président Alessandri et recueillera peut être demain le portefeuille de l'économie - désire recruter en France des spécialistes de « planification » assez expérimentés pour adapter le Plan décennal à l'évolution de la conjoncture nationale et internationale[4].
>
> M. Philippi viendra en Europe à la fin du mois de mai pour rechercher une collaboration européenne notamment pour la réalisation du Plan décennal chilien ; ce plan a déjà été examiné dans le cadre de l'OCDE. Le gouvernement chilien souhaite une collaboration du Marché commun. En France, M. Philippi désirerait s'entretenir du Plan chilien avec le Commissariat Général au Plan et recevoir les conseils de cet organisme français. Il recherchera la coopération technique française pour compléter les études déjà faites et, d'autre part, l'aide financière de la France[5].

---

[1] Note sur le Chili, 29 avril 1963, Archives MAE.

[2] Marfán, démocrate chrétien de la première heure, sera le chef de la campagne nationale du candidat Eduardo Frei - avec Juan de Dios Carmona et Renán Fuentealba - et son « bras droit » pendant son gouvernement.

[3] Outre ce que nous avons dit dans le chapitre précédent, nous pouvons mentionner la note (télégramme) du 29 avril 1963 de M. Vizzanova sur la « Situation favorable pour les prochaines élections de la démocratie chrétienne ».

[4] Note de M. Auboyneau (Ambassadeur français au Chili), 22 mai 1963.

[5] Séjour à Paris de M. Julio Philippi, ministre chilien des Terres et colonisation, « représentant personnel du président Alessandri », 29 mai au 3 juin 1963 : échanges financiers, commerciaux et techniques.

Face à ces demandes, les services diplomatiques français vont répondre positivement en se prêtant à des études en commun et en proposant la tenue de séances de travail organisées en liaison avec l'Ambassade du Chili pour avoir lieu au Commissariat Général au Plan. Concernant l'aide financière, les Français sollicitent, pour accéder aux demandes chiliennes, la présentation de « projets spécifiques bien étudiés » ce qui laisse entendre que ceux-ci manquaient de précisions, voire d'objectifs clairs[1].

Par ailleurs, ces demandes répondent à l'établissement de contacts en la matière du fait de plusieurs missions techniques françaises qui avaient eu lieu au Chili dès 1958. Ceci avait été le cas d'économistes comme J. Mayer et J. Lesourne, qui avaient donné des conférences et séminaires respectivement sur « La détermination des objectifs à moyen terme dans une économie concertée » et sur les « Études d'économie urbaine et régionale »[2]. C'est aussi le cas du séjour au Chili du professeur Jean Borde, l'un des fondateurs de l'Institut de Géographie de l'Université du Chili en septembre 1958.

Des missions qui avaient permis la prise de contact, entre autres, avec des enseignants de la Faculté d'Économie de l'Université du Chili concernant la réforme de l'établissement des statistiques au Chili[3].

Tous ces éléments laissent apparaître qu'il y avait un besoin de coopération technique en matière de planification exprimé par la CORFO[4] et que celui-ci, en tant que besoin exprimé par l'État chilien, nécessitait pour son accomplissement des réaménagements institutionnels.

2) La création du Bureau de Planification nationale (ODEPLAN)

C'est dans cette perspective qui se situe la création du Bureau de Planification nationale (ODEPLAN). Son objectif était, à travers un organe central de planification, de chercher à harmoniser le développement inégal des territoires au niveau interrégional, grâce à ses compétences au niveau de la planification et des évaluations (ODEPLAN 1967), dont quelques unes vont être prises à la CORFO, et à son personnel.

---

[1] Nous reviendrons sur ce point dans cette section.

[2] Donnés en espagnol mais traduits simultanément.

[3] « Dirigé par le professeur Miranda, qui est chargé de l'enseignement des études économiques (…) celui-ci a été chargé par le Président de la République de la réforme de l'établissement des statistiques du Chili. Le professeur Miranda désirerait s'inspirer de la formule adoptée en France par l'INSEE » (Compte rendu de leur mission du 20 août au 5 septembre 1959).

[4] On parlait à l'époque de vouloir « adapter le Plan décennal à l'évolution de la conjoncture nationale et internationale », raison pour laquelle la CORFO désire « recruter en France des spécialistes de ''planification'' assez expérimentés » (Archives MAE, relations avec le Chili, Note sur le Chili, 29 avril 1963).

En effet, il y avait à cette époque, d'après un séminaire international réalisé à l'ILPES et qui reviendra sur la question sous la forme d'une évaluation *a posteriori* (ILPES 1976), un certain consensus sur la nécessité de mettre en place un système de planification nationale qui s'expliquait par : « la conscience croissante entre groupes importants de dirigeants politiques, d'intellectuels, de techniciens, de fonctionnaire publics et d'autres secteurs influents que le rythme de l'expansion économique en Amérique latine était insuffisant pour satisfaire les besoins d'une population en croissance accélérée », mais également « la reconnaissance qu'un développement accéléré qui puisse se traduire simultanément par des bénéfices significatifs pour la population est un impératif en Amérique latine », la certitude que « pour accomplir simultanément le double objectif d'accélérer le développement et mieux distribuer ces bénéfices, il est indispensable de mettre en place des changements profonds dans la structure économique et sociale des nations latino-américaines » et la reconnaissance que « la planification peut être un instrument efficace afin d'orienter le processus de réformes structurelles et institutionnelles tendant au développement » (ILPES, 1987).
Cet intérêt de la CORFO est la conséquence aussi d'une préoccupation qui était à nouveau au centre des débats à cause du tremblement de terre de 1960. À l'époque, le gouvernement en place était celui de Jorge Allesandri, conservateur, qui avait décidé de restructurer le ministère de l'Économie pour qu'il puisse intervenir dans la reconstruction et l'industrialisation des neuf provinces (sur 25) affectées par le tremblement de terre en conférant, en même temps, de nouvelles responsabilités à la CORFO notamment en ce qui concernait le développement régional et en faisant de cette institution le secrétariat technique des nouveaux Comités Provinciaux de Développement dont l'objectif était l'équilibre du développement économique du pays, l'élimination des foyers de centralisme, la concentration productive et la croissance régulière des divers régions du pays (Boisier 2003).
Suite à la création de ces comités et pour leur donner des éléments d'analyse, la CORFO célébra un vaste accord de coopération avec l'Université du Chili pour la préparation d'études régionales qui constitueront la source d'études postérieures dans l'ODEPLAN.

Avant la création légale d'ODEPLAN, qui n'a lieu qu'en juillet 1967 avec la promulgation de la loi n°16.635, c'est au sein du département de planification régionale de la CORFO que va se localiser le travail de cette équipe pour, en 1966, intégrer pleinement des locaux propres à ODEPLAN. L'institution devait être dirigée par Jorge Ahumada, économiste et intellectuel démocrate chrétien qui, depuis 1950, travaillait à la CEPAL et dont l'ouvrage *Au lieu de la misère* (*En vez de la miseria*), paru en 1957, avait été érigé en manifeste de l'action

démocrate-chrétienne en faveur du développement économique, notamment par l'augmentation de la production. En outre, dans cet ouvrage, son auteur critiquait fortement le centralisme économique et politique, le qualifiant d' « ennemi de l'amélioration des conditions de vie des Chiliens » et proposant, pour le combattre, la création des centres industriels (Ahumada 2000).
En raison du décès de Jorge Ahumada en 1965, c'est Manuel Achurra, démocrate chrétien aussi, qui prendra la direction d'ODEPLAN[1].

De cette petite équipe de jeunes professionnels (au départ une vingtaine de personnes, pour la plupart des économistes, dont la moyenne d'âge était de trente ans), surgit la communauté réformatrice nationale qui sera à l'origine des processus de régionalisation et de décentralisation chiliens[2]. Elle sera modelée par l'étroite relation entre planificateurs et économistes, mais aussi par des coopérants étrangers.
Cette coopération devait permettre, en matière de planification et selon les documents d'ODEPLAN, la préparation d'un système de comptabilité sociale actualisé afin d'« effectuer des diagnostics ajustés à la réalité économique du pays ». L'objectif était de mentionner explicitement la matrice de relations intersectorielles, le tableau de leurs sources et l'utilisation de fonds d'investissement ainsi qu'un nouveau système de calcul des comptes nationaux.
En matière de programmation, l'objectif était d'appliquer un modèle de programmation par activité économique, un modèle de comptabilisation des objectifs de croissance économique régionale et d'objectifs nationaux et un modèle de programmation sectoriel du type facteur de production-produit (*insumo-producto*) (ODEPLAN 1967). Objectifs qui, comme nous le verrons dans ce chapitre, ont été élaborés principalement par les coopérants.
Cette coopération a lieu avec les Etasuniens, par l'intermédiaire de la Fondation Ford, et avec les Français, par l'intermédiaire du ministère de la Coopération et de l'Ambassade de France au Chili.

3) Les hommes du transfert : les missionnaires étasuniens

Ayant une antenne à Santiago du Chili depuis 1962, la Fondation Ford y envoie, en juin 1964, une mission étasunienne composée de planificateurs régionaux. Ils soutiendront l'action du

[1] Le suivront Juan Undurraga (1965-1966), Eduardo García (1966-1967), Fernando Aguirre (1967-1970), puis, pendant le gouvernement Allende, c'est Gonzalo Martner (1970-1973) qui en prendra la direction.
[2] Nous l'étudierons longuement dans la deuxième partie de cette thèse.

ministère du Logement et de l'Urbanisme (MINVIU) et du Bureau de Planification nationale (ODEPLAN), tous deux en instance de création par le nouveau gouvernement mis en place en novembre.

La création d'un ministère d'État, destiné à coordonner l'action du gouvernement en matière de logement, avait été proposée au Sénat, dès 1961, par Frei Montalva, alors sénateur de la République[1].

Une fois au gouvernement, celui-ci présentera un projet de loi pour créer un nouveau ministère d'État. Ce projet a été présenté au Congrès, le 2 juin 1965, pour être promulgué en décembre de la même année[2]. Son principal objectif était :

> La construction et l'équipement des ensembles de logements tout comme la rénovation urbaine des principales villes du pays. Ceci au moyen d'instruments légaux et d'une nouvelle structure organique afin d'obtenir un maximum de rentabilité des ressources investies et une meilleure coordination entre les diverses institutions qui jusque là s'occupaient des problèmes relatifs au logement (Garcés 2002 : 296 -297)

Cette nouvelle structure voulait donc se poser en interlocuteur unique et officiel face aux demandes sociales croissantes en matière de logement. Elle devient une institution centralisée qui coordonne l'action des quatre autres organismes déconcentrés : la Corporation du logement (CORVI)[3], créée en 1953 à la suite des premières occupations illégales de terrains et qui allait se charger de toutes les constructions du secteur public ; la Caisse d'Épargne et de Crédit, chargée de réguler le crédit pour la construction de logements à travers des associations d'épargne et de crédit ; la Corporation de services d'habitation (CORHABIT), qui prendrait les fonctions sociales du nouveau ministère, et la Corporation d'amélioration urbaine (COU), dont la fonction était orientée vers la rénovation des villes et l'acquisition de réserves de terrains dans tout le pays, ainsi que la projection de travaux d'amélioration urbaine.

Afin de coordonner l'action de ces quatre organismes, le MINVIU est doté d'une Direction générale de la Planification et du Budget, ayant pour fonction la planification de l'équipement communautaire et du logement, le développement urbain et la conduite des finances, et d'une

---

[1] Dans son allocution au Sénat, Frei, après avoir dénoncé les conditions de vie dans les *poblaciones*, disait : « […] si l'on fait des ensembles de logements (l'équivalent des HLM français), on doit prendre en compte que ce n'est pas pour y parquer des animaux […] » et il avertissait « […] de la nécessité d'étudier une planification intégrale de l'habitation au moyen d'un ministère du Logement ou d'un autre organisme adéquat, mais il ne peut s'agir d'un même organisme qui exécute […] Il doit y avoir un organisme planificateur indépendant qui puisse réguler ce qui concerne l'habitat par rapport à l'économie du pays, distant d'un autre qui soit exécutant de la construction […]) » (*Bulletin de Sessions du Sénat, sessions ordinaires et extraordinaires*, 1957-1973, p. 3045 et 3046, cité *in* Garcés 2002).

[2] Loi n°16.391 qui a officialisé la création du ministère du Logement et de l'Urbanisme.

[3] Née de la fusion entre la Caisse de logement et la Corporation de Reconstruction à travers le DFL285 du 25 juillet 1953.

Direction des Travaux urbains, qui s'occupait des projets de voirie urbaine, de services sanitaires et d'équipement urbain (Garcés 2002 : 297).

C'est dans ce contexte de création de nouvelles institutions qu'intervient la mission de la Fondation Ford pendant une durée de cinq ans[1].

Pour J. Friedmann, responsable du programme de conseil en développement urbain et régional de la Fondation Ford au Chili, alors professeur au MIT, face au diagnostic sur la situation socio-économique au Chili et l'existence d'un « sous prolétariat urbain » (les « marginaux ») habitant les périphéries de la ville, la solution consistait en une politique régionale et urbaine, qui pourrait participer à la promotion du développement national (Friedmann 1969).

Cette mission était composée d'une dizaine d'experts en planification régionale et urbaine[2], tous Étasuniens à l'exception de W. Stöhr, Autrichien, et M. Marié, Français. Chacun des experts est placé dans un ministère ou organisme étatique.

C'est à partir de leur expérience au Venezuela qu'au moment où J. Friedmann a dû composer la mission pour le Chili, M. Marié a été invité à y participer afin d'intégrer la Promotion Populaire[3]. Sans doute, l'invitation qui a été faite aussi à W. Stöhr répond à une reconnaissance (et peut être aussi connaissance) de celui qui, jusque là, était économiste en chef de l'Institut autrichien de Planification urbaine et régional de Vienne[4] et œuvrait activement dans la *Regional Science Association* et dans la *Sociedad Interamericana de Planificación*. Quoi qu'il en soit, ce dernier sera associé au projet en tant qu'assesseur en planification régionale auprès du département de Planification régionale d'ODEPLAN. Les autres membres de cette mission seront associés aux organismes collaborant avec ODEPLAN, notamment le MINVIU. Ils se réunissent une fois par mois, tel un conseil de ministres « bis »,

[1] Cette participation de la Fondation Ford comprend également la gestion du volet financier : « This programme has provided advisory services to the Chilean government in regional and urban planning and development community facilities, and housing since 1964. Three grants prior to 1970 totalled 1.181.000 » (dans *United Nations development programme : Summary of technical and Financial Assistances : Offered to Chile*, 1970, Vol. 1, Bilateral programmes. Non-governmental organizations, Inter-American institutions, December, 1970, p. 78-79). Par ailleurs, la Fondation Ford adhère complètement au projet de l'Alliance pour le Progrès, en particulier concernant le développement communautaire, et intègre une certaine mission de formation des élites. À ce sujet voir : Yves Dezalay, Bryan G.Garth, 2002, *La mondialisation des guerres de palais : la restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine. Entre notables du droit et « Chicago boys »*, Paris, éditions du Seuil.

[2] Entretien avec Michel Marié (entr. cit.).

[3] *Ibid*.

[4] Ville où, par ailleurs, John Friedmann était né et où François Perroux avait reçu sa formation économique en tant que disciple de Joseph Schumpeter.

afin de discuter de leurs actions respectives et, plus largement, de la politique menée par le gouvernement démocrate chrétien[1].

Au moment où la mission de la Fondation Ford arrive au Chili, « les bases scientifiques pour élaborer une planification régionale sont presque inexistantes ». Tel est le constat que dresse J. Friedmann (1973). Cette « inexistence » se traduisait aussi par une méconnaissance concernant les instruments et les techniques permettant l'élaboration et l'application d'une planification nationale.

En outre, la situation économique est définie par J. Friedmann en termes de « développement économique en retard ». Celui-ci était, selon lui, le fait de l'hyperurbanisation qui décourageait la production agricole, détournait les ressources et les investissements exclusivement vers la capitale, empêchant leur assignation à des activités productives. J. Friedmann évoque ainsi les problèmes d'hyperinflation, caractéristique également d'autres pays d'Amérique latine.

Mais, à ses yeux, le problème principal au Chili était l'important secteur de la population en situation de marginalité.

> What somewhat antiseptically is called the marginal sector refers, in fact, to the disinherited, the poor, who live alone in their misery, defenceless, and are squeezed from above. They do not share in the society that runs the country with and eye primarily to their own profit : economically, they lack the means to live beyond a level of bare subsistence, politically they are excluded from most of the decisions which bear on their welfare, culturally a vast gap separates them from the "children of light". In a phrase which is often heard in Chile, the poor are the objects of history and not its subjects (Friedmann 1973 : 104-105)

Il reprend ainsi l'idée soutenue par DESAL sur la non-participation de ces marginaux à la vie économique, sociale, politique et culturelle du pays : « des enfants qu'on ne voit pas » et « des personnes qui deviennent des ''objets'' de l'histoire au lieu d'être des sujets de leur destin ».

Malgré ce constat, les conditions politiques et institutionnelles semblaient être réunies[2] pour mettre en place cette nouvelle technologie de la planification économique régionale.

Le Chili est, dans cette perspective, considéré comme une société en transition, à savoir une société dans laquelle il existe une ouverture vers les demandes de modernisation et la mise en place des changements structurels par de nouvelles forces sociales mais qui est incapable, ou qui manque de volonté, pour appréhender efficacement ces nouvelles forces (Friedmann 1973). Cependant, et après l'arrivée au pouvoir de Frei Montalva, ce processus s'accélère vers une modernisation de la société, à savoir une société dans laquelle les autorités politiques

[1] Entretien avec Michel Marié (entr. cit.).
[2] « The time was ripe for a change » dans la formulation de Friedman (1973 : 261).

réussissent continuellement à intégrer les transformations structurelles dans un système interdépendant.
En ce sens, la planification nationale, une fois celle-ci institutionnalisée, devait faciliter ce processus.
Aussi, pour intégrer cette population urbaine marginale, ce qui pour J. Friedmann résultait du fait que la société chilienne se trouve dans une « crise d'inclusion », il fallait créer une nouvelle politique de développement urbain et régional.

Dans cette perspective, les nouveaux organismes créés, le MINVIU censé agir sur la politique urbaine et l'ODEPLAN sur la planification nationale et régionale, se prêtaient bien à la mise en place des objectifs de la mission étasunienne.
Le MINVIU est investi notamment par des architectes et par des professionnels du design urbain tandis qu'ODEPLAN est composé d'économistes qui commencent à se spécialiser dans la planification régionale, une branche dite « appliquée » de l'économie.
Il y a, en effet, une différence des domaines d'application et des pratiques entre planification urbaine et planification régionale. En ce qui concerne les planificateurs urbains, leur travail sur les dispositions spatiales internes dans les villes, prend en compte la base économique de croissance de la ville, tandis que les planificateurs régionaux doivent inclure dans leurs études non seulement l'économie d'expansion urbaine la rapprochant des ressources régionales, mais aussi l'organisation spatiale d'activités économiques dans les régions. Les deux types d'études sont, à leur tour, enracinés dans la théorie de localisation économique
Par ailleurs, les objectifs de la politique d'urbanisme devaient s'insérer, selon J. Friedmann (1973), dans un certain nombre de variables contextuelles : la distribution des quotas de pouvoir dans la société - cette première variable allait déterminer le style de planification qui serait adopté, à savoir comme une commande du gouvernement ou comme une politique publique, corporatiste ou participative -, l'engagement politique sur des propositions pertinentes à cette politique, l'accès à des informations disponibles et le niveau de développement du pays.

Pour sa part, la mission qui est accordée au nouvel organisme en charge de la planification nationale (ODEPLAN) sera bien celle de « la préparation d'un plan national de développement, raison pour laquelle il va falloir adapter toute une série des travaux préalables comme la formulation de projections de la réalité économique et social de moyen et long

terme et l'instruction et coordination de la préparation des plans sectoriels et régionaux » (ODEPLAN 1967 : 45).

Comme pour les cas d'autres pays de la région, notamment le Venezuela, le Chili sera considéré non seulement comme une société en transition mais aussi comme une économie en transition vers l'industrialisation, stade qui précède celui de développement.

Dans cette perspective, et afin d'accélérer ce processus de transition vers l'industrialisation, il fallait créer les conditions matérielles de sa mise en pratique. Deux voies seront ainsi privilégiées par les coopérants de la Fondation Ford dans leur travail au sein des organismes chiliens : celle de l'intégration de tout le territoire national et celle qui concernait les mesures de planification et de contrôle de l'urbanisation des grandes villes, notamment Santiago.

Pour réussir cette intégration, qui devait chercher à être géographique, politique, économique et sociale, il est proposé de mettre en place une *régionalisation du pays* (Stöhr 1967).

Afin de contrôler le processus croissant d'urbanisation, la création de « *villes-satellites* » (Friedmann, Mann 1966) est aussi avancée.

Concernant le processus de régionalisation, les régions étaient perçues à l'époque comme des instruments pour les politiques de développement, on se souvient de l'idée d'« espace économique » perousienne et de celle de région de J. Boudeville, il était souhaitable, dans cette perspective, de mettre en place un processus de régionalisation afin de produire du développement régional et construire ainsi les conditions d'un futur développement national, dans une perspective qui partait donc du local pour ensuite générer un effet multiplicateur du développement à une échelle nationale. Dans ce sens, un certain nombre d'objectifs avaient été fixés afin d'accroître l'investissement des entreprises, notamment la création des conditions en termes d'infrastructures et de transports, mais aussi une réforme agraire et des taux d'imposition.

Un travail de délimitation des nouvelles régions a dû être entrepris sur la base, en particulier, de l'« existence d'au moins un pôle de croissance ». On entendait ainsi « obtenir le maximum de bénéfices d'investissements à travers les économies d'échelle, en entraînant cette influence dynamique au reste des zones dépendantes » (Stöhr 1967 : 48-9). À cette fin, les régions ont été délimitées en fonction des lieux pourvus d'une croissance préalable, c'est-à-dire des centres urbains localisés dans des zones « stratégiques » au vu de leur système de transports et du marché interne. Ces centres devaient être suffisamment importants pour offrir une économie d'échelle aux industries régionales. Ont été ainsi considérés, dans un premier temps, comme des centres voués à devenir des pôles de croissances, les anciennes capitales

provinciales. Dans un deuxième temps, onze régions « socio-économiques » ont été définies en plus d'une zone métropolitaine, qui correspondait à la province de Santiago[1].

Sur cette politique régionale, il était déclaré dans la proposition que les mesures qui pouvaient être appliquées pour effectuer la politique régionale spécifique étaient multiples et variées. Parmi les mesures principales, quatre seront retenues : les directives d'utilisation des sols terre, la migration dirigée, les investissements publics et les primes financières d'installation. Pour qu'elles puissent produire des résultats significatifs, ces mesures devaient être appliquées de manière complémentaire et dirigées vers un secteur géographique limité, d'une façon coordonnée et concentrée afin de développer des « pôles ».

En ce qui concernait la politique urbaine, le constat dressé indiquait que les problèmes liés aux processus d'urbanisation non maîtrisé ou d'hyperurbanisation[2] (Friedmann 1973) pouvaient être observés en particulier par l'apparition des bidonvilles et de leur population de marginaux.

Ceci était, entre autres, la conséquence du déficit de logements urbains pour ces nouvelles populations, dont les recensements montraient la croissance rapide et concentrée[3]. Ainsi, on pouvait trouver dans cette zone métropolitaine plus d'un tiers de la population du Chili, les deux tiers de sa population urbaine et 70% de son emploi industriel[4]. Il s'agissait donc bien d'une zone avec un développement polarisé.

Afin de trouver une solution à ce problème, devenu public et politique, l'équipe d'experts travaillant au MINVIU, J. Friedmann en particulier, propose la création d'une *capital region* (région capitale), qui avait les mêmes objectifs que sa région centrale (voir carte page suivante), donc censée générer un effet multiplicateur de développement. Cette « région capitale », dans le cas chilien et donc pour ce qui concernait le périmètre de la zone métropolitaine, créait une configuration de sous systèmes urbains dans laquelle Santiago avait une *place dominante* ; Valparaíso (1er port) et Viña del Mar (ville touristique à côté du port de Valparaíso) avaient, elles, une place *sous dominante* et San Antonio (2ème port), Rancagua

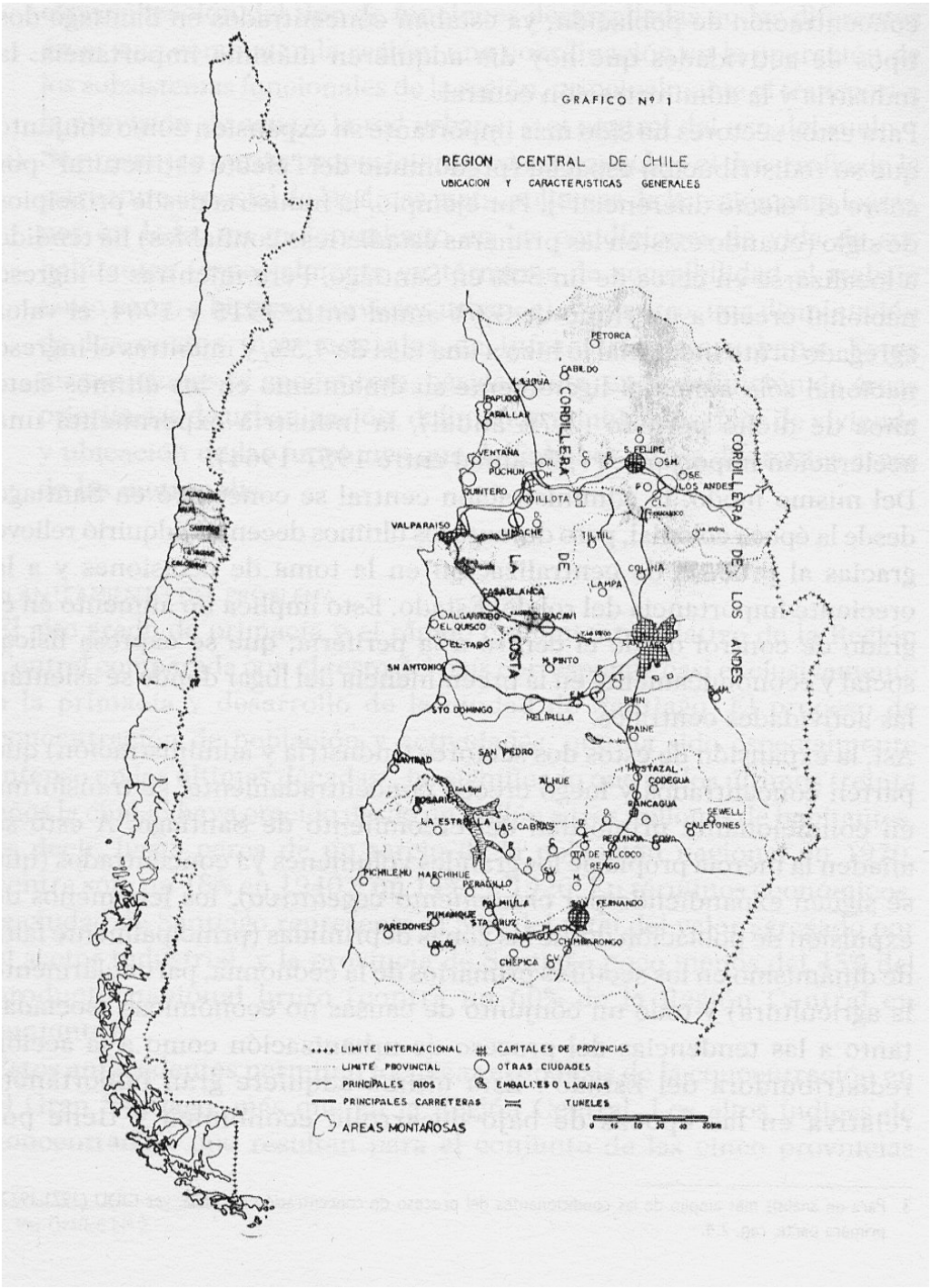
[1] Cette proposition, comme nous le verrons dans la deuxième section de ce chapitre, a été développée au sein d'ODEPLAN, car W. Stöhr était coopérant dans cette institution. Toutefois, cette régionalisation part aussi d'un héritage laissé par la CORFO en la matière.

[2] En effet, le Chili sera considéré comme une société hyper urbanisée ; 73.7% de la population chilienne habitaient dans les villes en 1967, ce qui impliquait la concentration des activités urbaines et économiques.

[3] Ainsi, en août 1949, selon un recensement du service social de la Direction générale du Travail, dans toute la province de Santiago, on comptait 32 bidonvilles ; trois années plus tard, on en comptait 41 (Recensement national de l'habitat).

[4] Dans son analyse, J. Friedmann utilisera les chiffres de l'Institut d'Économie de l'Université du Chili de 1966.

(province agricole) et Aconcagua (San Felipe, Los Andes, des zones agricoles) étaient *dépendantes*[1].



Source :« Síntesis del estudio Región Central de Chile : perspectivas de desarrollo ». Equipo macro zona central, CIDU *in* Carlos de Mattos *et al*., 2006, *Santiago en Eure. Huellas de una metamorfosis metropolitana 1970 / 2000*, Santiago, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, PUC, p. 72.

[1] Les termes sont ceux employés par Friedmann. Ils dénotent l'emprise de la théorie du développement et de la théorie de la dépendance dans le langage des planificateurs. Concernant cette « Région capitale », nous pouvons ajouter que, géographiquement centrée sur Santiago, elle s'étend pour la distance de conduite d'environ deux heures au Nord, à l'Ouest et au Sud, sa frontière orientale étant définie par la Cordillère des Andes qui se dresse brusquement derrière Santiago.

Les objectifs *in fine* de ce développement spatial de la capitale régionale étaient que celle-ci soit : *un environnement* pour vivre, ce qui impliquait une politique de préservation des diverses ressources ; qu'elle ait un centre autonome pour entamer un processus de *développement économique*, pour lequel une politique d'aménagement du territoire était nécessaire, un lieu de *participation* dans la gestion du développement régional, et un lieu où il pourrait exister davantage de *mixité sociale* avec des canaux de redistribution.

Dans cette perspective, la création d'une politique de villes-satellites industrielles est proposée dans le cadre des capitales régionales au sens large et de la région capitale en particulier. Ces villes-satellites industrielles allaient résoudre les problèmes des grandes zones métropolitaines par le contrôle de la croissance économique et démographique. Elles devaient, par ailleurs, s'implanter dans le cadre d'une politique d'urbanisme et d'habitation gérée par la CORVI, Corporation du Logement, organisme dépendant du MINVIU. Il est ainsi établi un programme de développement pour la région capitale, dont le modèle était censé être appliqué par la suite aux capitales régionales. De cette manière, pour chacune des villes de cette région, il est créé un programme focalisé sur les fonctions de spécialisation territoriale[1].

Pour *Valparaíso*, il a été proposé de créer :
- Une exportation orientée vers les produits industriels manufacturés (localisée à Quintero, troisième port, dans une première phase) et au vu d'une éventuelle intégration avec les régions, Andine, Pacifique et Atlantique.
- Un tourisme urbain, spécialement à Viña del Mar.
- Une administration régionale, centrée à Valparaíso.
- Des centres d'éducation supérieure, centrés à Valparaíso et à Viña del Mar.
- L'intensification de l'agriculture, spécialement la production de fruits et légumes essentiels (à Quillota et Caldera).
- La modernisation de l'industrie de la pêche, localisée à Quintero.
- Une Défense Nationale (Base navale à Valparaíso, avec une extension à Quintero).

Pour *Aconcagua*
- Une agriculture intensive (fruits et légumes, en particulier à des fins d'exportation).
- La production agricole destinée au traitement industriel.
- L'exploitation de sa mine de cuivre (La Andine).
- Le tourisme national et international (ski à Portilllo et eaux thermales à San Felipe-Los Andes).
- La localisation industrielle à San Felipe et los Andes (une industrie respectueuse de l'environnement).

Pour *Santiago* ont été conseillés :
- L'expansion industrielle dans les zones où existait déjà une concentration (San Bernardo, Puente Alto).
- Le nouveau développement de toutes les fonctions économiques, administratives et culturelles, sauf quand celles-ci pouvaient être modifiées par des changements dans des sous-systèmes périphériques.

[1] Sur un aspect plus général, seront aussi évoqués : les transports (ports et aéroports, voies ferrées et autoroutes) et la protection de l'environnement (voir : Friedmann 1973 : 213-217). Ces propositions seront élaborées en collaboration avec le CIDU.

Pour *Rancagua*
- Une expansion industrielle plus importante.
- L'exploitation de sa mine de cuivre (El Teniente).
_ Un centre de recherches, spécialement sur l'agriculture, l'exploitation minière et les autres ressources naturelles.
- L'exclusion de presque toutes les industries de transformations de « couloir » connectant Santiago avec le sous-système Rancagua (Rancagua était candidate à devenir la plus importante ville industrielle après Santiago).
Finalement**, pour *San Antonio***
- Un port spécialisé dans l'exportation du cuivre et l'importation des grains.
- Le tourisme et les loisirs populaires, le long de la zone côtière.
-Une industrie manufacturière en rapport avec l'activité du port de San Antonio.
- Le Développement et la modernisation des poissonneries et des industries concentrées à San Antonio.
- L'interdiction de créer des industries manufacturières sur d'autres secteurs.

Pour essayer de pallier les difficultés d'organisation et de coordination administrative entre les villes de la même région, les Étasuniens suggèrent la création de centres urbains provinciaux (*urban field*) et d'agglomérations composées par ces centres (*congeries of urban subregions*).

Par ailleurs, la structure administrative de cette Métropole nationale devait être composée de quatre provinces (Valparaíso, Aconcagua, Santiago et O'Higgins-Colchagua) et d'une zone métropolitaine (Santiago)[1].

Plusieurs aspects montraient que les conditions de développement de la Métropole nationale devaient être l'objectif principal de l'entreprise nationale. En effet, c'est dans cette région que se situe le siège du Gouvernement national ; c'est le secteur le plus peuplé du pays, avec une majorité d'industries, les plus grandes installations portuaires et un aéroport international.

[1] Dans cette perspective, il a été aussi conseillé de créer une Corporation de Développement métropolitaine pour Valparaíso et Aconcagua. Pour y parvenir, il fallait créer un District de la capitale nationale pour l'administration des provinces urbaines, qui permettrait de mieux coordonner l'action de ces provinces.
Cette Corporation permettrait de concentrer les efforts sur Valparaíso. En effet, celle-ci serait autorisée à établir des plans et des programmes pour le développement régional, entreprendrait certains projets propres et accorderait des prêts de développement rendant compatibles les objectifs de base avec ceux des entreprises, des municipalités, des comités de quartiers et d'autres partenaires. Il était prévu que son budget de programmes annuel devait obtenir le suivi et l'approbation du Bureau de Planification nationale et du District de la capitale nationale. Ce budget devait être incorporé par la suite dans le budget national comme un article séparé suite à sa soumission au Congrès. De cette façon, la coordination serait automatiquement réalisée et la cohérence des programmes de la Corporation avec des objectifs régionaux nationaux assurée.
Une zone franche est proposée pour Quintero, troisième port de la région. Ce port présentait une forte croissance. Afin de la maîtriser et de promouvoir une activité industrielle orientée à l'importation et à l'exportation, l'établissement d'une zone franche apparaîtra comme un facilitateur du processus import-export.
Finalement, Rancagua est désignée comme une ville satellite industrielle de Santiago. Dans ce sens, il y est proposé une politique de création de secteurs agro-industriels et de zones touristiques dans le cadre d'une politique de régulation de la localisation industrielle.

C'est aussi le nœud principal de communication avec le monde extérieur, le centre du secteur bancaire et de la finance. C'est aussi la capitale culturelle du Chili.
Pour toutes ces raisons, les Étasuniens dirigés par J. Friedmann avaient proposé la création d'une structure supérieure à la région capitale, cette Métropole nationale, qui devait inclure les quatre provinces de la région et la zone métropolitaine.
La métropole nationale était ainsi conçue comme une division territoriale administrative pour réaliser une meilleure coordination des programmes de développement. Un Conseil général interministériel devait être directement chargé d'approuver toute la politique, les plans, les programmes et les projets affectant son développement. Le Conseil devait être présidé par le Chef du Bureau de Planification nationale dont le personnel fournirait aussi les services d'un Secrétariat technique au Conseil.

En conclusion, la maîtrise de la croissance et du développement urbain impliquait, selon le constat des spécialistes, de s'attaquer simultanément aux problèmes relatifs au logement urbain, à l'équipement communautaire - celui qui concernait les travailleurs mais aussi les organisations sociales et les habitants de la ville - et aux politiques d'industrialisation. C'est dans cette perspective que les villes-satellites devaient être considérées comme des villes industrielles.
Il y avait aussi, dans ce projet, un programme de développement de l'agriculture de subsistance pour les populations qui habitaient dans la périphérie de la zone métropolitaine. Cette population était dispersée et très pauvre. Afin de décourager l'émigration de ces populations, il est proposé d'augmenter le nombre de centres urbains proches des périphéries ainsi qu'une maîtrise de son développement et l'installation d'un réseau de transports vers les centres urbains. En même temps, la solution semblait passer aussi par la conversion des quelques terrains périphériques à des fins de reforestation et de culture agricole. Cependant, et en ce qui concernait les populations de la périphérie urbaine, dans les faits, le bidonville n'a pas seulement été considéré comme un problème, dont la solution devait passer par une politique durable en la matière, mais aussi comme un terrain de campagne à des fins de clientélisme politique du parti gouvernant. Cette situation peut être illustrée par l'étude des organismes nouvellement crées, comme la Promotion populaire, dont la mission était d'intégrer dans le système ces populations marginales organisées en groupes communautaires ou coopératives, mais dont la méthode provoquait débat en raison du rôle central du PDC, au moyen de l'État central, et donc de l'influence que celui-ci cherchait à exercer auprès de

ces populations[1]. En effet, on dira que la Promotion populaire cherchait surtout à coopter ces groupes au sein du PDC (Garcés 1972)

Par ailleurs, la mission de la Fondation Ford ayant placé ses experts dans des organismes étatiques-clés, son indépendance vis-à-vis du pouvoir central était toute relative, surtout en ce qui concernait le travail avec ces populations marginales, qui constituent, pourtant, l'une des populations-cible de leur politique.

Ce double constat a très vite fait déchanter des spécialistes qui ne partageaient pas cette méthode. Ce fut le cas notamment de M. Marié, qui a quitté la mission de la Fondation Ford en décembre 1966.

Selon les services diplomatiques français, il a été demandé de rattacher M. Marié comme expert français à la coopération pour qu'il puisse être libre de la tutelle de la Fondation Ford qui lui réclamait « des renseignements confidentiels qu'il se refuse à livrer »[2].

M. Marié participe, au départ, très étroitement à l'organisation du Conseil national de la Promotion populaire[3] et à la définition de ses méthodes et de ses buts pour, par la suite, travailler à la formation des enquêteurs, pour qu'ils puissent collecter des données concernant les conditions de vie des habitants des bidonvilles avec une approche sociologique et urbanistique. Il sera ainsi le responsable d'une équipe d'une dizaine de jeunes professionnels, leur apprenant notamment l'importance de l'enquête « dans le terrain »[4],

> C'est vrai qu'on a eu un travail tout à fait intéressant, j'en ai eu la moitié, sept de dix sept, et des types qui probablement ont joué - je sais que certains ont joué un rôle très important par la suite au Chili - il y en avait trois qui venaient de la sociologie […] et puis il y avait des architectes, un psychiatre... il y avait qui encore… des ingénieurs, enfin j'avais toute la gamme, tous ces jeunes bourgeois, extrêmement sympas, j'ai dit 'bien bourgeois' quoi, pas d'origine populaire du tout[5].

Son travail s'est focalisé sur la ville et notamment sur les bidonvilles. Pour ce faire, il a demandé à Paulo Freire de collaborer. Ce dernier, éducateur brésilien, avait, au début des années 1960, accompli un important travail d'alphabétisation des adultes, et se trouvait à cette époque exilé au Chili, comme cela était le cas de nombreux intellectuels brésiliens.

---

[1] En effet, l'État jouait un rôle fondamental dans la promotion et la conduite des organisations coordonnées par cet organisme et, d'autre part, les personnes qui vont intégrer ce dernier étaient liées au Parti démocrate chrétien, le parti gouvernant, soit parce qu'elles avaient travaillé pour la campagne présidentielle de Frei Montalva, notamment dans le « comité créatif », soit parce qu'elles étaient des militants de longue date (voir chapitre 1).

[2] Gérard Raoul Duval, Ambassadeur de France au Chili à M. Couve de Murville, ministre des Affaires étrangères (Service de coopération technique) au sujet de M. Michel Marié. Santiago, le 27 avril 1966.

[3] Après discussion avec Sergio Ossa Pretot, Conseiller national pour la Promotion populaire qui demandera à la Fondation Ford de détacher Marié auprès de lui comme assesseur personnel, demande qui sera acceptée par la fondation.

[4] Entretien avec Michel Marié (entr. cit.)

[5] *Ibid.*

Ils mettent en place une méthode « projective » dans les bidonvilles chiliens, à savoir une méthode qui combinait l'apprentissage de la lecture et de l'écriture avec la valorisation de la culture et de l'expérience de chacun dans le but de faire participer les gens pour les conscientiser sur leur réalité cherchant donc une éducation émancipatrice[1]. C'est dans cette perspective que M. Marié a embauché un peintre pour lui demander de représenter des scènes de la vie courante dans les bidonvilles où il se rendait ensuite avec P. Freire.

> Peindre les scènes de la vie courante et discuter avec les gens et là c'était formidable parce que je me souviens des séances sur l'*entierro del angel* (l'enterrement de l'ange). Il y avait un tableau qui était *el entierro del angel*, c'est-à-dire le petit mort, d'inanition probablement, qui était installé mort sur la table de la cuisine et tous les gens qui venaient autour, tous les amis pendant à peu près une semaine. Ils étaient tous plus ou moins endeuillés et, je me souviens, ça nous avait beaucoup marqué avec Paulo[2]

La dimension sociale et culturelle est donc bien présente dans cette approche dans une démarche de développement des communautés de vie et de quartier, avec une méthode de travail qui mettait en avant les enquêtes et observations « sur le terrain » comme préconisée par les sociologues de Chicago, le père Lebret et une expérience cumulée lors de leurs terrains au Brésil en particulier. Paradoxalement, c'est cette même approche, pourtant prônée par la Fondation Ford, qui le fait quitter cet organisme. En effet, ce qui sera mis en question, c'est sa méthode, trop en lien avec une vision politique associée à une partie de la gauche et donc en conflit avec le parti gouvernant. Cela révèlera aussi des contradictions à l'intérieur même de la Promotion populaire[3].

Dans cette action, M. Marié est rattaché à l'une des deux grandes divisions de la Promotion populaire, la « division des études »[4], créée en juin 1965; où il participe à l'élaboration de son programme à partir de décembre 1965.

À la fin de son séjour, après avoir quitté la Fondation Ford et la Promotion populaire, il fera un travail de recherche à la CEPAL, et il sera rattaché au ministère des Affaires étrangères français.

4) La coopération française et ses médiateurs

Suite à l'arrivée de la Fondation Ford, nous observons un fort développement de la coopération française en matière scientifique et technique. Hormis une certaine rivalité en

[1] Dans son ouvrage *L'Éducation, pratique de la liberté*, Paulo Freire explique cette méthode qui prend du sens dans l'échange avec l'autre, dans la connaissance de son milieu et de soi. Cet apprentissage sera aussi celui de la démocratie par le biais de la participation sous la forme de l'analyse des scènes de la vie courante.
[2] Entretien avec M. Marié (entr. cit.)
[3] Nous reviendrons sur cet aspect dans la deuxième section de ce chapitre.
[4] L'autre est la « division de promotion », qui avait pour mission d'entrer en contact avec les populations marginales.

termes de présence dans le pays de la part des services diplomatiques, que nous avons évoquée dans le chapitre précédent, il s'agit bien d'un terrain sur lequel la France considère qu'elle a un savoir-faire à valoriser, tout comme l'opportunité de vendre un certain nombre d'équipements, notamment en matière de transports souterrains pour les zones métropolitaines[1].

Cette coopération s'appuyait ainsi sur l'avis favorable du Quai d'Orsay. Suite à la demande chilienne faite par la CORFO concernant une coopération technique sur la planification, la position de la diplomatie française est claire : « il n'est pas besoin d'insister sur l'intérêt que présenterait cette collaboration française avec la CORFO, ne fut-ce que pour le contrôle et l'orientation de l'aide qui nous est et nous sera encore demandée »[2]. Dans cette phrase, il y a bien un désir de maintenir des relations soutenues avec une zone vouée, en principe et presque naturellement (vu sa position géographique), à privilégier des relations avec les États-Unis.

Outre le voyage de de Gaulle au Chili, Frei Montalva réalise aussi un déplacement dans l'Hexagone, en juillet 1965[3], accompagné, entre autres, de Raúl Sáez, Vice-président de la CORFO.

Lors de ce déplacement, diverses mesures concernant la coopération scientifique et technique, ont été prises[4]. Il a été question aussi de l'état de la coopération en matière de planification. À ce sujet, il a été décidé que :

> « Le détachement d'experts de longue durée s'est révélé impossible, au moins en 1965, à défaut de spécialistes français disponibles. Par contre, le Commissariat général au Plan serait en mesure de fournir à l'organisme chilien, au cours du deuxième semestre 1965, deux experts de haut niveau pour une mission de courte durée : d'une part, M. Pierre Viot (expert en planification régionale pour une période d'un mois) et, d'autre part, M. Le Guay (expert en planification générale et éventuellement en comptabilité nationale, pour une période de deux mois) »[5].

---

[1] Un autre aspect de cette politique d'urbanisation concernait le système de transports urbains à Santiago qui allait néanmoins davantage servir aux classes moyennes vivant dans le centre de la ville qu'aux populations périphériques. Dans ce sens, la demande d'une étude prospective de la croissance de l'agglomération afin de mettre en place un système de métro public a été faite par ODEPLAN. Cette étude est élaborée par Philippe Madinier (voir encadré *infra*). Entretien avec Philippe Madinier (entr. cit.).

[2] Note sur le Chili, 29 avril 1963, Archives MAE, relations avec le Chili.

[3] Visite officielle de E. Frei, 7-10 juillet 1965, « envoi au Chili d'experts en planification et en recherche minière ». Premier chef d'État de la région à rendre visite à la France et premier voyage officiel d'un Président chilien en France.

[4] « La France, poursuivant son effort, a décidé de participer au développement de la Faculté d'Ingénierie de l'Université du Chili. À cet effet, il a été décidé l'envoi de professeurs et l'octroi d'un crédit de 10 millions de francs sur une période de 10 ans, pour l'achat de matériel scientifique et la construction de nouveaux bâtiments. La France enverra, en outre, au Chili un nombre accru d'experts dans le domaine de la planification ainsi que dans celui de la viticulture […] Enfin, des experts français étudieront les problèmes relatifs au développement du sud et de l'extrême sud du Chili […] » (Compte rendu d'un entretien entre le Général de Gaulle et le Président Frei, 9 juillet 1965). Visite entre le 7 et le 10 juillet avec, entre autres, Gabriel Valdés et Raul Saez (CORFO).

[5] *Ibid*.

Quelques mois plus tard, vont arriver d'autres coopérants français, cette fois-ci pour des contrats de longue durée, à savoir pour une durée variant de deux à sept ans.

Parmi les coopérants français, trois vont arriver dans un premier temps pour intégrer des structures dans le domaine de la planification[1] : Philippe Madinier (expert en planification nationale à ODEPLAN), Jean Huout (expert en planification industrielle à la CORFO) et Pierre Michaud (expert en Planification régionale à ODEPLAN - ORPLAN[2]). Contractuels au Commissariat Général au Plan, ils seront envoyés au Chili sous la direction en France de François Le Guay, chargé des relations extérieures auprès du Plan français, lui-même étant venu à trois reprises au Chili en 1958, entre 1961 et 1962, puis en 1965, afin de conseiller la CORFO sur les techniques de planification nationale et des comptes nationaux. Parmi les fonctionnaires du Plan, il est ainsi celui qui avait le plus de contacts et de connaissances au Chili, à la CORFO mais aussi à la Présidence de la République, notamment avec un des chargés de mission : Jorge Cahuas[3]. Il est également celui qui met en place cette mission pour ODEPLAN, une fois créée cette nouvelle institution.

Pourquoi ces personnes ? Quelles étaient leurs motivations pour remplir une mission au Chili ?

D'abord, nous porterons notre regard sur le profil professionnel et technique de ces hommes[4]. Il est intéressant de noter que cette catégorie d'« expert » constitue plus un argument d'autorité qu'une classe d'appartenance pour désigner celui qui détient un savoir reconnu par ses pairs et des agents qui, dans leurs activités, y ont recours. En effet, il s'agit pour la plupart de jeunes professionnels dont le travail, dans leur organisation française respective, correspond à leur première ou deuxième activité professionnelle et la mission au Chili leur premier déplacement à l'étranger[5]. De ce fait, aucun ne parle l'espagnol avant son départ. Il est difficile donc de parler d'experts, d'autant plus qu'eux-mêmes déclinent cette appellation au moment de nos entretiens.

---

[1] Sur un total de 32 coopérants qui vont arriver dans cette période pour intégrer des domaines et structures tels que l'enseignement supérieur technique et scientifique, dont la Faculté de sciences économiques de l'Université du Chili et la Faculté d'architecture de l'Université catholique, mais aussi l'administration publique, notamment le ministère de l'Agriculture, le ministère des Finances, le ministère du Travail et le ministère des Travaux publics (Ponts et chaussés). Voir tableau 2. Coopération technique au Chili, *infra*. Note de l'Ambassade de France au Chili, 13 février 1968, Relations franco-chiliennes (1964-1968).

[2] ORPLAN : Bureau de Planification régionale. Nous verrons plus en détail le travail de cet organisme dans la deuxième section de ce chapitre.

[3] Economiste démocrate chrétien, il deviendra sous le régime autoritaire ministre de l'Économie et de Finances (voir chapitre 4).

[4] Effectivement, il semblerait que toutes les personnes qui sont parties en mission au Chili étaient des hommes. Quand il s'agissait de femmes, c'était « leur » femme. Ceci reste vrai au moins pour toute cette première séquence.

[5] À l'exception, parmi les profils que nous avons pu suivre, de F. Le Guay et de J. Boulogne côté français. La situation sera différente pour les missions qui auront lieu dans les années 1990, objet de notre troisième partie.

Avant de partir au Chili, Jean Houot travaillait dans le Service des Études économiques et financières (SEEF), service de la Direction du Trésor au ministère des Finances. Ce service était chargé de mettre en place la comptabilité nationale, d'une part, et de préparer le budget économique de la Nation pour le compte du ministère des Finances, d'autre part. Il établissait donc des prévisions de la croissance économique et des équilibres économiques généraux pour l'année en cours dans le cadre de la préparation du budget économique. Ce petit service, avait été mis en place au moment de l'arrivée au ministère de Pierre Mendès-France. Le premier directeur, Claude Gruson, inspecteur des finances, avait voulu constituer des équipes pluridisciplinaires pour mettre en place la comptabilité nationale. C'est dans ce contexte que J. Houot, a été intégré à cette équipe en tant que contractuel de la fonction publique et responsable de l'établissement de comptes nationaux pour l'industrie. Après quelques années de fonctionnement du SEEF au sein du ministère de l'Économie et des Finances, ce service a été rattaché à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) par décision de Claude Gruson, ce dernier une fois nommé directeur général de ce dernier organisme. Suite à ce transfert, le SEEF est devenu la division des entreprises de l'INSEE, division chargée de l'établissement de comptes nationaux, des comptes passés et présents, tandis que le ministère des Finances faisait la prévision. Par ailleurs, ce service de l'INSEE était associé aux commissions du Plan qui préparaient à l'époque les IVe et Ve Plans. Ces commissions étaient intégrées par des « experts » de l'INSEE dont la tâche était de leur fournir une connaissance statistique du secteur industriel dont elles s'occupaient.

Une des commissions s'appelait « des industries et transformation » ; c'est là que J. Houot est associé pour présenter d'abord les chiffres du secteur industriel lié à la comptabilité nationale et établir, pour le compte de cette commission, des prévisions de croissance de tel ou tel secteur industriel, notamment les prévisions de l'emploi et du commerce extérieur. Ces prévisions entraient dans le cadre de la préparation du Plan quinquennal.

Jean Houot suit des études d'ingénieur. Après son service militaire de deux ans, il entre au ministère des Finances en tant que chargé de mission du Service des études économiques et financières, qui était un service chargé d'établir la comptabilité nationale. Là il s'occupe de la comptabilité nationale en relation avec l'Industrie et assiste aux réunions de la commission de l'Industrie au Commissariat général au Plan.
Il part au Chili entre 1966 et 1968, où il intègre la CORFO.
À son retour en France, il entre au ministère de l'Industrie. Il s'occupe de l'attribution des prêts à long terme pour les industries dans les régions « sous-développées » de la France, à l'époque la Bretagne et le bassin minier (Nord et Sud-Ouest).

Même si, au départ, J. Houot était rattaché à ODEPLAN, très vite et suite à quelques problèmes liés à l'organisation d'ODEPLAN, il va se retrouver à la CORFO. Il devait y avoir à l'ODEPLAN, une division de l'Iindustrie qui devait être dirigée par Eduardo Troncoso (Industrie et Mines) mais, à l'arrivée de Jean Houot, au début de l'année1966, E. Troncoso est parti à la CORFO pour animer un nouveau service de planification industrielle. Ce choix s'expliquerait par des raisons liées aux ressources institutionnelles en la matière. En effet, le pouvoir d'ODEPLAN était relativement limité à cette époque ; il s'agissait davantage d'une institution « orientée vers l'étude », tandis que la CORFO était un organisme puissant et surtout, comme le qualifie J. Houot, avec « un pouvoir de décision ». Dans ce sens, la CORFO finançait un certain nombre de projets industriels, et notamment le financement de l'exploitation des mines de cuivre.

C'est pour ses compétences en planification industrielle que J. Houot a été envoyé au Chili, mais c'est pour des raisons politiques qu'il accepte cette mission. Selon son témoignage, il était « assez motivé pour partir au Chili »[1] en raison de son engagement personnel au sein de l'équipe des jeunes du Mouvement républicain populaire (MRP), d'inspiration démocrate chrétienne qui avait eu un certain nombre de contacts avec des démocrates-chrétiens chiliens qui étaient venus en France.

Comme nous le confirme le récit de J. Houot, à l'arrivée des coopérants français, la mission et l'organisation d'ODEPLAN étaient au stade de la conceptualisation. Ainsi, quand Philippe Madinier arrive en 1966 au Chili pour intégrer cet organisme, le directeur de celui-ci, Eduardo Garcia, n'en avait pas été informé. Selon le témoignage de P. Madinier,

> « il [García] aurait souhaité deux Américains, il avait été formé aux États-Unis, il aurait souhaité que deux personnes du MIT qu'il avait sans doute bien connues soient là »[2].

En effet, cette concurrence entre les Français et les Étasuniens est présente aux différents moments et aux différents niveaux des échanges avec les Chiliens, au sein également d'une nouvelle élite administrative commençant à s'éloigner d'une francophilie, qui l'avait caractérisée, pour commencer à se spécialiser aussi aux États-Unis.

Néanmoins, et malgré ces premiers inconvénients, P. Madinier œuvre à l'élaboration d'une étude de prospective sur le développement de Santiago (voir *infra*).

> **Philippe Madinier** fait des études d'économie puis obtient son Doctorat d'économie à Paris, où il travaille une thèse sur les disparités géographiques de salaires en France. Ensuite, il devient assistant de recherche à l'université de Chicago. À son retour en France,

[1] Entretien avec J. Houot (entr. cit.).
[2] Entretien avec P. Madinier (entr. cit.)

il intègre le Commissariat au Plan. Il part pour une mission au Chili entre 1966 et 1968 pour y retourner durant quelques mois, en 1973.
En France, il travaille au Centre d'études des revenus et des coûts (CERC) du Plan, chargé de recherche puis directeur, en 1980.

Comme pour J. Houot, son engagement personnel semble jouer un certain rôle. Militant du PSU avant de partir au Chili, les changements intervenus dans ce pays pouvaient constituer une expérience intéressante au vu des réformes souhaitées par ce parti, notamment concernant le développement d'organisations intermédiaires entre l'État et les individus.
Par ailleurs, quand ces Français arrivent au Chili, le processus de réforme agraire est entamé. Celui-ci provoque le déclenchement d'autres missions (voir tableaux 2 et 3 *infra*) pour intégrer des structures relatives au monde agraire qui vont commencer à faire de la planification. Tel a été le cas du Bureau national de statistiques et des pronostics relatifs au bétail et à la culture (ONEPA), organisme dépendant du ministère de l'Agriculture mais aussi de l'Institut national de statistiques nationales (INE). En effet, pour mener à bien des objectifs relatifs à la réforme agraire, il fallait créer des statistiques sectorielles, propres donc au secteur agricole. Les missions françaises auront pour objectif de former les fonctionnaires de ces organismes aux techniques de collecte d'un certain nombre de données qui devaient être par la suite utilisées, plus largement, dans l'élaboration de plans nationaux, sectoriels et régionaux.

Deux coopérants français arrivent dans ces services : Jean Boulogne, statisticien, fonctionnaire à l'INSEE et Philippe Wetzelt, parti effectuer son service national en tant que volontaire au Service national actif (VSNA).

Jean Boulogne fait d'abord l'École polytechnique, puis se spécialise à l'École de la statistique. Il intègre ensuite l'INSEE.
Il part pour une mission au Chili entre 1968 et 1974. Il est affecté au Bureau national de statistiques et des pronostics relatifs à l'élevage et à la culture (ONEPA), organisme dépendant du ministère de l'Agriculture, pour réaliser des statistiques régionales.
À son retour en France, il intègre le ministère de la Coopération.

Le premier arrivé fut P. Wetzelt. Celui-ci est affecté au Service de l'agriculture et de l'élevage (SAG). C'est dans ce service que se trouvait l'ONEPA. À l'époque, le SAG rencontrait quelques problèmes de fonctionnement, notamment concernant l'outil statistique. D'après nos entretiens, c'est à partir de ce constat que P. Wetzelt, arrivé en 1967, aurait contacté[1] son ami

[1] Après avoir eu l'approbation d'Emiliano Ortega, alors directeur du SAG, qui avait réalisé un doctorat en Économie rurale à l'Université de Montpellier.

Jean Boulogne. Celui-ci arrive donc en 1968 au SAG et travaille étroitement avec les ORPLANES, notamment celui de Maule (voir *infra*).

Tableau 2. Récapitulatif des missions françaises pendant la période 1964-1973[1]

Acteur*	Licence	Post-grade	Période	Institutions d'appartenance	Contenu mission
F. L G	Polytechnicien		1958 (1 mois), 1961-1962 (2 mois) 1965 (1 mois)	Ministère de Finances Commissariat au Plan CORFO UNIDI (à Vienne)	Planification nationale Comptabilité nationale
J. B	Polytechnicien	Statistique	1968-1974	INSEE Ministère de l'Agriculture, ONEPA (Chili)	Statistiques s régionales
P. M	Économiste	Doctorat en économie	1966-1968 (3 mois) 1973	CNRS Commissariat au Plan ODEPLAN (Chili) CEPAL	Macro-économie : planification générale auprès d'ODEPLAN
P. P.1	Ingénieur et économiste		1967-1970	Commissariat au Plan CORFO (Chili)	Planification industrielle
J. H	Ingénieur généraliste		1966 (6 mois) 1966-1968	Ministère de Finances (SEEF) INSEE-Commissariat au Plan ODEPLAN (Chili) CORFO (Chili)	Planification industrielle Comptabilité nationale Statistiques nationales Plans sectoriels
P. Mich	Polytechnicien	Statistique	1966-1968?	Commissariat au Plan INSEE ODEPLAN - INE (Chili)	Prévisions pour le secteur régional : planification régionale auprès d'ORPLAN – Maule-Talca
M. M	Urbaniste	Doctorat en sociologie	1964-1967	Bureau d'études urbanistiques Fondation Ford (Chili) Promotion populaire (Chili) ILPES-CEPAL (Chili)	Réaménagement urbain Travail bidonvilles
F. W	Science Politique Ingénieur	Économie	1971-73	Université du Chili (Département d'Urbanisme) ODEPLAN et MINVIU (Chili)	Planification nationale et régionale

* Nous avons désigné les acteurs par les initiales de leurs prénom et nom : ex : F. L G est François Le Guay. Ces initiales correspondent à celles que nous utilisons aussi dans nos sociogrammes en Deuxième partie.

Les collaborations dans le domaine de la planification avec un organisme comme ONEPA avaient un précédent avec la mission du professeur Gaston Leduc au sein de la Direction de l'Agriculture de la CORFO. Celui-ci avait pu diriger, lors de son séjour à Santiago en 1958, trois séminaires sur la planification française au Centre de Planification de l'Université du Chili devant une trentaine de spécialistes, donner deux conférences pour le grand public et prendre contact avec le Doyen de la faculté d'Économie de l'Université du Chili, le ministre de l'Économie, M. Escobar Cerda, ainsi que le directeur de la CEPAL, M. Raul Prebisch.
Ces relations institutionnelles sont également bien explicitées par Philippe Pommier, ingénieur et économiste, qui a dû remplacer J. Houot au service de planification industrielle de la CORFO.

En effet, selon son témoignage, sur le processus de planification, il y a eu de la part de la coopération française « un appui simultané à ODEPLAN, concernant la planification nationale et régionale, à la CORFO, pour la planification industrielle, et auprès du ministère

[1] Ce tableau, confectionné par nous, recense une partie de la trajectoire professionnelle des acteurs que nous avons pu suivre, au moyen des archives, et/ou interviewer personnellement (le plus souvent les deux).

de l'Agriculture, pour à la fois la planification et le développement agricole et la réforme agraire »[1].

> **Philippe Pommier**, après une licence en économie, accède à l'École d'Ingénieurs de Toulouse. Il intègre ensuite le Bureau d'information et de prévision économique (BIPE), puis le Commissariat au Plan.
> Il part pour une mission au Chili de 1967 à 1970, afin de travailler à la CORFO au service de planification industrielle.
> À son retour, il réintègre le Plan, puis travaille à l'INSEE, à la Commission européenne (EUROSTATE), comme consultant, et finalement au ministère des Affaires étrangères.

Cette collaboration conduit à une intensification de la coopération française, qui se diversifie aussi en s'intéressant à d'autres domaines.

> De 1964 à 1967, le nombre des experts envoyés au Chili a décuplé (de 8 à 85) ; celui des bousiers accueillis en France a plus que doublé (de 51 à 166). Cette progression a été possible grâce à l'augmentation des crédits et à l'utilisation de jeunes scientifiques effectuant leur service national (42 en 1967), mais aussi grâce à la valeur des structures d'accueil chiliennes dont se félicitent tous nos experts[2].

Parmi ces boursiers chiliens, Florencio Ceballos en fut l'un des bénéficiaires.

> **Florencio Ceballos** a une formation de juriste à la faculté de droit de l'Université du Chili. Il entre à ODEPLAN en 1966 pour une année, Il prend ensuite la responsabilité de l'ORPLAN Maule. Entre 1971 et 1973, il suit une spécialisation en planification en France.
> Pendant la décennie 1980, il participe aux activités menées par le *Groupe des 24*, l'ASOCHIPLAN et le Projet alternatif (voir Deuxième partie).

Cette coopération avait pour objectif principal de mettre à la disposition des autorités chiliennes les experts ou spécialistes, dont elle manquait temporairement, qui avaient pour tâche essentielle la formation des cadres locaux. Leurs activités se répartissaient entre les administrations ou organismes publics et les universités. L'année 1968 est ainsi consacrée au perfectionnement des cadres de la fonction publique et de l'agriculture, ainsi qu'à la formation professionnelle et la coopération scientifique (voir tableau 3).

[1] Entretien avec Philippe Pommier (entr. cit.)
[2] Note de l'Ambassade de France au Chili, 13 février 1968.

Tableau 3. Coopération technique avec le Chili

Coopération technique avec le Chili ***Sphères d'attribution***	**Experts présents en 1967**		**Experts prévus pour 1968**	
	Civils	***Service National***	***Civils***	***Service National***
Administration publique ***Total*** - Ministère de finances : bureau organisation et méthodes et Direction du Budget - Conseil national de la Promotion populaire - Ministère de l'Intérieur - Protection civile - Ministère du Travail - Institut des sciences sociales du travail et Service national de la Main d'œuvre - Ministère des Travaux publics	**7**		**5**	
Planification - Office national de Planification - Corporation du Développement - Office régional de Planification - Mission-Conseil d'un chargé de mission Commissariat général au Plan	**1** **1** **1** **1**		**1** **1** **1** **1**	
Agriculture ***Total*** - Ministère de l'Agriculture - service de l'Agriculture et de l'élevage - Enseignement agronomique - École des ingénieurs forestiers de l'U. du Chili. - CORA - INACAP - INDAP	**10**	**5**	**11**	**2**
Enseignement supérieur technique et scientifique ***Total*** - Université du Chili : sciences économiques, médecine, mathématiques - Université catholique de Santiago : architecture - Université catholique Valparaíso. - Université de Concepción - Université d'Antofagasta : Institut technologique - FLACSO	**11**	**37**	**17**	**29**
Formation professionnelle ***Total***	**6**		**14**	
Total	**38**	**42**	**52**	**31**

Source : Archives Ministère des Affaires étrangères.
Boursiers et stagiaires : Contingent 1967 (130), prévisions 1968 (140).

En agriculture, un effort particulier est fourni en faveur de l'Institut national de formation professionnelle (INACAP), dont relève la formation professionnelle agricole, et de l'Institut pour le développement agraire (INDAP), tous les deux partenaires du SAG.

Cette intensification de la coopération française est motivée par des rapports de concurrence avec les services diplomatiques américains, notamment dans le domaine de la coopération tout comme par l'installation d'une commission mixte pour travailler sur ce sujet.

Concernant cette concurrence, comme cela a été dit, elle semble être une constante pendant la période. Il s'agit bien entendu de se positionner dans une zone d'influence[1] mais aussi de mettre en avant un savoir-faire afin de commercialiser par la suite les apports de ce savoir, notamment sous la forme d'équipements. Il en est ainsi, par exemple, de l'installation d'un métro français, comme proposition pour améliorer le système des transports[2], mais aussi de négociations pour l'implantation d'une usine Renault et d'un réacteur de recherches nucléaire[3].

La mise en place d'une commission mixte participe de l'intensification de la coopération française au Chili. Cette commission avait été créée, lors de la signature de l'accord de coopération scientifique et technique entre les deux pays, en 1962, mais elle n'entre en fonctions qu'en 1966. Elle devait étudier l'ensemble des relations politiques, économiques, culturelles et d'assistance technique entre le Chili et la France.

> « Cette commission, qui se réunirait alternativement à Paris et à Santiago, aurait pour but un échange de vues sur les problèmes politiques qui intéressent les deux pays, une étude sur les relations commerciales, économiques et financières ayant en vue une promotion des échanges, une analyse des relations culturelles et tous les problèmes rattachés à l'assistance technique »[4].

Une première session de réunions s'est tenue à Santiago le 20 septembre 1966 et à Paris entre le 5 et le 9 octobre 1967. L'ordre du jour de la première réunion a traité notamment : de l'application de l'accord de crédit franco-chilien, du développement des investissements français au Chili, des projets chiliens susceptibles d'intéresser les investissements français, de la possibilité d'augmenter les échanges franco-chiliens et de l'avancement de dates de licences d'importation pour les produits agricoles chiliens par les Français et de la coopération avec la Corporation de réforme agraire (CORA), l'INDAP, l'INACAP et la Promotion populaire par les Chiliens. Cet ordre du jour a été fixé par les Français, ce qui

[1] Évoquée à plusieurs reprises dans les documents d'archives : « Je ne voudrais pas terminer cette lettre sans vous faire part de l'intérêt spécial que j'attribue à l'assistance technique française, qui a considérablement augmenté au cours des trois dernières années et qui nous a été si utile. Je tiens beaucoup à ce qu'elle ne diminue pas. Mon ambassadeur en France a des instructions spéciales afin d'essayer de l'accroître dans le courant de cette année et des années à venir » (*in* Lettre d'Eduardo Frei au Général de Gaulle, Santiago, le 21 février 1968). Nous pouvons citer aussi : « Notre activité dans le domaine de la coopération technique a connu un nouvel essor depuis la visite au Chili du Général de Gaulle en automne 1964 et l'arrivée au pouvoir du Président Frei en novembre de la même année. Cette action a revêtu essentiellement l'aspect de l'envoi d'experts dans les domaines de la planification, de l'administration publique, de la formation professionnelle, de l'agriculture et de l'enseignement scientifique supérieur. L'opération la plus importante concerne l'organisation de l'École d'ingénieurs de la faculté des Sciences de Santiago […] » (*in* Note de l'Ambassade de France au Chili, 13 février 1968).

[2] Entretien avec Philippe Madinier (entr. cit.).

[3] Ces deux derniers projets ne verront pas le jour.

[4] Note sur la création de la commission mixte (Aide-mémoire, n°1636 :102 de l'ambassade du Chili en France, Paris, le 15 septembre 1966).

explique la prépondérance des thèmes économiques. Mais lors de la deuxième réunion, ce sont les Chiliens qui fixent l'ordre du jour. Celui-ci comportait des thèmes comme la demande d'assistance technique de l'INDAP, la mise en route de l'Institut des sciences sociales du travail, la création de l'Institut d'administration publique au Chili, la coopération technique et financière à la Promotion populaire de la part des maisons de jeunes et de la culture, et la coopération avec l'INACAP.

Nous évaluerons, dans la deuxième section de ce chapitre, l'intervention des coopérants au sein des institutions chiliennes afin de rendre compte de la portée de cette coopération.

SECTION 2. LES CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS AUXQUELS CONDUIT LE TRANSFERT PAR IMPRÉGNATION : ACTIONS GOUVERNEMENTALES ET PROGRAMMES D'ÉTUDES

1) De la nature des échanges avec la coopération française

En novembre 1964, dès l'arrivée au gouvernement de Frei Montalva, commence la gestation du Bureau de Planification nationale (ODEPLAN). La création de cet organisme était une promesse de campagne de Frei Montalva ; c'est pourquoi, en 1965, un groupe de fonctionnaires de la CORFO décide d'occuper une partie de ses locaux pour établir ODEPLAN[1]. Suite à cette occupation, le Président accepte le fonctionnement du Bureau de manière encore informelle, jusqu'à sa création par décret en 1967 en tant que bureau de conseil auprès du Président de la République. C'est de cet organisme que surgit la communauté réformatrice qui portera un projet de régionalisation et de décentralisation pour le Chili.

Le premier Plan de développement décennal du Chili, établi pour la période 1960-1970 par les services de Planification globale de la CORFO (avant leur transfert à ODEPLAN), avait certes constitué un effort important pour augmenter la production des branches industrielles, mais les problèmes d'orientation générale de l'économie n'avaient guère été abordés. La politique de l'emploi, l'amélioration de la productivité, le financement des investissements, l'intégration de l'économie chilienne dans un marché commun latino-américain n'ont pas fait l'objet d'études approfondies. On sait qu'après l'arrivée au pouvoir du Président Frei, ce plan a été abandonné par les responsables d'ODEPLAN qui souhaitaient préparer un plan d'une durée plus réduite.

[1] Entretien avec Esteban Soms, 9 novembre 2006, Santiago du Chili.

Malgré ce transfert à ODEPLAN, la CORFO conserve la responsabilité de préparer les plans sectoriels relatifs aux secteurs de l'énergie, des communications et principalement de l'industrie.

Concernant les missions françaises parties pendant cette période, nous essaierons de passer en revue leur contenu, à partir de l'expérience des acteurs concernés, pour ensuite voir quel a été leur impact sur le fonctionnement institutionnel chilien et plus largement sur le projet de planification nationale, régionale et urbaine.

En 1966, et malgré l'absence de statut légal, l'ODEPLAN fonctionnait avec un triple objectif :

- 1) établir la comptabilité nationale chilienne (au moins pour les années passées) ;
- 2) préparer à un niveau global les grandes orientations de l'économie pour les années futures ;
- 3) coordonner les travaux déconcentrés, en recevant de ses correspondants des indications sur les différents secteurs de l'activité économique chilienne, car il existait à cette époque des services partenaires d'ODEPLAN au ministère de l'Agriculture, au ministère des Travaux publics et au ministère de l'Éducation nationale. Comme il n'existait pas au Chili de ministère de l'Industrie, c'est la CORFO qui fut chargée d'assurer cette correspondance avec l'ODEPLAN pour tout ce qui touchait au domaine industriel.

Dépendants d'ODEPAN, des Bureaux de Planification régionale (ORPLANES), dont l'assise territoriale est celle des premières régions, sont aussi créés.

Dans une première phase, entre 1960 et 1970, cinq bureaux pilotes sont créés sur douze régions nouvellement délimitées[1] (voir carte *infra*) en suivant les indications proposées par les missionnaires de la Fondation Ford, donc sur la base des pôles de croissance existants[2], pour ensuite devenir douze bureaux plus trois sièges subrégionaux (1970-1973)[3]. Ces ORPLANES

[1] Ces régions étaient : I Tarapacá ; II Antofagasta ; III Atacama, IV Coquimbo ; V Valparaiso, VI Aconcagua ; O'Higgins y Colchagua ; VII Curicó, Talca, Linares, Maule ; VIII, Ñuble, Concepción, Arauco, Bío-Bío y Malleco, IX Cautín, Valdivia, Osorno ; X Llanquihue, Chiloé y Aysén ; XI Magallanes, plus la région métropolitaine. Les premiers bureaux de planification régionale qui seront crées seront ceux de : Maule, Bío-Bío, de los Lagos (Cautín, Valdivia, Osorno) de Los Canales (Llanquihue, Chiloé y Aysén) et à Magallanes.

[2] Et non sur une quelconque revendication régionale-identitaire.

[3] Du Nord au Sud : Arica, Iquique, Antofagasta, Coquimbo, Valparaiso- Aconcagua, Santiago, O'Higgin-Colchagua, Maule, Bío-Bío, Cautín, Los Lagos, Los Canales, Aysén, Magallanes. La régionalisation de 1974 établira treize régions. Pour quelques analyses, qui s'appuient sur des indicateurs démographiques par exemple, la base restera celle des 25 Provinces existantes à cette époque.

sont dans la continuité de ce qui étaient jusque là les agences provinciales de la CORFO[1]. Ils permettent à cet organisme d'être informé sur la situation locale pour être en mesure de l'intégrer dans la planification industrielle nationale. À partir de 1966, la CORFO accorde une autonomie locale à ses représentations provinciales, notamment en ce qui concerne les crédits. Cette autonomie leur permettait de recevoir et d'attribuer les crédits étrangers. En 1966, la CORFO reçoit du gouvernement français un crédit de US$ 10.000.000 destiné à l'acquisition de machines et d'équipement français.

Les relations entre les deux pays auront lieu aussi au niveau des missions du personnel technique à l'échelle nationale mais aussi locale.

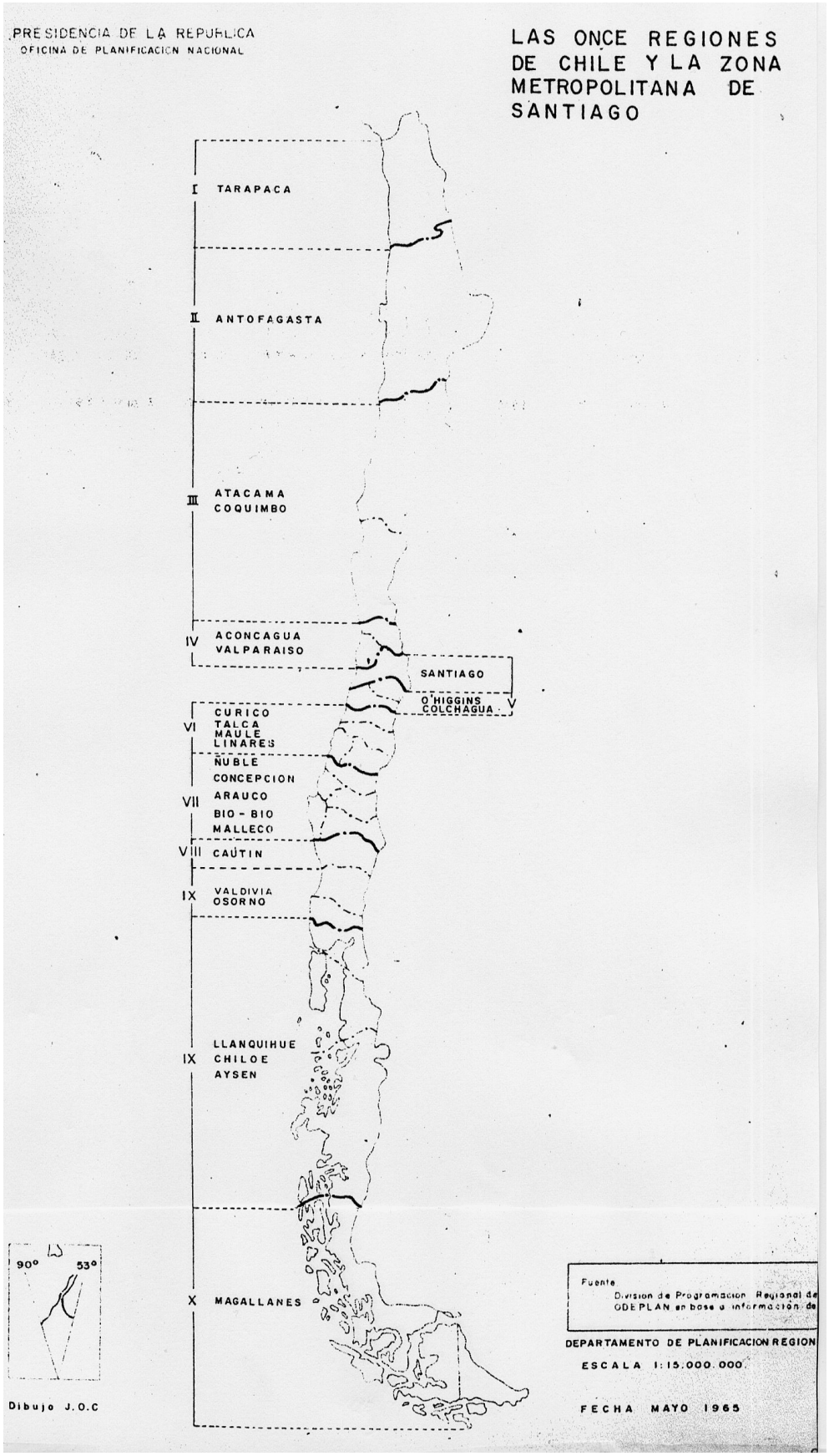
Ainsi, des Chiliens recevront des bourses pour suivre des formations. D'après le rapport sur les bourses accordées à des Chiliens en 1968 (ODEPLAN 1968), le personnel d'ODEPLAN, qui a suivi des formations, pour une période de 1 à 12 mois, l'a fait principalement dans les domaines relatifs à la planification du développement, à la planification économique, au développement économique et à la localisation industrielle[2]. La plupart l'ont fait au PNUD ou à l'ILPES (voir *infra*).

Les missions françaises au Chili, pour leur part, dépendaient en grande partie des besoins institutionnels qui se remodelaient selon le profil des missionnés. Pour J. Houot, sa mission au sein de la CORFO, en particulier dans la division industrielle de cet organisme, a consisté à travailler avec l'équipe chilienne composé « d'une dizaine d'ingénieurs ou d'économistes »[3], afin de mettre en place des études sectorielles pour rassembler les statistiques en lien avec les différents projets qui existaient dans ce secteur.

[1] Dans le nord du pays, les relais d'ODEPLAN, qui, jusque là, n'avait pas créé des ORPLANES dans cette zone du pays, sont les agences de la CORFO, notamment CONORTE (Commission coordinatrice pour la Zone Nord) et l'Institut CORFO NORTE.

[2] Ont suivi ces formations : Cristián Ossa, **Eduardo García**, Patricio Auda, Mariano Valle, **Manuel Achurra**, Eduardo Moyano, Pedro Menéndez, **Alejandro Foxley** et Fernando Mariscal.

[3] *Rapport de Mission*, Jean Houot, *op. cit.*



Source : ODEPLAN, División de Programación Regional, 1965, *Mapas básicos para la regionalización y descentralización de Chile*, Santiago.

Selon le rapport de mission, que J. Houot a élaboré à la fin de celle-ci pour les services du MAE, il a d'abord été chargé d'établir, pour l'année 1970, les perspectives de l'industrie chilienne[1]. Par la suite, sa mission a consisté en la mise en place de trois objectifs : 1) l'élaboration des monographies d'industrie ; 2) la mise au point d'un tableau de bord faisant la synthèse des projets, en cours de discussion à l'intérieur de la CORFO ou déjà décidés ; 3) la recherche de propositions alternatives pour l'ébauche d'un plan de développement industriel.

Les monographies concernaient les domaines suivants : l'abattage du bétail, l'industrie meunière, l'industrie du tabac, l'industrie du sucre, l'industrie du bois, les industries chimiques de base, la fabrication des engrais et celle des produits pharmaceutiques.

Dans le domaine du recensement des projets d'installation ou d'agrandissement d'usines faisant l'objet d'un dépôt de dossier à la CORFO, des fiches d'un modèle standard ont été établies, centralisées et gérées au sein de la division de Planification industrielle. J. Houot a participé à l'établissement de ce modèle de fiche. Selon son rapport, « à ce jour, elles [les fiches] ont été utilisées simplement pour faire une sommation des données par branche d'activité » au lieu de servir à des analyses des projets présentés fondées sur des critères économiques.

Finalement, des esquisses servant à la confection d'un plan de développement industriel ont fait partie également des sujets abordés. Pour ce faire, J. Houot a été mené à se consacrer à l'étude des bases des données existantes. Il décrit comme suit ce travail :

---

[1] Nous pourrions nous étonner du premier travail qu'on lui a confié, à savoir celui d'établir, pour l'année 1970, les perspectives de l'industrie chilienne, travail qui nécessitait une connaissance approfondie de l'état de l'industrie chilienne et du temps pour le réaliser avec des prévisions chiffrées et inscrites dans un plan de développement industriel. Or, il s'agissait de nourrir le rapport annuel du Chili devant le Comité interaméricain de l'Alliance pour le Progrès (CIAP), dont la finalité était, après l'examen pour chaque pays de l'Amérique latine des perspectives de développement, de justifier les crédits attribués par les États–Unis dans le cadre de l'Alliance pour le Progrès. La faible connaissance que Jean Houot avait, à ce moment là, de l'industrie chilienne, ajouté au court délai dont il avait disposé pour l'effectuer, ne lui ont pas permis de faire de vraies prévisions mais plutôt de prolonger des tendances passées, quelquefois corrigées par les effets de la réalisation de projets importants déjà connus. Par ailleurs, dans son rapport et concernant la suite des travaux réalisés au sein du service, J. Houot estimait que « la plupart des travaux ont servi à alimenter l'ordre du jour des réunions d'un Comité de Planification industrielle, présidé à cette époque par M. Fernando Aguirre Tupper, adjoint de M. Raul Sáez pour ces réflexions sur le développement industriel » (Rapport Houot 1968, p. 12).
Ce comité siégeait à la CORFO ; y assistaient les responsables du service de Planification sectorielle (Pablo Jaramillo, Pedro Godoy et Eduardo Troncoso), un représentant de l'ODEPLAN (Eduardo Garcia) et un assesseur du Président de la République pour les questions économiques (Jorge Cahuas). Sur l'activité de ce comité, Houot conclut :« Ce comité n'a pas encore fait, à partir des études présentées, la synthèse qui aurait pu conduire aux grandes orientations d'un plan industriel » (Houot 1968, p. 12).
D'après lui, aussi, le seul essai de concertation officielle effectué dans le domaine industriel entre responsables administratifs et chefs d'entreprise aurait été un séminaire sur les industries mécaniques et électroniques[1]. Mais, aussitôt, il regrette que la position de la CORFO (présentée dans l'exposé de Fernando Aguirre) ait portée plutôt sur des indications monographiques sur le passé que des souhaits voire des projections pour l'avenir. Nous reviendrons sur cet aspect dans la deuxième partie de notre recherche.

> « C'est ainsi qu'en utilisant des méthodes très simplificatrices j'ai pu établir pour l'année de base 1965 (servant à des projections ultérieures) un tableau des échanges interindustriels dans une nomenclature plus fine que celle utilisée par l'ODELAN pour la confection de la base 1962 des comptes nationaux. J'ai également utilisé les enquêtes annuelles de l'industrie manufacturière menées par la Direction de Statistiques pour dégager certaines variations de la période 1960-1966, en particulier celles de l'efficacité des investissements industriels dans le processus de développement passé. La découverte de certaines anomalies dans ces statistiques m'ont amené à prendre des contacts fréquents avec la Direction de Statistiques (*Dirección de Estadísticas y Censos*) »[1].

Ce type d'anomalies dans le système statistique est également détecté par d'autres coopérants. En effet, il semblerait qu'un des apports principaux de la coopération française réside dans le perfectionnement de l'outil statistique, notamment de la prospective, au sein de l'administration chilienne, outil indispensable pour mettre en place la planification.

2) L'outil statistique dans l'implémentation de la planification nationale, sectorielle et régionale

L'introduction de l'outil statistique fait partie du processus de rationalité entendu comme « l'institutionnalisation du progrès scientifique et technique ». Selon la réflexion de Jürgen Habermas (1973), cette extension des domaines de la société soumis aux critères de décision rationnelle fait partie d'un processus global où la raison technique s'élargit aux dimensions d'une forme de vie, à ce que J. Habermas nomme « la totalité historique d'un monde vécu » (Habermas 1973 : 18). Dans ce contexte, où la science et la technique s'introduisent dans les sphères institutionnelles de la société, « elles transforment les institutions elles-mêmes, les anciennes légitimations se trouvent détruites » (Habermas 1973 : 4), l'adoption des nouveaux outils participent de la rationalisation des institutions permettant leur légitimation, d'autant plus qu'ils cachent leur portée politique en s'appuyant sur un équilibre entre le « voir » et le « savoir », qui permet à ces outils de les protéger de l'erreur (Foucault 2005 : 54-55).

L'importance octroyée à la statistique, comme outil d'objectivation de la réalité, a été montrée par des travaux d'envergure comme ceux d'Alain Desrosières qui, dans *La politique des grands nombres : histoire de la raison statistique* (1993), montre à quel point « la statistique et le calcul de probabilité occupent une place essentielle parmi les outils d'intervention, de construction et de preuve des faits scientifiques, dans les sciences de la nature comme dans les sciences sociales » (Desrosières 1993 : 9-10), et nous ajouterons dans les sciences de gouvernement. A. Desrosières montre comment il a fallu créer des procédures matérielles d'objectivation pour rendre ces statistiques crédibles et acceptables, leur permettant de devenir des outils d'observation et d'action publique.

[1] *Rapport de mission*, Jean Houot, *op. cit.*, p. 11.

Une autre étude plus récente, mais tout aussi stimulante, est celle menée par Emmanuel Didier dans son ouvrage *En quoi consiste l'Amérique ? Les statistiques, le New Deal et la démocratie* (2009). L'auteur montre comment s'est constitué le processus d'élaboration des instruments de quantification dans l'administration américaine, notamment relatifs au secteur agricole, et la manière dont ces instruments se sont articulés avec l'évolution sociale et politique du pays. C'est à une époque charnière, marquée par la Grande Dépression et le projet du New Deal, que s'établit l'interventionnisme d'État.

Ces études montrent le rôle de l'outil statistique et l'importance de l'uniformisation de leur méthode de collecte et de traitement pour pouvoir créer des séries de régularités qui seront exploitées et comparées afin de permettre l'élaboration des projections. La mission étasunienne rencontrera des problèmes de fiabilité concernant les données régionales au Chili, comme en témoigne J. Friedmann.

> Un des problèmes majeurs rencontrés dans le cadre des priorités régionales était l'absence d'une structure de comptes régionaux satisfaisant. Des évaluations du produit régional pour le Chili existent pour 1960 et 1964 ; cependant, la marge probable d'erreur pour des totaux individuels se trouve entre 20 et 25 pour cent. Avec des données aussi imprécises, même les niveaux relatifs de développement régional sont dûrs à évaluer, pour ne pas mentionner la signification de fluctuations annuelles. Bien que le travail sur des comptes continue, les explorations en cours doivent actuellement inventer des jeux partiels d'indicateurs de développement pour des économies régionales (Friedmann 1973 : 263)

Ce type de travail est au cœur de l'action des coopérants français qui travaillent dans le domaine de la planification car ils ont dû faire un travail préalable de correction des données existantes, nécessaire pour la projection, et dont la plupart avaient été récoltées par l'Institut National de Statistiques (INE)[1]. Cela a été le cas, par exemple, des études concernant la projection démographique de la ville de Santiago pour l'année 1990. En effet, P. Madinier travaillant à ODEPLAN a dû revoir quelques chiffres qui avaient été avancés sur la croissance de la population de la capitale : « les chiffres bruts des recensements de la population montrent une accélération marquée de la croissance de la population habitant à Santiago, comme pour la population totale du Chili. Il semblerait que cette accélération soit en grande partie imputée aux erreurs de recensements de 1952 et 1960 »[2]. Ces résultats renvoyaient à une surestimation des taux annuels de croissance démographique au niveau national. En effet, cette surestimation aurait été de 0.78% en 1940, 7.35% en 1952 et de 5.65% en 1960.

[1] Même si, à l'époque, il s'agissait encore de la Direction de Statistiques et cela jusqu'en 1970, nous utiliserons l'appellation d'INE, qui est celle employée par les acteurs lors des entretiens et restée dans l'institution jusqu'à nos jours.
[2] Rapport Madinier, 1967, p. 4

Leur correction a permis de recalculer les taux annuels de croissance pour les périodes 1940-1952 et 1952-1960, les revoyant à la baisse[1]. Ceci a impliqué de revoir aussi les chiffres de cette croissance pour la ville de Santiago. Ainsi, en 1940, la croissance démographique est passée de 44.4 à 36.1%, de 45.5 à 37.8% en 1952 et de 42.5 à 37.9% en 1960[2].

Cette projection démographique a également été mise en relation avec l'activité économique, de manière à calculer la population active (dont le taux d'occupation) et inactive par secteur économique[3]. Comme pour le cas précédent, des problèmes ont été détectés. Par exemple, les chiffres concernant la population occupée par secteurs d'activité n'ont pu être obtenus pour l'année 1960. Par ailleurs, quand cette population pouvait être clairement déterminée, les critères d'assignation à des secteurs économiques n'étaient pas acceptables car différents des méthodes établies et considérées comme fiables en la matière. Il est intéressant d'analyser comment, à partir d'une méthode considérée comme erronée, il peut en être proposée une autre, plus *acceptable*, pour contourner celle qui ne l'était pas. Afin d'obvier à un certain nombre de difficultés liées à la collecte et au traitement des données (ou leur non collecte et traitement), un fichier connectant les données recueillies par l'Institut d'Économie[4], en mars 1961, même si celui-ci avait fixé une définition territoriale à une échelle plus petite que celle de la ville de Santiago (à un niveau intercommunal), avec celles du recensement de 1960 a été créé.

Pour ce faire, il a été décidé de corriger les données sur la base d'un changement de la catégorie à laquelle elles avaient été assignées. Ainsi, par exemple, ce qui avait été considéré comme une activité « service » par l'Institut d'Économie sera classé par cette étude comme « industrie », tandis que les « banques et assurances » seront classées comme « commerce » et non plus comme « service ».

Alors que l'étude concernant la projection démographique de la ville de Santiago avait établi qu'il s'agissait d'une nouvelle méthode, afin d'avoir des critères fiables pour l'analyse et la comptabilité de la population occupée, il a été question surtout d'un changement de catégorie pour rendre ces chiffres acceptables.

---

[1] Cette révision des chiffres a été possible grâce à la collaboration avec le Centre latino-américain de démographie (CELADE), organisme qui, au Chili, débute son travail en 1957, à la suite d'un accord signé entre les Nations Unies et le gouvernement chilien en référence aux dispositions de la résolution n°571–XIX. Celle-ci offre la possibilité d'établir, dans les régions sous-développées, des centres pour l'étude des problèmes de population ainsi que pour la formation de personnels spécialisés dans l'analyse démographique. Ce centre est situé, depuis 1975, à la CEPAL.

[2] Les statistiques utilisées dans notre premier chapitre étaient celles obtenues à partir de cette correction.

[3] Les secteurs économiques retenus ont été les suivants : Agriculture, Mines, Industrie, Construction, Électricité et Eau, Transports, Commerce et Services.

[4] Institut appartenant à l'Université du Chili, dont les études seront utilisées, dans ses débuts, par ODEPLAN.

Ceci montre les arrangements divers auxquels peut donner lieu l'outil statistique en tant qu'outil de quantification et donc permettant autant de mesurer que de convenir. S'appuyant sur la construction des catégories qui donneront lieu à des variables cette science n'échappe pas à ce type de pratique. De ce fait, si nous acceptons que, pour construire des catégories, il faut assembler des objets parce qu'ils « paraissent aller ensemble, qu'ils manifestent des traits fondamentaux partagés » et que donc « la catégorisation est un jugement de similarité et qu'un tel jugement est formé par comparaison de traits » (Fradin *et al*. 1994 : 13) même cet exercice qui, *a priori*, ne laisse pas de place à l'arbitraire, parce qu'il permet le jugement, octroie une place à la controverse et au débat[1]. Or la force légitimante, dans le discours, de l'outil statistique comme outil d'objectivation scientifique de la réalité, lui permet de s'imposer comme une ressource dans les rapports de forces institutionnels tout comme dans les relations entre les coopérants et les fonctionnaires locaux.

Dans cette perspective, ODEPLAN met en place un système de planification qui a comme outil principal la statistique. Néanmoins, la prise de décision répond à des critères politiques.

> « Au cas où il y aurait incompatibilités entre les objectifs et les instruments, ou entre les instruments, et où l'ajustement pourrait signifier la réalisation de changements sensibles dans la politique initiale, les modifications devront être convenues avec l'autorité politique, proposant des solutions alternatives » (ODEPLAN 1968 : 4).

C'est pourquoi le pouvoir de décision revient toujours à l'instance centralisée, dans ce cas précis à ODEPLAN, qui dépendait directement du Président de la République, au détriment des organismes régionaux ou sectoriels. Ceci explique l'importance du Plan global, établi par ODEPLAN en consultation avec le Président de la République, comme plan cadre de l'action[2].

La formulation du Plan global comprenait plusieurs étapes. L'étape initiale consistait en la quantification et la projection de la politique économique et sociale proposée par le gouvernement. À cette étape, étaient étudiés les objectifs de croissance économique par secteur économique, le volume des investissements, la politique d'emploi, la politique monétaire et de commerce extérieur, les besoins de financement, la participation du secteur public et du secteur privé, pour mentionner quelques-uns des aspects principaux. À partir de

[1] À ce propos, A. Desrosières (1993) montre comment ce débat peut porter autant sur la mesure, à savoir la façon de mesurer et donc la fiabilité des méthodes statistiques, que sur l'objet qui doit être mesuré. Dans ce cas, la discussion porte sur l'existence et la définition de l'objet lui-même car il peut s'agir autant d'une chose réelle que d'une convention. Sur l'histoire de la statistique vue par les sciences sociales voir le numéro spécial de *Politix*, 1994, « L'imagination statistique », n°25.

[2] Les procédures de formulation de ce plan, tout comme celles des plans régionaux et sectoriels, ont été élaborées avec le concours de coopérants français.

là, l'autorité politique (les services de la Présidence de la République) signalait les objectifs globaux à attendre tout en spécifiant les plus urgents pour l'action à suivre. Ensuite, ODEPLAN devait quantifier ses objectifs ainsi que les instruments pour y arriver. Ceci lui permettait de vérifier la « faisabilité des objectifs » selon les « conditions » existantes (ODEPLAN 1968 : 5). Une fois les objectifs établis, ODEPLAN déléguait la responsabilité de l'exécution du programme au secteur public ou au secteur privé, en établissant la participation de l'un et de l'autre dans le programme d'investissements et en intégrant les objectifs de développement régional dans le programme global. Finalement, ODEPLAN déterminait les besoins de ressources financières du programme d'investissements afin de les comptabiliser avec des variables financières telles que l'épargne privée, les revenus publics, la dette externe, etc. Une troisième étape consistait dans la discussion, avec le ministère des Finances (*Hacienda*), du financement de ces objectifs (investissements et dépenses du secteur public) pour ensuite faire un travail d'« accord » permettant une « convention » entre des objectifs préliminaires du programme global et les projections des variables monétaires et du commerce extérieur, effectuées par la Banque centrale (CIES 1967). Finalement, les objectifs d'investissement et de financement privés étaient discutés au sein du Comité économique et social (équivalent du Conseil économique et social français), dans lequel étaient représentés les secteurs économiques privés. Le Plan global établissait ainsi les priorités nationales pour l'allocation des ressources aux principaux secteurs de fonctionnement de l'État.

La planification sectorielle, pour sa part, devait travailler dans cette structure chiffrée, afin de cibler les contraintes budgétaires, pour ensuite élaborer des projets spécifiques les combinant dans des programmes plus compréhensifs.

Une fois ce plan global établi, les objectifs régionaux et sectoriels pouvaient être fixés. Ceci passait par la détermination des priorités d'investissement par secteur économique et la discussion sur le financement des programmes avec la direction du budget du ministère des Finances. Finalement, et une fois comptabilisé le financement sectoriel, ODEPLAN informait les services sectoriels et les Bureaux de Planification régionale (ORPLANES) des objectifs d'investissement et des priorités et restrictions de leur programme d'action.

Nous voyons que ce n'était pas aux bureaux régionaux de déterminer leur propre programme d'action mais bien à ODEPLAN. La tâche de ces bureaux se concentre davantage sur la collecte des données locales pour qu'elles puissent être prises en considération par la suite dans le plan global et, accessoirement, dans les programmes régionaux.

À ce sujet, et afin de créer des données fiables et donc réutilisables, ODEPLAN propose la création d'une banque de données en constatant que : « le travail qu'est en train de mener

ODEPLAN, aux niveaux central et local, nécessite une modification substantielle du système d'information existant dans notre pays » (ODEPLAN 1969). Ce travail devait se faire conjointement avec les bureaux régionaux[1] de planification (ORPLANES), qui sont créés sous la forme des projets pilotes - dans le but de comparer les informations statistiques intra et interrégionales pour ensuite faire de la planification régionale - et dont le premier en est celui de la région de Maule dans lequel au moins deux Français participent directement (Jean Boulogne et Pierre Michaud). Ce travail consiste en la réorganisation du système d'information statistique utilisé jusque là pour l'adapter aux besoins d'échelle et d'étape dans le processus planificateur. Toutefois, l'exemple de la région de Maule, comme nous le verrons, constituera une exception qui ne se généralisera pas par la suite.

La proposition d'une banque de données cherchait à établir une méthodologie unique de recensement de l'information statistique notamment s'agissant des instruments d'observation comme les recensements des populations (questionnaires pour les inventaires statistiques), les modes de codification et de classification des données, leur mode d'évaluation, etc. Cette banque de données faisait partie aussi d'un effort de centralisation des informations, produites indépendamment dans un but fonctionnel pour chaque unité en ayant besoin et provoquant de ce fait un dédoublement de fonctions et des données variables selon les services. L'idée était que ces informations pourraient servir à la mise en place d'un pôle de développement dans chaque région et que, pour qu'elles soient fiables, il fallait créer un mode de recensement homogénéisé.

Dans cet objectif, les variables, qui sont établies depuis 1965, s'organisent par Province[2], dans trois grands domaines : population, niveau social et niveau économique[3].

Ceci montre que le niveau territorial qui continue à être utilisé est celui de la Province et que de manière parallèle, et presque marginale, un certain nombre d'organismes, notamment ceux

[1] Il est nécessaire de rappeler à ce stade que, même si dans les documents il est fait référence à l'échelle régionale, légalement celle-ci n'existait pas encore. L'échelon légal, jusqu'en 1974, est la Province.

[2] Pour les 25 provinces existantes à l'époque : Magallanes, Santiago, Antofagasta, Valparaíso, Tarapacá, Atacama, Concepción, O'Higgins, Aconcagua, Aysen, Osorno, Llanquihue, Talca, Valdivia, Coquimbo, Curicó, Clchagua, Maule, Linares, Cautín, Malleco, Bío-Bío, Ñuble, Chiloé, Arauco.

[3] Pour le domaine relatif à la population, huit indicateurs sont établis à l'époque : la variation totale de population, la variation de la population active, le taux de migration, la migration vers Santiago, le taux d'activité masculine, le taux d'activité féminine, la densité et le degré d'urbanisation. En ce qui concernait le niveau social, trois sous-domaines ont été déterminés : 1) la santé (à laquelle on a attribué les variables : mortalité infantile, nombre d'habitants par médecin, naissances sans attention médicale) ; 2) L'éducation (variables relatives à l'analphabétisme et à l'inscription dans l'enseignement secondaire) ; 3) Le logement (déficit d'eau potable, déficit des égouts et déficit de logements). Pour le domaine relatif au niveau économique, six variables ont été définies : le PIB, le degré d'occupation industrielle, l'épargne, les dépôts, les contributions fiscales, les véhicules pour 1.000 habitants. L'évaluation de ces variables a été établie en fonction d'une notation entre 1 et 6, avec 1 comme maximum et 6 minimum.

liés à ODEPLAN, vont progressivement adopter l'échelle régionale. Cette situation s'explique, outre le temps administratif long qui comporte l'adoption et l'appropriation des nouvelles dispositions, surtout émanant d'une institution nouvellement créée, par le fait que, au niveau des autorités, en particulier les intendants (préfets), en tant qu'autorités déconcentrées du Président de la République, continuaient à être désignés selon des critères provinciaux, ce qui faisait que l'existence régionale se limitait à une existence virtuelle, seulement réelle dans les cartes d'ODEPLAN. L'existence des régions ne sera telle qu'une fois consacrées par la loi, avec des autorités régionales, ce qui sera réalisé en 1974[1].

3) L'action des Bureaux de Planification régionale

Ces nouvelles régions, dont « la vie », au sens de leur prise en compte par l'administration centrale, n'avait jusque là d'existence que dans les cartes d'ODEPLAN, devaient constituer les moteurs de l'activité économique future et devenir ainsi des acteurs de leur planification économique. Cependant, le but de la planification régionale et sectorielle était de rendre compatibles les aspirations contenues dans le plan global de développement avec les ressources spécifiques disponibles (géographiques et financières).
Les bureaux sectoriels recevaient, de la part d'ODEPLAN, les objectifs nationaux et régionaux que le secteur devait atteindre, tout comme le degré de participation du gouvernement et du secteur privé, afin d'aboutir au développement stipulé par le plan. Ensuite, ces bureaux sectoriels devaient travailler avec les ORPLANES, afin de déterminer les priorités internes à chaque secteur pour ensuite coordonner cette action avec les autres secteurs de l'activité économique et avec les objectifs du développement régional (selon ce qui avait été fixé par ODEPLAN en accord avec les ORPLANES).

Ce système était compatible avec l'établissement des « régions-capitale » et la définition des « zones franches », notamment au nord et au sud du pays, tels que proposés par les missionnaires de la Fondation Ford. Cependant, ces programmes vont être confrontés aux problèmes géopolitiques avec les pays limitrophes : au nord avec le Pérou et la Bolivie et au sud avec l'Argentine. À ces difficultés s'ajoutent d'autres problèmes d'ordre politico-administratif. Même si des projets d'industrialisation (l'installation des industries de l'électroménager et de l'automobile) étaient programmés[2] au nord, et des exonérations fiscales proposées au sud, ces programmes seront retardés considérablement par le manque de

[1] Voir la deuxième partie de cette thèse.
[2] Tel fut le cas de Renault, qui devait être implanté à Talca.

décision politique au niveau central, à qui revenait toujours la décision, et ce malgré la création de *corporations de développement* et de *comités de programmation d'investissements*, dont l'objectif était de coordonner et compléter les investissements multisectoriels dans la perspective commune de créer un espace régional autonome[1].

Nous avons pu observer plus en détail cette activité étroite entre les ORPLANES et les bureaux sectoriels, à partir du secteur agricole. En effet, un des engagements forts de l'administration Frei Montalva était celui de la réforme agraire. Celle-ci entraîne de nouveaux objectifs pour l'agriculture chilienne, notamment concernant sa productivité et sa modernisation. C'est dans cette optique que deux organismes spécifiques à ce secteur sont créés en 1967. L'un vise à collecter des données pour ce secteur : le Bureau national de statistiques et prospective relatives à l'Agriculture et à l'Élevage (ONEPA). L'autre est chargé d'élaborer le plan pour le secteur : le Bureau de Planification agricole (ODEPA).

Les données apportées par ONEPA devaient servir à l'élaboration du Plan de développement pour l'Agriculture et l'Élevage pour la période 1965-1980, en collaboration avec l'ODEPLAN et d'autres institutions des secteurs public et privé. Même si cette préoccupation pour une planification et pour un développement du secteur agricole remontait à 1945, avec la formulation du premier Plan agraire[2], les efforts engagés n'avaient pas abouti en raison d'un manque de volonté politique et de moyens techniques. Ce nouveau plan aborde les objectifs de production de ce secteur économique pour le pays, établissant des instruments de mesure par zone. Quinze zones sont définies. Le plan octroie à chacune d'elles un programme spécifique, mis en relation avec les autres dans et par le plan global pour le secteur.
Afin de mieux suivre les évolutions du secteur à l'échelle locale (par zone) l'idée était d'établir des programmes opérationnels par année en cours, tout en suivant les orientations générales du plan. Pour le secteur agricole, 240 projets d'investissements en infrastructures sont proposés dans le but de promouvoir l'activité de commercialisation et de développement technologique.
Par ailleurs, quelques décisions politiques étaient aussi considérées comme nécessaires à la réussite du plan pour le secteur : la réforme agraire, la rénovation technologique (recherche agronomique, assistance technique, la santé animale et végétale, l'emploi de semences

[1] Entretien avec Florencio Ceballos, 19 octobre 2006, Santiago du Chili.
[2] Et des efforts postérieurs, en 1954 avec un Plan de Développement agricole et des Transports, et en 1960 avec le Plan décennal établi par CORFO, où il y avait un programme de développement pour l'élevage.

sélectionnées et de fertilisants), l'intensification de l'utilisation du sol et la conservation des ressources naturelles renouvelables, le développement de l'élevage, l'ampliation de la zone d'irrigation et sa meilleure utilisation, la construction de l'infrastructure requise pour la commercialisation des produits agricoles et de l'élevage, la participation active et concertée entre le secteur public et le secteur privé et la mise en place de la politique agraire. Ceci était d'autant plus nécessaire que, malgré l'étendue du territoire chilien équivalent à 75 millions d'hectares, seulement 14 millions d'entre eux étaient propices à la production agricole et à l'élevage, notamment situés dans la partie centrale du territoire, plaçant le Chili au dernier rang latino-américain de surface agricole disponible par habitant.

Par ailleurs, ce plan se situe encore dans la politique de substitutions d'importations. En effet, l'objectif premier de ce plan sectoriel est celui d'augmenter la productivité des terrains exploitables en abondant les gains qui devaient être obtenus de cette croissance, afin de diminuer les importations et d'augmenter les exportations agricoles (ODEPA 1968).

C'est donc dans un secteur confronté à de nombreux défis qu'arrivent une quinzaine de coopérants français. Nous avons pu suivre la trace de deux d'entre eux, J. Boulogne et P. Michaud.

J. Boulogne (voir encadré *supra*) arrive au Chili en 1968 pour intégrer le SAG, au ministère de l'Agriculture. À cette époque, ce ministère disposait d'un petit cabinet et de trois grands services. Le SAG, était le plus ancien et le mieux structuré ; l'une de ses fonctions, assumée par l'une de ses structures internes, l'ONEPA, était de collecter l'information statistique et de construire des bases de données agricoles, du cheptel animal, des forêts et de la pêche. L'INDAP avait pour objectif de promouvoir le développement de l'agriculture et des paysans. La CORA, créée par la Loi 15.020 de Réforme agraire, par Alessandri en 1965, était chargée de la division des terres agricoles, de l'application des objectifs de la réforme agraire relatifs à l'expropriation des terrains et de la croissance de la production agricole.

Vu les liens établis entre les données statistiques, le développement économique et la planification, des services comme le SAG commencent à collaborer avec les ORPLANES, surtout concernant leur collecte de données à l'échelle locale.

Ainsi, par exemple, travaillant à l'ONEPA (SAG), J. Boulogne remplit des missions dans l'ORPLAN de Maule[1], afin de réaliser des enquêtes-pilotes dans une seule région pour en faire une base statistique pour la planification régionale. Afin d'accomplir cette mission, il est

[1] Qui était l'un des cinq ORPLANES existant à l'époque.

conduit à travailler aussi avec l'INE. Cette collaboration est possible par la mobilisation des coopérants et de quelques fonctionnaires ; un accord est signé, en octobre 1967, entre l'INE et ODEPLAN. Cet accord vise la « création d'un groupe de travail formé par des fonctionnaires des deux institutions, dont l'objectif est de collecter, grouper, systématiser et mettre à disposition de ces institutions l'information statistique nécessaire à l'élaboration d'un système de comptabilité sociale au niveau régional dans la zone comprise entre les provinces de Talca, Curicó, Linares et Maule »[1]. Il est intéressant de noter, ce qui est révélateur du rôle de certains individus dans ce type de collaboration[2], que parmi les articles de l'accord, le 4.b) signale qu'il est de la responsabilité d'ODEPLAN d'« obtenir la collaboration et le conseil permanent, dans ce groupe de travail, de l'expert Pierre Michaud, qui exerce actuellement ses fonctions au Bureau régional de Planification de Maule »[3].

C'est dans cette dynamique de collaboration que seront créées des corporations de développement régional, composées par des acteurs publics et privés[4] avec une mission de planification, d'aménagement du territoire et de promotion économique et industrielle, en se focalisant sur le réseau d'autoroutes et les transports - très déficients à cette époque - à des fins d'intégration territoriale, ce réseau autoroutier permettant l'acheminement et l'import-export de cette production agricole.

Par ailleurs, l'action des ORPLANES est justifiée par la nécessité d'obtenir et de systématiser l'information statistique régionale à l'échelle régionale et non pas, comme cela était le cas jusque là, d'envoyer des données qui devaient être traitées par la suite au niveau central, prenant davantage de temps et retardant, de ce fait, son utilisation et affectant son opportunité. Toutefois, la prise de décision continuera à être du ressort des autorités centrales, ce qui limitera le pouvoir des bureaux régionaux censés être davantage des organismes déconcentrées d'ODEPLAN que des lieux pouvant faire de la planification régionale, comme cela aurait été le souhait des missionnaires étasuniens mais aussi ce à quoi auraient pu s'attendre les coopérants français.

Dans ce sens, la plupart des coopérants français venaient du Commissariat au Plan et avaient travaillé sur l'élaboration du IVe Plan (1962-1965), dont deux des principales caractéristiques,

[1] Une reproduction de cet accord se trouve dans le premier numéro du *Bulletin trimestriel* créé à la suite de cette collaboration institutionnelle, *Estadísticas Región del Maule*, publication dont le dernier numéro est celui du troisième trimestre 1971.

[2] Nous reviendrons en détail sur cet aspect propre aux relations interpersonnelles dans la deuxième partie de cette recherche.

[3] *Estadísticas Región del Maule*, 1967, n°1.

[4] Et dont le modèle était la *Junta de Adelanto*, des commissions paritaires, créées à l'époque d'Ibáñez, qui avaient pour fonction la promotion de l'activité productive au niveau provincial.

vis-à-vis des plans précédents, étaient qu'il avait été présenté au Conseil économique et social avant d'être soumis au vote du Parlement et qu'il marqua le début de la planification régionale, avec la projection de l'équipement collectif à l'ensemble du territoire (Ullmo 1974). Cette expérience explique que ces coopérants avaient intégré préalablement la dimension régionale dans leurs analyses avant de la tester dans le contexte chilien. En effet, ils créent des systèmes d'information en utilisant des données administratives, tout en tenant compte des données régionales. Dans ce sens, l'objectif de faciliter l'accès à l'information aurait été atteint car des programmes spécifiques par secteur et par région ont été établis.
De ce fait, compter devient important car la quantification et la rigueur des techniques utilisées pour réussir plus rapidement et à un moindre coût les objectifs établis constituent la caractéristique principale de la formalisation du raisonnement planificateur. Toutefois, la planification comporte aussi un aspect politique qui est en relation avec ses objectifs généraux et ultimes relatifs aux problèmes de la société dans son ensemble : le pourquoi et à qui profite la planification.

À cet effet, les planifications, urbaine et régionale, devaient s'insérer dans un certain nombre de politiques menées, en particulier la politique économique régionale, la politique de migration et de fixation des populations, la politique de développement urbain et la politique du logement, pour ne mentionner que les plus directement concernées, mais ceci à des fins de coordination. Dans le cas chilien, cela donnera une forme de centralisme déconcentré, plus informé mais sans pour autant être obligé de prendre compte des données techniques pour justifier ces décisions.
Quoi qu'il en soit, et à ce stade du développement de la planification au Chili, ces politiques sectorielles avaient autant besoin des données régionales pour de futures implantations économiques locales que des systèmes de formations des futurs techniciens pour les produire et les traiter. Ceci entraîne des collaborations institutionnelles. Ces coopérations donneront lieu à un réseau institutionnel mis en place autour d'ODEPLAN, composé par un certain nombre d'institutions civiles et gouvernementales, notamment[1] l'INE, le MINVIU, la CORFO, le CIDU et l'ILPES.

[1] D'autres organismes ont un rôle plus occasionnel comme PLANDES (Groupe d'Études en Planification pour le Développement) et CEPLAN. Ce dernier avait été créé en 1967-1968, et conçu comme un centre interdisciplinaire appartenant à l'Université catholique. Il a des rapports de collaboration avec ODEPLAN à partir de 1970.

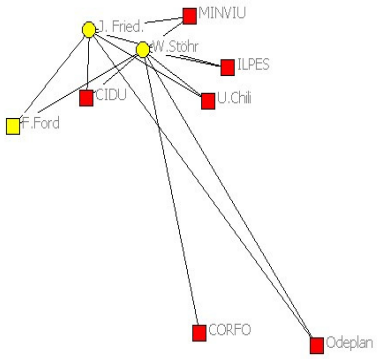
4) L'instauration d'un réseau institutionnel et personnel de collaboration : actions gouvernementales et académiques

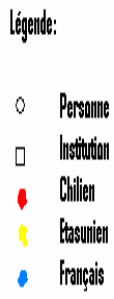
Le CIDU, créé en 1965 au sein de la Faculté d'Architecture de l'Université catholique du Chili, est un centre de recherche et d'enseignement sur le développement urbain. C'est dans cette structure que deux des experts - J. Friedmann et W. Stöhr - envoyés par la Fondation Ford, organisme qui avait financé sa création avec un apport d'US $ 100.000, enseignent dans le master (voir *infra*) en planification urbaine et régionale, mis en place en mars 1967, ainsi qu'à la Faculté d'économie de l'Université du Chili, à partir de 1966. Ces deux experts ont également un rôle d'intermédiaires entre le CIDU et ODEPLAN[1], comme d'ailleurs dans d'autres structures analysées précédemment (**graphe 1,** *infra*), dont notamment la Fondation Ford, l'ILPES, le MINVIU et l'Université du Chili. En isolant dans le sociogramme J. Friedmann et W. Stöhr (en cercles), nous observons le rôle d'intermédiaire et parfois de médiateur, qu'ont ces experts dans les collaborations institutionnelles. Ceci s'explique par le multi positionnement des acteurs qui les conduit à avoir des relations avec nombre d'institutions, qu'elles soient dans une collaboration préalable ou non. En effet, ces missionnaires donneront des cours, autant à la Faculté d'économie de l'Université du Chili, en économie régionale, que dans le master du CIDU, ou des cours de formation à l'ILPES. Parallèlement, ils vont mener un travail de conseil, auprès du MINVIU et d'ODEPLAN, le tout avec le soutien du gouvernement Frei Montalva. C'est leur travail à ODEPLAN qui leur permettra, par exemple, de mettre en place des cours à l'Université du Chili et d'établir une collaboration avec l'ILPES. Cette relation étroite avec des milieux académique est d'ailleurs visible dans le graphe 1 où l'on peut observer la formation d'un noyau autour des institutions dédiées à ces questions.

Dans cette perspective, l'ILPES a, pour sa part, et depuis sa création en 1962, été l'interlocuteur permanent des gouvernements de la région. De plus, et en tant qu'organisme de la CEPAL, des Nations Unies, l'institut donne des cours de formation et développe des activités de coopération technique avec la plupart des pays de la région. L'ILPES est un organisme hautement influent dans la formulation des politiques publiques en Amérique latine, et donc au Chili où est situé son siège, au moyen des documents et des activités que produiront ceux qui le constituent (voir *supra*). C'est dans les cours proposés par ces différents organismes (CIDU, ILPES, université du Chili) et sous la direction de J. Friedmann et W. Stöhr qu'un certain nombre de fonctionnaires d'ODEPLAN vont recevoir leurs premières notions de science régionale.

[1] Le CIDU avait signé, en 1969, un accord de collaboration avec ODEPLAN.

Graphe 1. Relation J. Friedmann et W. Stöhr





Cette articulation institutionnelle permet la diffusion de ce nouveau savoir, sa critique et son adaptation aux conditions du « terrain » chilien, considéré par les spécialistes (comme un certain nombre de pays sous-développés) comme étant dans une étape de « transition à l'industrialisation ».

Afin de pérenniser leur savoir et de contribuer à la création d'une communauté réformatrice émancipée des coopérants étrangers et prête à reprendre la main sur ces questions, l'outil éducatif et l'ingérence dans les programmes d'étude sont considérés comme prioritaires, au moins par les coopérants étasuniens.

Pour comprendre cet enjeu, il faut nous souvenir que ces coopérants sont des universitaires, c'est le cas notamment de J. Friedmann et de W. Stöhr. Même s'ils ont investi le terrain bureaucratique et administratif, ils éprouvent le besoin de transmettre leurs connaissances car ils savent que ce sont ces connaissances qui permettent par la suite le développement et la création d'un savoir-faire.

Ce besoin de transmission s'explique également par le fait qu'il s'agit bien, pour ces coopérants, d'une entreprise intellectuelle en laquelle ils croient, d'un « champ » (Topalov 1999) de planification régionale. Il s'agit d'une science en construction qui avait besoin de recruter et de se légitimer face à d'autres sciences comme l'économie et la géographie. En effet, la science régionale était née comme une science carrefour. Les économistes spatiaux,

ceux qui deviendront des planificateurs régionaux, constituant une branche plutôt marginale de l'économie, fonderont un mouvement à part avec leurs propres manifestations scientifiques, notamment dans le cadre de la *Regional Science Association* et ce dès 1954. L'objectif était bien de trouver une niche propre à cette science.

Les programmes d'enseignement de la planification régionale n'étaient pas encore tout à fait ni homogénéisés ni complètement fixés au moment où les expériences dans des pays sous-développés commencent à avoir lieu. Le cas de ces pays est ainsi intégré dans ces maquettes d'autant plus que l'enseignement commence à se faire dans ces pays mêmes.

Un travail d'objectivation et de conceptualisation est nécessaire afin d'établir un « parcours » académique pour cette science régionale.

Le projet élaboré pas les Étasuniens (Friedmann 1973) établissait une division du processus planificateur en onze étapes, aux deux niveaux de la planification : national et régional[1]. Ensuite, différents aspects de l'analyse régionale ont été intégrés dans les maquettes académiques (voir tableau 3)

Tableau 4. Programme d'Études en Planification régionale et urbaine

Matières retenues

- *Analyse spatiale de l'organisation*, qui contenait l'analyse statistique et cartographique et les modèles de distribution géographiques pour ce qui concernait les variables de l'analyse régionale ; la délimitation des régions ; les fonctions de la ville, les hiérarchies et les zones d'influence urbaines ;
- *Analyse de localisation*, qui consistait à analyser les facteurs de croissance régionale et l'espace inter-régional ; la découverte de facteurs optimaux de la localisation des entreprises, l'analyse de la localisation des services centraux, l'analyse des complexes industriels, l'identification des opportunités de développement industriel, les modèles de localisation agricole, etc. ;
- *Analyse de complexes urbains*. Pour l'analyse des structures physiques et de l'évolution des principales aires urbaines, les problèmes des transports dans les métropoles urbaines, les besoins d'infrastructures sociales et économiques pour les zones urbaines, les problèmes de l'habitat, l'utilisation de la terre urbaine, etc. ;
- *Analyse régionale de l'utilisation des sols*. Analyse géographique des conditions implicites d'utilisation de la terre dans les programmes de développement régional par type, localisation et area totale, l'étude des conditions requises en relation avec les programmes de contrôle de l'érosion, le tourisme, les loisirs, de conservation de la flore et de la faune, préparation d'un plan régional à long terme sur l'utilisation de la terre, etc. ;
- *Analyse des caractéristiques et des comportements démographiques*. L'étude statistique de la structure démographique et de son évolution dans les régions, les modèles d'urbanisation, les flux de migration,

[1] Les onze étapes sont : la formulation du développement régional, de la politique de migration et d'établissement, l'élaboration des stratégies régionales, des plans et programmes, l'identification et l'évaluation préliminaire des projets d'investissements régionaux, l'intégration des stratégies de développement, les plans et programmes pour chaque région et pour leur ensemble au niveau national, l'intégration des stratégies régionales dans le niveau national, leurs plans et programmes avec les plans globaux et sectoriels, la préparation des directives du programme annuel budgétaire, la préparation du programme régional budgétaire, l'intégration du programme régional budgétaire dans l'ensemble national et de celui-ci dans le programme budgétaire national, la coordination avec les programmes d'investissement et d'action, la promotion du développement régional et l'analyse de la planification régionale

des études socioéconomiques sur la décision de migrer, les taux de participation de la main d'œuvre, les niveaux de dépendance, etc. ;

- *Analyse des ressources humaines*. Études des conditions d'installation de la main d'œuvre pour les programmes régionaux, étude sur les niveaux des compétences éducatives et techniques de la population régionale dans la perspective des besoins futurs, etc. ;
- *Analyse des ressources naturelle*s. Études sur les innovations techniques en relations avec les ressources naturelles ;
- *Analyse de l'activité économique*. Étude de la structure, évolution et caractéristiques des différents secteurs et sous secteurs de l'économie au niveau des entreprises, emploi, production, capacité productive, efficience, organisation, relations entre les industries, analyse des réseaux des transports et d'énergie électrique dans les régions, etc.
- *Analyse du modèle commercial régional*. Analyse input-output inter régional, l'analyse marketing des produits régionaux, etc.,
- *Comptabilité régionale et modèles de développemen*t. Préparation de la comptabilité de la production régionale, création des indicateurs de la performance économique régionale, le développement quantitatif de modèles de planification régionale avec le plan global national, etc. ;
- *Analyse des projets*. Faisabilité et études coût – bénéfice de l'investissement des projets dans le contexte régional.
- *Analyse budgétaire du programme régional*. L'allocation optimale et les séquences de temps, l'investissement et l'opérationnalité des conditions pour le capital, les sources possibles de financement, etc.

Ces composantes de la planification relevaient des compétences des planificateurs régionaux et pouvaient être divisées selon deux types de planificateurs. Les uns, maîtrisant les savoirs élémentaires en rapport avec l'analyse spatiale de l'organisation, la localisation des industries, les modèles commerciaux régionaux, les comptes régionaux, le programme budgétaire pour le développement régional, seront appelés *planificateurs régionaux*. Les autres, qui se spécialisent dans d'autres formes d'analyse, sont désignés comme des *spécialistes en planification régionale*.

Ces aspects de l'analyse régionale vont se retrouver sous la forme de cours dans les propositions de maquettes d'étude des *planificateurs régionaux* et des *spécialistes en planification régionale* que J. Friedmann (1973) élabore à partir de son expérience. Pour la formation des planificateurs régionaux, les maquettes établissaient quatre années d'études. La première année correspondait à une formation de base. Elle était ouverte davantage à des étudiants ayant reçu une première année d'études universitaires, voire un premier diplôme. Cette année était consacrée principalement au domaine économique : théorie micro et macro économique, théorie du développement économique, statistiques et modélisation.

Pendant leur deuxième année d'études, les étudiants se focalisaient sur l'analyse spatiale : introduction à la géographie, théorie géographique, théorie de la localisation, méthodes quantitatives pour l'analyse spatiale, théorie du développement urbain et régional, comptabilité régionale et modèles de développement, transport et développement économique, ateliers d'analyse régionale, et travail sur des cas pratiques.

La troisième année pouvait être suivie aussi par les spécialistes en planification régionale et elle comporte des matières relatives à la théorie de la planification, l'urbanisation et le développement économique, la politique régionale et la planification, les aspects politiques du développement régional, les projets et évaluation des programmes, les instruments de la planification du développement régional, les programmes budgétaires régionaux, d'ateliers de politique régionale. Finalement, il fallait rédiger un mémoire.
Pour la dernière année, il était prévu de faire un stage dans une agence de planification régionale (entre 3 et 6 mois)[1].

Plusieurs de ces éléments ont été intégrés dans les cours donnés dans des organismes qui collaboraient dans la mise en place de la planification chilienne comme l'ILPES et le CIDU, établissements qui seront investis par J. Friedmann et W. Stöhr[2]. Au CIDU, ce travail d'investissement intellectuel se concrétise à partir de 1972 dans une maquette d'études qui offrira trois domaines de spécialisation dans la planification régionale et urbaine (CIDU 1972).
1) Un premier domaine de spécialisation est celui de la recherche, avec l'ouverture de trois filières : Développement des régions métropolitaines, Analyse des *poblaciones* (marginalité) et Gouvernement et organisations de base. La méthode de travail est celle des séminaires de recherche.
2) Un deuxième domaine de spécialisation sera celui de l'assistance technique. Le CIDU prêta assistance technique aux organismes publics et aux organisations de base sur des projets tels que le développement de la macro-zone centrale du Chili[3], le programme de mise en place d'un cours international en Planification métropolitaine, les Organisations sociales comme base pour des tribunaux de voisinage et pour résoudre des problèmes politiques et administratifs du système municipal chilien.

[1] En ce qui concernait le parcours des spécialistes en planification régionale, diverses spécialisations en analyse régionale leur étaient proposées selon leur formation de base : *Spécialisation dans l'analyse des ressources naturelles* (économistes et géographes), *Analyse régionale de l'utilisation de la terre* (géographes et planificateurs géographiques), *Analyse des complexes urbains* (planificateurs géographiques et géographes), *Analyse démographique* (sociologues), *Analyse de ressources humaines* (sociologues et économistes), *Analyse des activités économique*s (économistes et ingénieurs industriels) et *Administration du développement régional et local* (scientistes politiques et administrateurs publics).
[2] En 1970, le CIDU créa *EURE*, une revue latino-américaine d'Études urbaines régionales. Elle est publiée à l'initiative de John Friedmann et Walter Stöhr, deux des experts de la Fondation Ford, qui avaient conseillé un projet de ce type au gouvernement Frei Montalva pour l'Université du Chili, finalement mis en œuvre par l'Université catholique.
[3] Nous verrons qu'à l'arrivée du gouvernement Allende, en 1970, ODEPLAN proposera la création de quatre grandes zones au lieu des douze régions instaurés pendant le gouvernement Frei.

3) Un troisième volet de spécialisation était celui relatif au programme d'études pour le post-grade en Planification du Développement urbain et régional.

Le programme d'études embrasse deux domaines : celui des structures et organisation de l'espace au niveau national, régional et des communautés urbaines et celui sur les systèmes de planification comme expression de modes de production, structures sociales et système politique[1].

Ce parcours était complémentaire à celui proposé par l'ILPES. En effet, tandis que ce dernier prépare ses étudiants au processus de planification et à l'élaboration des plans nationaux, le CIDU proposait une formation qui, tout en partant de l'instrument de planification, se focalise sur les niveaux régional et urbain. Mais il y avait aussi le fait que ces deux organismes adaptaient leurs programmes d'études aux programmes d'action publique.

En ce qui concernait l'ILPES, un exemple de cette imbrication a été le cours de planification au logement instauré en mars 1966, trois mois après la création du MINVIU. Concernant le CIDU, nous pouvons mentionner l'intégration dans la filière en planification urbaine de la marginalité et en général de la considération de la situation sociale des habitants[2].

Tableau 5. Maquette d'études du CIDU

Contenu des cours proposé par le CIDU
- *Atelier introductif aux techniques de recherche et d'analyse*, dont le contenu était d'introduire les étudiants aux problèmes généraux et aux techniques de la recherche en sciences sociales (observation directe, questionnaires, entretiens de recherche, définition des variables, etc.). Etudes des cas : pôles de développement et espace.
- *Mathématiques de la planification* (relations et fonctions, calcul, matrices et vecteurs, critères d'optimisation, etc.)
- *Introduction à l'économie* (production, relations intersectorielles, matrices, agrégats macro économiques, la production de biens et de services) la circulation dans le système économique, caractérisation de la vision structuraliste, le fonctionnement des économies périphériques, la distribution des revenus, le sous-développement.
- *Développement économique et processus d'urbanisation*, qui consistait en une analyse critique de la condition de sous-développement de la société chilienne et latino-américaine et son expression dans le processus d'urbanisation et dans le système de planification. Étaient abordés aussi le devenir des régions et des villes dans le processus d'industrialisation et les essais de développement régional

[1] Ce programme était prévu pour une durée de deux ans et il était destiné aux étudiants ayant déjà une licence. Pour suivre ce programme, il fallait compter avec une source de financement - des bourses existaient, mises à disposition par le CIDU selon des critères sociaux - étant donné que le programme exigeait une disponibilité exclusive. Comme pour les cours de l'ILPES, des sessions de rattrapages étaient prévues en mathématiques, statistiques, méthodologie ainsi qu'en économie, sociologie et sciences politiques.

Les matières dites obligatoires comprenaient deux axes relatifs au processus d'urbanisation et au processus de planification. Leur objectif était de proportionner à l'étudiant « une vision critique de la problématique socioéconomique et politique latino-américaine, une connaissance sur le processus d'urbanisation et les problèmes que celui-ci avait entraînés notamment dans le rapport entre changement social et changement spatial ; et une formation dans les principales techniques d'analyse et dans le dessein de politiques, programmes et projets » (CIDU 1972).

[2] Nous verrons plus en détail le travail de ces groupes dans la deuxième partie de cette thèse.

planifié en Amérique latine, notamment avec les cas du Brésil, du Venezuela et du Chili avec la mise en place des pôles de développement.

- *Théories de la planification et systèmes politiques*, qui s'attaquait aux aspects théoriques du phénomène d'urbanisation et de la planification et aux systèmes politiques et sociaux dans lesquels ceux-ci s'insèrent.
- *Analyse urbaine et régionale*, qui cherchait à se concentrer sur la problématique des théories du développement urbain et régional qui expliquent l'étroite relation entre changement social et changement spatial, avec deux volets :
  Analyse urbaine, sur la nature de l'analyse urbanistique dans les régions métropolitaines en Amérique latine. Les formes écologiques de la croissance urbaine, ségrégation, unités sociales, classes sociales et espace urbain, marginalité, aspects économiques de la structuration spatiale, économies d'agglomération, habitat - services, le rôle de l'État dans le développement urbain.
  Analyse régionale, sur l'apparition de l'économie spatiale. Théorie de la localisation, structure spatiale de l'économie, les concepts d'espace - région, objectifs du développement régional, les instruments des politiques régionales.
- *Statistiques sociales.* Fonctions des statistiques, les statistiques dans le processus de recherche (probabilités, distribution binomiale, échantillons, estimations de points et intervalles, variance, corrélation et régressions).
- *Analyse des donnés urbaines et régionales*, qui donnait une méthode pour l'analyse des multiples variables sociales et spatiales que participent dans le processus d'urbanisation et dans la planification de celui-ci (obtention des données, analyse démographique, tabulations, migrations, représentations graphiques, analyse écologique, analyse de la structure spatiale des villes).

Les filières de spécialisation avaient lieu pendant la deuxième année d'études sur trois domaines :

- *Planification générale et régionale*, dont le contenu principale était celui relatif aux méthodes de planification du développement urbain et régional : la planification comme instrument dans le processus de changement, la planification et les dispositifs de participation populaire, formulation du plan, programmation globale et sectorielle, instruments et modèles de programmation, programmation régionale, régionalisation du pays, programmation régionale, programmation inter et intra régionale, programmation urbaine, les centres urbains dans le développement régional, localisation d'activités urbaines, préparation technique de programmes et des budgets par programme.
- *Formulation et évaluation des projets*, qui comprenait la sélection et application des techniques d'analyse : les investissements dans les processus de croissance, les types et phases de l'élaboration des projets, le concept d'évaluation externe, les instruments de l'évaluation, les méthodes d'évaluation.
- *Formulation des politiques de développement urbain et régional*, où ils apprenaient la résolution des problèmes dans le contexte institutionnel et politique chilien et latino américain. Croissance et formes des zones urbaines, centralisation, décentralisation et intégration nationale, le développement social et la participation populaire dans le processus d'intégration, le problème ville-campagne, la participation du gouvernement local dans le processus de développement urbain.

Il s'agissait donc bien d'une préparation « au terrain » selon des méthodes de formation qui avaient pu être testées, par exemple, à la Promotion populaire mais aussi dans les bureaux de planification régionale.

La mise en place de pôles de développement fait partie des connaissances que devaient acquérir les étudiants de cette filière professionnelle (*Développement économique et processus d'urbanisation*). Ceci montre, comme nous le verrons aussi par la suite, que ce sont les coopérants étasuniens qui vont importer au Chili la notion de pôle de croissance et la définition de pôle de développement perousiennes et non pas les coopérants français, comme une déduction sur une base nationale pourrait le faire penser.

Suite à ce cycle de cours, les étudiants devaient suivre un stage professionnel de deux mois, afin d'être confrontés à l'expérience pratique des connaissances théoriques acquises. Les

objectifs du stage étaient triples : connaître le milieu social et institutionnel où s'appliquait la planification urbaine et régionale, définir un domaine d'intérêt propre à l'intérieur de la planification, identifier des déficiences méthodologiques et d'orientation des cours susceptibles d'être prises en considération lors de la deuxième année d'études. Avec ce troisième objectif, le parcours de stage intègre donc la participation des étudiants dans la redéfinition de la maquette d'études.

Cette participation était un thème sur lequel ont dû agir les gouvernements de Frei Montalva (1964-1970) et celui d'Allende (1970-1973). Cette demande de participation a été au centre de la vie politique et sociale chilienne et elle a aussi été considérée comme nécessaire dans les instances éducatives, notamment dans l'enseignement supérieur. En effet, la plupart des cours intégraient, dans le dernier semestre d'enseignements, une évaluation de l'expérience socialiste et de l'expérience de transition au socialisme que vivait le Chili de l'époque, ce qui montre l'intrication avec le contexte politico social.

À la fin du parcours, les étudiants devaient fournir un mémoire de recherche. Par ailleurs, les étudiants pouvaient poursuivre leur spécialisation, notamment dans les domaines tels que la théorie de la localisation, les méthodes d'analyse régionale, les transports, l'habitat, l'action *poblacional* (dans les bidonvilles), le développement local, les modèles et la structure spatiale urbaine, l'économie avancée, la statistique.

Parallèlement à cette formation, des séminaires se tiendront sur le développement régional et urbain. C'est dans ce contexte que le CIDU organise un séminaire sur « la métropole au regard des projets » à Santiago entre le 5 et le 8 novembre (1969)[1]. Les thèmes traités par les différents ateliers du séminaire nous montrent encore la portée du contexte politique sur les thèmes abordés. En effet, ces ateliers traiteront dû « projet de transports métropolitain », de « l'Opération Sitio et les éradications »[2], et du « rôle de la métropole Santiago ».

Par ailleurs, le CIDU, en collaboration avec le MINVIU, publie pendant l'année 1966 plusieurs brochures relatives au développement urbain et régional avec des thématiques telles que : « Comment lier planification et politique ? » (cahier n°2) , « Le problème de la

[1] CIDU-PLANDES, « La metrópolis a través de los grandes proyectos », 5-8 noviembre 1969 (seminario). Santiago, CIDU, departamento de difusión y publicaciones, 1970. Ont participé à ce séminaire : Manuel Achurra (ODEPLAN), Eduardo Garcia (ODEPLAN), Guillermo Geisse (CIDU), Carlos MENA (ORPLAN VALPO), en plus de personnes travaillant au CIDU, au MINVIU, de la Faculté d'Architecture et d'Urbanisme de l'Université du Chili et de l'Université catholique.

[2] L'opération Sitio consistait en une grande opération de légalisation d'occupations illégales de terrains dans la périphérie de Santiago. Elle a été promue par le Gouvernement Frei mais, finalement, elle n'a pas été mise en œuvre. Voir à ce sujet, Garces 2002.

programmation des investissements de capital » (cahier n°3), « La région comme unité sociale » (cahier n°6) ou encore « Organisation et réalisation des activités de planification à l'intérieur du gouvernement urbain » (cahier n°8) où seront exposés aussi des expériences étrangères, notamment l'expérience française (cahier n°6) et l'expérience américaine dans le cahier n° 25, sur « le transport et la politique nationale ».

Outre ce travail effectué à l'Université catholique par le CIDU, les experts américains enseigneront aussi à la Faculté d'Économie de l'Université du Chili. Ce fut le cas de W. Stöhr, qui donne des cours sur le développement régional dans cette faculté, à partir de 1966.

D'après les informations dont nous disposons, tandis que les Étasuniens investissent tout autant les institutions universitaires que politico-administratives, les Français, quant à eux, se concentreront davantage sur ces dernières[1].

Nous avons vu qu'à l'arrivée des coopérants français, les connaissances en planification étaient considérées comme insuffisantes et que l'outil statistique n'était que très peu développé, surtout selon des méthodes fiables et permettant d'établir des projections. Cette faiblesse conduit ces coopérants à établir des relations avec des fonctionnaires travaillant dans des institutions, autres que celles auxquelles ils avaient été intégrés, et qui étaient en rapport avec leurs activités. Tel fut le cas de J. Boulogne, lorsque celui-ci travaillait à ONEPA et de J. Houot au service de Planification industrielle de la CORFO. Censé collecter des données statistiques, J. Boulogne est amené à demander la collaboration de l'INE. D'après les récits que nous avons pu recueillir, par la voie des entretiens comme des archives, il semblerait que, si ces collaborations se sont révélées possibles, c'est grâce aux relations personnelles entretenues par les personnels de ces institutions. De même, les difficultés à établir certaines relations institutionnelles s'expliquent aussi pas des inimitiés voire par des relations de concurrence entre des acteurs.

Le récit de Jean Boulogne est en cela exemplaire.

> « L'ONEPA dont je vous ai parlé, le Bureau Statistique du SAG, avait été créé par José Madariaga qui était du MAPU[2]. Bon, à l'époque il était chrétien de gauche mais pas socialiste et il avait convaincu les responsables de l'Agriculture qui étaient démocrates chrétiens, tous : Trivelli, Ortega, Chonchol qui était aussi à ce moment là à la DC, que : « l'INE, c'est des *momios* (fascistes), ils savent pas faire de la vraie statistique dont on a

[1] La seule exception serait le cas de François Wellhoff que nous présenterons dans la deuxième partie de cette thèse, chapitre 3.

[2] Mouvement d'Action populaire unitaire, un groupe qui a fait scission de la Démocratie chrétienne en 1970 et dont les revendications portaient sur l'approfondissement du processus de réforme agraire et l'accroissement des quotas de participation politique.

> besoin pour l'agriculture, laissez-moi faire […] ». Enfin, qu'il [Madariaga] avait créé cette *Oficina de Estadisticas* au SAG qui marchait pas et c'est pour ça qu'Ortega lui a dit : « tu sais, il me faut absolument quelqu'un pour que ça tourne », alors c'est comme ça que j'y étais allé. Les relations avec l'INE étaient évidemment mauvaises institutionnellement au niveau des chefs, mais moi j'étais allé voir les gens de l'INE pour dire : « essayons de travailler ensemble », et c'est pour ça qu'ils m'avaient dit « ok », et on avait, à l'ORPLAN-Maule, organisé une délégation locale de l'INE et puis l'ONEPA à laquelle j'appartenais et qui faisait son enquête pilote là-bas, le tout pour essayer de faire quelque chose d'assez consistant pour que les planificateurs puissent travailler.
>
> Là aussi il y avait un Français, un statisticien qui s'appelait Pierre Michaud, qui était permanent, qui a été envoyé par l'INSEE à l'INE comme coopérant. Alors, ça a facilité les choses, il y avait un coopérant à l'INE et un coopérant à l'ONEPA, bon, on s'arrangeait ensemble malgré la querelle entre Madariaga et Jorge Muñoz, qui était le patron de la statistique agricole à l'INE et Fernando Chaparro qui était le grand patron de l'INE, alors, malgré les problèmes politiques qu'il pouvait y avoir, on s'arrangeait pour que cela marche et pour que les planificateurs aient une base, parce que c'est important, pour faire de la planification régionale il faut savoir ce qui se passe, il faut avoir des éléments d'information, etc.[1]. »

Son récit nous montre, outre la personnalisation des institutions, la politisation des relations institutionnelles car l'administration chilienne est très perméable aux querelles partisanes. Ceci s'explique par le fait que les fonctionnaires, au Chili, accèdent à l'administration publique non pas par concours mais sur dossier. Les postes sont donc de convergence politique et davantage assignés à des militants ou sympathisants des partis se trouvant au gouvernement qu'en fonction des mérites de ceux-ci. Cette situation favorisait l'établissement d'un certain nombre de relations personnelles, que nous analyserons en détail dans le troisième chapitre de cette thèse. Cependant, nous pouvons dire, à ce stade, que cette logique personnelle et informelle sera aussi le pendant de l'action diplomatique française au Chili.
Les entretiens personnels que nous avons pu effectuer, mais aussi nos archives[2] nous montrent que ces relations étaient très marquées par l'action personnelle de quelques acteurs individuels. Dans cette perspective, l'ambassade française au Chili jouait un rôle de médiatrice et de lieu de passage qui facilite la mise en relation des acteurs.

Ces relations informelles ont un pouvoir important dans la désignation des personnes pour les missions tout comme sur les institutions dans lesquelles ces personnes sont placées. Même si la plupart des rencontres avaient lieu dans le cadre d'un certain nombre de dîners et de réunions d'évaluation générales qui créent le sentiment que « ce n'était pas des réunions spécifiquement dédiées à une discussion entre gens faisant de la coopération »[3], il n'empêche que ces instances avaient une influence sur un certain nombre de décisions prises, notamment

[1] Entretien avec J. Boulogne (entr. cit.).
[2] C'est le cas en particulier des archives conservées au MAE pour la période 1944-1958.
[3] Entretien avec J. Houot (entr. cit.).

en ce qui concernait les personnes et les services chiliens qui allaient bénéficier de la coopération française.

> Leur service de coopération (de l'ambassade) nous consultait. Par exemple, j'étais très ami avec le conseiller culturel et scientifique de l'époque, et il disait : « Voilà ! La CORFO demande un je ne sais pas quoi, alors, ils appelaient Philippe Pommier : qu'est-ce que vous en pensez ? Comment peut-on faire ?, etc. Et moi, pour l'INSEE, c'était : bon, l'ODEPLAN (Andrés Passicot) souhaiterait avoir quelqu'un pour… alors, je le savais déjà parce qu'il me l'avait déjà dit, bien que n'étant pas dans l'agriculture…
>
> Le service nous associait, on nous disait : « Voilà ! Il y a trois dossiers de demande de bourses, qu'est-ce que vous en pensez ? » Nous , on regardait, on allait voir dans notre service… C'était un travail en petit réseau[1].

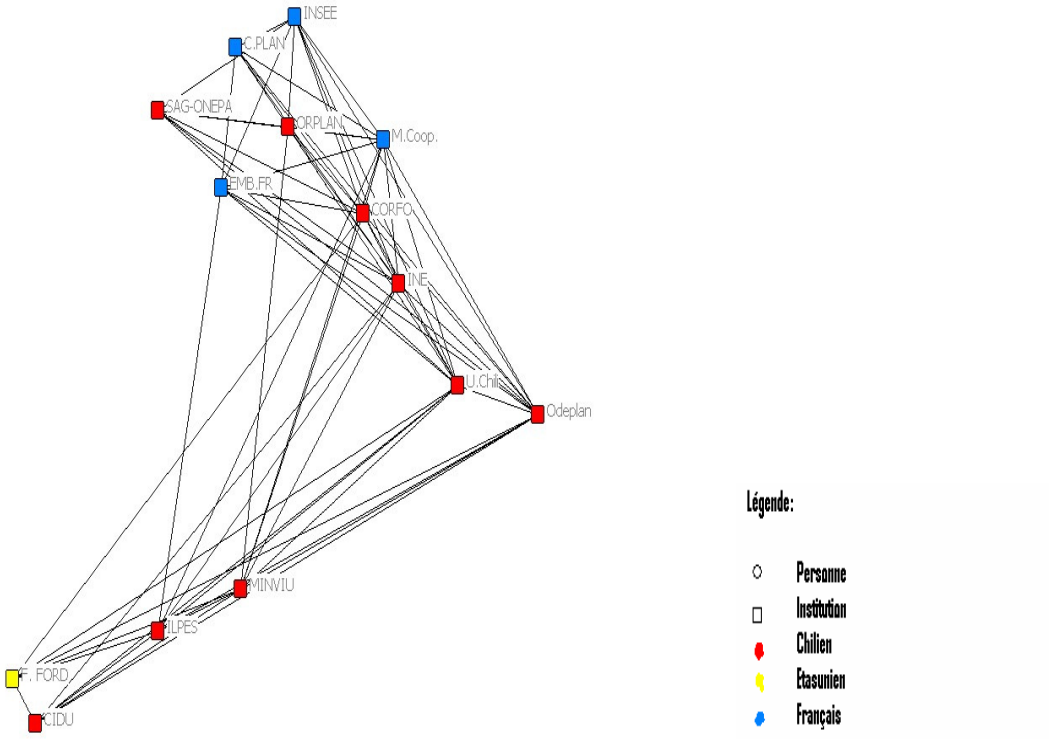
Ce genre de récit est conforté par d'autres récits de Chiliens que nous analyserons dans le chapitre suivant. Ce qui est pertinent de révéler pour l'instant, ce sont les relations individuelles qui semblent jouer un rôle important dans les collaborations institutionnelles. Ces institutions sont en effet le résultat d'interactions individuelles qui permettent d'atteindre des objectifs généraux à l'organisation, mais aussi de les moduler et de les faire évoluer selon les ressources des personnes qui les composent dans une dynamique que Michel Grossetti et Marie-Pierre Bès (Grossetti, Bès 2001) nomment d'« encastrement » et de « désencastrement ». Il s'agit des processus par lesquels les individus apportent avec eux un certain nombre de ressources, dont les relations font partie, qui leur permettront de générer de nouvelles collaborations institutionnelles à leur arrivée dans une nouvelle organisation mais qui aussi, une fois ces personnes partis des institutions, pourront provoquer soit la rupture de ces collaborations qu'ils apportent avec eux, soit leur continuité par un processus de « désencastrement » ou « découplage ». Mails il peut y avoir, comme cela est notre cas, une continuité des relations institutionnelles qui trouve son explication dans l'observation plus large des collaborations entre plusieurs institutions. Quand il s'agit de plus de deux institutions, comme c'est notre cas, nous observerons que leurs membres mutent ou se déplacent à l'intérieur même de ces institutions que nous avons désigné comme étant en réseau (graphe 2). Nous pouvons alors faire l'hypothèse que s'il y a une continuité dans les partenariats institutionnels cela s'explique aussi par le rôle des acteurs individuels.

D'après notre analyse, ce sont souvent les contacts personnels qui ont facilité les contacts organisationnels, des collaborations qui nous permettent la visualisation du graphe 2. L'observation de celui-ci (une fois dégagées leurs composantes principales) nous montre le rôle central qu'y occupe ODEPLAN en tant que pivot du réseau chargé de la planification

[1] Entretien avec J. Boulogne (entr. cit.).

nationale. Il existe aussi à l'intérieur du réseau des relations très denses entre les institutions partenaires françaises avec quelques institutions chiliennes, notamment CORFO, ONEPA, INE, et ORPLAN-ODEPLAN et beaucoup plus distendues avec des organismes plus académiques comme l'ILPES et le CIDU, dont nous avons vu qu'ils avaient été investis davantage par les Étasuniens de la Fondation Ford.

Graphe 2. Réseau institutionnel Première séquence (1964-1970)



Nous verrons dans la deuxième partie de cette thèse la portée des relations personnelles dans la continuité de collaborations institutionnelles et comme ces relations personnelles constitueront une ressource qui façonnera le contexte dans lequel des nouvelles collaborations pourront se créer. Ces relations seront aussi au centre de la constitution d'une communauté réformatrice nationale.

*

* *

Nous avons observé que le transfert de cette science a impliqué une mobilisation importante et l'investissement de plusieurs organismes à vocation bureaucratique et académique. Cette imbrication entre ces deux sphères de l'action publique est révélatrice du fait que les individus que nous avons observés ont tendance, notamment pour les étasuniens, à investir les deux. Malgré cet effort, nous observons des difficultés à mettre un « corpus idéel », même avec l'étiquetage scientifique dans l'action du gouvernement et donc à échapper aux contraintes

politiques et sociales de son application. Ceci est vrai notamment dans un pays comme le Chili où l'État est très centralisateur d'autant plus que la bureaucratie chilienne apparaît comme étant très perméable à la contingence politico militante que nous avons expliqué par la manière dont sont cooptés les fonctionnaires.

Par ailleurs, et l'État central en étant l'organisme qui contrôle ce transfert, cette science régionale s'apparente, dans les faits et d'après notre observation, davantage à une politique sectorielle. En effet, nous avons vu à quel point politique sectorielle et régionale sont imbriquées dans un contexte où les premières semblent mieux dotées en investissement institutionnel que les deuxièmes. Effectivement, et à ce stade, seulement un ORPLAN, celui de Maule, fonctionne mais pour mettre en place des politiques sectorielles.

Ceci dit, il apparaît que la planification en tant qu'instrument de l'action publique mais surtout en tant que justification de la nécessité de cette action trouve une place dans le paysage politique et institutionnel chilien.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES DU CHAPITRE 2

Ibañez Santa María, Adolfo. 1983. "Los ingenieros, el Estado y la política en Chile : del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento, 1927-1939", *Historia*, 18 : 45-102.

Boisier, Sergio. 2003. "La doctrina (oculta) de la descentralización chilena" in *Desarrollo regional : balance de una década de gobiernos regionales*. División de Planificación Regional de MIDEPLAN. Santiago de Chile : MIDEPLAN, División de Planificación Regional.

CIDU, Programa 1972-1973.

Desrosières, Alain. 1993. *La politique des grands nombres : histoire de la raison statistique*, Paris, éditions La Découverte.

Didier, Emmanuel. 2009. *En quoi consiste l'Amérique ? Les statistiques, le new deal et la démocratie*, Paris, éditions La Découverte.

Freire, Paulo. 1971. *L'Éducation, pratique de la liberté*, Paris, Cerf.

Friedmann, John. 1969. "Urban and regional development in Chile : a case study of innovative planning", report.

Friedmann, John. 1973. *Urbanization, Planning and National Development*, Beverly Hills, Sage Publications.

Friedman, John, Mann, Lawrence. 1966. "Un programa de ciudades satélites industriales para Chile", documento preliminar de discusión, boletín informativo numero especial, Santiago, Plandes.

Fradin, Bernard, Quéré, Louis, Widmer, Jean. 1994. *L'enquête sur les catégories : de Durkheim à Sacks*. Paris, Raisons Pratiques, EHESS.

Garcés, Mario. 2002. *Tomando su sitio : el movimiento de pobladores de Santiago, 195-1970*, Santiago, LOM.

Houot, Jean. 1968. *Rapport de mission*, 17 avril 1968.

ILPES.1987. *Discusiones sobre planificación*, Santiago, Siglo veintiuno editores.

Dirección de Estadísticas y Censos. 1966. *Guía de publicaciones estadísticas*.

INE. "IV Censo nacional de Manufacturas. Establecimiento de 5 y más personas ocupadas clasificadas según la rama de actividad", 1970.

INE. 1973. *Muestra de hogares regionalizada : Metodología* et *Compendio Estadístico*.

Madinier, Philippe. 1967. *Evolución del Gran Santiago hasta 1990*, julio, ODEPLAN.

ODEPA. 1968. "Plan de desarrollo agropecuario : 1965-1980. Resumen", Santiago.

ODEPLAN. 1967. « Informe del Gobierno de Chile. Las quintas reuniones anuales del CIES », Santiago de Chile.

ODEPLAN. 1969. "Un banco de datos para la planificación regional", Santiago.

ODEPLAN. 1972. "Informe Económico Anual de 1971", Santiago, editorial Universitaria.

CONCLUSION PREMIÈRE PARTIE

L'action du gouvernement démocrate-chrétien se situe bien dans une période de changements. Cette action a permis l'intégration d'un certain nombre d'idées nouvelles notamment celles prônées par la science régionale. Cette science, qui a pu se développer et s'internationaliser, notamment pendant les années 1950 et 1960, a eu besoin de montrer sa pertinence face à un certain nombre de problèmes publics notamment ceux relatifs à l'aménagement du territoire. L'opportunité de la mettre en pratique se présente dans certains pays en voie de développement, dont le Chili de Frei Montalva, car le projet politique défendu par ce dernier est compatible avec les préoccupations et instruments mobilisés par cette science : l'instrument de planification dans ses dimensions nationale, régionale et urbaine.

Dans cette première partie, nous avons vu que, si cette science a pu être exporté au Chili, c'est par l'interaction de plusieurs facteurs et acteurs, ce qui montre la complexité des processus de transfert. À ce propos, trois conclusions se dégagent de l'analyse qui a été réalisée. D'abord, nous avons pu observer qu'il a fallu un changement de paradigme dans la sphère scientifique et un nouveau projet politique pour que le transfert puisse avoir lieu. Scientifique, car un certain nombre de connaissances sont développées sous la forme de théories et concepts afin de soutenir l'idée que le développement pouvait aussi être polarisé et donc spatialement inégal. Politique, parce que cet ensemble de connaissances avait besoin d'être testé afin de devenir des savoir-faire plus facilement exportables et adaptables selon les contextes d'application. Ensuite, il fallait un contexte propice, dans ce cas précis, une demande de l'État. En ce sens, la deuxième conclusion que nous pouvons tirer de cette première partie est que ce processus de transfert institutionnel s'insère dans un champ où des intérêts nationaux forts sont présents et dans un pays où il existe un État historiquement centralisateur. C'est ce même État qui fait la demande pour un transfert de connaissances en matière de planification nationale, régionale et sectorielle. Cette situation, paradoxale, répond à des intérêts politiques du parti gouvernant, la Démocratie chrétienne. Mais ces intérêts se manifestent aussi par un certain nombre de demandes exprimées par des centres de recherche et des organismes technocratiques. L'aboutissement de leurs demandes - par le déclenchement des coopérations - est facilité par des relations binationales fluides rendues possibles par un certain nombre de conditions contextuelles (économiques et commerciales, politiques et culturelles) tout comme par l'action des individus porteurs de savoirs demandés. Notre troisième et dernière

conclusion tient à l'importance des acteurs individuels dans les processus de transferts. Ces individus appartiennent à des institutions chiliennes, étasuniennes et françaises mais leur identité n'est pas seulement institutionnelle. Outre leur trajectoire professionnelle, particulièrement riche pour certains, ils sont engagés compte tenu des savoirs qu'ils maîtrisent, ce qui fait qu'ils ne se retrouvent pas par hasard au Chili et qui font que leurs connaissances et savoirs, même sous un étiquetage scientifique, se prêtent à la finalité du projet politique. L'étude de l'action de ces individus permet en effet de comprendre les liens existants entre les idées et l'action. Les individus deviennent, dans les processus de transferts, des pivots autour desquels ces processus pourront se construire et se consolider.

Cette hypothèse nous amène à étudier plus en détail les relations entretenues par les acteurs individuels ainsi que leur évolution dans un contexte politique qui aura changé avec l'avènement du gouvernement de Salvador Allende et qui nous permettra donc aussi d'appréhender les variations et la réappropriation qui seront faits de cette science régionale et en général de la question régionale par l'Unité populaire. Dans cette perspective, l'analyse des réseaux sociaux nous apporte un certain nombre d'outils et de méthodes qui nous permettront d'approcher sous un autre angle, hormis celui des idées et du contexte de leur application, ces relations institutionnelles mais aussi personnelles. Leur étude sera l'objet de notre deuxième partie.

DEUXIÈME PARTIE

L'INSTITUTIONNALISATION DE LA RÉGIONALISATION AU CHILI. UNE APPROCHE PAR LES RÉSEAUX SOCIAUX

(DEUXIÈME SÉQUENCE 1971-1985)

INTRODUCTION DE LA DEUXIÈME PARTIE

Dans la première partie de cette recherche, correspondant à la séquence 1964-1970, la naissance institutionnelle d'ODEPLAN, nous avons montré la portée des instruments et outils développés par la science régionale étasunienne et française dans cette naissance, en particulier de l'instrument de planification ainsi que le rôle des acteurs dans ce transfert. Nous avons essayé ainsi de comprendre comment s'était produit un changement dans le paradigme scientifique parmi les économistes aux États-Unis et en France provoquant la naissance et le développement de ce qui se voulait être une nouvelle science, la science régionale. Nous avons vu comment cette science s'est appuyée sur l'instrument de planification pour se centrer sur la planification régionale et urbaine et comment elle a eu besoin tant d'être testée dans des «villes- laboratoires» que d'être exportée, quand les conditions politiques étaient réunies. Ces conditions étaient présentes dans le Chili des années 1960, notamment suite à l'arrivé au gouvernement de la Démocratie chrétienne et à la création d'ODEPLAN.

Afin de comprendre ce transfert de la science régionale au Chili des mains des missionnaires étasuniens et de celles des coopérants français, nous nous sommes focalisés autant sur les instruments et outils que sur les hommes porteurs de ces transferts, dans un contexte donné, ainsi que sur les premières productions institutionnelles. Nous avons vu qu'en général ces productions - nous comprenons par là les documentations, rapports et brochures signés par un acteur corporatif - étaient souvent nominatives au vu, d'une part, de l'état dans lequel se trouvait ODEPLAN, à savoir celui d'un organisme qui venait d'être créé et qui, malgré le fait de dépendre directement de la Présidence de la République, n'avait pas réussi à imposer sa régionalisation et, d'autre part, de l'emprise du politique dans l'apparition de cette science d'État.

Nous verrons qu'à partir des années 1970, année qui coïncide avec le changement de gouvernement et l'arrivée de Salvador Allende au pouvoir exécutif, il y a une institutionnalisation d'ODEPLAN, à savoir la formalisation et la pérennité d'un certain nombre des règles établies par l'institution sur le système bureaucratique chilien et, dans ce processus, l'assise institutionnelle de la régionalisation du pays au travers l'appropriation d'un certain nombre de techniques, notamment statistiques et, en particulier, de son instrument principal : la planification. Celle-ci a été, dès le départ, présentée sous une optique technique, comme une méthode de rationalisation de l'action, mais elle a très vite trouvé une place dans

l'espace politique, avec une composante idéologique qui l'a rapprochée des théories du développement[1]. Dans ce sens, dès 1963, J. Friedmann (voir encadré *supra*) notait que la planification comprenait une dimension idéologique. À ce propos, le planificateur régional signalait :

> « Ce qui fait que la planification est si attirante sous cet aspect [idéologique] est qu'on l'envisage comme un terrain pour la pratique de la réforme sociale, pour la pensée utopique, pour la fixation des normes, pour le développement de la rationalité et de l'ordre à l'intérieur de la société et pour la participation dans l'exercice du pouvoir (Friedmann 1963 : 31) ».

Même si J. Friedmann était conscient que peu de planificateurs seraient d'accord et surtout seraient en situation de pouvoir appliquer tous ces aspects, la plupart en intégreraient au moins quelques-uns dans leur exercice de la planification, notamment le premier aspect, celui de la brèche réformiste, caractéristique intrinsèque, selon lui, de la planification.

En France, Lucien Nizard (1973) constatait aussi cette dimension idéologique de la planification en établissant le cadre d'analyse de ce qui allait être nommé par la suite par ses disciples de « l'école de Grenoble » comme les *référentiels d'action publique*. En effet, L. Nizard considère que la planification doit être analysée en tant que « révélateur des relations complexes et contradictoires qui se nouent entre administration et société » (Nizard 1973 : 199), autrement dit de l'insertion de la planification dans le processus politique. Nous avons pu constater concernant notre cas d'étude que cette relation se produisait, notamment dans les structures censées penser cette planification et la mettre en pratique, *a fortiori* dans une administration publique très perméable au système des partis.

Afin de saisir ces « relations complexes » tout comme leurs « pratiques », à savoir les dynamiques propres aux institutions et organismes qui ont participé à la mise en place d'une politique de planification nationale et régionale au Chili, nous allons nous focaliser dans cette deuxième partie sur la communauté réformatrice nationale qui est née des transferts d'un certain nombre de savoirs et savoir-faire mobilisés par la science régionale dans leur confrontation avec les routines et les culturelles institutionnelles.

[1] Et qui l'a éloignée d'une certaine vision de la technocratie désignée comme « les membres et les pratiques d'une élite politico-administrative - le plus souvent des hauts fonctionnaires - dont les principales caractéristiques consistent en une faible affiliation partisane ou idéologique et en la détention reconnue d'une compétence qualifiée de technique, le plus souvent administrative ou économique » (Dubois, Dulong, 1999 : 1)

Afin d'analyser cette communauté nous allons nous concentrer sur deux de leurs composantes : d'une part, sur ces connaissances techniques et pratiques [1] ; d'autre part, sur les relations formelles et informelles établies au niveau institutionnel, comme celles qui seront nouées au sein de cette communauté au niveau personnel, ce qui est encore rare dans les analyses en science politique[2]. En effet, quand il est question de réseaux, cette notion est mobilisée pour analyser les « réseaux des politiques publiques » (Le Galès, Thatcher 1995) étudiés en tant que groupe d'intermédiation[3] permettant la structuration des rapports entre les acteurs de la « société civile » et les instances politiques. Cependant, ce type d'analyse ne s'intéresse pas aux relations informelles entretenues entre les membres de ces réseaux et il a le défaut de rendre les contours de l'action publique encore plus flous car peu structurants[4]. Cette rareté s'explique peut être par la difficulté à saisir ces relations au sein des communautés agissantes dans des institutions où la production institutionnelle est collective, ce qui rend difficile la dissociation entre l'institution et ses membres. Nous avons pu mesurer que, pour mieux comprendre ce processus de production institutionnelle par lequel les institutions deviennent des structures *vivantes*, il fallait s'attacher aussi à ses producteurs et à leurs interactions, dans la mesure où leur observation permet de mieux comprendre non seulement la dynamique proprement institutionnelle mais aussi les collaborations avec d'autres organismes et par là l'évolution institutionnelle dans un contexte politique large, donc dans une perspectives néo institutionnaliste, qui essaiera aussi de rendre compte du rôle des relations personnelles dans les « arrangements » institutionnels dont ont pu rendre compte un certain nombre de ces travaux. Nous pensons en particulier aux ouvrages de March et Olsen (1989) et de Powell et DiMaggio (1991). Des travaux menés sur le domaine institutionnel ont montré la pertinence d'étudier les comportements et les choix des acteurs compris comme des processus d'apprentissage institutionnel. Dans ce processus, les institutions tirent beaucoup de leur structure de signification et leur logique d'arrangements de

[1] La différence entre ces deux types de connaissances consiste en ce que la première est une connaissance qui cherche une fin et est déterminée par rapport à cette fin (la *technê* désigne chez Aristote une intelligence pratique pour atteindre une fin donnée). La deuxième se réfère à une action morale et politique et non pas à un produit fabriqué (voir Gérard Raulet, « Préface », *in* Jürgen Habermas, *Théorie et Pratique*, Paris, Payot, 2006, p. 9).

[2] Même si beaucoup moins pour les analyses sociologiques où, comme nous l'avons indiqué dans notre introduction générale, l'analyse de réseaux sociaux a permis de mettre en place une méthodologie acceptée récemment pour cette discipline.

[3] Plus exactement, ils en donnent la définition suivante : « dans un environnement complexe, les réseaux sont le résultat de la coopération plus ou moins stable, non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts. Ces réseaux jouent alors un rôle déterminant dans la mise sur agenda, la décision et la mise en place de l'action publique » (Le Galès, Thatcher 1995 : 14).

[4] Dans ce sens, l'Analyse des Réseaux sociaux tout en acceptant que le réseau structure l'action des acteurs leur laisse une part de liberté les considérant comme des acteurs actifs avec une capacité d'orienter leur comportement et par là de modifier la réalité qui les entoure (cf. chapitre méthodologique).

la société dont sont issus leurs membres, dans un sens large mais aussi en tant que cercles sociaux (Simmel 1999) dont ces membres sont issus[1]. En effet, ils ont d'abord été socialisés par leur adhésion dans la société, ce qui permet que les routines institutionnelles puissent apparaître presque « naturellement » une fois que les membres de l'institution commencent à agir réciproquement dans un arrangement proto-institutionnel. C'est dans cette perspective que March et Olsen (1984, 1989) ont conceptualisé, pour comprendre l'évolution, la possibilité mais aussi les limites du changement institutionnel, la métaphore d'une « poubelle » (*garbage can*) depuis laquelle on pourrait « trouver » un répertoire de réponses pour l'action, disponibles au moment où un besoin manifeste d'ajustement des politiques publiques se manifeste, ce qui se produit sous la forme de l'inadvertance ou de la rencontre presque aléatoire de problèmes et des solutions. Nous montrerons que ces « solutions » pourront être mises en pratique à condition qu'elles soient réappropriées par ceux-là mêmes qui doivent les appliquer. Aussi, dans ce processus empirique ou de routinisation des activités, peu de place a été laissée aux dynamiques relationnelles, même si elles sont énoncées sous la forme d'« arrangements »[2]. De ce fait, des travaux nouveaux ont essayé de rendre compte de la pertinence d'une focale sur les acteurs individuels (Mayntz et Sharpf 2001, Kott 2008, Didier 2009) et leurs rapports avec les processus d'évolution institutionnels.

Nous essayerons de montrer dans cette deuxième partie la portée des réseaux sociaux dans l'établissement d'un certain nombre de collaborations institutionnelles et de routinisation des activités administratives qui participeront du processus d'institutionnalisation de la régionalisation au Chili et, avec celle-ci, de la permanence d'ODEPLAN dans le paysage bureaucratique chilien. Nous montrerons aussi les réappropriations dont sera objet la régionalisation avec le changement de gouvernement et avec le changement de régime qui sera observé durant cette séquence d'étude. Nous verrons que si la régionalisation a pu être institutionnalisée, et cela malgré le changement de régime, cela s'explique, entre autres, par l'action de la communauté réformatrice qui, grâce à ses réseaux, pourra faire passer cette régionalisation du pays mais tout en étant modifiée car réappropriée par le pouvoir en place.

[1] Dans l'analyse de Georg Simmel : « le concept de société recouvre deux significations qui doivent être tenues rigoureusement séparées pour qu'un traitement scientifique soit possible. Elle est d'abord l'ensemble complexe d'individus socialisés, le matériau humain qui a pris une forme sociale, tel que le constitue toute la réalité historique. Mais ensuite, la « société » est aussi la somme de ces formes relationnelles grâce auxquelles les individus deviennent justement la société au premier sens du terme. » (Simmel 1999 : 47).

[2] Et par là racontés davantage sous la forme d'anecdotes que d'éléments d'explications possibles à des problèmes complexes.

Pour ce faire, nous analyserons d'abord le processus d'institutionnalisation de la régionalisation au Chili (Chapitre 3).

Nous allons donc commencer par situer les conditions politiques sous le gouvernement socialiste de Salvador Allende. Nous montrerons que, si l'administration socialiste a pu hériter des institutions créées pendant l'administration démocrate chrétienne d'Eduardo Frei Montalva, si elle les a investies, c'est parce que ces deux gouvernements partageaient la même vision sur la planification nationale et régionale et ceci d'autant plus que cette vision qui est devenue un projet politique, comme nous l'avons vu dans notre première partie, comprenait d'autres thématiques concomitantes, notamment celle de la participation et de l'autogestion, que nous visiterons dans une perspective internationale en analysant les liens que noueront la France et le Chili à cette période (**Section 1**). Nous verrons ensuite que cette institutionnalisation s'explique aussi par la permanence d'une partie des fonctionnaires et par le maintien et le développement d'une recherche sur les questions relatives à la planification régionale notamment. Ainsi, cette diffusion d'un projet politique qui avait pour instrument principal la planification a été possible autant par la mobilisation des coopérants étasuniens et français, dont nous analyserons les relations personnelles et institutionnelles, que par la mobilisation croissante des fonctionnaires locaux, ce qui permettra l'apparition d'une communauté réformatrice nationale (**Section 2**).

Dans le chapitre 4, nous analyserons le devenir de la thématique régionale et le traitement que fera ODEPLAN de celle-ci, dans un contexte davantage politisé, avec l'interruption de la coopération étasunienne mais le maintien de la coopération française (**Section 1**). Puis, nous analyserons son évolution à la suite du coup d'État.

Ce changement de régime politique a impliqué plusieurs bouleversements. D'une part, les priorités internationales changent : le thème des droits de l'homme devient prioritaire, c'est également l'heure de l'évaluation critique du gouvernement Allende. D'autre part, au niveau national deux phases peuvent être dégagées[1]. Dans une première phase, il y aura le maintien d'un certain nombre d'anciens fonctionnaires, ce qui participe de l'institutionnalisation de la régionalisation au Chili. Cette institutionnalisation s'effectue avec la complicité des « Chicago boys »[2]. Ce terme désignait de jeunes économistes formés à l'école d'économie de Chicago, endoctrinés par l'économie politique prônant le néolibéralisme, qui vont investir le

[1] Nous analyserons seulement la première dans cette partie, pour étudier la deuxième dans la partie finale de cette thèse.

[2] Nous utilisons cette appellation car est celle devenue courante dans les travaux scientifiques portant sur ce groupe au Chili comme par ces mêmes acteurs qui s'identifient avec l'appellation. Il ne s'agit donc pas d'un terme imposé ou étranger mais d'un groupe dont les frontières sont indigènes.

gouvernement du régime bureaucratique autoritaire (O'Donnell 1973). Ces économistes auront besoin, dans un premier temps, d'un certain nombre d'instruments existants, comme celui de la planification, pour, dans une deuxième phase, réussir à faire accepter par le monde militaire leurs idées néolibérales, ce qui constituera le « début de la fin » de la planification au Chili. Avec le déclin de l'instrument de planification, nous observerons l'émergence du discours décentralisateur chez les « Chicago boys » mais aussi, bien qu'avec d'autres arguments, au sein de la communauté réformatrice nationale (**Section 2**).

Dans cette perspective, deux hypothèses principales seront examinées ici. D'abord, il sera question de l'institutionnalisation de la régionalisation au Chili et de l'instrument de planification. Nous verrons que, si ce dernier a tendance à disparaître de la « littérature grise » à la fin des années 1970, il a été remplacé par un autre projet politique, qui reflétait le nouveau rapport de forces importé par les « Chicago boys ».

Ensuite, nous montrerons que le projet politique qui va se profiler, celui de la décentralisation, a pu bénéficier d'un contexte national et international propice, dont nous examinerons les conditions d'apparition en France, tout comme des mobilisations diverses qui ont facilité son apparition. La communauté réformatrice nationale sera favorable au projet de décentralisation car la politique de régionalisation, institutionnalisée en 1974 par le régime, l'a été avec le soutien d'une partie des anciens fonctionnaires d'ODEPLAN, dont des membres de la communauté réformatrice. De ce fait, cette communauté ne pourra qu'adhérer à la décentralisation. Cette revendication lui permettra de dissocier « sa » décentralisation de la régionalisation mise en place par le régime.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES DE L'INTRODUCTION

Didier, Emmanuel. 2009. En quoi consiste l'Amérique ? Les statistiques, le new deal et la démocratie, Paris, éditions La Découverte.

Friedmann, John. 1963. *La vocación de la Planificación*. M.I.T.-CIDU.

Kott, Sandrine. 2008. « Une communauté épistémique du social ? Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans entre-deux- guerres », *Genèses*, 2(71) : 26-46.

Le Galès, Patrick, Thatcher Mark. 1995. Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks. Paris : L'Harmattan.

March, James G., Olsen, Johan P. 1984. "The New Institutionalism : Organizational factors in political life", *American Political Science Review*, 78 : 734-749.

March, James G., Olsen, Johan P. 1989. *Rediscovering Institutions*, New York, Free Press.

Mayntz, Renate, Sharpf, Fritz. 2001. « L'institutionnalisme centré sur les acteurs », *Politix*, 14 (55) : 95-123.

Nizard, Lucien. 1973. « Administration et société : planification et régulations bureaucratiques ». *Revue française de science politique*, 23 (2) : 199-229.

O'Donnell, Guillermo. 1973. *Modernization and bureaucratic Authoritarianism*. Berkeley, Institute Of International Studies, University of California.

Powell, Walter W., DiMaggio, Paul J.1991. *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago, London, The University Chicago Press.

Simmel, Georg. 1999. Sociologie : Études sur les formes de la socialisation. Paris, PUF.

CHAPITRE 3.
LA PARTICIPATION : VIE ET MORT D'UN PROJET POLITIQUE

Dans ce troisième chapitre, nous montrerons ce que nous apprend le changement de gouvernement sur les nouvelles appropriations qui pourront être faites de la thématique régionale.

L'arrivée de l'alliance de gauche, l'Unité populaire[1], provoque en effet un certain nombre de changements et ménage des continuités.

En ce qui concerne les changements, sous un nouveau gouvernement de gauche, ils seront perceptibles, durant les deux premières années notamment, par l'apparition de nouvelles formes de participation politique qui devront néanmoins être centralisées à la suite de quelques crises politiques.

Ces changements pourront être observés aussi au niveau des relations internationales du Chili. Avec les États-Unis, la situation changera radicalement vis-à-vis de ce que nous avons observé sous le gouvernement démocrate chrétien. Les crédits étasuniens et les importations en provenance de ce pays vont être quasiment bloqués. Pour ce qui en était des relations interétatiques avec la France, même si la coopération se poursuit, elle va décroître, elle aussi.

Parmi les continuités, nous analyserons en particulier l'association faite entre participation et régionalisation. Mais, même si l'on peut observer un développement institutionnel d'ODEPLAN et donc une assise de celui-ci dans le paysage administratif chilien, son action sur l'institutionnalisation d'une régionalisation au Chili continuera à être limitée. Le développement d'ODEPLAN s'explique, en ce sens, davantage comme un moyen de gérer la planification depuis l'État central, la seule échelle qui va contrôler vraiment le gouvernement Allende, dans un cadre aussi de polarisation politique croissante, que comme un moyen de déléguer du pouvoir vers les régions.

[1] Alliance composée par le Parti socialiste, le Parti communiste, le Parti radical et le Mouvement d'Action populaire unitaire (MAPU).

SECTION 1. L'ESSAI D'INSTITUTIONNALISATION DE LA RÉGIONALISATION AU CHILI SOUS ALLENDE

1) L'évolution du Parti socialiste chilien et l'ascension d'Allende[1] *: le changement de gouvernement et les nouvelles appropriations de la thématique participative et régionale*

Dans la première partie de notre recherche, nous avons vu comment la portée de la demande de participation au Chili a conduit à une prise en compte de celle-ci dans les discours et mesures du gouvernement Frei Montalva.

La participation a réussi ainsi à devenir un discours dominant qui, même s'il est issu d'une mobilisation populaire puis savante, est adopté et approprié par les élites politiques (Bourdieu, Boltanski 2008) en prenant diverses formes. Celles-ci pouvaient aller d'une vision « restreinte » de la participation la rapportant exclusivement au vote et à la démocratisation de celui-ci jusqu'à une interprétation plus large qui considérait cette participation comme une inclusion des secteurs de la société jusque là exclus. Cette participation politique est comprise, en cette période en particulier, davantage dans une perspective classique en relation au vote. Cette participation impliquait ainsi de pouvoir obtenir un vote à bulletin secret, ce qui sera seulement le cas à partir de 1952, et de rompre avec la pratique de l'achat de voix. Dans un sens plus large, elle faisait aussi référence à la capacité de syndicalisation et d'association des travailleurs.

En ce sens, ce discours « pro participation » sera véhiculé par la gauche chilienne sur un registre semblable à celui de la démocratie chrétienne car il fallait poursuivre un travail d'insertion des partis de l'Unité populaire dans des secteurs de la périphérie urbaine et du secteur rural (Valenzuela 1989). Cette participation continuera à être, comme durant le gouvernement précédent, une des justifications de la programmation de la régionalisation et du développement de l'instrument de planification, présentés comme des formes de canalisation de cette demande de participation en évoquant une planification démocratique et plus participative et en établissant un rapport entre territoire et participation. Cette participation qui, durant l'administration Frei Montalva, avait été piloté par l'État, sera beaucoup plus décentralisée dans les débuts du gouvernement Allende pour être centralisée par la suite.

[1] Nombreux ont été les ouvrages qui ont traité du gouvernement de Salvador Allende. Nous pouvons citer ici en particulier ceux de Stefan de Vylder (1976, *Allende's Chile : the political economy of the rise and fall of the Unidad Popular*, Cambridge, Cambridge University Press) et de Fernando Diego García et Oscar Sola (éd.), (1998, *Salvador Allende : una época en blanco y negro*, Santillana, Argentina). Nous nous focaliserons ici sur sa politique de planification nationale et régionale.

Cette thématique de participation, sous une forme politique, trouvait un substrat idéologique depuis les origines du Parti socialiste chilien dans les années 1930. Cette *participation politique* est comprise comme l'inclusion des groupes exclus jusque là de l'espace public. Ces groupes correspondent non seulement à ceux des « marginaux », identifiés par le DESAL, mais plus largement aux « travailleurs » et aux classes populaires, les *rotos* au Chili, ou tous ceux qui n'appartenaient ni à l'oligarchie chilienne ni à la nouvelle bourgeoisie commerçante. Il fallait aussi donner de nouveaux espaces politiques à une nouvelle classe moyenne, apparue notamment à partir des années 1920, avec de nouvelles catégories professionnelles, comme celles des ingénieurs, dans un cadre de promotion de l'industrialisation du pays, mais aussi à des employés, techniciens et ouvriers spécialisés.

Cette participation est en rapport aussi avec l'histoire du PSCh et les différents projets politiques sur lesquels se fondera ce parti (tableau 6). Ceci fait que le contenu donné à cette participation évoluera selon les contextes et les rapports de force.

Tableau 6.
Le Parti socialiste du Chili et ses projets politiques (1933-1988)

Agenda	Projet politique
1933	*Naissance du PSCh* : projet politique *développementiste* et d'une plus importante participation des classes populaires, nouvelles couches populaires et nouvelles couches moyennes.
1938	*Font Populaire* : projet sur quelques réformes principales : éducation nationale, respect des droits des travailleurs, promotion d'industrialisation du pays par l'action étatique et réforme agraire.
1948	Décentralisation économique et administrative des régions, critique du centralisme et du présidentialisme.
1956	FRAP : participation et réforme agraire, lutte contre l'achat de voix, participation des travailleurs dans la vie sociale et politique du pays : « République démocratique des travailleurs ».
1964	FRAP : Participation, réforme agraire et planification nationale : projet de création d'OCEPLAN (Bureau Central de Planification). PSCh soutien la création de la Promotion Populaire et d'ODEPLAN.
1970	UP : « Plan d'Action du Gouvernement Populaire » : Participation, réforme agraire, planification nationale et nationalisation et étatisation des entreprises considérées comme « stratégiques ». Participation des travailleurs.
1985	AD : alliance avec le PDC sur la base de la démocratisation du pays.
1988	Concertation : projet sur la base du consensus et de la gouvernabilité. Élection directe des maires.

Au milieu des années trente, et après l'expérience des cent jours de la République socialiste arrivée au pouvoir par un coup d'État militaire (en 1932)[1], le PSCh commence à se forger une

[1] Surgie le 4 juin 1932 comme résultat d'une révolte militaire, dirigée par le mouvement des socialistes et anarchistes à cause des problèmes économiques et sociaux de l'époque. Cette « République » aura une durée de cent jours au total. Elle marque certains traits, en ce qui concerne les propositions, de ce qui sera quarante ans plus tard, l'Unité populaire. Pour des analyses sur la République socialiste, voir : Carlos Charlin, 1972, *Del avión rojo a la República Socialista*, Santiago, Empresa Editora Nacional Quiataru et Patricio Mason, 1986, *El*

conscience démocratique, en établissant des alliances avec le centre pragmatique à savoir, le Parti radical, celui dont le projet politique était la gestion des affaires publiques dans un cadre de défense de la laïcité de l'État. Le PSCh fait ainsi partie du Front populaire dans les années 1930.

Inspiré de la stratégie des fronts populaires qui avait permis aux coalitions de centre gauche d'arriver au pouvoir en France et en Espagne, le Parti communiste[1] propose, en 1936, la création d'un large front réunissant les forces progressistes du pays pour combattre les partis de droite. Cette même année, le Parti radical (PR) accepte d'intégrer le Front populaire et, deux années plus tard, le PSCh fait de même. Les syndicats ouvriers, réunis dans la Centrale des Travailleurs du Chili (CTCH), s'y sont intégrés également, ainsi que le Syndicat d'étudiants de l'Université du Chili (FECH) et les mouvements mapuches organisés dans le Front unique Araucan[2]. Cette participation des formations syndicales dans une coalition qui aspirait à exercer le pouvoir montre à quel point les partis politiques avaient imprégné les structures sociales tout comme le caractère national des formations politiques en générale : partis et syndicats.

En 1938, ils proclamaient la candidature présidentielle de Pedro Aguirre Cerda, dirigeant du PR. Cette coalition arrive au pouvoir le 25 octobre 1938 avec 50.46% des voix contre 49.53% au candidat de la droite, Gustavo Ross. L'expérience du Front populaire dure jusqu'en 1941, année où le PSCh le quitte, en raison des divergences entre les partis politiques de la coalition[3].

---

movimiento obrero chileno y la República Socialista de 1932. Breve síntesis histórica, Santiago, Editorial Cambio.

[1] Il nous semble important de signaler que le Parti communiste chilien n'est pas né d'une scission avec le Parti socialiste ; les routes des deux partis ne se sont pas croisées. Au Chili, le PC a pour origine le Parti démocrate, fondé en 1887, le premier parti politique chilien à se vouloir au service des couches populaires. Il évoluera vers le centre politique, ce qui fera qu'une partie de ses membres partiront pour former le Parti ouvrier socialiste (POS). Le POS, plus marxiste qu'anarchiste, va donner lieu à l'apparition du Parti communiste, en 1922, dirigé par Luis Emilio Recabarren, à la suite de son adhésion à la IIIe internationale.

[2] Le FUA est crée le 17 avril 1938. Celui-ci regroupe des militants et des associations mapuches de gauche, promeut la réforme agraire et des initiatives pour aider les paysans mapuches, ainsi que la mise en place d'un programme d'alphabétisation. Son action va considérablement diminuer suite à la mort du Président de la République Pedro Aguirre Cerda mais aussi en raison de l'existence de clans et de différentes organisations mapuches, dont la coordination et les revendications communes ne sont, encore aujourd'hui, pas faciles à fixer dans le cadre des actions collectives.

[3] Ce qui sera une constante dans le soutien des « partis de gauche » au centre politique représenté par le Parti radical chilien. Deux autres raisons expliquent aussi cette scission. D'abord, et dans le contexte de guerre mondiale, s'est développé, au sein du PSCh, un courant voyant d'un bon œil la politique américaine et critiquant durement le traité germano-soviétique, courant que conduisaient Oscar Schnake et Marmaduque Grove et un autre courant, conduit par Roberto Ampuero, qui critiquait le gouvernement radical et l'action des États-Unis. Rappelons que, jusqu'en 1941, le gouvernement été resté neutre, pour finalement se ranger aux cotés des pays des forces alliées.

Entre 1940 et les années 1950, le Parti socialiste connaît une évolution programmatique, tout en conservant son espoir d'accéder au pouvoir. Il parle ainsi d'établir une « République démocratique des travailleurs », et un courant de ce parti s'intéresse de plus en plus à l'expérience yougoslave, considérée comme une alternative, devenant même à cette période et jusqu'aux années 1970 un modèle d'autogestion et de décentralisation. Le PSCh propose alors une socialisation des moyens de production, qui devrait être différente de la planification soviétique ainsi que la promotion de l'activité industrielle non seulement au niveau de la capitale, Santiago, mais déconcentrée.

Nous voyons donc comment le projet de participation socialiste avait progressivement évolué, passant d'une intégration des travailleurs, par l'accession des partis censés les représenter au gouvernement, à un projet où cette participation sera aussi réfléchie dans le cadre donné par le modèle autogestionnaire, tout comme par une réingénierie de la structure étatique prônant une plus importante déconcentration de l'État, évolution qui s'explique par les modifications dans les rapports de force au niveau du système des partis.

Ceci impliquait aussi de déconcentrer la CORFO, en créant des antennes de cet organisme dans le nord et le sud du pays. C'est dans ce contexte que S. Allende, sénateur de la République[1], présentait un projet de réforme constitutionnelle intitulé « Décentralisation administrative des régions géographiques et économiques, autonomie des services publics, pouvoir communal ». Dans ce discours, prononcé le 10 juin 1947, S. Allende plaidait pour une décentralisation administrative effective au niveau des provinces[2] et dénonçait l'hypertrophie de la capitale, considérant indispensable de :

> « […] fortifier la vie nationale sur la base d'une préoccupation effective pour les provinces, avec une réelle décentralisation qui permettra de connaître leurs besoins, créer des zones géographiques économiques, leur donner une autorité et une autonomie relatives selon les services prêtés et vitaliser le pouvoir communal, comme noyau élémentaire et primaire de l'organisation sociale et politique du pays » (Allende 1947 : 9).

Concrètement, il proposait la création de quatre zones géo-économiques et de dix groupements provinciaux. L'administration de ces zones ou régions devait être du ressort d'une Assemblée régionale, présidée par l'Intendant de la Province, qui était, depuis la Constitution de 1925, l'autorité déconcentrée du pouvoir central et plus particulièrement du

[1]Le Congrès chilien est composé de deux chambres : la Chambre des Députés et le Sénat. Une des attributions des sénateurs est qu'ils pouvaient présenter des projets de loi. Par ailleurs, tout citoyen de plus de 35 ans et jouissant du droit de vote (homme de plus de vingt et un ans, sachant lire et écrire) pouvait être éligible à cette fonction.

[2] Et donc d'une application effective de l'article 107 de la Constitution de 1925. Sur cette critique de la centralisation du pays, voir aussi Quiroga 1988.

Président de la République, ce dernier ayant le droit de nomination et de destitution des Intendants. Par ailleurs, cette assemblée devait être intégrée par les représentants de toutes les activités économiques, sociales et politiques de la zone et devait remplacer l'Assemblée provinciale qui, même si son existence était prévue dans la Constitution, n'avait pas été mise en place. Ce discours pro participation prend place dans un contexte de mobilisations sociales, notamment à partir du mois d'avril 1948, nourries par une série de revendications concernant notamment la réforme agraire et l'élargissement des droits des travailleurs. C'est dans ce contexte, marqué par la « guerre froide » au niveau international, que le Président de la République, Gabriel González Videla (1942-1946), radical élu avec le soutien du Parti démocrate et du Parti communiste chilien (PCCh), proposa une loi, dite de « Défense permanente de la démocratie » (loi n°8.957), votée au mois de septembre et promulguée le 18 octobre 1948 avec le soutien du Congrès national, qui déclarait illégal le PCCh et conduisit à la persécution de ses militants[1]. Cette loi renforça la concentration du pouvoir aux mains du Président de la République, entraînant un discours pro décentralisation de la part de l'opposition. Ce discours est nourri par la suite - et dans un effort d'opposition à « la déification, au totalitarisme et afin d'éviter la bureaucratisation » - par des prises de position anti-gouvernementales de la part de la gauche chilienne et du PSCh en particulier. C'est dans cette voie programmatique que, presque vingt années plus tard et dans les années qui ont suivi la naissance de la Confédération unitaire de travailleurs (CUT) en 1953[2], une partie du PSCh se familiarise et prend à son compte l'expérience yougoslave, dans un contexte où cette expérience commence à être connue, aussi, par ses promoteurs, notamment des universitaires qui vont séjourner au Chili en tant que professeurs invités. Néanmoins, ces séjours étaient à l'initiative de l'Université catholique, où quelques-uns des enseignants étaient aussi des militants politiques démocrates chrétiens, comme Radomiro Tomic, qui sera en 1970 candidat à la Présidence de la République, et Alejandro Foxley (voir encadré *infra*)[3] qui fera partie de la communauté de réformateurs.

[1]Ce qui s'explique par les répercutions de la guerre froide au Chili, le PCH étant un parti très pro-soviétique.
[2] La CUT naît dans un contexte où la CTCH avait vécu crises et divisions, notamment durant l'année 1946, et où la promulgation de la loi de Défense permanente de la démocratie, en 1948, avait limité substantiellement les libertés démocratiques. Dans ce contexte, des organisations de base, comme celles des ouvriers industriels, s'étaient affaiblies et leur capacité de mobilisation avait fortement décliné. Toutefois, les conflits liés au travail n'avaient pas déclinés. Pendant la période 1946-1954, l'industrie avait connu un taux croissance de 5% et parallèlement l'inflation avait atteint une moyenne annuelle de 27.7%. C'est dans ces conditions qu'un redéploiement des forces verra le jour, permettant l'apparition de la CUT. Pour une analyse des Confédérations syndicales dans l'histoire du Chili, voir Mario Garcés, Pedro Milos, 1988, *FOCH, CTCH, CUT : Las Centrales Unitarias en la historia del sindicalismo chileno*, Santiago, Educación y Comunicaciones et Jorge Barría, 1971, *Historia de la CUT*, Santiago, Ediciones Prensa Latinoamericana.
[3] Nous reviendrons plus en détail sur cette expérience yougoslave et son appropriation au Chili dans cette partie.

Dans cette perspective et lors de la Conférence nationale qui a donnée naissance au Front d'Action populaire (FRAP) en 1956, coalition de gauche, et une année avant le Congrès de l'Unité[1], le Parti socialiste populaire a préparé une « plateforme programmatique » pour les élections parlementaires et présidentielle de 1958 dans lesquelles le FRAP, avec son candidat S. Allende, ratifie cette participation populaire en évoquant l'installation d'une « République démocratique des travailleurs ». Puis, pour le deuxième programme du FRAP de 1963 (pour l'élections présidentielle de 1964), le programme de gouvernement de S. Allende dans sa troisième campagne présidentielle prévoyait « la démocratisation de la vie nationale dans tous ses aspects » ainsi que « la participation active des travailleurs dans le système institutionnel de planification de l'État » (Martner 1988 : 48). Nous voyons que, dans les années 1960, et comme ce qui a été observé dans le PDC, il est établi un lien entre planification et participation, la première étant une manière aussi de servir à la mise en place de cette participation politique.

À ce sujet, une initiative intéressante, montrant à quel point il y avait un consensus sur ce besoin de planification nationale démocratique, tant pour le centre politique représenté par la Démocratie chrétienne que pour la gauche, fut celle de la création d'un Bureau central de Planification (OCEPLAN), structure créée par l'équipe de campagne d'Allende qui a fonctionné entre 1963 et 1964, afin d'élaborer une stratégie économique dans le programme prévu pour la période 1964-1970, travail collectif conduit notamment par des économistes et matérialisé dans un « Plan d'Action du Gouvernement populaire». Ce plan prévoyait, parmi d'autres aspects, la redistribution de la richesse, non seulement entre les secteurs économiques et sociaux de la population, mais entre les différentes régions du pays et entre celles-ci et la capitale. Le document s'attaque ainsi à l'« excessif centralisme » coupable de la « concentration des fruits du lent progrès économique du passé ». Parmi les mesures urgentes à prendre, il prévoyait celles nécessaires pour « pallier le déficit de logements », « l'initiation immédiate d'un processus de réforme agraire », et « réussir la rapide incorporation des travailleurs et des masses populaires dans les responsabilités du gouvernement ». Celle-ci comprenait « la substitution d'un régime excluant pour un régime participant […] à travers la planification populaire» (Martner 1988 : 63) par l'installation d'un Bureau central de

[1] En 1957, le Parti socialiste populaire et le PSCh s'unifient après leur scission en 1951. Cette scission s'était produite à la suite du soutien du PSCh à la candidature présidentielle de Carlos Ibañez del Campo, ce qui a motivé un groupe de socialistes, dont Allende, à quitter le PSCh pour former le Parti socialiste populaire.

Planification, organisme qui allait dépendre de la Présidence de la République. Ce programme d'action établissait également :

> « Dans un premier moment, on utilisera les outils administratifs disponibles pour ensuite envoyer un projet de loi qui établisse un mécanisme national de planification populaire avec la participation des travailleurs et des masses populaires, les patrons des petites et des moyennes entreprises, professionnels et techniciens […] On fortifiera le pouvoir communal et provincial afin d'obtenir une effective décentralisation administrative et économique, au travers de l'ampliation de ressources et compétences des municipalités et on fera en sorte que les Assemblées provinciales[1] puissent exprimer les intérêts des différentes régions du pays. On reconnaîtra les « comités des quartiers », les comités des *pobladores* et autres organisations populaires dans les villages et quartiers » (Martner 1988 : 64).

Il existait, comme nous pouvons l'observer, une proximité importante entre les propositions de la DC et celles de la gauche chilienne. La différence était d'une part, de langage. Ainsi, la Gauche parle davantage de « travailleurs » et la Démocratie chrétienne d'« individus », la première de « projet révolutionnaire », la deuxième de « révolution en liberté ». D'autre part, il existait une discordance concernant le degré de changements proposés. Tandis que la Gauche parlait du besoin d'expropriations dans la réforme agraire, d'une nouvelle redistribution des revenus concernant la situation des marginaux et du besoin de nationaliser des secteurs économiques, comme la banque et le secteur minier, la Démocratie chrétienne se focalisait sur la négociation collective qui pourrait être entamée grâce à la création des syndicats, coopératives et corporations. Toutefois, cette proximité programmatique conduit la gauche à radicaliser ses positions[2].

C'est cette proximité programmatique qui permettra de justifier le maintien et le développement d'ODEPLAN sous le gouvernement Allende ainsi que la poursuite du processus de régionalisation du pays.

2) La campagne présidentielle, le triomphe d'Allende et l'opposition démocrate chrétienne : le projet de participation et sa mise en relation avec la régionalisation du pays

La Démocratie chrétienne s'était progressivement alignée sur l'offre politique de la gauche. En ce sens, le programme du démocrate chrétien Radomiro Tomic pour la campagne présidentielle de 1970, même s'il est dans la lignée du travail accompli par le Président Frei Montalva, marque une évolution vers la gauche de la démocratie chrétienne. Le slogan de sa campagne à ce sujet parle de lui-même : «Socialisme communautaire». Ceci est révélateur,

[1] Ces assemblées dont l'existence était prévue dans la Constitution de 1925 ne seront jamais créées.

[2] Le fruit de cette radicalisation est l'adoption de la doctrine marxiste-léniniste par le Parti en 1967. Cette adoption n'a pas empêché, toutefois, leur respect pour les voies démocratiques ; il s'agissait davantage d'une mobilisation rhétorique, qui a eu néanmoins des conséquences sur la polarisation politique du pays.

non seulement de la croissance de l'électorat de gauche, mais aussi du fait que le mot *socialisme* ne fait alors plus peur à l'intérieur de la Démocratie chrétienne.

Par ailleurs, le projet « communautaire », auparavant apanage de la Démocratie chrétienne, est réapproprié par les formations politiques de droite. Ce projet-doctrine est utilisé en tant qu'équivalent de la *población*[1], à savoir dans le sens d'une fonction sociale, comme le laisse entendre le programme de gouvernement du candidat et ancien président de la République, Jorge Alessandri, en 1970. Celui-ci reprend à son compte le thème de la participation populaire. En effet, dans la partie de son programme intitulée « Développement de la communauté », il propose la prise en compte « des groupes défavorisés de la société et de leurs spécificités associées à leur mode de vie » (que se soit dans le milieu urbain ou rural), notamment par le biais de « l'octroi de financements sur la base de projets, la formation des dirigeants, et des organisations et des programmes sociaux notamment en termes d'une aide alimentaire » (González 1988)[2].

En ce qui concerne la Démocratie chrétienne, il est évoqué comme synonyme de « populaire » plus en relation aux habitants des bidonvilles que pour faire référence à des organisations sociales autonomes, entre l'État et l'individu.

Autre aspect du programme du démocrate chrétien R. Tomic, en lien avec le « socialisme communautaire » était celui de « former une large base de gouvernement à travers la participation des forces sociales et des forces politique sur une base populaire » (González 1988 : 368). Mais son programme reprenait aussi l'héritage du gouvernement Frei Montalva en établissant, en lien avec leur projet communautaire.

> «L'État moderne a pour instrument fondamental la planification nationale et régionale. On créera des ministères de planification et des conseils de développement régional avec des

[1] La Communauté comme équivalent du bidonville a été traitée dans l'ouvrage *La politique des favelas* (2000) de Camille Goirand. Dans cet ouvrage, issu de sa thèse doctorale, l'auteure évoque l'équivalence qui est faite dans le langage courant au Brésil entre communauté et favela et ceci notamment depuis la transition démocratique des années 80. Le terme communauté est ainsi mobilisé et repris comme « communauté des pauvres » : « de plus en plus utilisé par les médias et les acteurs politiques brésiliens, le terme de « communauté » relève d'une idéalisation de certains aspects de la vie des couches sociales défavorisées, les petits groupes étant conçus comme source de cohésion et d'intégration sociale » (Goirand 2000 : 186).
Il faut ajouter également que la mobilisation de ce terme au Brésil répond à un processus équivalent au chilien dans lequel des scientistes sociaux, dont des sociologues de l'École de Chicago mais aussi des groupes de prêtres ouvriers, vont largement se trouver aux origines de l'apparition de cette notion réapproprié par la suite par les acteurs locaux (Valladares 2006).

[2] Cependant, le terme « communauté » ne sera par repris par les acteurs concernés, qui préféreront celui de *población* et *poblador* pour évoquer le territoire tout comme les personnes qui y habitent, termes qui resteront dans le langage courant et savant (Garcés 2000, Kerneur 2006), révélant une certaine émancipation de ces groupes pour s'auto-nommer et pour s'organiser, même s'ils demeureront dans leur situation de marginalité sociale.

> compétences planificatrices, administratives et financières. On créera un fond[1] pour l'indépendance et le développement et on modernisera profondément l'administration publique » (González 1988 : 368).

Ce qui veut dire que l'action menée par le gouvernement précédent, notamment en matière de planification nationale et régionale, devait continuer et se pérenniser, d'autant plus que cette action était en lien avec leur projet communautaire et qu'il commençait à être associé aussi à un projet de modernisation de l'administration publique et plus largement de modernisation de l'État, terme qui commence donc à être employé par la Démocratie chrétienne, dès cette époque, et n'est pas, comme cela sera présenté par la suite, l'apanage intellectuel des « Chicago boys ».

Pour réussir cette modernisation de l'État, il fallait donc le déconcentrer davantage par la régionalisation du pays. Dans cette perspective, le programme de la DC proposait également la création d'un système d'administration régionale basée sur la création de zones géoéconomiques[2] avec une « capacité de décision décentralisée et avec la participation des *forces vives de la nation*[3] ainsi que l'établissement d'un ministère de la Planification » donnant ainsi le rang de ministère à ODEPLAN. Toutefois, et malgré l'évocation d'une « décentralisation », c'était toujours à l'État de piloter le processus ainsi que de garantir cette participation, prise dans son sens large à savoir comme une participation à la vie sociale, culturelle, civique, politique et économique du pays. L'instrument de cette régionalisation du pays serait la planification nationale et régionale. La gestion municipale, pour sa part, devait être contrôlée par les organisations communautaires dans le sens de « communauté territoriale organisée » comme cela était le cas d'organisations comme les comités de quartier (*juntas de vecinos*).

Le programme de S. Allende prévoyait aussi le maintien d'ODEPLAN, avec un renforcement de l'institution par le changement du Directeur d'ODEPLAN en Ministre Directeur, donc en élevant son rang, mais aussi par la continuation d'un processus de régionalisation en lien avec leur projet de participation politique.

---

[1] La création de ce fonds avait été proposée à ODEPLAN par Juan Cavada. Il travaillait, à l'époque, dans l'équipe sur la politique de développement régional, spécialement sur les instruments financiers, proposant la création d'un Fonds national de Développement régional qui, comme nous le verrons, sera finalement mis en place en 1974 (Voir chapitre 4).

[2] Des zones géo-économiques qui vont être aussi proposés dans le programme de l'UP et mises en place par ODEPLAN, à partir de 1971 (voir *infra*).

[3] Expression qui sera aussi utilisée en France (voir Chapitre 6).

Ceci montre bien qu'ODEPLAN avait réussi une certaine institutionnalisation dans le paysage administratif, car au moins deux des trois candidatures à la Présidence de la République prévoyaient son maintien, voire l'accroissement de ses compétences.

Pour sa quatrième candidature à la Présidence de la République, Salvador Allende réussissait à remporter l'élection présidentielle de 1970, après une campagne focalisée sur la participation ; le programme de l'UP prévoyait l'augmentation des salaires[1] et une participation croissante des travailleurs dans la gestion des entreprises.

Allende est élu avec 36% des voix (1.047.000 suffrages exprimés), se situant comme la première force en nombre de voix, suivi par Jorge Alessandri, qui se présentait pour la deuxième fois - après avoir été Président de la République entre 1958 et 1964 - pour le Parti National avec 34% des suffrages exprimés. À l'époque, un seul tour était prévu. C'était ensuite au Congrès de choisir entre les deux premières majorités relatives. Historiquement, le candidat arrivé en tête était confirmé comme Président de la République. Ce fut le cas, cette fois, avec le concours de la Démocratie chrétienne, le Parti National votant contre. Le soutien de la Démocratie chrétienne n'a été possible qu'après la signature, par le candidat Allende, d'une charte dans laquelle il s'engageait à respecter les droits et les libertés établies dans la Constitution, ce qui montre bien à quel point le climat politique était polarisé.

Cette participation des travailleurs, dont le modèle était celui de l'autogestion yougoslave, prévoyait aussi l'organisation territoriale des entreprises nouvellement gérées (voir *infra*). Dans cette perspective, et trois jours après l'élection de Salvador Allende à la présidence de la République, le 4 septembre, le nouveau gouvernement signe un accord avec la Confédération unitaire des travailleurs (CUT) - voir encadré ci-dessous - sur la participation des travailleurs dans le secteur qui allait être nationalisé, en établissant par la suite la Commission CUT - Gouvernement pour étudier les formes concrètes de participation des travailleurs et les fonctions attribuées aux structures internes dans les entreprises cogérées (le 11 janvier 1971). Ces normes sont entrées en application à partir du 28 juin 1971, instaurant un régime de cogestion pour un certain nombre d'entreprises.

[1] Au moyen d'une nouvelle politique de rémunérations, une politique de contrôle des prix, de plein emploi et de subventionnement un certain nombre de produits de consommation. En 1971, la part en pourcentage des rémunérations des travailleurs est passée à 61.7% du total des revenus, chiffre qui a augmenté légèrement en 1972 (62.8%), ce qui avait permis de l'augmenter au total de 12 points par rapport à la situation laissée par la Démocratie chrétienne, où elle avait pourtant été améliorée passant de 48% à 50%. Parallèlement, bien sûr, la part des salaires de secteurs qui percevaient des revenus du capital a diminué passant de 50% à 37.2%, ce qui explique la grogne de ces secteurs économiques (voir Martner 1988 : 150-152).

Accord CUT - Gouvernement[1]

- L'assemblée des travailleurs de l'entreprise est le principal organisme de participation au niveau de base, formé par l'ensemble des travailleurs de l'entreprise et convoqué et présidé par la direction du syndicat unique.
- Les assemblées des unités de production sont formées par l'ensemble des travailleurs de chaque équipe, atelier ou division de production.
- Les comités de production ce sont les organismes assesseurs du chef de l'unité productive et superviseurs de l'application du plan et de la politique de l'entreprise pour l'unité en question.
- Les comités de production de l'équipe, de l'atelier ou de la division sont composés de 3 à 7 travailleurs selon la taille de l'assemblée qui les élit.
- Le comité coordinateur de l'entreprise est l'organisme qui donne les instructions aux représentants des travailleurs au Conseil d'administration en accord avec la ligne tracée par l'assemblée des travailleurs.

Cet organisme propose, avec une vision d'ensemble, des solutions aux problèmes que lui posent les représentants des Comités de production des divisions ou des ateliers.

- Le Conseil d'administration est l'unique organisme de participation qui ait le pouvoir d'adopter des résolutions relatives au fonctionnement de l'entreprise à caractère obligatoire pour tous les travailleurs. C'est lui qui définit la politique de l'entreprise en accord avec la planification nationale de l'économie.

De cette manière, de juin 1971 à septembre 1972, la mise en œuvre de la « participation » des travailleurs dans les entreprises connaît un développement considérable quoique « un peu chaotique et inégal ». En effet, à cette époque (été chilien 1972), le secteur de l'économie sociale (nationalisée) et mixte (dont le capital était partagé entre l'État et le privé) englobait quelques 230 entreprises. La participation selon les « normes » n'est encore appliquée qu'à soixante environ d'entre elles dans des formes plus ou moins identiques et concrètes (Raptis 1973 : 38).

Ces normes de participation contenues dans le Pacte CUT-Gouvernement indiquaient deux niveaux de décision des travailleurs : celui de la planification (nationale, régionale, sectorielle) et celui de la direction des entreprises d'une zone de propriété sociale et d'une zone de propriété mixte.

> Les travailleurs sont intégrés à la planification à travers les représentants de la CUT aux organismes supérieurs du plan à un niveau national, régional et sectoriel. Les travailleurs font valoir leurs objectifs, qui représentent l'intérêt général de tous les travailleurs du pays, en participant d'une forme réelle et effective à la planification qui s'appliquera ensuite sous forme de plan et des programmes de production aux entreprises.
>
> Cette participation permettra aux travailleurs de se transformer de simples engrenages de la machine productive capitaliste en éléments actifs qui décident consciemment et en pleine responsabilité de participer au processus économique et social, en intégrant toute leur expérience, initiative et pouvoir créatif. Cela permettra de consolider une base économique et sociale qu'amorce le chemin jusqu'à l'implantation du socialisme (Moreno 1979 : 19).

[1] Secteur Politique, Secteur Économique. À propos de la participation syndicale dans les entreprises nationalisables, voir *L'expérience du Chili*, Février 1973, Archives CFDT, France.

Cependant, ces formes de participation variaient d'une entreprise à une autre. Cette situation, dont le cadre général était celui d'une crise politique, est la justification que trouvent deux sénateurs démocrates chrétiens, Juan Hamilton et Renán Fuentealba, pour proposer un projet de Réforme constitutionnelle, qui « définie et régule le fonctionnement des divers secteurs de propriété dans l'économie et la participation des travailleurs ». Il est intéressant de voir que leur projet s'inscrit donc dans l'acceptation de cette « participation des travailleurs », que leur parti avait promue, mais en essayant de la cadrer pour, au fond, limiter l'action du gouvernement. Il a été présenté le 18 novembre 1971. L'objectif du texte était donc de définir le mode de fonctionnement de quatre formes de propriété dans l'économie : d'État, mixte, sociale des travailleurs et privée[1].

Il avait été présenté dans un contexte politique tendu au vu des nombreuses occupations d'entreprises effectuées davantage par des groupes de militants politiques appartenant au PSCh et au Mouvement de la Gauche révolutionnaire (MIR) que par des ouvriers. L'un des promoteurs et auteur de ce projet de réforme constitutionnelle, Juan Hamilton, l'exprime ainsi :

> « Bon, la vérité est que le pays vivait un moment très particulier car, grâce à une vieille législation qui n'avait jamais été appliquée et dont la provenance remontait à la « République socialiste» des 100 jours, dans les années trente, il y avait eu un décret (n°512) qui permettait au gouvernement, en cas d'arrêt d'une entreprise, de la prendre en mains et faire de l'intervention. Alors, il y a eu toute une série de fermetures d'entreprises, décidée par le gouvernement qui se les a appropriée et de cette manière elles étaient étatisées. Alors, la réforme constitutionnelle que nous avions en tête, voulait dépasser cette situation à partir de deux idées. D'abord, si on voulait faire passer des entreprises de la zone privée à la zone sociale ou d'État, cela devait se faire par la loi, c'est-à-dire après consultation du Congrès national. Donc la loi était l'instrument du changement. Ensuite, les entreprises qui seraient de cette façon étatisées, devaient reconnaître aux travailleurs une participation dans l'administration de l'entreprise. Ces deux idées sont celles qui étaient au centre de notre projet, approuvé par les deux corps du Congrès (Députés et Sénateurs) et que le Président Allende n'a jamais publié »[2].

[1] L'aire *d'État* serait constituée par toutes les entreprises dans lesquelles la propriété des biens de production ou des services ou autres ressources économiques et financières et l'administration majoritaire concernaient l'État ou par des organisations ou entités dans lesquelles l'État avait une participation majoritaire en capital ou en administration. L'aire *mixte* serait constituée par les entreprises dans lesquelles l'État et des personnes privées sont co-propriétaires des biens de production ou des services et autres ressources économiques et financières exerçant conjointement l'administration majoritaire. L'aire *sociale des travailleurs* sera constituée par des entreprises dans lesquelles l'administration est exercée par ceux qui y travaillent de façon permanente et/ou par leurs usagers et ont l'usage et le profit des biens de production ou autres services et des ressources économiques et financières. Ces biens et ressources doivent être la propriété des travailleurs ; ils peuvent aussi être apportés par l'État, par des particuliers, ou par toute autre forme ou système de financement, allant vers son transfert progressif aux travailleurs. La *zone privée* est constituée par les entreprises qui ne feront pas partie de la zone d'État, mixte ou sociale et dans lesquelles l'administration majoritaire reviendra aux propriétaires particuliers des biens et des ressources correspondantes, sans porter atteinte aux formes de participation que la loi puisse déterminer. (Senado, *Legislatura extraordinaria. Noviembre-diciembre 1971-1972*, Tomo 314, Vol. II, Sesión 24, 30 de noviembre de 1971, Biblioteca Congreso Nacional).

[2] Entretien téléphonique avec Juan Hamilton, 29 mars 2006.

Si S. Allende n'a jamais publié ledit projet, c'est pour des raisons politiques. En effet, le projet en question, en provenance du PDC, cherchait à limiter le nombre d'entreprises « étatisées », thème sur lequel le gouvernement ne se trouvait pas en situation de force même, et peut être surtout, dans son propre camp où des fractions plus radicalisées lançaient de véritables « commandos» pour prendre possession des entreprises privées.

Cette difficulté à gouverner empêche le gouvernement Allende à conduire une politique où la participation politique aurait pu prendre une forme institutionnelle en démocratisant l'échelle régionale et donc en déléguant des quotas de pouvoir. Le gouvernement, parce qu'il ne maîtrise, nous le verrons, *que* le gouvernement central, est contraint à « se retrancher » derrière lui, ce qui à la longue le conduira à une incapacité à mobiliser des soutiens au moment du coup d'État. Il prend ainsi le choix de faire une politique qui joue beaucoup sur le symbolique, en évoquant constamment le « pouvoir populaire » et la « participation des travailleurs », une rhétorique visant à conforter le soutien des groupes, qui étaient déjà ses alliés.

Cette situation de « gestion symbolique du changement » (Edelman 1991) rappelle, même si à des époques et sur des enjeux différents, la gestion du gouvernement français par Edith Cresson, analysée par Philippe Bezes dans son ouvrage sur *L'action publique volontariste* (1994). Dans son analyse, P. Bezes montre comment le gouvernement Cresson, tout en mobilisant un discours du changement, est incapable de le produire et de le maîtriser au vue des modes de fonctionnement de l'administration française. Poussant la comparaison, nous constatons que le gouvernement Allende continue à mobiliser un discours favorable, et même promoteur, à la participation politique en soutenant les occupations illégales, car celles-ci donneront lieu presque systématiquement à des expropriations par l'État, mais sans pouvoir institutionnaliser ce changement. Dans ce contexte, où il faut pourtant essayer de donner un cadre aux occupations illégales des entreprises et sous la pression de la Démocratie chrétienne, le gouvernement décide de présenter « son » projet de loi, créant un système d'autogestion. Celui-ci a été publié au mois de juillet 1972[1].

[1] Projet de Loi de l'UP présenté au Printemps 1972 et qui visait la création d'un « système national d'autogestion » : Ce projet contenait un exposé des motifs, les attributions de la Corporation du développement de la production et des Comités sectoriels, les attributions et obligations des entreprises auprès de la Corporation du développement de la production, le droit du travail des travailleurs des entreprises autogérées et des Coopératives des travailleurs. Il était également évoqué et par là défini le thème des coordinations avec les autres structures étatiques, des différences entre une entreprise autogérée et une entreprise étatique et la possibilité des placer des valeurs sur le marché. Ce projet a été refusé par toute l'opposition, Démocratie chrétienne incluse (Voir : Projet de loi sur le système national d'autogestion, Texte officiel du Projet de loi « destiné à accentuer les processus de contrôle de l'économie par les travailleurs », envoyé au Congrès national au printemps 1972).

Malgré le titre du projet, qui fait référence à un « système national d'autogestion », le cas du Chili, à cette époque, n'est pas celui d'une « expérience » d'autogestion mais plutôt celui d'une cogestion dans laquelle des formes d'appropriation différentes ont été appliquées selon les entreprises et les domaines, toujours avec une emprise de l'État sur l'activité économique. Dans cette perspective, Franck Gaudichaud (2004) montre comment des « cordons industriels », donc des zones fixées par des critères territoriaux, car il fallait prendre possession physiquement de ces lieux, vont se mettre en place dans les entreprises de la « zone de propriété sociale » pour maintenir, au moins partiellement, la production dans des entreprises[1] qui vont fonctionner sans leur propriétaire, la plupart du temps avec l'aide d'une équipe restreinte de techniciens des organismes étatiques et sur des nouvelles formes de fonctionnement, qui questionnent la division du travail, la hiérarchie à l'intérieur de l'usine et la propriété privée des moyens de production (Gaudichaud 2004). L'auteur définit ces cordons industriels (nommés aussi « commandos communaux » et « comités coordinateurs »)[2] comme « des organismes unitaires et transversaux qui vont fonctionner sur une base territoriale permettant la connexion entre les différents syndicats dans un secteur industriel déterminé ou entre les organisations sociales de base d'un quartier » (Gaudichaud 2004 : 34). Néanmoins, ces structures, même si territoriales, vont se développer exclusivement dans la zone métropolitaine et non pas dans les autres régions du pays. Cette proximité géographique avec le gouvernement, dont le siège est à Santiago, conforte notre propos sur cette emprise de l'État sur l'activité économique des entreprises cogérées. À présent, celles-ci comptent des représentants de l'État dans leur conseil d'administration, ce qui fait que l'opposition démocrate chrétienne critique cette action, dénonçant la mise en place d'une « étatisation et non pas d'une vraie autogestion » (Raptis 1973 : 39-40). Nous pouvons dire néanmoins qu'il y a eu des transformations dans la manière dont ces entreprises ont fonctionné avec, notamment, des représentants des travailleurs dans leur conseil d'administration à parité avec les représentants de l'État (5 dans chaque cas). Ce conseil d'administration décidait de la gestion devant être pratiquée dans l'entreprise, ce qui impliquait d'évaluer différents facteurs, complexes, comme ceux relatifs aux aspects techniques, de production, de rationalisation, de rémunérations, des investissements, etc.

[1] Les affiches élaborées dans le cadre d'appels aux jeunes volontaires durant les vacances d'État illustrent cette tâche nationale qu'était l'augmentation de la Production, nommée aussi « la bataille de la Production » (voir annexe 5).

[2] Et qui vont surgir avec d'autres organisations populaires comme les Juntes de ravitaillement populaires (JAP) et les Comités de vigilance, afin de contrôler les stocks de marchandises.

Une telle gestion était difficile à mettre en place car elle entraînait un certain nombre de difficultés aggravées par le temps et les coûts que ces adaptations nécessitaient. Ce type de situation a été qualifié de *path dependence* (Pierson 2004, Palier, Bonoli 1994), afin de rendre compte des difficultés à faire accepter et produire le changement institutionnel par les coûts que celui-ci entraîne. Mais ce changement s'est vu aussi obéré par le contexte dans lequel vit le Chili, à cette période où le gouvernement Allende doit faire face à une opposition politique et économique très forte au niveau national et international (voir *infra*). Cette opposition s'était considérablement renforcée à la suite de la politique de nationalisation et d'étatisation mise en œuvre par le gouvernement Allende. Cette politique trouvait sa justification dans un constat : 144 entreprises au Chili contrôlaient plus de 50% des actifs dans tous les secteurs de l'industrie chilienne, secteur minier, commerce, transports et banque compris (Martner 1988). Ce sont ces entreprises, nationalisées pour certaines et étatisées pour d'autres, qui formeront la zone de propriété sociale et qui permettront donc tant cette expérimentation en matière de cogestion que l'opportunité de soustraire la concentration économique des mains du privé.

Cette participation était devenue possible dès les premiers mois après l'élection d'Allende. Ainsi, fin janvier 1971, le PSCh réunit à La Serena son 23e congrès ordinaire. Celui-ci décidait « l'accès des travailleurs au plein exercice du pouvoir, en développant la gestion ouvrière dans les entreprises nationalisées, le contrôle ouvrier ailleurs, afin de construire la base d'une nouvelle structure politique, qui culminerait dans « L'Assemblée du Peuple »[1]. Cette affirmation va plus loin que celle qui figurait dans le Programme de Gouvernement de l'Unité populaire et qui stipulait que « les transformations révolutionnaires dont le pays a besoin pourront se réaliser seulement si le peuple chilien prend en main le pouvoir et l'exerce réellement et effectivement ». Mais ce programme établissait aussi que : « le gouvernement populaire initierait immédiatement une réelle décentralisation administrative conjuguée à une planification démocratique et efficiente qui élimine le centralisme bureaucratique en le remplaçant par la coordination de tous les organismes de l'État » (Unidad Popular 1970 : 14). L'idée était qu'un système de ce type pouvait éliminer les *vices* d'un « présidentialisme dictatorial » et d'un « parlementarisme corrompu ». *Comment ces deux projets ont-ils été mis en relation ?* Il semblerait qu'un certain nombre de facteurs a permis de lier une revendication de participation politique avec celle d'une « décentralisation administrative ». Il y a eu, d'une part, le bon score du PSCh lors des élections municipales de 1963. Ce résultat a été confirmé

[1] Partido Socialista, « Documentos del partido: Resoluciones, declaraciones, Informes y Discursos (1971-1973) », Cuadernos Socialistas, Ediciones del Comité regional Concepción. 1973? 11, p 4.

en 1971, alors que le PSCh obtenait 22,89% des suffrages exprimés, constituant ainsi la première force politique de l'Unité populaire. Dans ce contexte, il y a une prise de conscience accrue sur le rôle que pouvait jouer l'échelle territoriale. Parallèlement, d'autre part, des promesses dans ce sens pouvaient permettre au gouvernement de conserver une consonance cognitive vis-à-vis de ce qui avait été leur discours pro-participation politique. À ce sujet, au deuxième trimestre de 1972, Salvador Allende confiait à une revue française[1] :

> « Je crois que la modification la plus profonde et la plus significative est celle qui s'est produite dans le domaine politico-social. La minorité, qui gouvernait le pays depuis ses origines, a été remplacée aujourd'hui par la majorité. Désormais, ce sont les travailleurs qui sont au gouvernement, et leur participation dans tous les organismes de l'État, par le biais de la CUT et les différents partis politiques est effective »[2].

Il convient de rappeler le mode de représentation existant au Chili à cette époque. Le suffrage universel, tel qu'on l'entend actuellement, à savoir des élections codifiées avec notamment la standardisation des urnes, la carte d'électeur obligatoire et l'instauration de l'isoloir, datait seulement de 1952, année où par ailleurs les femmes ont pu voter pour la première fois lors de l'élection présidentielle[3]. Avant cette date, le vote n'était pas secret et la pratique de l'achat des voix répandue. Cette situation a produit de nombreuses anomalies, surtout dans le milieu rural où les latifundistes votaient à la place des journaliers et des ouvriers agricoles. Cette situation avait participé aussi de la demande de plus de participation que nous avons analysée dans la première partie de notre thèse. Si, à cela, on ajoute le contexte international plutôt politisé et polarisé en raison de la guerre froide et où, dans différents pays du globe, des

[1] « L'expérience chilienne », Revue *Preuves*, deuxième trimestre 1972.

[2] C'est dans ce cadre qu'un accord a été signé entre la Confédération unitaire des travailleurs (CUT) et ODEPLAN afin de mettre en place un système de planification dans les entreprises de l'aire sociale avec la participation des travailleurs. Le texte stipulait notamment, 1) qu'il fallait établir une commission paritaire composée de trois représentants de la CUT et trois représentants d'ODEPLAN, chargée de proposer un système de planification pour les entreprises de la zone sociale ; 2) ODEPLAN s'engage à faciliter la participation de ses techniciens en planification et projets d'investissement pour collaborer avec les travailleurs dans chaque unité productive, en accord avec le programme de travail qui fixe la commission paritaire ; 3) la CUT s'engage à désigner les représentants qui vont s'intégrer aux équipes mixtes d'assistance en planification afin d'établir des méthodes et des systèmes de planification pour les entreprises de la zone sociale ; 4) ODEPLAN s'engage à veiller à l'incorporation de ses techniciens dans les secteurs et entités autonomes dans les équipes de travail et la CUT à intégrer les travailleurs dans les fédérations par secteur de production ; 5) la commission paritaire devra : organiser, avec la collaboration d'ODEPLAN, des cours de capacitation destinés à préparer les travailleurs qui vont participer dans la planification des entreprises de la zone sociale ; établir des commissions dans les régions géo-économiques du pays afin de mettre en œuvre les différents aspects de cet accord en relations avec les entreprises de la zone sociale dans chacune des régions ; soumettre à la direction de la CUT et d'ODEPLAN des rapport trimestriels d'évaluation du travail entrepris signalant les avancées et les obstacles rencontrés ; établir des accords avec les Universités et organismes publics, nationaux et régionaux, destinés à appliquer les systèmes de planification dans les entreprises de la zone sociale et à réaliser des cours de qualification ; 6) les institutions signataires s'engagent à donner une vaste publicité et diffusion au présent accord et à ses objectifs auprès des organisations syndicales et de l'opinion publique en général. Toutefois, cet accord n'a pas été appliqué, en raison notamment de la recrudescence de la violence politique et sociale.

[3] Bien que les femmes aient eu le droit de vote en 1935, celui-ci concernait seulement les élections municipales. Ce n'est qu'en 1949 qu'elles auront le droit de vote pour les élections parlementaires et présidentielle.

mobilisations sociales s'étaient produites afin de demander un changement dans la manière de gouverner - nous pensons en particulier aux « événements » de 1968 - il devient plus facile de comprendre l'immense attente de démocratisation du pays et la demande conséquente d'augmentation des quotas de participation, notamment en faveur des groupes de population qui restaient jusque là dans un certain état d'exclusion.

La participation politique, qui avait pu s'exprimer sous une forme de cogestion, ne pourra aboutir dans le projet du maintien et d'approfondissement de la régionalisation du pays, tâche à laquelle se consacrera pourtant, comme pour la séquence précédente, la coopération française au Chili, même si sous des formes différentes.

3) La participation politique sans régionalisation : le gouvernement Allende vu par la France

La participation politique prônée et mise en œuvre par le gouvernement Allende est matière à des échanges soutenus entre le Chili et l'Hexagone pendant cette période.

L'expérience chilienne dans ce domaine sera suivie de près par les militants de la gauche française. En effet, les archives de la Confédération française démocratique du travail (CFDT)[1] montrent que, depuis le début de l'arrivée au gouvernement d'Allende, ce syndicat, qui prônait depuis sa création en 1964 la nécessité de transformer la hiérarchie au sein des entreprises ainsi que de démocratiser la société française, s'est fortement intéressé à l'action du gouvernement chilien. Ainsi s'exprimait René Salanne, à l'époque secrétaire général de la confédération, au mois de septembre 1971 :

> « nous souhaitons que notre presse syndicale puisse assez largement informer les travailleurs français de l'action que mènent au Chili les forces populaires dans le cadre du gouvernement Allende. [*L'objectif étant*] « d'illustrer la conception possible de l'intégration des travailleurs à un programme de démocratie avancée et montrer le rôle accordé au syndicat dans cette intégration »[2].

Dans ce contexte, des échanges vont se produire durant toute la période Allende (et ensuite avec les activités de solidarité[3] envers le Chili pendant le régime autoritaire), notamment sous la forme de rencontres et séminaires[4] portant sur l'expérience chilienne. Cet intérêt s'explique

[1] Archives CFDT, *Relations entre la CFDT et le syndicalisme au Chili*, 1971-1989. Total documents analysés : 87.

[2] Lettre de René Salanne à Luis Lobos Palma : rencontre mois de juillet 1971 en France. Datée du 8 septembre 1971

[3] Des activités sur lesquelles nous reviendrons dans cette partie (voir *infra*)

[4] Un séminaire important fut celui qui s'est déroulé entre le 13 et le 23 octobre 1971, organisé par l'ILADES (Institut latino-américain de Doctrine et d'Études socialistes). Le sujet du Séminaire était « Syndicalisme et marxisme » et il s'adressait « aux 25 dirigeants syndicaux qui viennent des pays où la réalité syndicale est différente. Deux cas se présentent : il y a les pays (comme le Chili, l'Uruguay et la Bolivie) où existe un

par deux facteurs : d'une part, par la présence d'un certain nombre de militants qui vont se trouver au Chili à cette époque et informeront la Confédération sur ce qui s'y passe et, d'autre part, par la portée du discours autogestionnaire au sein même de la CFDT. Concernant le premier facteur, le rôle de ces militants semble avoir permis d'éveiller l'intérêt de la Confédération sur l'expérience chilienne. Jean-Pierre Oppenheim était l'un d'eux.

> **Jean-Pierre Oppenheim** fait ses études à Science Po. Paris. En 1967, il part un an au Brésil puis, fin 1970, il part pour le Chili où il restera jusqu'en 1973. Au moment de son départ, il est au secteur économique de la CFDT et maître de conférences à Paris Dauphine[1], où il donne également des cours du soir. Il milite également au PSU. À son retour en France il participe à la formation du Comité Chile-France.
> Il est maître de Conférences en Science politique à l'Université de Marseille 3, depuis les années 1980.

J.-P. Oppenheim arrive au Chili à la fin de l'année 1970.

> « Immédiatement, le Chili de l'UP m'a intéressé parce que ça me paraissait quelque part la même problématique qu'en France, c'est-à-dire, comment constituer une union de la gauche […] À la CFDT ils n'avaient, au moment où je suis parti aucune connaissance, aucun intérêt pour le Chili […] Sauf une petite minorité, [la CFDT] n'avait pas du tout d'intérêt sur ce qui se passait au Chili, y compris pour l'Amérique latine, puisque ce n'était pas un bon scénario par rapport aux guérillas et par rapport à une époque, voilà »[2].

Une époque durant laquelle la gauche et les syndicats en France devaient résoudre leurs affaires internes, notamment celles relatives à l'indépendance des syndicats vis-à-vis des partis politiques, en particulier ceux qui allaient réunir une alliance de la gauche.

Néanmoins, grâce à ses rapports, des rapports avec un parti pris, la Confédération va prendre la mesure de l'ampleur des réformes menées au Chili et l'intérêt de leur expérience tant au niveau des alliances politiques que concernant l'évolution de leur politique avec les problèmes et avantages que pouvait susciter une démarche participative[3]. Ainsi, par exemple, concernant l'accord signé entre la CUT et le gouvernement (voir *supra*), une note de la Confédération concluait : « Il n'est pas exclu que le PCF et la CGT souhaitent un accord de ce

---

syndicalisme unitaire et où les communistes contrôlent pratiquement le mouvement syndical. Il y a d'autres pays où le mouvement syndical est pluraliste - tels que le Pérou, l'Equateur et la Colombie - et où comme en France, existent des centrales syndicales marxistes, socialistes et chrétiennes. » (lettre datée du 28 juillet 1971, adressée à René Salanne).

[1] Il obtiendra, comme de la CFDT, un congé sans solde pour pouvoir aller au Chili.

[2] Entretien avec Jean-Pierre Oppenheim, 19 juillet 2006, Aix en Provence.

[3] Nous avons trouvé, en effet, de nombreux articles dans les hebdomadaires du parti socialiste traitant sur l'expérience chilienne. Dans l'hebdomadaire *l'Unité*, sur un total de 264 numéros analysés, nous en avons trouvé 46 qui contenaient des articles, voire des numéros spéciaux sur le Chili. Dans la revue *Frontière* du CERES, parmi les 40 numéros analysés, 7 avaient traité sur le Chili. D'ailleurs, le Chili continuera à être cité pendant toute la décennie 1970 et jusqu'aux premières années Mitterrand, surtout comme un « contre exemple » de ce qu'il ne fallait pas faire ou de ce sur quoi il fallait être prudent au moment d'emprunter une voie autogestionnaire (et cela même si le Chili n'a pas mis en place un processus autogestionnaire à proprement parler).

type, réserve faite de l'adaptation au contexte français »[1]. D'autre part, la CFDT porte son attention sur le Chili en pensant que cette expérience pouvait bien constituer un laboratoire pour les idées autogestionnaires alors défendues par la Confédération. En effet, l'intérêt en France pour ces sujets datait du milieu des années 1960, où le discours autogestionnaire est repris d'abord par le Parti socialiste unifiée (PSU 1972, Rocard 1974) et par la centrale syndicale CFDT (Hamon 1982, Groux et Mouriaux 1989, Georgi 1995), puis par le Parti socialiste français (PSF). Ceci s'explique car les militants de ces deux organismes, le PSU et la CFDT, vont intégrer le PSF (né après le Congrès d'Épinay en 1971), ce qui a comporté des changements dans le registre discursif du parti. Ce changement est perceptible au niveau des prises de parole dans les Congrès et Conventions nationales du parti[2], ainsi que dans ses différentes publications (journaux, hebdomadaires, revues[3]). Le PSF a ainsi intégré progressivement un registre discursif, prenant en compte la décentralisation et qui cherchera aussi à faire le lien avec l'autogestion, même si, au départ, ce lien n'allait pas forcément « de soi ». Cette intégration de la revendication autogestionnaire lui permettra d'attirer dans son camp des militants et des électeurs de cette gauche familiarisée avec la rhétorique autogestionnaire. En effet, cette décentralisation commence à être défendue en tant que demande de leurs élus locaux, les maires[4], et donc dans une perspective qui cherchait à accroître les libertés et les ressources locales, mais aussi en tant que demande de participation de travailleurs et de citoyens, représentés par des groupes extérieurs aux cercles politiques ou juste à leur périphérie, par des nouveaux courants du PSF, notamment le CERES (voir *infra*).

Dans cette évolution discursive sont intervenus également les événements de mai 68. La prise de parole de François Mitterrand, lors du Conseil national du 2 au 3 juin 1968, montre que sa

---

[1] Secteur politique, Secteur économique. *À propos de la participation syndicale dans les entreprises nationalisables : l'expérience du Chili*, Février 1973, archives CFDT, France. Un rapprochement entre les deux centrales syndicales opéré à partir de la dynamique du Programme commun mais qui paraissait être toujours mise en question, voir par exemple l'article « CGT-CFDT : un débat nécessaire », *l'Unité*, n°103, 22 au 28 mars 1974.

[2] À ce sujet, nous avons dépouillé les rapports des Congrès et Conventions nationales et des Congrès et Conventions nationales extraordinaires, depuis 1905 (année de la création de la SFIO) à 1977, avec le Congrès de Nantes. Nous remercions Martine Pottrain de nous avoir ouvert les archives de la Fédération socialiste du Nord.

[3] Hebdomadaires consultés : *L'Unité* (période 1972-1977), *Le Poing et la Rose* (période 1972-1981). Mensuels consultés : *Communes de France* (période 1964-1973), *Repères* (période 1973-1978), *La revue socialiste* (période 1966-1969), *La nouvelle revue socialiste*, NRS (période 1975-1984) et la revue *Frontière* (période 1974-1977).

[4] Par le biais de la revue mensuelle *Communes de France*, dont nous avons pu consulter les numéros entre les années 1969 et 1973 et dont 26 numéros faisaient référence explicite à la nécessité d'une réforme concernant la décentralisation. Cette revue, après la loi de décentralisation (1982), prend le nom de *Communes et régions de France*.

lecture des événements de mai 68 est qu'ils font la preuve d'une « revendication fondamentale d'autonomie et de cogestion ». Cette revendication prendra le dessus dans les débats du PSF à partir de la création de celui-ci en 1971, et notamment dans la perspective du Programme commun de Gouvernement (avec les Communistes et les Radicaux de gauche) en 1972, même si les normes concernant son application ne seront jamais fixées. Dans ce programme, tant le thème de l'autogestion que celui de la décentralisation sont évoqués comme objectifs d'un gouvernement commun de la gauche. Puis, dans le Programme du Parti socialiste *Changer la Vie*, l'autogestion est définie, dans la présentation, comme une « mesure immédiate ou irréversible ». La décentralisation, pour sa part, constitue le thème du 5e chapitre du programme. Les thèmes relatifs à l'autogestion et à la décentralisation - comprise comme l'augmentation des quotas de participation et de démocratie locale - deviennent ainsi un objectif pertinent pour le PSF, qui cherche à concilier la demande de plus d'autonomie et de liberté de la part de ses élus locaux et cette revendication autogestionnaire incarnée par ses nouveaux membres mais également par un de ses courants, le Centre d'études, de recherches et d'éducation socialiste (CERES)[1]. Ce courant, qui naît en 1960 au sein des formations de la gauche socialiste et de la gauche syndicale, se présentait comme étant « en rupture avec une pratique politique désuète, opportuniste et désastreuse »[2]. Un de ses objectifs était en effet de créer des espaces de discussion et de proposition cohérents afin d'installer un régime socialiste : « pour que le socialisme puisse gagner la partie, il faut que les solutions qu'il met en avant soient définies avec toujours plus de cohérence et de clarté »[3] en débattant sur les modalités d'un contrôle ouvrier, notamment via un projet autogestionnaire. Ce projet est discuté dans des publications diverses, dont des articles parus dans la revue *Frontière*, et des ouvrages comme celui publié par Didier Motchane et Jean-Pierre Chevènement, *Clefs pour le socialisme* (1973), écrit sous la forme d'un manifeste socialiste plaidant pour la mise en place de l'autogestion. Nous trouverons également le traitement de cette question dans l'hebdomadaire du PSF, *L'Unité*[4], tout comme dans des

[1] *Cahier du CERES*, n°3, Janvier, 1972 (Sur l'autogestion). Ce qui est d'ailleurs confirmé par l'étude de Roland Cayrol (1975). Ainsi, face aux thèmes considérés comme « question politique jugée très importante », la « construction d'un socialisme autogestionnaire » est placée sous cette catégorie par 55% des militants de la tendance *Ensemble*, 41% de la *tendance Mitterrand*, 65.5% de la *bataille socialiste*, 47.1% de l'ERIS et 85.5% du CERES.

[2] Éditorial du premier numéro de la revue *Frontière*, hebdomadaire de ce courant, n°1, décembre 1972.

[3] *Ibid*.

[4] Où, entre 1972 et 1977, et parmi les numéros dont nous disposions, nous avons trouvé un total de 21 articles portant sur cette question.

rencontres organisées par le CERES[1]. Ce nouvel élan s'institutionnalise dans le discours officiel du parti aux *Assises du socialisme* des 12 et 13 octobre 1974, où l'on peut lire dans l'exposé de motifs :

> [...] donner à la perspective autogestionnaire toute son ampleur, pour en faire la base même de la mobilisation populaire, […] créer les conditions d'une force politique puissante et crédible, avec l'appui des forces militantes (politiques et syndicales) qui se réunissent autour de cette perspective… Une rencontre des forces socialistes pourrait être efficace, si elle permettait de jeter les bases d'une action et d'une organisation de masse fondée sur une action militante étroitement liée aux luttes sociales (Assises du socialisme 1974 : 7).

Lors de la Convention nationale de Suresnes de 1975, connue comme *Convention sur l'autogestion*, la discussion a porté sur les formes que devait prendre l'autogestion dans un éventuel gouvernement commun de la gauche. On commence, également, à faire un rapprochement direct entre autogestion et décentralisation. Ceci va permettre au PSF d'institutionnaliser cette demande de participation par une politique publique : celle de la décentralisation. À ce sujet, les paroles de quelques intervenants constituent des preuves précieuses du changement qui s'opérait dans les esprits, depuis 1972[2]. Ce rapprochement sera évoqué aussi lors du Congrès de Metz, en mai 1974, où la décentralisation est présentée comme une « transition vers l'autogestion »[3]. Cette assimilation se consolide lors du Congrès de Nantes en 1977. Les propos de Michel Rocard permettent d'illustrer ce lien entre les deux revendications.

> La Gauche française d'aujourd'hui, elle est là, elle est décentralisatrice, elle est régionalisatrice, elle refuse les dominations arbitraires […] Cette culture se fait fit du règlement et de l'administration. Elle préfère l'autonomie des collectivités de base et l'expérimentation. Cette culture-là c'est celle de nos quinze thèses sur l'autogestion, curieusement votées à l'unanimité.[4]

---

[1] Nous pouvons évoquer notamment un colloque organisé par le CERES en 1972, intitulé « Autogestion, Programme commun et problèmes de la transition »[1], qui portera sur les contradictions internes du système capitaliste notamment ses crises, et comment ces crises vont affecter le modèle du développement capitaliste rendant actuelle la perspective du socialisme autogestionnaire.

[2] En effet, le projet autogestionnaire intégré dans le Programme commun prévoyait toute une série de dispositions : la gestion démocratique des entreprises nationales et ultérieurement des avancées vers des formes d'organisation d'inspiration autogestionnaire, le contrôle des travailleurs dans le secteur public comme dans le secteur privé, la mise en place d'une planification démocratique et décentralisée, l'autonomie communale, la décentralisation administrative et la régionalisation, la cogestion des établissements scolaires, un urbanisme démocratique, etc. (8e Colloque national du CERES, 1972). On perçoit aussi, à cette période, un langage qui fait référence au thème de l'autogestion, mais qui mobilise également les pratiques décentralisatrices dans le fonctionnement du Parti socialiste : « Ces rencontres seront naturellement poursuivies au cours des prochains mois avec le souci d'ailleurs d'étendre le champ des réflexions des militants socialistes, de décentraliser le plus possible nos activités et de développer bien sûr le rayonnement du Parti socialiste » (Convention de Suresnes, 15 janvier 1972).

[3] *Le Poing et la Rose*, n°81, mai 1974, Congrès de Metz, p. 5-7 et 11-12, « Spécial responsables ».

[4] *NRS*, n°27, 1977, Congrès de Nantes, (1ère Partie) 17-19 juin 1977, p. 72. Les paroles de Pierre Guidoni en témoignent aussi : « Il faut que le Parti soit capable d'être entre la dynamique sociale, entre la transformation du pays qu'amènera obligatoirement l'application du Programme commun, le contrôle de travailleurs, la

L'intérêt révélé du PSF pour l'autogestion mais aussi le fait de voir une coalition de gauche arrivée au gouvernement va conduire le PSF à s'intéresser davantage à l'expérience socialiste du Chili d'Allende et ceci dès son élection en 1970.

En effet, l'élection démocratique d'un candidat socialiste a réveillé des espoirs et touné les yeux sur le Chili. C'est ainsi qu'en décembre 1971 François Mitterrand, Gaston Defferre et Claude Estier se rendent dans ce pays. À ce sujet, le quatre décembre 1971, M. Niedergang écrit :

> « Sur le front populaire et l'union de la gauche chilienne Mitterrand estime que "le régime chilien constitue l'expérience la plus proche de ce qui pourrait être réalisé en France" ». [Toutefois le journaliste ajoute] : « Le courant socialiste est, au Chili, aussi puissant, sinon plus, que le courant communiste. La base ouvrière du Parti socialiste est réelle et solide, son emprise sur des syndicats clés n'est pas niable et son prestige dans les universités évident. Il est bien difficile d'en dire autant du Parti socialiste français »[1].

Par ailleurs, le PSF réalise un suivi des activités menées par le PS chilien, ainsi que des résultats électoraux, comme le témoignent les archives conservées à la fondation Jean-Jaurès[2]. Mais ce sont surtout les réformes que conduit le gouvernement Allende en faveur de la démocratisation et de la participation populaire qui intéressent les socialistes français. Nous avons ainsi trouvé des articles portant sur le Chili, tant dans la revue tenue par le CERES, *Frontière*, que dans l'hebdomadaire du Parti socialiste, *L'Unité*. Les articles que nous avons pu consulter pour ces deux publications dataient de 1972 à 1977. Il s'agit, surtout pour la revue *Frontière*, d'analyser dans un premier temps le comment de l'expérience chilienne pour examiner ensuite le pourquoi de la crise politique au Chili (avant le coup d'État).

Concernant l'action qu'était en train de mener l'UP, les analyses socialistes sont sévères concernant la situation économique, mais encourageantes pour ce qui est de la participation politique. À ce propos et tout en identifiant les problèmes économiques : d'inflation (avec des taux variables entre 100 et 300%) - une inflation qui a participé à bouleverser les circuits économiques, incitant aux transferts d'une partie de la croissance de la production vers un marché parallèle[3] ; d'augmentation des importations de produits de base (alimentaires notamment) ; de stagnation du PIB; les analyses vont louer le caractère éminemment

---

décentralisation, le fait, comme nous le disions, que nous rendions le pouvoir au peuple, et le gouvernement à la gauche », *op. cit*., p. 42.

[1] Marcel Niedergang, « Le printemps du socialisme », *Le Monde*, 4 décembre 1971.

[2] Centre d'archives socialistes, Fondation Jean Jaurès, Période 1970-1973. Le PSF a ainsi suivi les élections municipales d'avril 1971, où l'UP obtient 50,86% des voix, puis celles de mars 1973, législatives cette fois ci, où l'UP parvient à avoir 43,3% des suffrages exprimés. Cela signifie, d'ailleurs, une progression en comparaison de l'élection présidentielle de 1970, où Allende n'avait obtenu que 36,3% des voix

[3] Inflation qui s'explique au départ par une forte augmentation des salaires et des prestations sociales.

démocratique du gouvernement Allende[1]. Toutefois, ils devront de plus en plus prendre en compte des formes nouvelles de cette participation notamment après la crise d'octobre 1972 (voir *infra*) et l'apparition d'un « marché noir » ; un certain nombre des nouveaux mécanismes de participation populaire, comme les Juntes de Ravitaillement populaires (JAP), sont de plus en plus centralisés afin de remédier au déficit des produits alimentaires causé par les grèves du secteur des transports (chauffeurs routiers) en particulier. Comme l'analyse Alain Joxe, dans un entretien publié à *Frontière*[2] en mars 1973, la mobilisation populaire, qui avait pu se révéler sous des formes nouvelles pendant la crise d'octobre : occupations d'usines, autogestion des circuits commerciaux et de la distribution, devenait de moins en moins efficace car elle devait faire face à un marché noir très organisé, argument dont s'était servi le gouvernement pour prendre en mains ces organisations autogérées à la fin de l'année 1972. Cette ambiance de participation n'était donc pas seulement circonscrite aux travailleurs dans les usines mais elle avait imprégné de nombreuses sphères de la vie sociale chilienne. Carlos Altamirano, Secrétaire général du PSCh pendant le gouvernement Allende, disait à ce propos : «Nous avons éveillé le peuple, nous l'avons fait marcher, et à présent, rien ni personne ne pourra entraver sa marche de géant»[3]. Cette participation, qui avait été l'objet d'échanges entre militants et formations politiques des deux pays, n'a pas été considérée dans les échanges interétatiques relatifs à la coopération entre les deux pays. Néanmoins, le changement perçu dans la manière de gouverner et de traiter la participation politique, et aussi parce qu'il s'agissait d'un gouvernement prônant « la transition vers le socialisme », affecte les relations de coopération franco-chiliennes.

4) La coopération française sous le gouvernement Allende (ce qui a changé)

Dans ce contexte politique et social où un certain nombre de transformations économiques importantes est mis en œuvre, la coopération avec la France va se poursuivre même si sous des formes différentes, mais avec des résultats qui ne pourront pas apporter un changement

[1] « C'est impressionnant quand on vient de France et que l'on sait que l'ont vit dans une démocratie bourgeoise relativement libre, de découvrir qu'il existe des possibilités incalculables d'amélioration de cette même démocratie bourgeoise. En ce qui concerne la liberté d'expression à la radio et à la télévision, la droite comme la gauche ont leurs stations, s'expriment abondamment. C'est tout un climat d'absence de répression. On peut manifester dans la rue sans se faire matraquer et sans que la manifestation soit systématiquement interdite. On peut distribuer des tracts, être responsable syndical ou politique, vendre des journaux militants sans être soumis là encore à une répression systématique. On peut afficher ; les murs ont en permanence la parole au Chili de façon presque institutionnalisée. Ainsi, les murs des universités, des usines sont partagés entre tous les partis, y compris la Démocratie chrétienne, pour qu'ils s'y expriment. C'est un climat qui contraste avec celui de la France, particulièrement depuis 1968 » (Jean -Pierre Oppenheim, « Chili: L'unité populaire. Vote + Fusil », *Frontière*, n°4, mars 1973, p. 4 -23). Pour l'illustration graphique de cette réflexion au Chili, voir annexe 6.

[2] *Frontière*, n°4, mars 1973, p. 44-63.

[3] Reproduit dans l'éditorial de la Revue *Frontière*, n°10, octobre 1973.

significatif en relation avec l'action menée par le gouvernement démocrate chrétien. En effet, même si au niveau discursif le gouvernement Allende doit faire preuve d'un changement de registre, en évoquant la constitution des « assemblées du peuple » et la participation des travailleurs, cette rhétorique ne sera pas suivie par une démocratisation à l'échelle régionale étant davantage la continuation d'un processus de régionalisation administrative.
En revanche, pour les coopérants français, la manière d'arriver et de fonctionner dans le pays, change par rapport aux modes de fonctionnement qui s'étaient imposées durant le gouvernement précédent, ce qui est révélateur de deux aspects qui nous essayerons d'étayer dans cette sous-partie. D'une part, le nouveau gouvernement, de par son programme, participera à la politisation des profils des coopérants. D'autre part, le fait d'avoir bénéficié d'une première étape dans la coopération entre les deux pays, produira un certain nombre des collaborations institutionnelles qui réussiront à se pérenniser.

En ce qui concernait les relations avec les États-Unis et le Chili, l'arrivée de S. Allende à la Présidence de la République chilienne a fortement refroidi les relations bilatérales entre les deux pays. Conséquence notamment de la nouvelle politique de nationalisations, les relations avec la puissance américaine se sont caractérisées par une montée des affrontements, qui s'est achevée avec le putsch de septembre 1973. Tandis que, durant la période Frei Montalva, le Chili avait été « le plus important récepteur, parmi les pays latino-américains, *per capita*, de prêts en provenance de l'Alliance pour le Progrès » (Martner 1988 : 282) et avait reçu de l'USAID et des entreprises étasuniennes du cuivre un total de 1.885.000 millions de dollars, pendant le gouvernement Allende ces aides ont été pratiquement interrompues, passant de 1.165.000 millions de dollars de la part de l'USAID et des organismes tels que la BID et la BM pour la période 1964-1970 à 17 millions de dollars pour la période 1971-1973. Il y eut également une baisse de la valeur des exportations du Chili vers les États-Unis ce qui a contribué à diminuer également les importations en provenance de ce pays.
Dans les faits, il s'agissait d'un blocus économique informel, qui s'accompagnait *a fortiori* d'une aide clandestine aux opposants de tout genre au nouveau gouvernement, soigneusement administrée par le Département d'État américain[1].

[1] Voir Armando Uribe, 1974, *Le livre noir de l'intervention américaine au Chili*, Paris, éditions du Seuil et les archives déclassées de la CIA : Hernan Soto et Sergio Villegas (traducción y notas), 1999, *Archivos secretos: documentos desclasificados de la CIA*, Santiago, LOM. Pour une analyse générale d'un travail de journalisme d'investigation, voir Patricia Verdugo, 2008, *Allende : Cómo la Casa Blanca provocó su muerte*, Santiago de Chile, Catalonia.

Cet état de fait a entraîné le gel de la relation de coopération existante jusque-là entre les deux pays[1]. En ce sens, même si le départ des coopérants de la Fondation Ford s'est produit dès 1969, alors qu'il était prévu de poursuivre avec cette dernière la coopération, celle-ci s'est estompée par manque de moyens[2].

Avec la France, les choses ont été différentes. Malgré le changement gouvernemental, la coopération interétatique s'est poursuivie. Cette coopération avait été, nous l'avons vu dans la première partie de cette thèse, fortement développée pendant le gouvernement démocrate chrétien. À ce sujet, une note de l'ambassade de France au Chili nous éclaire sur les enjeux comme sur l'intérêt de poursuivre ladite coopération.

> Deux informations statistiques permettent de préciser l'importance des relations franco-chiliennes dans les domaines culturel, scientifique et technique. Par rapport au nombre de ses habitants le Chili occupe le premier rang parmi les pays d'Amérique latine qui reçoivent l'assistance technique de la France ; par ailleurs, selon l'Office de Planification national chilien notre pays arrive en tête des pays étrangers, États-Unis compris, qui entretiennent avec le Chili une action de coopération […]. La coopération culturelle, scientifique et technique constitue la seconde forme - et non la moins importante - de notre intervention. Elle regroupe 44 experts et 13 professeurs[3].

La diplomatie française décide donc de poursuivre la coopération avec le Chili (tableau 7) en évoquant, entre autres motifs, le fait que le gouvernement Allende avait manifesté son souhait que celle-ci soit poursuivie[4]. Nous pouvons aussi évoquer le fait qu'un certain nombre d'investissements avaient été effectués notamment la fondation d'une École nationale d'administration, dont l'inauguration a eu lieu le 6 août 1970[5]. De nombreux coopérants sont prêts soit à continuer leur travail sur place ou à prendre le chemin vers le Chili (voir *infra*).

---

[1] Cette coopération, tout comme celle entretenue avec la France, avait générée la création de la Direction d'assistance technique internationale (DATI), en 1966. Selon le récit fait par Fernando Aguirre, directeur d'ODEPLAN en 1970, la DATI est née car ODEPLAN a du tenir compte que l'assistance technique internationale était une importante ressource dans le processus de développement scientifique et technologique, ressource rare qui traditionnellement avait été peu employée, raison pour laquelle le gouvernement avait décidé de créer une unité spécialisée dans l'utilisation de cet « instrument du développement » (Comité du CIAP sur le Chili du 5 au 9 janvier 1970, *Rapport final du sous-comité du CIAP sur le Chili*, Union Panamericana, Secretaría general de la organización de los Estados Americanos, Washington, DC, 30 de enero de 1970.

[2] Cette situation entraînera le besoin pour certains Chiliens de sortir du Chili pour continuer à se former. Cet aspect sera vu dans le chapitre 4.

[3] Relations culturelles, scientifiques et techniques franco-chiliennes, Octobre 1970.

[4] « En ce qui concerne, d'autre part, notre action culturelle, scientifique et technique, le président Allende paraît attacher le plus grand prix à la poursuite de celle-ci […] », *in* Note Chili et relations franco-chiliennes, 19 décembre 1970 (de l'ambassade) ou encore : « […] le Président Allende attache un très grand prix à la coopération française, déjà revivifiée par le Général de Gaulle mais qu'il voudrait voir s'élargir et se renforcer pour se porter au niveau des exigences actuelles du développement de son pays. Il semble qu'il soit de l'intérêt à moyen terme de la France en Amérique Latine d'accueillir favorablement une telle requête. D'autant que les domaines d'intervention ne manquent pas, dans lesquels il est possible d'apporter connaissances et expériences », « L'intérêt du Chili pour la coopération avec la France », note sur le Chili, 1971.

[5] Par un accord établit le 27 novembre 1968 sur cette école, et dont la coopération se serait poursuivie jusqu'en 1975. Néanmoins, nous n'avons pas trouvé des traces, au Chili, sur le devenir de cette école.

Ceci dit, cette coopération a eu tendance à se concentrer davantage sur l'administration publique, la formation professionnelle et l'agriculture, suivant la tendance des années précédentes[1]. En effet, les principaux thèmes d'intervention, soumis à la mission d'évaluation pour les futures missions françaises à partir de 1970, ont continué à être la planification agricole et les statistiques agricoles ainsi que la définition et la mise en place de structures d'action, de planification et d'aménagement de l'espace au niveau régional[2]. Ces priorités s'expliquent par le fait que le travail sur ces thématiques n'avait pas encore donné ses fruits et qu'ils étaient en lien avec la réforme agraire, considérée comme stratégique par le gouvernement Allende, mais, surtout, le maintien de cette coopération sur les mêmes thématiques développées sous l'administration précédente montrant la stabilité d'un certain nombre des collaborations institutionnelles entre ODEPLAN et ses partenaires institutionnels au Chili et en France.

Tableau 7. État de la Coopération en 1970
Organigramme des relations culturelles et de coopération culturelle, scientifique et technique entre la France et le Chili au 1er septembre 1970

Formation pédagogique	Formation des professeurs de français chiliens par des stages pédagogiques (2 en 1969, 2 en 1970)
Formation professionnelle	Centre franco-allemand de formation professionnelle : électricité et mécanique. École nationale d'administration de Santiago. Secteur agricole : réforme agraire, coopératives, irrigation, productions fruitières, forêts, gestion des entreprises agricoles.
Enseignement et recherche dans les universités	Coopération avec 7 universités où sont affectés 33 professeurs experts en sciences humaines (histoire, géographie, philosophie, sociologie, civilisation) et en sciences pures et techniques (mathématiques, physique, physique nucléaire, chimie, géologie, économie et statistique, mécanique, agronomie, électricité).
Échanges	Missions de courte durée de spécialistes français dans dives domaines et invitations en France des personnalités chiliennes : administration publique, hydraulique, géologie, physique, économie, mathématique, médecine.
Bourses	75 bourses d'études (dont 28 renouvellements) et 50 bourses de stage en 1970. Principaux secteurs : bourses d'études : sciences pures et appliquées, langue et littérature française, économie et sciences humaines. Bourse de stage : enseignement supérieur, agriculture, développement économique, administration, médecine.

Source : Ambassade de France au Chili, Services culturels et de coopération scientifique et technique, archives MAE.

La coopération a cependant eu tendance à diminuer. Ceci s'explique, d'une part, par une diminution des échanges commerciaux entre les deux pays - les mesures de socialisation et de

[1] En effet, une aide sera demandée, de la part de l'administration chilienne, au Bureau pour le Développement de la production agricole français (BDPA), afin de poursuivre le processus de développement régional du pays et de réforme agraire.
[2] « L'intérêt du Chili pour la coopération avec la France », note sur le Chili, 1971, *op. cit*.

nationalisation de la production « ont déjà affecté les intérêts français au Chili »[1] écrivent les services diplomatiques une année après l'élection d'Allende - mais aussi par des contrôles plus stricts des candidats au départ en coopération.

Nous nous souvenons que, pour devenir coopérant, il fallait compter avec l'ambassade française. Les informations à caractère informel demandées aux coopérants français par l'ambassade nous ont montré[2] l'importance des relations sociales dans les procédures de gestion des dossiers des postulants. Ainsi, avoir de *quelqu'un*, qui avait une connaissance du milieu de la planification et des statistiques, le nom de *quelqu'un d'autre* pour remplir une mission pouvait signifier une économie importante en temps et en moyens ; la personne embauchée pour une mission à l'étranger, venant avec une « recommandation » permettait de diminuer les probabilités que la mission soit un échec. Mais cela impliquait que ces informations ou recommandations provenaient de personnes « en bon termes » ave l'ambassade et plus largement avec le MAE français. Durant le gouvernement Allende, les services diplomatiques français vont demander aux postulants une neutralité « affichée » dans l'espace public - neutralité vis-à-vis du gouvernement Allende.

François Wellhoff débarque au Chili, en septembre 1971, soit une année après l'arrivée au pouvoir du socialiste S. Allende. Il profite du cadre de la coopération, partant en tant que VSNA, pour participer à l'expérience chilienne de « transition au socialisme » mais en contournant, en quelque sorte, la procédure officielle devenue celle de l'ambassade. En effet, celle-ci change sa manière de procéder en insistant sur le profil « neutre », politiquement parlant, des coopérants, alors même que, nous l'avons vu, cet aspect n'avait pas posé problème auparavant[3].

François Wellhoff fait Science Po Paris, et un master en économie. Pour après suivre une formation d'ingénieur. À son départ pour le Chili, en 1971, il est maoïste et milite à la CFDT.
Au Chili, il travaille d'abord à l'Université du Chili, à la faculté d'Architecture et d'Urbanisme puis intègre l'ODEPLAN.
À son retour en France, en 1973, il fait de l'urbanisme à la ville de Paris, au Schéma directeur de la ville. Il participe à la création de l'OREAM du Nord.
En 1990, il intègre la DATAR pour s'occuper de relations au sein du bassin parisien. En 1992, il repart au Chili en tant qu'expert de la DATAR.
Actuellement, il est expert au ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

Tel est le récit de l'expérience de F. Wellhoff :

[1] Lettre de l'Ambassadeur, M. Schumann, à Almeyda, Paris, le 8 novembre 1971.
[2] Voir la première partie de cette recherche.
[3] À ce sujet, nous nous souvenons que des coopérants comme J. Houot et P. Madinier étaient militants politiques.

> « Au départ, je ne suis pas parti tout à fait à ODEPLAN, parce que j'ai profité de mon service militaire (en coopération) pour aller au Chili et l'administration française, voulant être neutre politiquement, refusait les gens engagés comme moi à gauche au titre du service militaire en coopération.
>
> Donc, pour la petite histoire, j'ai appris par amis d'amis que, pour obtenir d'aller au Chili d'Allende, il fallait que je demande officiellement le Brésil qui était une dictature de droite et que donc tous les gens qui avaient demandé le Brésil, pour aller sur les plages du Brésil à l'époque, se retrouvaient au Chili et que tous les gens qui avaient demandé le Chili se retrouvaient sur les plages du Brésil, donc la France était sûre de ne pas avoir de problèmes politiques. Voilà, donc j'ai demandé le Brésil et j'ai voyagé au Chili comme j'étais prêt à le faire…J'avais envie de partir au Chili pour des raisons militantes, donc je suis parti au Chili en disant que j'étais… Le seul poste qui était ouvert à la coopération, c'était un poste à l'Université du Chili et il s'agissait d'être professeur de contrôle de gestion. Et pour ça j'avais dis que j'étais très bon en contrôle de gestion et que je parlais très bien espagnol. Les deux étaient faux…[1] ».

Effectivement, le contexte chilien marqué par le projet politique de l'UP tend à accentuer le contrôle par l'ambassade du profil politique des nouveaux coopérants. Ce projet est au centre aussi d'une politisation et d'une polarisation (voir *infra*) croissante de la société chilienne, perçue déjà durant les années de l'administration Frei Montalva, polarisation qui est aussi au cœur des rapports institutionnels. F. Wellhoff pourra profiter de cette situation. Ainsi, même s'il n'était pas expert en gestion et s'il n'avait pas une maîtrise adéquate de la langue pour enseigner dans un établissement universitaire, il avait des connaissances en urbanisme qui lui permettront de rester au Chili en étant embauché à ODEPLAN. Se trouvant à l'Université du Chili, plus exactement au département d'Urbanisme, le chef de celui-ci, Pedro Godoy, qui était en même temps expert à ODEPLAN, a placé F. Wellhoff, au but de deux mois, dans cet organisme, devenant ainsi, selon les mots du coopérant, « expert à ODEPLAN ». Ici, F. Wellhoff s'est occupé de ce qu'il qualifie « la régionalisation du Chili à une époque où celle-ci était un enjeu fort »[2]. La preuve de cette importance, fut l'élévation du Directeur d'ODEPLAN au rang de ministre, dès 1970.

5) La politique de planification régionale (ce qui n'a pu changer)

À ODEPLAN, F. Wellhoff effectue un travail « à la fois technique et politique ». Technique, parce qu'il a fallu transformer les 12 régions, établies pendant la période de Frei Montalva, en trois macro régions géo-économiques[3], et politique, car S. Allende était bien implanté dans

[1] Entretien avec François Wellhoff, 3 décembre 2007, Paris.
[2] *Ibid.*
[3] Une **Zone Nord** qui devait comprendre les provinces de Tarapacá, Antofagasta et Atacama. Celle-ci était caractérisée par une faible densité de population au niveau provincial, par une concentration dans des zones restreintes, éminemment urbaines, formant des implantations humaines et un système d'aires et centres de connexion. Le caractère désertique de la zone déterminait ce type d'implantation. Deuxièmement, une **Zone Centrale** qui devait embrasser un territoire comprenant la province de Coquimbo jusqu'aux provinces de

certaines régions mais pas dans d'autres[1] et qu'il fallait donc, dans cette situation, développer aussi une participation politique et économique à l'échelle régionale. Toutefois, et comme dans les faits le gouvernement devra s'assurer la maîtrise de l'État central, il n'aura pas les moyens pour investir les régions au Chili.

Selon le projet institutionnel d'ODEPLAN (1971), l'idée était de promouvoir l'activité économique régionale. Pour ce faire, l'institution met en place le principe directeur de la planification du développement régional fixé pour l'année 1971 par l'équipe précédente; celui d'assurer un développement harmonieux et territorialement intégré, en se focalisant sur les régions et secteurs traditionnellement en retard.

C'est dans cet objectif que travaille F. Wellhoff. Il sera nommé à la division d'Aménagement du Territoire, dont le nouveau chef est Esteban Marinovic, proche du Parti socialiste, qui avait intégré l'institution en 1968 en tant que directeur du Bureau régional de planification de Valdivia et Osorno.

> **Esteban Marinovic** fait des études d'architecture à la faculté d'Architecture et d'Urbanisme de l'Université du Chili, puis il réalise un master en planification régionale et urbaine à l'Université nationale d'Ingénierie de Lima-Pérou.
> Il travaille, à partir de 1968, comme directeur de l'ORPLAN de Valdivia. Il est en même temps enseignant à l'Université Austral de Chili. En 1970, il devient chef de la division d'Aménagement du Territoire. Suite à son expérience à ODEPLAN, il travaille dans des ONG et, en tant que consultant international, pour les Nations Unies, et de chef de projets de développement régional au Brésil, au Venezuela et en Colombie. Il participe aussi aux activités de l'ASOCHIPLAN. Actuellement, il fait du consulting sur la thématique régionale et municipale auprès de la municipalité de Valdivia et de l'association des municipalités de la province de Valdivia.

Le coopérant français agit dans la continuité des objectifs fixés par ses prédécesseurs mais avec l'atout de pouvoir compter « sur des données plutôt objectives »[2], qui vont lui permettre de faire non seulement de la planification mais aussi de l'aménagement du territoire, même si le terme n'était pas employé à l'époque de Frei, où l'on parlait de programmation régionale.

Llanquihue et Chiloé, inclusivement. Cette zone était celle pourvue des meilleures conditions d'habitat de tout le territoire national parmi les trois définies, avec la plus forte densité de population au niveau provincial et une importante dissémination de population, qui comprenait des centres urbains d'importance nationale. Les ressources de l'élevage et de la culture ainsi que de la forêt déterminaient le mode d'implantation de la population de cette zone. Enfin, une **Zone Australe,** composée par les provinces d'Aysén et Magallanes, faiblement peuplée, avec des densités provinciales très basses, mais une population fortement concentrée en quelques aires et centres difficilement joignables entre eux, a été circonscrite. Ces conditions géographiques déterminaient aussi, comme pour les cas des zones exposées ci- dessus, la forme que prendra le peuplement de la zone. L'intérêt de cette nouvelle organisation territoriale à long terme est que celle-ci était perçue comme susceptible d'entraîner une meilleure et plus efficace utilisation des ressources régionales.

[1] À ce propos, le président Allende a dit « nous avons le gouvernement, pas le pouvoir politique », ce qui a amené le gouvernement, au moyen de l'action d'ODEPLAN, à impulser un nouveau schéma d'aménagement du territoire.

[2] Entretien avec François Wellhoff (entr. cit.)

Nous pouvons comprendre cet aménagement comme la manière d'assurer une meilleure localisation des activités, au moindre coût et dans l'objectif d'harmoniser l'occupation démographique et économique des territoires. En effet, F. Wellhoff était chargé de définir quelle était la meilleur répartition possible des « têtes de réseau » ou des « capitales régionales » en matière de circonscriptions administratives, en fonction des populations locales. Il élabore des modèles mathématiques afin de déterminer la répartition optimale *des populations*, en fonction de leur *distance par rapport au centre*, *ou des moyens disponibles pour se rendre* dans des centres-villes, facilitant à la fois le développement économique et la participation politique. Il s'agit en définitive de faire non seulement de la planification régionale mais aussi de la planification urbaine en intégrant la donnée sociale. Ceci devait être facilité par l'action de nouveaux mécanismes de coordination et de concertation aux niveaux national et régional.

Mécanismes de Coordination et de Concertation nationaux et régionaux

- Le **Conseil national de Développement** est créé en janvier 1971. La fonction de ce conseil, composé par une part importante de ministres, dont celui des Finances, de l'Agriculture, du Logement et de l'Urbanisme, et d'autres représentants de l'État[1] et présidé par le Président de la République, était de collaborer à l'orientation qui devait être donné au processus de développement, en particulier de : *a*) prendre connaissance des objectifs et orientations de la politique économique et de son application, et discuter périodiquement des problèmes qui pouvaient surgir ainsi que donner leur opinion sur ceux-ci ; *b*) approuver les orientations et normes générales pour l'élaboration des plans de développement ; *c*) connaître les plans de long, moyen et court terme qui avaient été soumis par l'ODEPLAN au Président de la République ; *d*) recommander la politique de financement des ces plans, en indiquant les lieux de mobilisation des excédents économiques ; *e*) prendre connaissance de l'état de marche et d'exécution des plans de long, moyen et court terme et formuler des recommandations sur leur possible amélioration ; *f*) recommander la régionalisation du pays et la formation de régions géographiques-économiques selon la base d'études techniques réalisées à ODEPLAN ; *g*) connaître et donner son opinion sur les programmes d'assistance technique internationale.
- Le gouvernement crée aussi les **Conseils de Développement régional**[2] (2 mai 1971, décret n°303), à *caractère consultatif*. Les fonctions de ce conseil étaient de formuler officiellement l'avis des régions sur la stratégie de développement régional et du Plan, annuel et à moyen terme, pour ensuite le transmettre au Président de la République ; d'examiner le projet de budget régional du secteur public élaboré par les ORPLANES et proposer les priorités en investissement public pour la région ; de contrôler l'application des

[1] Le Vice président de la CORFO, le Président de la Banque Centrale, le Président de la Banque de l'État, le Vice-président de la Corporation du cuivre, le Vice-président de la Réforme agraire, le directeur du budget, le ministre directeur d'ODEPLAN et six représentants des travailleurs, six représentants des entrepreneurs (patrons), un représentant des collège des professionnels, et deux représentants de la jeunesse. Ces représentants étaient désignés par le Président de la République en accord avec la proposition des organismes correspondants.

[2] Ceux-ci nous rappellent fortement les CODER français, créés en 1964. Il est possible qu'ils aient eu une certaine influence dans la création de CODER chiliens, mais nous ne disposons pas d'éléments probants pour le confirmer. Ces conseils étaient composés par : *a*) les intendants des provinces qui composaient la région géo-économique, *b*) les chefs de zone des services publics, des institutions décentralisées et entreprises d'État, *c*) le directeur d'ORPLAN, *d*) deux représentants de la CUT pour chaque province et pour chaque conseil provincial paysan, *e*) un représentant par province des comités de quartier, *f*) un représentant par province des organisations patronales.

plans, programmes et projets de développement régional et en particulier la correcte utilisation des fonds publics assignés à la région ; de proposer au gouvernement, par le biais d'ODEPLAN, l'adoption de politiques économiques et administratives tendant à faciliter et impulser le développement régional ; de connaître les plans et budgets des corporations et entités autonomes régionales et de veiller à leur intégration dans le plan global et d'approuver les résolutions nécessaires afin de faciliter une meilleure coordination et exécution des différents programmes et mesures de nature économique et sociale d'intérêt pour la région. Ces conseils se sont constitués dès la fin du mois de juin 1971 dans les régions d'Antofagasta (II Région), de Atacama y Coquimbo (III), de Aconcagua y Valparaíso (IV), de Curicó, Talca, Maule y Linares (VI), de Ñuble, Concepción, Arauco, Bío-Bío y Malleco (VII), de Valdivia et Osorno (IX), de Llanquihue, Chiloé et Aysé (X) et de Magallanes (XI). Comme nous pouvons l'observer, tant les unités provinciales que les régions, définies par ODEPLAN, pendant la période Frei Montalva, continueront d'exister et ce en dépit de la création des trois macro-régions géo-économiques qui demeureront plus un cadre d'analyse à des fins de planification que pour une action directe (voir *infra*). Par ailleurs, les régions, à travers les ORPLANS, pourront élaborer leurs propres plans régionaux.

- Dans cette perspective, des **Conseils de Développement sectoriel** vont être également créés pour compléter l'action du Conseil national de Développement, au niveau de secteurs, sous la forme de conseils, assesseurs des ministres, dont l'objectif était de faire participer la communauté organisée dans l'entreprise de développement. Les Conseils de Développement sectoriel les plus importants ont été le Conseil national minier (et au niveau régional, les Conseils miniers régionaux), le Conseil de Développement en Santé et le Conseil de Développement en Justice. Leurs fonctions étaient similaires à celles des Conseils de Développement régionaux mais ils pouvaient émettre davantage leur opinion - étant donné qu'avant de l'exprimer les conseils de développement sectoriel devaient en général consulter préalablement les Conseils régionaux - sur les différents aspects des politiques sectorielles en cours.

L'action de ces organismes, pendant la période Allende, n'a pu aboutir. En effet, le Conseil national de Développement a dû interrompre leurs réunions à cause de l'agitation sociale vécue dans le pays, notamment dans le monde rural à la suite des expropriations, ce qui rendait difficile le bon déroulement de celles-ci. Par ailleurs, ces organismes valorisaient une conception « partenariale » des relations sociales, intenable dans ce contexte politique et, de ce fait, sont devenus davantage un lieu d'expression des tensions, comme cela sera observé aussi à l'échelle institutionnelle, que de délibération.

En outre, l'enjeu de la constitution de ces structures régionales, leurs prérogatives et leur autonomie par rapport au centre posent un certain nombre de problèmes s'agissant surtout des acteurs économiques. L'autorité centrale n'a pas forcément su composer avec ces acteurs régionaux de la planification qui pouvaient faire prévaloir des intérêts locaux contradictoires avec les visées nationales.

C'est la raison pour laquelle le Président S. Allende décida de cesser de convoquer les réunions de cet organisme. Les Conseils de Développement régionaux, quant à eux, fonctionneront avec une régularité diverse selon les régions. Seuls les Conseils de Développement sectoriel semblent avoir rempli leurs objectifs, au moins dans les trois

secteurs où ceux-ci ont pu agir. Dans le secteur minier notamment, ont été appliquées des politiques effectives de participation des travailleurs dans la gestion des entreprises du secteur. Dans ce secteur, a été mis en place un système d'organisation collégiale composé à la fois de l'Intendant ou du gouverneur[1] respectif, d'un ingénieur ou technicien représentant de l'Entreprise nationale minière (ENAMI) et des représentants des diverses entités et syndicats de mineurs et des travailleurs.
Quelques-unes de ces propositions, conçues à ODEPLAN, seront par la suite reprises par le régime autoritaire (*voir infra*).

Parallèlement à la création de ces nouveaux mécanismes de coordination et de concertation aux niveaux national et régional, un nouveau système national de planification a été mis en place. Ce système cherchait à coordonner davantage l'action des organismes déjà existants : le Bureau national de Planification (ODEPLAN), les ORPLANES, les Bureaux de Planification et du Budget déjà créés dans les ministères et ceux de Programmation et des Projets dans les organismes fonctionnellement déconcentrés et dans les entreprises du domaine social, la Direction de Budget du ministère des Finances, l'INE, les Comités de Développement sectoriel de la CORFO, la *Junta de adelanto de Arica*, la Corporation de Magallanes, les Instituts CORFO-Norte et de Chiloé-Aysén, parmi les principaux.
Dans cette perspective, un Comité de Direction économique et de Planification verra le jour dans l'objectif de rendre compatible la politique économique avec les plans de développement et les budgets. La création de cet organisme s'explique par la nécessité d'exercer un contrôle régulier sur la politique économique et la nécessité de centraliser la définition des priorités dans les investissements du gouvernement central et des entreprises du secteur socialisé. Sera créée aussi la Commission nationale d'investissements[2], qui a proposé un schéma des priorités pour des projets nationaux et régionaux.

En ce qui concernait l'ODEPLAN, outre le fait que le directeur de cette institution est devenu ministre directeur, les fonctions du bureau sont demeurées pratiquement les mêmes que celles en vigueur durant l'administration de Frei Montalva. Concernant ses responsables, le poste de ministre-directeur a été attribué à Gonzalo Martner, économiste qui travaillait jusque-là à l'ILPES, et une sous-direction nationale a été créée, dont la responsabilité a été confiée à José

[1] Le gouverneur étant l'autorité désignée à l'échelle provinciale.
[2] Composée de représentants d'ODEPLAN, de la Direction du Budget, de la Banque centrale, du service des Affaires étrangères et de la CORFO, elle est présidée par le ministre directeur d'ODEPLAN.

Ibarra, économiste du MIT qui travaillait aussi à l'ILPES. Ceci montre que, durant cette période, un certain nombre de collaborations institutionnelles, qui avaient débuté durant l'administration précédente, va se maintenir aboutissant à des décisions, des nominations dans ce cas précis. En effet, outre le fait qu'il s'agissait pour ces deux économistes de militants socialistes, il faut ajouter qu'ils travaillaient en tant qu'experts à l'ILPES, organisme qui, depuis 1965, collabore avec ODEPLAN en matière de planification. Ils « connaissaient » donc le fonctionnement d'ODEPLAN, ce qui va faciliter leur travail au sein de cet organisme et explique aussi la panoplie d'instances créées afin de parvenir à une meilleure coordination, pour résoudre les difficultés auxquelles eux-mêmes avaient été confrontés dans leur travail de collaboration avec ODEPLAN.

Les organismes de planification sectorielle, que nous avons analysés dans notre première partie, le Bureau de Planification agricole (ODEPA), la Division de Planification industrielle de la CORFO et la Direction générale de Planification et du Budget du MINVIU, poursuivront leur travail en collaboration avec ODEPLAN et les ORPLANES. Ces Bureaux de Planification régionale ont été restructurés et élargis à tout le territoire national et leurs directeurs ont continué d'être des fonctionnaires de confiance, exclusivement, nommés directement par le Président de la République. Ce développement de l'expérience pilote des ORPLANES montre cette volonté du gouvernement de pouvoir compter avec des structures régionales pour aller voir de près ce qui se passait à cette échelle afin de mieux répondre à des demandes régionales tout comme de mieux contrôler des espaces économiques territoriaux.

Néanmoins, comme les activités relatives à la participation des travailleurs dans la zone métropolitaine étaient difficiles à gérer, la possibilité d'accroitre la participation au niveau régional devint secondaire car moins urgente que les autres problèmes, notamment économiques, que le gouvernement doit résoudre.

Ainsi, les mesures prises alors répondent davantage à des besoins concrets, et donc limités, exprimés par les territoires. Cela a été le cas concernant la création des corporations de développement. En raison du tremblement de terre du 8 juillet 1971, deux corporations de développement sont créées en Atacama et Coquimbo (nord du pays) et à Valparaíso et Aconcagua (centre). Leur objectif était de programmer et promouvoir les activités agricoles, minières, industrielles, commerciales et touristiques par l'élaboration, l'exécution, et le financement des programmes et des projets d'investissement. Ce type de structure était devenu utile aussi afin de contrôler un secteur privé qui commençait à s'organiser en opposition au pouvoir politique (voir *infra*). Ces corporations de développement étaient

dirigées notamment par les intendants des provinces concernées, quelques maires, des représentants de la CORFO et d'ODEPLAN, des industriels, agriculteurs, commerçants, ouvriers et entrepreneurs ainsi que des Conseils régionaux de Tourisme.
Ces corporations nous rappellent les Corporations de Développement métropolitaine, proposées par l'équipe de J. Friedmann pour Valparaíso et Aconcagua, qui devaient avoir pour objectif d'établir « des plans et des programmes pour le développement régional, entreprendraient certains projets propres et accorderaient des prêts selon les objectifs de base et ceux des entreprises, des municipalités, des comités de quartiers et d'autres partenaires »[1], ce qui paraît avoir été respecté par les corporations créées pendant la période Allende. Toutefois, en cette période, ces « autres partenaires » sont notamment des représentants syndicaux et des coopératives ce qui permet d'atteindre un double objectif : celui d'accroître le taux de participation politique et de mieux contrôler le « bon » fonctionnement de l'activité économique dans les régions, les intendants étant toujours nommés par l'État central. Ces objectifs pouvaient aussi être en partie contradictoires, ou potentiellement contradictoires, car les membres de ces corporations avaient des intérêts différents, comme cela a pu être observé à une échelle nationale.

Malgré une activité intense pendant les trois années du gouvernement Allende, l'évaluation qui en est faite par son ministre directeur de l'ODEPLAN, Gonzalo Martner, rejoint notre constat. Le gouvernement a eu, d'une part, une grande difficulté à définir un certain nombre de politiques et, surtout, à les imposer auprès des services publics, dont les chefs de service préféraient suivre les directives partisanes que celles du gouvernement central (Martner 1988) ; d'autre part, le système de partenariat avec les entreprises du secteur privé était source de conflit du fait de la politique de participation des travailleurs mise en place.
En dépit de ce constat, le maintien du processus de régionalisation a été considéré pertinent, car il a servi la stratégie économique du gouvernement Allende tout comme il était inenvisageable d'éliminer un organisme étatique dépendant de la Présidence de la République. À la différence de la période Frei Montalva, où les actions s'étaient concentrées sur l'harmonisation de l'outil statistique et où il eut une prolifération des projets (issus en grande partie de l'action de la coopération étasunienne et française) concernant l'aménagement régional du pays, pendant la période Allende les actions vont davantage s'attacher aux stratégies économiques de développement national et régional, dans le cadre du

[1] Voir Section 1, Chapitre 2.

processus de régionalisation du pays. Dans cette voie, trois stratégies sont dessinées : de long terme (1970 à 2000), de moyen terme (1971 à 1976) et de court terme (1971 et 1972, 1973).

Nous analyserons la stratégie de développement à long terme, qui se voulait une stratégie de « développement spatial ». Dans le document présentant ce projet, il est énoncé :

> « […] Le processus de restructuration spatiale peut se résumer à la possibilité de guider l'évolution du système territorial vers une structure souhaitée. Cette possibilité repose sur le contrôle social de la localisation des activités productives et dans la maîtrise de la part de l'État des instruments élémentaires qui facilitent et régulent le processus économique. Ce processus est conditionné par la présence objective des facteurs de localisation à caractère économique en rapport avec le fait que l'espace économique est déjà structuré d'une certaine manière ce qui fait prévaloir, par inertie et dans une première phase de développement, des facteurs de concentration propres à la fonctionnalité actuelle du système spatial. Le contraste entre l'image-cible et la structure spatiale permet de proposer un processus de restructuration de l'espace qui s'approche en phases successives du système territorial souhaité » (Martner 1988 : 261).

Cette introduction du document d'ODEPLAN - dont la rédaction a été dirigée par E. Marinovic [voir encadré *supr*a] avec la collaboration d'experts en planification régionale du ministère des Travaux publics, de la CORFO, d'ODEPA et du MINVIU notamment - est en totale cohérence avec les idées prônées par la science régionale, encore méconnue au Chili seulement quelques années auparavant. Elle constitue une première preuve d'une certaine portée du travail de formation mené par les coopérations étasunienne et française, tant théorique que pratique, et en collaboration avec divers organisme étatiques et civils durant l'administration Frei Montalva. Ceci révèle aussi la légitimité dont bénéficient certains des instruments mobilisés par la science régionale. Deux aspects méritent d'être analysés à ce sujet : d'une part le fait qu'il y a eu un processus d'importation des idées et d'instruments et, d'autre part, la présence aussi d'un certain apprentissage institutionnel qui a facilité le processus d'institutionnalisation d'ODEPLAN dans le paysage bureaucratique chilien avec ces instruments là, dont en particulier celui de la planification régionale et urbaine. Concernant ce premier aspect, la thèse de Renaud Payre (2002) a montré comment ces importations étaient réappropriées par le politique pouvant faire penser à un « échec » du savoir, mais que celui-ci était relatif au vu des appropriations dans le terrain qui, à la longue, pouvaient manifester un changement institutionnel sous des nouvelles formes de l'action politique.

En ce qui concerne l'apprentissage institutionnel d'un certain nombre de savoirs mobilisés par cette science régionale, il est intéressant de noter que celui-ci entraîne aussi diverses adaptations et que ces adaptations ne sont pas seulement objectivables au vu d'un changement en termes d'instruments et/ou d'outils, car ils restent les mêmes, ni dans leur contenu ou par

l'établissement de nouveaux objectifs (Hall 1993) mais surtout au regard des fins qui leurs sont associées, des collaborations diverses qui permettront de visualiser la faisabilité à court terme d'une politique de développement régional, telle qui prônée par la science régionale.

Cette stratégie économique portait notamment sur le développement industriel. Elle a dû ainsi établir des indicateurs afin d'analyser la situation industrielle dans les régions (ODEPLAN 1973). Cette analyse impliquait, dans un premier temps, d'établir un diagnostic puis la définition des zones considérées comme prioritaires, selon l'étude des variables explicatives de la concentration industrielle.

Variables explicatives de la concentration industrielle

Trois variables ont été retenues : *l'emploi industriel* et par secteur d'activité industrielle, *la valeur ajoutée* industrielle par province selon le type d'industrie, par série et par secteur d'activité industrielle, et *la distribution de l'emploi industriel* dans chaque province selon le type d'industrie, classifiées par facteur d'emplacement dominant.

Les sources principales de cette étude ont été le IVe Recensement de la Manufacture nationale de 1967 pour lequel ont été considérées les divisions industrielles de la Classification internationale uniforme des Nations Unies[1] (CIU) dans un effort de s'inscrire dans la norme internationale en la matière.

Il est intéressant de noter d'abord que ce travail contient une description préalable des indicateurs utilisés et dont les échantillons ont été choisis de manière aléatoire (donc bien selon les méthodes statistiques standard) ensuite, qu'il établit une analyse de localisation industrielle, une méthodologie développée par la science régionale.

Le premier indicateur, l'*emploi industriel*, a été défini comme «l'occupation moyenne qui correspond à la moyenne de l'occupation existante » (ODEPLAN 1973 : 2) et ceci sur quatre périodes de l'année prises arbitrairement : les mois de février, mars, août et novembre. Dans cette même perspective, l'information utilisée pour établir l'emploi industriel a recours à l'information contenue dans le même recensement mais apparue à deux moments différents de celui-ci : un premier recensement qui contenait l'occupation totale de l'établissement occupé par personne, et les publications finales du recensement qui considéraient seulement les établissements à partir de cinq personnes occupées ou plus. Ceci signifiait que, dans les faits, les statisticiens ont commencé à diversifier leurs sources.

Le deuxième indicateur, *la valeur ajoutée*, « mesurait la présence industrielle en valeur ajoutée dans chaque province, ce qui permettait une première vision des inégalités spatiales industrielles» (ODEPLAN 1973 : 3). Ces données, mises en relations avec celles de l'emploi industriel, ont permis de mesurer la productivité.

Le troisième indicateur, la *distribution de l'emploi industriel par province selon le facteur d'emplacement dominant* était considéré comme utile afin de connaître la distribution d'emplois industriels en chacune des provinces selon leur orientation d'emplacement. Dans cette perspective, « les industries ont été classées selon l'orientation de leur localisation par quelques uns des facteurs d'emplacement dominants»

Trois groupes de provinces : celles ayant une implantation industrielle haute : Santiago (6.41), Tarapacá (5.39), Concepción (5.26) et Valparaíso (4.41) ; les provinces

[1] Qui étaient donc les suivantes : division 31 : produits alimentaires, boissons et tabacs ; division 32 : textiles, vêtements et industries du cuir ; division 33 : industrie du bois et produits du bois (meubles inclus) ; division 34 : fabrication du papier et produits du papier, imprimeries et éditoriales ; division 35 : fabrication de substances chimiques dérivées du pétrole et du charbon, du caoutchouc et du plastique ; division 36 : fabrication des produits minéraux non métalliques exceptés les dérivés du pétrole et du charbon ; division 37 : industries métalliques basiques ; division 38 : fabrication de produits métalliques, machinerie et équipement ; division 39 : autres industries de la manufacture (voir INE, 1970, *IV Censo nacional de Manufacturas. Establecimiento de 5 y mas personas ocupadas clasificadas según la rama de actividad*).

d'implantation industrielle moyenne : Valdivia (3.14), Antofagasta (20.30), Magallanes (2.24), Talca (2.17) et Bío-Bío (2.13) et les provinces ayant une implantation industrielle faible : Osorno (1.95), Llanquihue (1.71), O'higgins (1.49), Maule (1.43), Linares (1.40), Malleco (1.32), Colchague (1.30), Ñuble (1.24), Coquimbo (1.20), Cautín (1.19), Curicó (1.18), Aysén (1.07), Arauco (0.79) Atacama (0.79 et Chiloé (0.49). (ODEPLAN 1973 : 4).

Pour ce faire, les fonctionnaires d'ODEPLAN ont dû construire eux-mêmes les tableaux de l'emploi industriel selon leur classification en rapport avec chaque province.

Une deuxième partie de leur travail a consisté à analyser la concentration industrielle en termes d'emploi industriel. Ils ont utilisé l'indicateur de localisation industrielle de chaque province. Pour ce faire, ils avaient dû quantifier le pourcentage d'habitants de chaque province travaillant dans l'industrie[1].

Ces chiffres (voir encadré ci-dessus) montraient clairement la tendance à la concentration de la localisation industrielle notamment autour de la zone métropolitaine et de Santiago en particulier : « ces résultats, nous amènent à la conclusion que Santiago est, en termes absolus (quantité totale d'emplois industriels) et en termes relatifs (emplois industriels/population de la province), le grand centre industriel du pays » (ODEPLAN 1973 : 11).

Mais ces résultats montraient aussi l'existence d'autres centres où il y avait une concentration avérée : Concepción, Tarapacá et Valparaíso. Ceci justifiait pleinement la mise en place d'une politique régionale ayant pour but l'instauration de pôles de développement[2].

Nous observons aussi que, parmi les provinces ayant un faible taux d'implantation industrielle, figure la province de Maule, ce qui justifiait aussi la politique menée dans cette province avec l'installation d'un des premiers bureaux régionaux de planification.

La logique définie était donc bien celle d'une politique régionale prenant en compte autant les taux de peuplement que l'activité industrielle et les conditions géographiques des territoires. Cette politique aura pour cadre un modèle construit autour des trois grandes macros zones[3], donc bien une vision spatiale du territoire qui avait pu redevenir centrale grâce aux instruments et outils maîtrisé par la science régionale.

[1] Le coefficient moyen de localisation du pays avait été fixé à 3. 84. Ce coefficient avait permis la classification des provinces en trois groupes selon : un indice de localisation haut (pour les provinces ayant un coefficient de localisation supérieur à 3.84), un indice de localisation industrielle moyen (pour les provinces ayant un coefficient de localisation se situant entre 3.84 et 2.00), et un indice de localisation industrielle faible (pour les provinces ayant un coefficient de localisation inférieur à 2.00).

[2] Ce qui rappelle la politique des « Métropoles d'équilibre » menée par la DATAR en France.

[3] Et non quatre zones comme cela avait été proposé par Allende dans les années quarante. Nous verrons plus loin dans ce chapitre que, postérieurement, le CIDU aussi va défendre et essayer de convaincre le régime autoritaire sur la pertinence de quatre zones géographiques-économiques.

Par ailleurs, cette stratégie de développement à long terme essaie de mettre en harmonie les activités économiques souhaitées pour les territoires avec les ressources et les avantages comparatifs de ceux-ci. L'objectif était de créer de nouveaux complexes industriels à partir des centres urbains existants, c'est pourquoi la stratégie de développement à long terme d'ODEPLAN établissait un programme de création de ces ensembles industriels pour les trente années à venir sur des centre urbains connus (tableau 8). Ce programme essayait de donner des objectifs spécifiques à chaque centre urbain, des objectifs en conformité avec ceux établis pour les zones géo-économiques. Ainsi, par exemple, la zone nord devait développer davantage son système portuaire et aéroportuaire et la zone australe celui relatif à l'élevage et à la culture.

Néanmoins, cette programmation ne sera pas mise en place. Nous l'avons vu, les raisons en sont nombreuses. Cette impossibilité de produire un changement en matière de régionalisation est révélateur non pas d'une inadéquation des instruments existants ni des outils dont ils se servent mais des fins qui leur sont associées ; ces instruments mobilisés par la science régionale, devant être appliqués à l'échelle régionale et urbaine, n'étaient pas perçus comme permettant une plus grande emprise du pouvoir central sur les régions. Certes, ils pouvaient renseigner davantage ce pouvoir sur les conditions de vie régionales et, dans ce sens une programmation spécifique[1] pour chaque région a été réalisée, sous la forme des plans de développement pour chacune des onze régions et la zone métropolitaine (Martner 1988 : 282-307). Par ailleurs, au début de l'année 1971, le gouvernement central s'était établi provisoirement à Valparaíso et à Cautín (sud du Chili) pour examiner les principaux problèmes régionaux. Mais, mettre en place une régionalisation du pays, avec des pouvoirs régionaux, aurait pu signifier une perte du pouvoir politique, déjà difficile à maîtriser et à faire valoir par le gouvernement.

[1] Celle-ci était contenue dans le Plan de l'économie nationale à moyen terme pour la période (1971-976), qui établissait un certain nombre d'objectifs pour la période, notamment l'organisation d'un système régional de planification, grâce à la création de nouveaux ORPLANES et de nouveaux organismes de délibération régionale tels que les Conseils régionaux de développement.

Tableau 8.
Complexes industriels programmés pour l'année 2000

Centres	Complexes Industriels	Sous - complexes industriels
ARICA	Électronique Industrie Automotrice	Industrie de produits plastiques
IQUIQUE	Produits de la mer Métallurgie de cuivre Construction navale légère	
ANTOFAGASTA	Matériaux de construction Métallurgie de cuivre	Imprimeries, éditoriales et industries liées. Appareils électroniques non classifiées Fabrication de vêtements
SERENA - COQUIMBO	Produits de la mer Métal-mécanique lourde Automotrice Micromécanique Construction navale lourde	Matériel de transport non spécifié
CALERA	Matériels de construction (sauf bois)	
SAN - FELIPE – LOS ANDES	Automotrice	
VALPARAISO	Produits de la mer Pétrochimie Matériel ferroviaire	
SAN ANTONIO	Produits de la mer Métallurgie du cuivre	
SANTIAGO - RANCAGUA	Appareils électroniques (Rancagua) Métal-mécanique (Rancagua) Machinerie agro-forestière (Rancagua)	
TALCA	À base de bois Machinerie agro-forestière	Bicyclettes
CONCEPCION	Produits de la mer À base de bois Pétrochimie Matériels de construction (sauf bois) Métallurgie-Mécanique lourde Métallurgie-Mécanique	Imprimeries, éditoriales et industries liées. Produits pharmaceutiques Appareils électroniques non classifiées Fabrication de vêtements
LOS ANGELES	Du Lait	
TEMUCO	Viande de bovin Lait Machinerie agro-forestière	
VALDIVIA	À base de bois Construction navale légère Viande de bovin Du Lait et dérivés Électroménager Machinerie agro-forestière Métal-mécanique Matériels de construction (sauf bois)	Fabrication de vêtements Industrie de porcelaines, faïence, poterie Imprimeries, éditoriales et industries liées. Industrie de produits plastiques Meubles métalliques Industrie basique (pas de fer excepté le cuivre)
PUNTA ARENAS	Viande de bovin et ovin Produits de la mer Pétrochimie	Engrais ammoniacaux Fabrication de vêtements

Source : Martner 1988, p. 270-272.

Toutefois, c'est dans ce même contexte que l'équipe de jeunes économistes, qui avait commencé à travailler à ODEPLAN ou dans des organismes et institutions partenaires du bureau, commence à se forger une conscience de groupe, ainsi qu'à s'approprier des instruments et des outils mobilisés par la science régionale. C'est ce groupe de professionnels, appelé par la suite notre « communauté réformatrice », qui aura programmé ce développement régional sans pouvoir l'appliquer. C'est cette communauté réformatrice qui se constituera par la suite en porteuse d'un projet de régionalisation et de décentralisation pour le pays.
Nous retracerons dans la section qui suit la trajectoire de cette communauté à cette période.

SECTION 2. LA COMMUNAUTÉ RÉFORMATRICE ET SON CONTEXTE

1) La naissance de la communauté réformatrice chilienne[1]

L'objet de cette section sera d'analyser la naissance de cette communauté en relation avec son travail avec les instruments et outils de la science régionale.
Ce qui donne à cette communauté un contenu à son entreprise réformatrice, c'est la réappropriation qu'elle fera des savoirs mobilisés par cette science régionale, qui serviront sa cause : celle de la mise en place d'une régionalisation du pays.
Nous avions approché dans un premier temps (Gutiérrez Ruiz, Sibille 2008) cette communauté comme étant une communauté épistémique. Plusieurs éléments nous avaient permis, en effet, de conforter cette perspective et, d'abord, la définition que donne Peter Haas (1990, 2001) de ces communautés.

> Bien qu'une communauté épistémique puisse être formée par des professionnels d'une variété de disciplines, de formations et d'expériences, ils ont en commun : (1) un ensemble partagé de croyances normatives et de principes, qui fournissent un raisonnement à base de valeur pour l'action sociale des membres de la communauté ; (2) ils partagent des croyances causales, qui sont tirées de leur analyse de pratiques ou à l'aide d'un ensemble central de problèmes de leur domaine et qui sert alors de base pour élucider les liens multiples entre des actions de politique possibles et des résultats désirables ; (3) ils ont des notions partagées de validité c'est-à-dire intersubjectifs, des critères intérieurement définis pour peser et valider la connaissance dans le domaine de leur expertise ; (4) une entreprise politique commune, à savoir un ensemble de pratiques communes associées à un ensemble de problèmes auxquels leur compétence professionnelle est destinée, vraisemblablement comme le fruit de la conviction que le bien-être humain sera augmenté en conséquence (Haas 1992 : 3).

Ces communautés réunissent des scientifiques, mais également des experts du privé ou du public, qui s'emploient à « articuler des rapports de cause à effet de problèmes complexes, aidant à identifier l'état de leurs intérêts, encadrant les questions pour le débat collectif,

[1] Cette partie a pu profiter de l'analyse que nous avons menée ensemble avec Bastien Sibille (voir Gutiérrez Ruiz, Sibille 2008).

proposant des politiques spécifiques et identifiant des points saillants pour la négociation » (Haas 1992 : 2). Cette définition permet de faire un lien entre un ou des « savoir (s) » et le désir et la possibilité d'« agir » avec ce (s) savoir (s) sur une demande.

Malgré le fait que P. Haas s'inscrit clairement dans une démarche sensible au caractère « artificiel » des croyances des groupes et qu'il s'intéresse à l'histoire de leur construction[1], il est difficile de voir dans ces communautés d'autres ressources qui participent de l'action et qui animent leurs membres, de part la portée cognitive du terme « épistémique » tout comme des autres relations sociales qui permettent ou non le maintien de ces communautés dans des situations d'influence.

Pour sa part, la notion d'*advocacy coalitions networks* de Paul Sabatier (1999) décrit aussi ces communautés davantage comme des coalitions réunissant des individualités privées ou publiques qui « (1) partagent de croyances normatives et causales et (2) s'engagent dans un degré important d'activité coordonnée durant un certain temps » (1999 : 120). Ainsi, pour P. Sabatier les *advocacy coalitions* regroupent des acteurs qui s'accordent sur le même système de relations causales. Les deux théories accordent donc une part très importante au système des croyances des acteurs. Elles ont permis également de révéler les interactions des acteurs et comment ces interactions se développent dans des contextes institutionnels caractérisés par des situations de compétition ainsi que par un certain nombre d'événements ayant lieu à l'extérieur des sous-systèmes.

Nous voudrions contribuer à discuter ces notions, qui font référence à l'existence de communautés ayant le pouvoir et la volonté d'agir à un moment déterminé, en nous concentrant d'abord sur le processus de leur formation - et donc aussi celui des « croyances » - pour ensuite dégager leur rôle dans la politique de décentralisation au Chili. Nous essayerons d'analyser comment elles composent avec deux éléments constitutifs de leur nature et fonctionnement : un certain nombre de savoirs (instruments et outils) et des réseaux sociaux et politiques qui leur ont permis d'avoir une certaine influence à divers moments sur une politique de régionalisation, puis de décentralisation du pays. Nous verrons que, si cette influence a pu se concrétiser, elle est le fait d'un travail sur le développement d'un certain nombre des capitaux, notamment scolaire et social, qui leur permettront de pouvoir agir sur cette politique, à des moments différents et dans le cadre de régimes politiques différents, en

[1] Les « communautés épistémiques » sont un concept développé par les constructivistes « modérés » des relations internationales concernés par l'entreprise de comprendre comment les acteurs sont associés à la formulation d'idées et les circonstances, les ressources et les mécanismes par lesquels de nouvelles idées ou des doctrines de politique sont développées et se retrouvent dans le processus politique (Haas 2001: 11579).

modifiant à chaque séquence leur projet afin qu'il soit réalisable. Ces différents moments ou « fenêtres d'opportunité » ont entraîné des tensions car, au moment de concrétiser leur projet, les croyances qui animent les acteurs se révèlent moins solides et plus adaptables à la situation.

Nous avons évoqué un processus de formation académique et de professionnalisation au sein des organismes comme l'ILPES et le CIDU, de façon complémentaire à l'action des organismes étatiques : ODEPLAN et les bureaux de planification à l'échelle régionale et sectorielle qui ont permis la mise en pratique des connaissances acquises[1].

Parallèlement aux expériences de ce type, d'autres expériences professionnelles verront aussi le jour concernant la planification régionale et urbaine, résultat plus précisément du travail mené par des Chiliens, fonctionnaires à ODEPLAN ; elles constituent à nos yeux les premières illustrations d'une production intellectuelle et d'expertise de la part de cette communauté, qui pourra se développer grâce aux outils et instruments mobilisés par la science régionale par les biais des missionnaires étasuniens ainsi que du travail avec les coopérants français.

Dans ce cadre, effectivement, le récit qui est donné par les acteurs de cette « belle époque », leur première expérience au sein d'ODEPLAN, prend une dimension presque « mythique » ou tout au moins enchantée qui montre la portée affective aussi de cette expérience. Si ces souvenirs sont exprimés sous ce registre là - « ODEPLAN a été une excellente institution, d'abord parce qu'il y avait une mystique incroyable, ensuite parce qu'elle a été une vraie école pour nous et finalement car il y avait là un pluralisme politique » - c'est parce que c'est à cette période qu'une partie des acteurs ont constitué leur première expérience d'un travail professionnel dans un environnement difficile, en raison de la faiblesse institutionnelle d'ODEPLAN à cette époque ; parce qu'ils ont noué un certain nombre de liens qui ont perduré dans le temps mais surtout parce que c'est une des rares périodes où la communauté, parce qu'en situation de formation et faiblement dotée de ressources, a été unie. Nous verrons que dans tous les autres périodes des tensions apparaissent, d'autant plus quand il s'agit de mettre en œuvre leur projet.

[1] Dans ce sens, et outre les cours donnés par ces organismes, en 1970 le CIDU créa EURE, revue latino-américaine d'Études urbaines et régionales. Elle est éditée à l'initiative de J. Friedmann et W. Stöhr qui avaient conseillé un projet de ce type au gouvernement Frei Montalva pour l'Université du Chili, finalement mis en œuvre par l'Université catholique.

Cette première étape de formation et de professionnalisation de cette communauté s'insère dans un contexte où leurs membres pourront expérimenter l'action de deux gouvernements différents défendant aussi des projets politiques différents : l'un démocrate chrétien, l'autre socialiste. Toutefois, en matière de politique régionale, ces deux gouvernements resteront, nous l'avons vu, très proches sur la question du renforcement de l'État central.

Par ailleurs, même si pour ces deux gouvernements le thème de la participation avait été central et que cette participation à l'échelle régionale incluait aussi celle des travailleurs et des paysans, notamment dans les entreprises, le secteur minier et le secteur agricole (ODEPLAN 1972), celle-ci était resté au stade de la programmation sous le gouvernement Frei Montalva, et avec une portée limitée sous celui d'Allende.

En outre, pendant le gouvernement de Frei Montalva, leur travail, dans un premier temps, est davantage circonscrit à la collecte des données régionales et à leur traitement statistique au niveau central. C'est un processus d'apprentissage d'un certain nombre d'instruments et d'outil liés à la planification régionale. Ils adhèrent à ce moment là, fortement influencés par les coopérants étrangers, à la théorie des « pôles de développement » en augmentant le nombre des régions, passées de six établies par la CORFO à douze. Les conflits se situent à l'extérieur de l'institution ; ils ont lieu notamment avec la CORFO. La portée politique de la planification leur donne aussi l'impression de pouvoir réaliser de réels changements car ils pouvaient « programmer l'activité économique »[1] et donc influer dans les manières de produire ce développement économique régional.

Cependant, la planification étant aussi un projet politique, elle pouvait en tant que tel être l'objet de réappropriations différenciées.

Ainsi, par exemple, le thème de la participation, qui avait été mis en récit pas le PDC et le PSCh et avait pu être travaillé indirectement par la science régionale en tant que l'inclusion des secteurs marginaux des grandes villes, devient sous les gouvernements de Frei Montalva et d'Allende une inclusion économique par un projet d'amélioration de la production nationale et donc du PIB et du PGB. C'est ainsi qu'a été élaboré le premier schéma directeur du Chili, la stratégie de développement économique régionale, qui devait être adopté fin 1973,

[1] Cette programmation de l'activité économique régionale avait était possible grâce aux travaux sur le terrain réalisés à ODEPLAN pendant le gouvernement démocrate chrétien, notamment ceux relatifs à l'harmonisation des comptes nationaux, nécessaires pour les études macroéconomiques et qui permettaient de faire des projections. Ils ont permis de faire de la programmation à long terme et des études à caractère transversal basés sur des sondages - en utilisant des données statistiques qui ont permis la mise en place des premiers sondages - et enquêtes relatifs aux comportements d'achat des Chiliens, faisant le lien entre revenu et consommation et en ayant pour base la réalisation de sondages plus larges sur la consommation auprès des foyers. Ces deux types de programmation avaient eu besoin du développement de l'outil statistique, outil rendu fiable par le travail effectué par ODEPLAN, en collaboration avec des organismes sectoriels et l'INE, et par la coopération française.

et dont quelques uns des éléments se trouvaient dans le rapport de 1972, éléments que nous avons analysés dans cette section. Mais il est aussi réapproprié en termes de clientèle politique.

Ce sont ces deux conditionnements, politique et pratique, ce dernier entendu comme l'accumulation d'un certain nombre de projets, d'instruments et d'outils en relation avec la science régionale, qui établiront les conditions d'une possible émergence d'une communauté réformatrice chilienne autour de la thématique régionale, même si cette dernière avait pu rester limitée. Cette émergence est aussi possible par une certaine émancipation vis-à-vis des coopérants étrangers.

Une des premières réalisations, qui naît de ce travail conjoint entre les coopérants étrangers et les jeunes professionnels chiliens, a été INDUPOL. Ce projet, qui faisait référence aux processus d'industrialisation, d'urbanisation et de polarisation, trouve sa source théorique dans le concept de pôle de croissance perousien, présenté en 1972, lors du premier séminaire sur « la planification urbaine et régionale en Amérique latine»[1], organisé par ILPES-CEPAL et l'Institut latino américain de recherches sociales (ILDIS), organe dépendant de la fondation Friedrich Ebert[2]. Cette proposition-idée présentée par Sergio Boisier, qui avait travaillé à ODEPLAN jusqu'en 1969 en collaboration avec J. Friedmann et W. Stöhr en particulier et séjournait à l'époque au Brésil pour les Nations Unies, cherchait à unifier les théories sur l'industrialisation, l'urbanisation et la polarisation pour en faire une stratégie dont la structure cherchait à programmer le développement local[3].

Cette stratégie de développement mettait en exergue les interprétations partielles du concept de Pôle de développement (focalisées sur les aspects fonctionnel ou géographique).

> **Sergio Boisier** fait des études d'ingénieur commercial à la Faculté d'Économie de l'Université du Chili, puis se spécialise en économie à l'École d'Études économiques pour gradués (Escolatina). Il travaille d'abord à l'Université de Temuco, puis à celle de Valparaiso. Ensuite,il fait un *master of arts* à l'Université de Pennsylvanie en planification régionale. À son retour, il intègre ODEPLAN puis la quitte pour obtenir un diplôme au Centre d'Études des Programmes économiques (CEPE) à Paris. Il travaille entre 1971 et 2001 au bureau des Nations Unies au Brésil, au PNUD en Argentine, à ODEPLAN, au CIDU, à l'Université du Chili et à l'ILPES-CEPAL, où il devient fonctionnaire international

[1] Il a eu lieu à Viña del Mar entre les 17 et 22 avril 1972, donc pas à Santiago, ce qui constituait à l'époque un choix qui démontrait leur engagement sur la nécessité de régionalisation du pays.

[2] Nous reviendrons sur le rôle de cette Fondation au Chili dans la troisième partie de notre thèse.

[3] La programmatique était la suivante : 1. Identification des activités industrielles, 2. Identification du système urbain, 3. Identification des « processus susceptibles d'être délocalisés, 4. Analyse et évaluation des avantages comparatifs des composantes urbaines, 5. Attribution des processus industriels et éléments urbains, 6. Sélection des actions pouvant provoquer des procédures systématisées, 7. Sélection d'actions pouvant provoquer des procédures d'internalisation, 8. Programmation physique et financière, 9. Contrôle et évaluation de la stratégie (Boisier, s/d).

en 1980. Il participe aussi activement dans l'ASOCHIPLAN, le *Groupe des 24* et dans la génération du Projet alternatif.
Il a été militant du Parti démocrate chrétien de 1958 à1992.
Actuellement il fait du consulting.

INDUPOL partait, en effet, du principe qu'un centre de croissance est un centre urbain qui contient un ou plusieurs pôles de croissance et remplit, en outre, quelques conditions[1] lui permettant de sauvegarder dans son système spatial les effets de la polarisation. Ces « conditions » impliquaient que le développement urbain était perçu comme un processus qui se devait d'être inclusif, à grande échelle et planifié.

La stratégie d'INDUPOL se voulait une appropriation des connaissances mobilisées par la science régionale au Chili et dont ces jeunes professionnels allaient devenir non seulement les médiateurs mais aussi les nouveaux promoteurs. Ainsi, cette stratégie se voulait être une approche qui aurait pu remplacer l'approche *ponctuelle*, utilisée dans les exercices de stratégies de localisation de la science régionale, à savoir celles qui intégraient à la fois la dimension fonctionnelle (une entreprise avec des caractéristiques de pôle) et la dimension spatiale (une ville avec également des caractéristiques de pôle) pour une approche basée sur le concept de *matrice d'activités* sur une grille ou système des villes. Cette proposition était complémentaire à celle de villes satellites industrielles (Friedmann, Mann 1966), que nous avons visité dans la première partie de cette thèse, et assez proche également des propositions méthodologiques élaborées par Walter Isard[2], notamment celle relative aux « canaux de synthèse », qu'il définissait comme « cet outil ou cette technique qui se rapporterait soit à un aspect particulier de l'ensemble des régions, soit à la région considérée comme un ensemble, soit aux deux » (Isard 1972 tome 2 : 89). Par ailleurs, nous pouvons visualiser aussi les notions de multiplicateurs de développement (régionaux dans le cas précis), de quotient de localisation (pour déterminer une courbe de localisation qui correspond à une représentation

[1] Pour S. Boisier, ces conditions étaient : 1) la possession d'industries dominantes et dynamiques de taille moyenne ou grande, dont la croissance du produit était plus accélérée que celle de la moyenne sectorielle, avec un haut degré d'interdépendance technique et économique ; 2) une taille démographique importante ; 3) une structure économique du sous-système spatial défini autour du centre ayant un degré acceptable d'interdépendance interne (relations entre les facteurs de production et le produit) avec un nombre important de petites et moyennes entreprises pouvant offrir des services aux grandes entreprises ; 4) le système économique-spatial du centre de croissance devait montrer une propension marginale relativement basse à la consommation de produits importés afin de minimiser les effets de fuite et, dans le cas contraire, procéder au blocage du du système ; 5) être bien situé dans les réseaux nationaux et internationaux des centres de croissance pour le rendre plus perméable à la réception d'innovations facilitatrices dans leur transmission et diffusion ; 6) l'existence, autour du centre de croissance, d'un système urbain clairement structuré vis-à-vis du centre, afin d'éviter l'apparition de foyers (*enclaves*) ; 7) une structure sociale imprégnée des valeurs modernes, favorable à l'innovation.

[2] Et dont une partie de la méthode de localisation industrielle avait été utilisée par ODEPLAN pour leur exercice de programmation stratégique à long terme.

de la concentration géographique de l'industrie) et d'analyse des flux physiques et monétaires propres à la comptabilité sociale régionale et donc aux méthodes prônées par J. Friedmann.

Cependant, cette stratégie, qui est donc un premier travail propre à la communauté réformatrice chilienne, ne se traduira pas en action. Ceci est la conséquence des limites du « possible » en matière régionale instauré sous le gouvernement Allende. En effet, la régionalisation créée par ODEPLAN, sur la base de onze régions, a été maintenue. Même s'il y eut un projet de création de trois macro-régions, la planification continuera à être effectuée sur une base régionale. Par ailleurs, le projet de créer de nouvelles structures de coordination et de participation régionales ne pourra pas être institutionnalisé.

Néanmoins, et même si la régionalisation, telle que « programmée » n'a pas lieu, ce travail de planification a eu des effets sur la constitution de la communauté réformatrice porteuse d'un projet régional pour le pays, lui permettant de s'armer d'un certain nombre d'outils pour, par la suite, devenir elle-même promotrice non seulement d'un projet de régionalisation mais plus largement d'une science régionale.

Il faut rappeler à ce stade qu'un certain nombre des membres d'ODEPLAN devra quitter l'institution après le changement de gouvernement[1]. Cette situation provoquera aussi, comme nous le verrons, des interprétations différenciées sur le projet régional en lien aussi avec leurs nouvelles appartenances institutionnelles.

2) Collaborations institutionnelles, relations personnelles

Le travail conjoint entre missionnaires étasuniens, coopérants français et jeunes professionnels chiliens a permis la naissance d'une discipline dans sa double acception : non seulement en tant que discipline d'enseignement et de recherche mais aussi dans le façonnement d'un « comportement », une façon d'être face au monde (Massardier 1996 : 22), qui va caractériser notre communauté réformatrice. Cette communauté naissante a dû œuvrer en coordination avec les différents organismes qui travaillaient autour de l'instrument de la science régionale, la planification. En effet, pour ce faire, la planification nécessite le concours coordonné d'un certain nombre d'organismes et institutions. Ceux-ci ne se limitaient pas, comme nous l'avons vu, aux organismes étatiques mais comprenaient aussi des organismes civils. Tous deux ont travaillé en collaboration dans l'objectif de connaître et adapter les outils nécessaires pour mettre en place une planification régionale au Chili. Mais, dans certains cas, ces relations institutionnelles ont produit l'établissement de relations

[1] Voir la première section du chapitre 4.

personnelles entre les membres de ces institutions ; dans d'autres cas, ce sont des relations personnelles qui ont déclenché des collaborations institutionnelles.

Cette approche est pertinente dans notre cas d'étude car, analysant notre communauté réformatrice dans la durée, nous avons observé que ses contours ont évolué dans le temps, que des nouveaux membres l'ont intégrée, que d'autres l'ont quittée et que, selon les contextes, la communauté s'est resserrée sur elle-même ou a permis l'entrée de nouveaux membres. Par ailleurs, cette évolution est en lien direct avec l'évolution institutionnelle.

Dans ce sens, nous considérons les institutions comme « des processus permanents de consolidation » (Didier *et al.* 2009 : 128) et, dans cette perspective, le concept d'institution nous l'attachons autant à celui des construits sociaux, et donc à des modèles de comportements normalisés, qu'à celui qui essaie de comprendre aussi les interactions des membres de l'institution (Mayntz et Sharpf 2001 : 96). Cette dernière approche nous permet d'analyser les institutions comme des organismes avant tout *vivants*, où des enjeux de répartition et d'exercice du pouvoir existent tout comme ceux relatifs aux rapports d'autorité et de dépendance. Sous cet angle d'approche, il faut entendre que les membres, les acteurs des institutions, mobilisent des ressources distantes parmi lesquelles, outre leurs compétences, il y a leurs ressources relationnelles.

Afin d'analyser ce processus relationnel, qui participe de la construction d'une définition commune - même si elle n'est pas dépourvue de tensions[1] - de la réalité sociale (Berger et Luckmann 1996), nous ferons appel aux effets d'*encastrement* et de *découplage*, c'est-à-dire de dépendance ou d'autonomie des organisations vis-à-vis des réseaux sociaux de leurs membres (Grossetti, Bès 2001). Dans cette perspective, il s'agit de montrer le rôle prépondérant des acteurs dans les dynamiques organisationnelles[2] et non pas d'un encastrement perçu comme se rapportant à une certaine emprise institutionnelle (Desage, Sibille 2009). En effet, les travaux qui ont resserré leur focale sur les relations personnelles établies par les membres d'organisations permettent, dans un premier temps, d'employer un certain nombre d'outils pour analyser l'autonomie des acteurs puis l'éventuelle capacité d'émancipation des organisations vis-à-vis des réseaux sociaux de leurs membres.

Notre observation du processus de régionalisation et de décentralisation du Chili, sur une période de trente ans, nous permet d'agrandir notre focale afin de considérer simultanément

[1] Nous reviendrons sur ces tensions notamment dans les chapitres 4, 5 et 6 de cette thèse.
[2] Nous allons essayer de démontrer que cette dynamique organisationnelle peut aussi être transposée au cadre institutionnel.

les relations de collaboration et de concurrence entre les organisations travaillant sur la planification régionale au Chili comme celles de quelques-uns de leurs membres, qui formeront par la suite la communauté réformatrice, permettant ainsi d'avoir une approche élargie sur ces processus.
Par ce biais, nous montrerons le rôle joué par les relations personnelles dans la mise en contact des organisations et, une fois les collaborations entamées, nous pourrons observer, dans le chapitre 4, un processus de *découplage* qui permettra aux organisations de s'émanciper, au moins temporellement, des relations entretenues entre les acteurs.

Des auteurs spécialistes dans l'analyse des réseaux sociaux - en France, nous pensons en particulier à Emmanuel Lazega (1992, 1998, 2001), dont les travaux ont porté sur l'analyse de réseaux des avocats d'affaires - ont montré les relations de collaboration et/ou de concurrence qui peuvent exister entre des professionnels et les organisations dont ils sont membres par l'analyse de leur relations personnelles. Ces relations personnelles peuvent ainsi restructurer ou modifier leur environnement. E. Lazega a étudié un important cabinet d'avocats d'affaires aux États-Unis. Ce travail présente l'intérêt d'analyser une organisation de type collégial, et non strictement bureaucratique[1]. Grâce à l'analyse du réseau des relations informelles au sein de la firme, E. Lazega met en évidence le fait que la complexité des tâches, leur caractère non routinier, le caractère imprévisible de la demande des clients fait que les formes de la coopération sont difficilement standardisables et que le modèle bureaucratique a peu de place dans ce genre de situation. Il s'agit donc globalement, malgré les différences de statut[2], d'une coopération entre pairs. C'est dans ce contexte, nous le croyons, qu'une analyse par les réseaux sociaux peut être pertinent à l'analyse de l'action de la communauté réformatrice au Chili car celle-ci devra agir dans différents contextes l'empêchant d'avoir un mode de fonctionnement routinier.

En ce qui nous concerne, nous nous focaliserons d'abord sur les relations entre les individus de notre communauté réformatrice avec l'établissement d'une matrice relationnelle

[1] Au moment de l'enquête cette organisation regroupe 71 avocats d'affaires dont 36 ont le statut de « partenaires » (c'est-à-dire de copropriétaires de la firme), et 35 celui d' « associés » (c'est-à-dire de salariés mais qui ont vocation à devenir actionnaires s'ils sont cooptés). Ils sont répartis dans trois cabinets situés à Boston, Hartford et Providence. Les deux grands domaines de spécialisation sont le contentieux et le conseil aux entreprises.
[2] Il y a ceux qui trouvent les nouveaux clients et les suivent (*finders*), ceux qui suivent la clientèle stable et gèrent également l'entreprise (*minders*) et les juniors et associés qui font le travail proprement dit (*grinders*)

(individus/individus)[1] ce qui nous permettra de visualiser l'existence de ces relations personnelles qui s'étalent sur différents domaines de la vie sociale des individus ; il s'agit des relations professionnelles, mais également partisanes et amicales[2]. La considération de cette variable relationnelle nous permettra de mieux comprendre le pourquoi de la durée de l'action de cette communauté réformatrice sur pratiquement trente ans. Mais cette action réformatrice se développe aussi dans un cadre institutionnel, par des organismes qui ont intégrés les membres de notre communauté. En ce sens, et pour mieux analyser aussi cette dimension institutionnelle, nous avons élaboré des matrices duales, afin d'établir les interactions entre individus et organisations. En tant que dualité, nous chercherons à identifier des attributs doubles aux acteurs : leur attribut personnel plus celui de l'organisation à laquelle ils sont liés.

3) Les relations personnelles : une autre dimension dans le processus d'institutionnalisation de la régionalisation au Chili

Nous avons vu que pour intégrer ODEPLAN, F. Wellhoff a été « aidé » par P. Godoy. Une fois dans cette institution, il a été amené à collaborer avec le MINVIU, le ministère de Finances (Hacienda) et la CORFO, qui était l'un des principaux interlocuteurs d'ODEPLAN à l'époque, vu son rôle dans la planification sectorielle industrielle. Par ailleurs, F. Wellhoff a travaillé aussi indirectement avec la CEPAL, car il a participé à des réunions thématiques qui portaient à l'époque, nous l'avons vu, prioritairement sur les thèmes relatifs au développement.

> Il y avait des experts qui étaient à ODEPLAN et qui venaient d'autres pays latino-américains et donc qui m'amenaient aux réunions de la CEPAL. Notamment tout ce qui était milieu brésilien. Le Chili était alors une terre d'asile pour les réfugiés brésiliens. Santiago était une plaque tournante pour la CEPAL à l'époque[3].

C'est ainsi pour des raisons professionnelles et personnelles qu'il a établi des relations avec la CEPAL. ODEPLAN collaborait avec la CEPAL (et notamment avec l'ILPES) concernant les techniques de planification nationale, en se focalisait en effet sur l'élaboration d'études et la formation des professionnels.

ODEPLAN a collaboré aussi pendant cette période avec le CIDU et le CEPLAN (Centre de Planification nationale), organisme créé en 1967-1968, et conçu comme un centre interdisciplinaire appartenant à l'Université catholique. Il aura des rapports de collaboration avec ODEPLAN à partir de 1970. Ces collaborations s'établiront également, nous l'avons vu

[1] Voir chapitre méthodologique.
[2] Voir section méthodologique et annexe n°3.
[3] Entretien avec François Wellhoff (entr. cit.). On se souvient du cas de Paulo Freire (évoqué dans notre chapitre 2), qui se trouvait au Chili en tant qu'exilé brésilien.

lors de la première partie de cette recherche, avec d'autres organismes étatiques parmi lesquels les plus importants ont été la CORFO, l'INE, l'ODEPA, le MINVIU, le ministère des Finances (Hacienda) et l'Université du Chili.

Bien que certaines relations institutionnelles se situent à l'origine de l'activité d'ODEPLAN, nous pensons en particulier aux rapports que cette institution a entretenus avec la CORFO et avec l'Université du Chili[1], d'autres relations vont se construire au fil des actions entreprises par ODEPLAN, en accord donc avec des besoins nouveaux de l'institution concernant la planification et l'utilisation de l'outils statistique. Il en est ainsi de ses collaborations avec l'INE, par le biais de l'ORPLAN de Maule notamment, mais aussi de l'ODEPA (dépendant du SAG).

Ces dernières collaborations, selon les témoignages que nous avons pu collecter auprès des acteurs du processus et des informations de la documentation d'ODEPLAN de cette époque, auraient surgi de l'initiative individuelle de certains acteurs travaillant dans ces structures qui auraient compris l'intérêt d'une telle collaboration.

En effet, au regard de nouvelles missions générées par la création des ORPLANES, qui vont chercher à être plus que de simples projets pilotes pour devenir des instances de génération des plans régionaux - ce qui n'aboutira pas - le besoin de données statistiques fiables devient une évidence pour des statisticiens français. C'est ainsi que J. Boulogne, à ODEPA, et P. Michaud, à l'INE, faciliteront les relations de collaboration entre les deux organismes. Par ailleurs, une fois sur place J. Boulogne fait la connaissance de F. Ceballos, le responsable de l'ORPLAN de Maule, avec qui il nouera une relation d'amitié.

Cet exemple nous montre[2] la complexité des relations institutionnelles[3], car celles-ci sont autant le fruit des rapports entre les organisations, suivant des objectifs prédéfinis, que des relations personnelles qui, souvent, par leur informalité et leur caractère plus ou moins confidentiel, restent difficiles à saisir et à étudier.

C'est dans ce cadre que l'analyse des réseaux sociaux peut être une technique utile pour montrer cette interdépendance relationnelle, mieux identifier tant les relations personnelles que les collaborations institutionnelles dans leur lecture duale et le fait qu'elles s'auto-entretiennent. Le sociogramme ci-dessous (graphe 3) sur les relations entre l'INE et

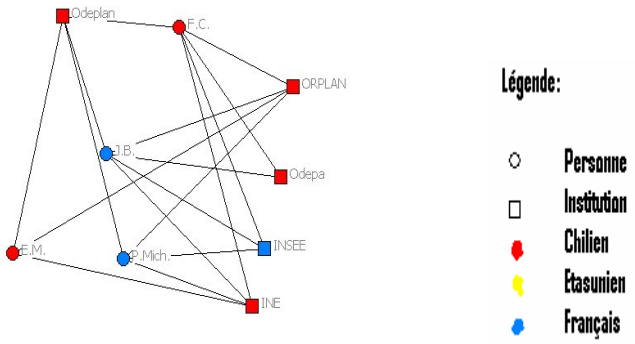
[1] Notamment par des études qui étaient demandées à cette dernière.
[2] Dans le chapitre suivant, nous verrons ceci en détail.
[3] Nous parlerons de relations institutionnelles car il s'agit des relations instituées dans le temps et qui donneront lieu à une matrice de fonctionnement qui se construira autant comme un processus que d'une manière durable dans la manière de produire des organisations impliquées.

J. Boulogne (JB dans le graphe) nous éclaire sur d'autres relations de celui-ci tant au niveau personnel qu'au niveau organisationnel. En effet, ses relations personnelles (en cercles) et ses relations organisationnelles (en carrés) tendent à se confondre tellement elles sont liées. Il a ainsi travaillé à ODEPA, mais ce travail l'a mis en relation avec d'autres organismes, eux aussi impliqués dans les tâches de planification et d'élaboration statistique, l'ORPLAN (Maule), ODEPLAN, l'INE et l'INSEE.

En ce qui concerne ses relations personnelles, certaines s'expliquent par ces relations institutionnelles. Il en est ainsi de ses relations avec E. Marinovic, en charge du département de Stratégie et Politiques de développement régional et de ses relations avec F. Ceballos. Cette dernière relation va s'émanciper des collaborations organisationnelles pour devenir une relation amicale[1] (Bidart 1997).

D'autres collaborations institutionnelles s'expliquent par ses relations personnelles, c'est le cas de sa relation avec P. Michaud, qui a permis la collaboration entre ODEPA et l'INE[2].

Graphe 3.
Relations entre l'INE et J. B



D'autres exemples de relations organisationnelles, conduisant à l'établissement de relations personnelles qui deviendront amicales, sont fournis par l'expérience de M. Marié au Chili. Sa position lui permet d'être un lien entre la Fondation Ford et la Promotion populaire. Puis, son travail à la Promotion populaire le lie dans une relation d'abord professionnelle puis amicale avec S. Ossa Pretot, directeur de la Promotion populaire, « avec qui on allait prendre des

[1] Pour voir notre « typologie » relationnelle voir chapitre méthodologique *supra*.
[2] Voir première partie de cette thèse.

bains à la piscine, on se tutoyait, on été très copains »[1]. Par ces relations amicales, il peut aussi travailler avec P. Freire, qu'il embauche comme collaborateur dans son travail à la Promotion populaire. Ce travail lui permet aussi de nouer un certain nombre de relations amicales avec les jeunes qu'il avait la charge de former, comme Oscar Guillermo Garretón, qui sera par la suite l'un des fondateurs du MAPU et notamment dirigeant d'un des deux courants de cette formation, le MAPU-Garretón[2].

C'est dans le cadre de cette coopération qu'il fait aussi la connaissance[3] de P. Madinier, pour se lier d'amitié avec lui durant les années où ils ont été tous deux au Chili puis en conservant leur relation en France[4].

Pour sa part, Philippe Pommier, qui remplace, au courant de l'année 1967, J. Houot au sein du département de planification industrielle à la CORFO, hérite des relations de collaboration institutionnelle de celui-là notamment avec ODEPLAN, mais également de ses relations personnelles avec cette institution. Il a fait la connaissance ainsi de P. Madinier, E. Troncoso et P. Jaramillo, mais il a aussi noué de nouvelles relations, notamment avec Alejandro Foxley, membre de la communauté réformatrice et jeune économiste, qui était d'abord à la CORFO et est entré à ODEPLAN par la suite.

> **Alejandro Foxley** fait ses études à l'Université catholique de Valparaíso, puis prépare un doctorat en économie à l'Université de Wisconsin.
> Militant démocrate chrétien, il travaille à son retour des États-Unis à la CORFO, ODEPLAN et CIEPLAN.
> Il dirige les travaux relatifs au Programme économique de la Concertation en 1989. Puis il est désigné, en 1990, ministre des Finances, poste où il reste jusqu'en 1994. Il a travaillé aussi comme *gouverneur* à la Banque mondiale et à la Banque Interaméricaine de Développement. Il est, entre 2006 et 2008, ministre des Affaires étrangères.

Ces relations personnelles permettent l'établissement d'un certain nombre de solidarités, qui s'exprimeront au moment du putsch, mais permettront aussi d'établir un référent en matière de coopération étrangère au Chili. C'est l'un des facteurs qui explique que les Chiliens, en 1990, ont fait appel à la France au sujet d'un projet relatif à la décentralisation du pays en sollicitant l'envoi des personnes dont ils avaient fait la connaissance à cette époque. C'est le

[1] Entretien avec Michel Marié (entr. cit.)

[2] Le MAPU qui se séparera du Parti Démocrate chrétien, en raison de son évaluation critique de la gestion du gouvernement de celui-ci, notamment en matière agraire, réforme agraire qui avait été considérée comme insuffisante, et une politique de participation populaire somme toute peu participative. En effet, ce groupe adoptera une lecture marxiste de la réalité sociale et économique du Chili, qui le conduira à soutenir une position plus radicale vis-à-vis des changements souhaités pour le pays, en prônant une réforme agraire pour tout le territoire et des moyens de participation populaire avec la mise en place des systèmes de cogestion d'entreprises et des assemblées populaires. Cette position amènera à soutenir le gouvernement d'Allende.

[3] Même s'il avait entendu parler de lui par le sociologue rural, Placide Rambaud, ami en commun des deux hommes.

[4] Entretien téléphonique avec Michel Marié, 13 novembre 2009.

cas de F. Wellhoff, qui retournera au Chili dans le cadre de la coopération avec ce pays en 1992[1].

Dans le même sens, P. Pommier était accompagné de sa femme, Paulette Pommier, économiste et sociologue qui profite de son séjour pour travailler à l'Organisation internationale du travail (OIT), dont le siège se trouve à côté de celui de la CEPAL au quartier de Vitacura, à Santiago. Elle reviendra plusieurs fois au Chili en tant qu'expert de la DATAR durant la décennie 1990[2].

> **Paulette Pommier** est économiste, titulaire d'un diplôme d'études supérieures en Sciences économiques (DESS) et d'une licence de Lettres (Sociologie) de l'Université de Toulouse.
> Son expérience professionnelle s'est principalement déroulée dans le champ des politiques publiques. Recrutée en 1964 au Bureau d'Information et de Prévision économique (BIPE) pour élaborer une méthode de prévision régionale des salaires et de l'emploi, sa carrière s'est ensuite déroulée au sein de l'administration française ou auprès d'organisations internationales en Amérique latine.
> Dans l'administration française, elle a occupé différents postes au ministère du Travail (Délégation à l'Emploi) se consacrant principalement aux questions de décentralisation et d'appui aux initiales locales. Cette expérience a été suivie de 15 années passées à la DATAR.
> À l'étranger, elle a participé, de 1967 à 1970, au démarrage du Programme pour l'emploi pour l'Amérique latine et les Caraïbes (PREALC) du Bureau international du Travail (BIT) dont le siège se situe à Santiago du Chili.
> Entre 1990 et 1995 elle est partie à trois reprises pour des missions courtes au Chili.

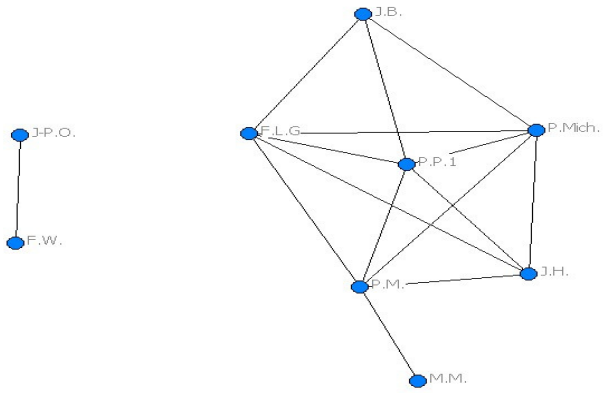
Ces trajectoires conduiront les acteurs à nourrir des filiations multiples ce qui a facilité leur mise en contact. Ceci explique le fait que les acteurs se connaissent entre eux et ont donc tendance à solliciter mutuellement leur collaboration. Le noyau relationnel tend ainsi à se concentrer autour des personnes travaillant à ODEPLAN et à la CORFO, comme nous le montre le sociogramme ci-dessous (graphe 4).

Cela explique que des coopérants comme M. Marié - M.M dans le graphe - auront tendance à se trouver dans une situation périphérique, tout comme F. Wellhoff (F.W). Le premier est lié au réseau grâce à sa relation avec P. Madinier. Wellhoff, quant à lui, est marginalisé dans cette séquence. D'une part, il arrive en 1971, donc plus tardivement que les autres coopérants et au moment où P. Madinier ne se trouvait plus à ODEPLAN. D'autre part, il ne participe pas aux réunions à l'ambassade de France. En revanche, il a noué des relations avec J.-P. Oppenheim, car ils étaient tous deux proches de la gauche chilienne et militants de la gauche française (voir encadrés de ces acteurs) et en marge des réseaux de la coopération ;

[1] Voir troisième partie de cette thèse.
[2] *Idem.*

néanmoins, il établit des relations de collaboration avec un certain nombre de Chiliens (graphe 6).

Graphe 4.
Réseau des relations entre les coopérants français (1964-1973)

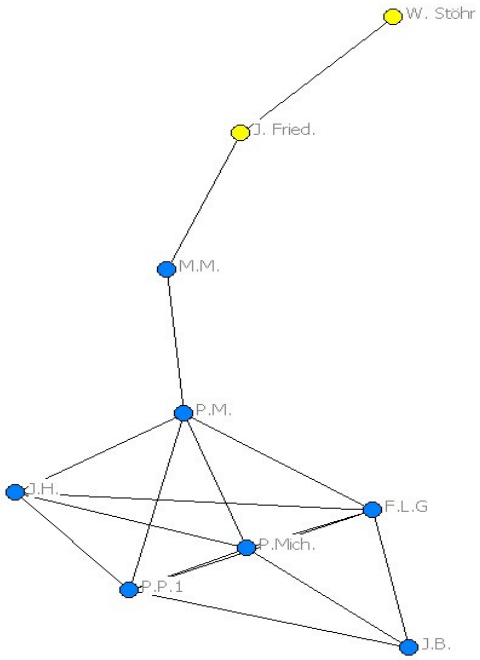


Autant les relations entre les Français sont claires et denses, au moins dans la première « clique »[1], autant celles avec les Étasuniens sont pratiquement inexistantes (voir graphe 5). En effet, le seul à avoir eu des contacts avec les coopérants Étasuniens est M. Marié, qui a travaillé pour la Fondation Ford[2]. Cela peut s'expliquer par un climat de concurrence plus que de coopération entre les services diplomatiques des deux pays, mais aussi par le fait que les collaborations entre services et institutions s'établissaient aussi souvent entre des personnes qui se connaissaient déjà.

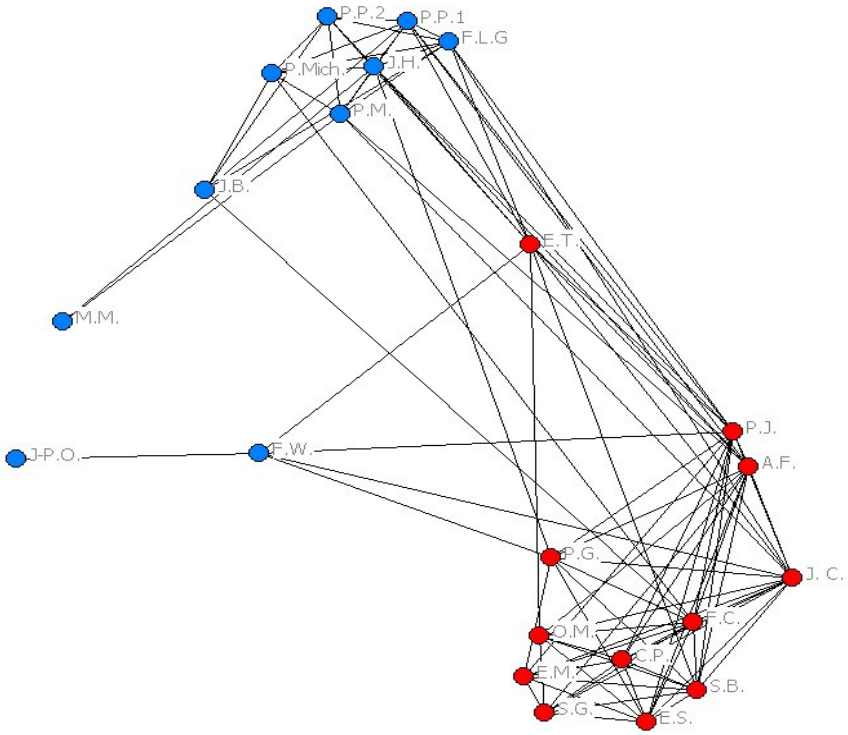
Ces relations personnelles peuvent aussi être visualisées entre les coopérants français et les fonctionnaires chiliens (graphe 6). Une observation des éléments principaux du sociogramme révèle le rôle pivot de certains acteurs : c'est le cas ici d'E. Troncoso, de F. Wellhoff et de P. Jaramillo, au centre du graphe. Ayant travaillé à ODEPLAN, puis à la CORFO et finalement à l'OIT, E. Troncoso constitue bien un acteur très mobile, ce qui lui a permis de rencontrer, lors de son action dans différents organismes, des coopérants français, voire de positionner ces coopérants français dans les organisations dans lesquelles il va lui-même se situer ; ce fut le cas de J. Houot, qu'il va placer à la CORFO, et de Paulette Pommier pour l'OIT.

[1] Terme utilisé dans l'ARS pour identifier des sous-groupes.
[2] Ce sociogramme, à la différence des autres de la série, embrasse une période plus réduite (1964-1970), car les coopérants Étasuniens vont quitter le Chili durant l'année 1969.

Graphe 5.
Réseau des relations entre les coopérants français et étasuniens (1964-1970)



Graphe 6.
Réseaux des relations entre les coopérants français et les coopérants chiliens (1964-1973)



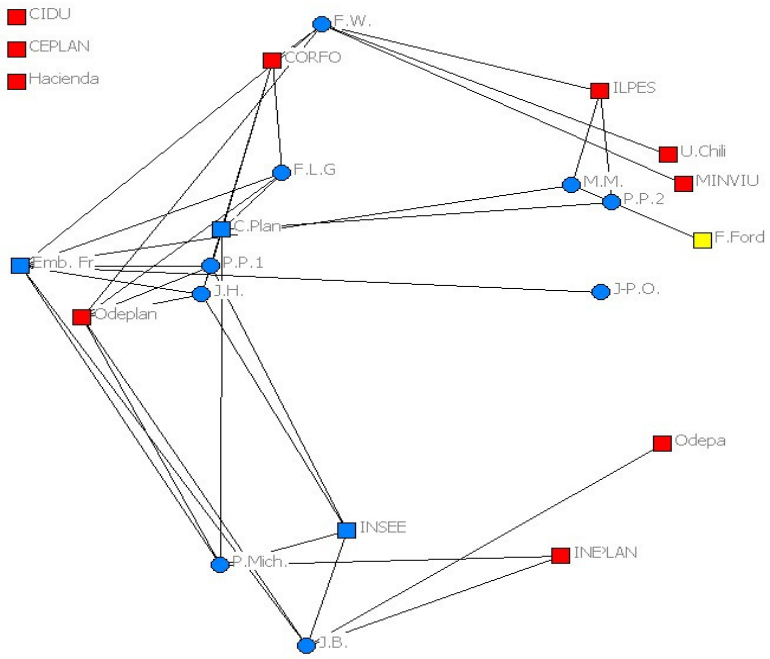
Ces relations sont ainsi en rapport étroit avec la trajectoire professionnelle des acteurs. Elles ont tendance à se concentrer autour de deux organismes : la CORFO et ODEPLAN (graphes 9). Les graphes 7 et 8 nous montrent à ce propos que les coopérants français ont

investi les organismes administratifs d'État, notamment la CORFO et ODEPLAN, tandis que les coopérants étasuniens ont investi surtout des organismes civils à vocation savante, comme le CIDU et l'ILPES. Ainsi, dans le graphe 7, des organismes comme le CIDU et CEPLAN[1] se trouvent dans une position marginale tandis que, dans le graphe 8, ils sont intégrés dans le réseau, dans le même espace partagé par la coopération étasunienne.

La position du ministère des Finances (Hacienda) est aussi marginale dans le premier graphe, et intégrée dans le deuxième, parce que, dans le graphe 8, nous avons également inclus les acteurs chiliens qui auront une relation plus soutenue avec cet organisme ; celui-ci tenait un rôle dans la construction du plan global d'ODEPLAN, notamment concernant le financement des objectifs du plan (investissements et dépenses du secteur public).

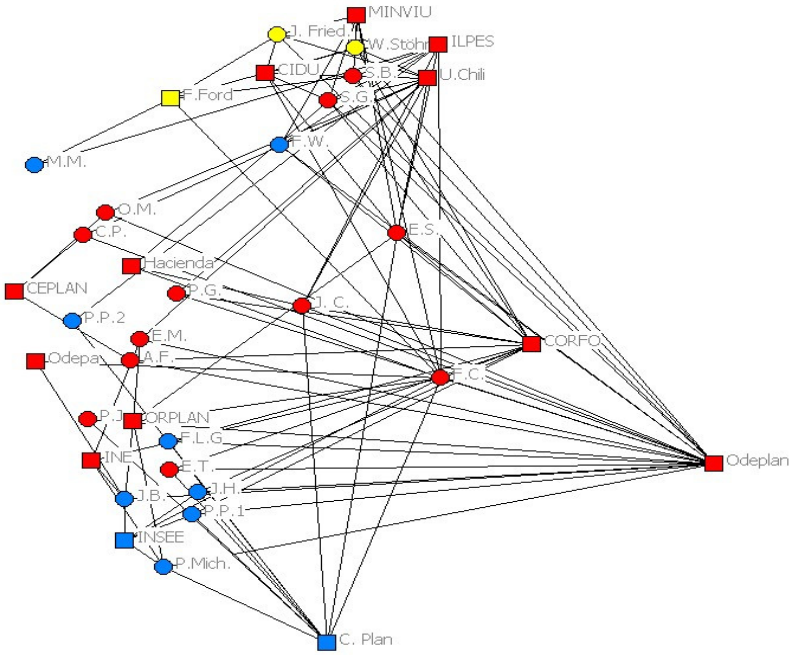
Finalement, ce que nous montrent ces graphes, c'est que les relations ont tendance à se concentrer autour de deux organismes : la CORFO et ODEPLAN (graphes 9). Cette situation n'est pas anodine, car de ces deux organismes centraux émergera la communauté réformatrice chilienne.

Graphe 7.
Réseau des relations entre les individus français et les organisations (1964-1973)



[1] Nous reviendrons plus en détail sur cet organisme dans le chapitre 4. Disons pour l'instant que cet organisme collaborera avec ODEPLAN dès 1968 et qu'il dépendait, comme le CIDU, de l'Université catholique de Santiago du Chili.

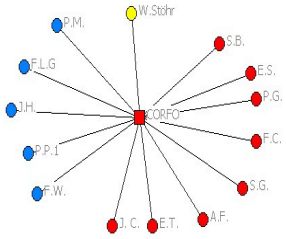
Graphe 8.
Réseau relations entre les individus français, chiliens et étasuniens et les organisations (1964-1973)

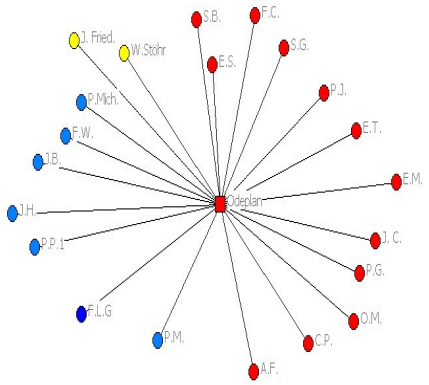


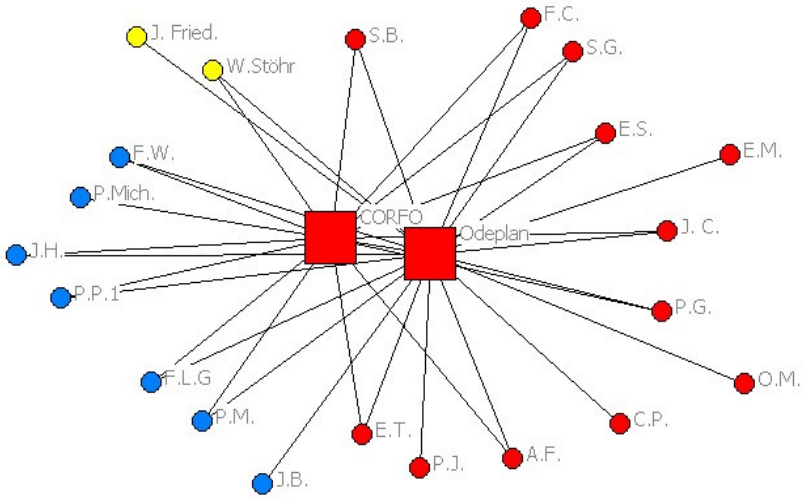
4) La coopération étrangère : quel bilan ?

Nous nous sommes attachés à montrer quelques-unes des formes et quelques-uns des résultats de la coopération étrangère au Chili, notamment étasunienne et française, relatifs à la planification régionale. Hormis des effets incontestables de cette coopération sur le développement d'un savoir-faire chilien concernant l'instrument de planification et quelques-uns de ses outils que nous avons visités dans les chapitres précédents, le bilan de cette coopération doit être nuancé. Il semblerait, d'une part, que les coopérants français spécialistes en planification soient arrivés au Chili avec l'intention « d'élaborer des plans » (que ce soit au niveau national, régional et/ou sectoriel), tandis que les fonctionnaires chiliens travaillant dans ces organismes, soit n'étaient pas informés de leur arrivée soit s'attendaient à une collaboration sous la forme de stages, donc un travail centré davantage sur l'accomplissement de tâches qu'eux-mêmes n'avaient pas le temps et/ou les compétences de réaliser, pour accessoirement apprendre de ces coopérants un certain nombre de techniques utiles à l'élaboration de plans qu'ils réaliseraient par la suite.

Graphes 9.
Relations CORFO-ODEPLAN







En effet, bien que le gouvernement de Frei Montalva ait avancé dans la structuration d'un système de planification organique, avec la création d'ODEPLAN, des ORPLANES et de quelques bureaux sectoriels dans un certain nombre de ministères, quelques éléments semblent montrer un décalage important entre les discours, tant d'ODEPLAN que des autorités politiques, qui prônaient la nécessité d'établir une planification nationale et régionale, et l'établissement des moyens nécessaires pour les mettre en œuvre. Ce décalage entre les déclarations de volonté et l'action publique est révélateur, outre des querelles politiciennes relatives au « dilemme du politicien » (Geddes 1994) sur lesquels nous nous sommes attardées dans la première partie de cette recherche, des problèmes de coordination institutionnelle et d'ordre méthodologique. Ainsi, et malgré le fait que les conditions semblaient être réunies pour accueillir cette nouvelle science au vu des signaux donnés par la nouvelle administration, notamment la création de nouvelles institutions, les processus de circulation ne sont jamais évidents en soi. Ces transmissions et réceptions de connaissances sont portées par des hommes aux perceptions et façons de faire qui peuvent se révéler très différentes d'un pays à l'autre, et dans lesquelles le cadrage institutionnel peut être déterminant (Dolowitz, Marsh 2000). En effet, la mise en place d'une politique de localisation industrielle nécessitait un certain nombre d'instruments et de techniques. Cependant, les bases scientifiques de cette planification régionale n'existant pas à l'origine, la tâche de transmettre ces connaissances à un public déjà professionnalisé (même s'il s'agissait dans ce cas précis de jeunes professionnels) s'est avérée plus complexe et a pris plus de temps que ce que ces « missionnaires » avaient pu estimer initialement au départ.

Il semblerait que deux facteurs aient rendu plus difficile l'exportation du savoir. D'abord, les applications qui concernent ces savoirs peuvent être perçues - par ceux qui en sont les récepteurs - comme issues d'une sphère nationale spécifique et donc difficilement communicables à des étrangers. C'est l'analyse qu'en fait P. Madinier, qui avait travaillé comme coopérant à ODEPLAN pendant un an et demi, dans son rapport de mission pour le ministère des Affaires étrangères français. Pour lui, il aurait fallu :

> « préférer les mission de courte durée (6 mois). Entre autres, parce que le Plan, c'est un sujet délicat quand il s'agit d'un étranger… et aussi parce qu'il y a des réticences. Il ne faut pas qu'il soit là au moment de son implantation »[1].

Le plan constitue, en effet, une stratégie de développement économique à long terme ; il contient des enjeux considérés comme saillants, ce qui expliquerait une certaine réticence de

[1] Rapport de Mission de P. Madinier, expert de coopération technique auprès de l'Office de Planification chilien (Décembre 1967, archives MAE).

la part des fonctionnaires locaux à donner des informations considérées comme sensibles. Dans la pratique, cette planification était considérée non seulement comme un instrument de rationalisation des politiques mais comme un moyen de réorienter la politique de développement, car celle-ci ne dépendait pas seulement de la qualité technique du système, du processus de planification et de l'action propre des planificateurs mais principalement des conditions économiques, politiques, sociales et administratives, qui encadraient le processus de prise de décision. Toutefois, cet aspect n'explique pas tout, étant donné qu'un certain nombre de ces informations étaient tout simplement inexistantes au moment où s'est déroulée la mission de Madinier. En effet, nous avons pu voir, dans la première partie de cette thèse, qu'il y avait des lacunes et des informations non fiables concernant les données nécessaires à l'établissement des projections en raison du manque de centralisation des données et de la non-standardisation de leur collecte.

Un deuxième facteur, qui a rendu difficile cette réception du savoir, correspond au cadre dans lequel ce processus a eu lieu. Ce cadre est simultanément politique et institutionnel et, pour le Chili, les deux sont étroitement liés. La création de nouvelles institutions a produit des frictions avec les anciennes, notamment CORFO, jusque-là en charge de la planification nationale. À ces tensions institutionnelles, en raison des doublons et des concurrences, se sont ajoutés des conflits personnels entre dirigeants et cadres administratifs, dus principalement aux réaménagements des carrières liés à l'intrusion du système des partis dans l'administration publique chilienne, d'autant plus que ces querelles portaient sur des thèmes relatifs à la situation conjoncturelle des partis à une échelle nationale, et non pas locale, cette dernière dépendant en grande mesure de la première.

Cela n'a pas contribué à l'installation d'un climat apaisé, plus propice à l'ouverture des esprits aux nouveaux savoirs[1]. En outre, la planification au Chili a été comprise plus comme une activité à caractère incitatif, de proposition, que sous forme impérative (Marinovic 2006).

Quelques tâches, parmi celles imparties aux coopérants, nous informent sur le fonctionnement des institutions impliquées dans le processus de planification. C'est le cas du Comité Interaméricain de l'Alliance pour le Progrès (CIAP) et des relations que celui-ci maintiendra, d'une part, avec le Conseil interaméricain économique et social (CIES), dépendant de

[1] Comme le dit dans son rapport de mission J. Houot : « La CORFO est une vieille institution dont on reconnaît l'audience mais dont on perçoit aussi les habitudes routinières alourdies par l'installation d'un certain bureaucratisme. Les hommes les plus influents à l'intérieur de la CORFO sont encore ceux qui ont participé à sa création. Maintenant assez âgés, ils ne sont pas toujours prêts à accepter les idées nouvelles rehaussant le dynamisme de l'institution […] » (Houot 1968, p. 4).

l'Organisation des États américains (OEA) et, d'autre part, avec des organismes chiliens de planification, notamment ODEPLAN.

Il semblerait que des études, menées par ODEPLAN concernant la planification chilienne et auxquelles des coopérants français étaient associés, aient été faites dans le seul objectif de les présenter au CIAP, afin de montrer les avancées que, dans ce domaine, développait l'administration chilienne et, de cette manière, justifier les crédits avancés par l'administration étasunienne.

Un exemple en est la première tâche qui, au sein du service de planification industrielle, à la CORFO, a été demandée à J. Houot à savoir celle d'établir pour l'année 1970 les perspectives de l'industrie chilienne[1]. Ce travail nécessitait une connaissance approfondie de l'état de l'industrie chilienne et du temps pour le réaliser avec des prévisions chiffrées et inscrites dans un plan de développement industriel. Or il a été question surtout de rendre un rapport au CIAP, fut-t-il inexact. Ce rapport, comme d'autres que nous avons pu étudier, se concentre sur l'aspect discursif et sur des données anciennes plus que sur des projections. À ce propos, un thème récurrent dans les comptes rendus (sous la forme de rapports) et dans les témoignages oraux, que nous avons pu recueillir lors de nos entretiens, est celui se référant au caractère éminemment « théoricien » des fonctionnaires chiliens, en particulier ceux travaillant à ODEPLAN, au détriment d'une approche davantage centrée sur l'applicabilité de leurs études.

En ce sens, pour s'approprier un savoir et le décoder (S. Hall 1994), donc le recevoir, l'adapter et l'appliquer, il faut en avoir l'envie et posséder les outils pour y parvenir. Concernant l'expérience chilienne, il semblerait que des acteurs, situés à différentes positions, n'ont pas été réceptifs aux « bienfaits » de la science régionale; facteur amplifié par une formation et une grille d'analyse centrée sur des aspects plus rhétoriques que sur des projets concrets qui auraient pu permettre, par exemple, une déconcentration poussée pour ensuite promouvoir une démocratisation à l'échelle régionale. C'est le constat de certains Français et d'Étasuniens qui regrettent des résultats perçus comme maigres, vu le travail fourni. Ce travail avait été leur investissement dans les sphères, académique et administrative.

Concernant les nouvelles maquettes d'études appliquées pour la formation des planificateurs régionaux au Chili, nous pouvons dire qu'en dépit de l'existence de ces cours, en 1973 le constat était encore celui d'un déficit de statistiques exactes, même si les organismes impliqués essayaient de nuancer leur importance.

[1] Voir chapitre 2.

> « Le manque de statistiques exactes ne devrait pas être un obstacle pour réaliser la tâche de quantification que suppose un plan […] et il n'y pas de meilleur stimulant pour pallier les lacunes statistiques que de montrer leur utilité dans la pratique du développement économique, en plus de leur valeur illustrative ou scientifique » (CEPAL-ILPES 1973 : p. 75).

Les failles de cette assistance technique ont été résumées par la CEPAL en trois points principaux : cette assistance technique n'aurait pas gardé une relation étroite avec les besoins du développement économique ; des considérations circonstancielles auraient prévalu, l'empêchant d'avoir un caractère systématique avec des objectifs clairement déterminés ; les ressources auraient été insuffisantes.

Selon ce rapport, le premier point était en lien direct avec la nécessité d'établir un plan de développement. Seulement après l'établissement de ce plan, il aurait été possible de connaître les véritables besoins en matière de coopération technique. Tant que ce plan n'avait pas été réalisé, il y aurait une « superposition peu ou prou acceptable d'initiatives individuelles qui, en général, dépendent de la diligence et des intérêts particuliers des fonctionnaires intéressés - au plan national comme international - plus que d'une analyse rigoureuse des besoins » (CEPAL-ILPES 1973 : p. 89).

Cette situation, où les différents acteurs n'auraient pas adhéré suffisamment à l'établissement d'un « plan de développement » aurait provoqué une mauvaise utilisation des ressources disponibles. La coopération technique se serait prêtée ainsi « à l'improvisation ou tout au moins à la prise de décisions hâtives déconnectées des objectifs propres à un travail à caractère systématique ». Or, nous pouvons nous interroger sur le caractère « systématique » de cette planification, comme si celle-ci était dépourvue de tout autre critère autre que « scientifique ». Ce que nous avons essayé de montrer, c'est justement l'existence de facteurs complexes, et notamment politiques, qui ont participé à cette « impossibilité » où les gouvernements, dans l'objectif de rester au pouvoir, ont agi sur le mode de maintien des structures existantes et, surtout au Chili, de par son histoire et son fonctionnement politique, il n'y a pas eu vraiment de demande régionale capable de trouver une visibilité dans l'espace public.

Par ailleurs, et au sein de l'administration chilienne, changer les manières de procéder n'a pas été possible. D'une part, ce changement n'a pas « pu être », du fait du faible capital dont disposait ODEPLAN. L'imposition de cette nouvelle institution dans le paysage bureaucratique chilien, d'autant plus qu'elle venait concurrencer une autre déjà existante et qui comptait *a fortiori* avec des moyens financiers importants, la CORFO, n'a pas suffit.

D'autre part, cette administration fonctionnait, comme le système politique chilien, sous une forme centralisé ; ce mode de fonctionnement n'allait pas changer en une période aussi courte, dix années entre les gouvernements Frei Montalva et Allende.

Néanmoins, cette expérience de coopération a permis, outre la mise en œuvre d'un système de planification au Chili, l'établissement de collaborations institutionnelles qui seront en étroite relation avec des relations personnelles entretenues entre des membres de ces institutions, facilitant ainsi l'apparition d'une communauté réformatrice nationale.

Cette expérience a permis aussi l'institutionnalisation d'un certain nombre d'instruments et d'outils promus par la science régionale, qui vont permettre en cette période l'institutionnalisation de la planification avec l'aide de la communauté réformatrice.

*

* *

Nous avons vu les diverses difficultés auxquelles a été confronté le gouvernement Allende et sa manière de s'approprier la thématique participative.

La participation a ainsi était comprise autant dans un sens politique qu'économique. Sous le gouvernement Allende, la cogestion des entreprises et diverses initiatives de participation populaire ont été mises en place, mais le développement de cette participation dans un climat de crise politique contraint le gouvernement à centraliser à nouveau un certain nombre de ses prérogatives et à limiter aussi, de ce fait, toute participation à l'échelle régionale.

Cette régionalisation, qui a pourtant continué à être développée à cette période, par la promotion des structures de coordination et de concertation, est rapidement limitée à une gestion conduite par l'État central à travers l'action d'ODEPLAN et ceci dans le but de limiter les situations de conflits, notamment entre le secteur privée et l'État. Les changements se sont donc produits au niveau économique plus qu'au niveau des institutions. En ce sens, de par la pénétration du système des partis dans un contexte de forte polarisation politique, des tensions croissantes sont perceptibles aussi au sein de l'administration publique.

Concernant sa situation à une échelle internationale, le pays a dû gérer une situation de fait, d'embargo économique, commercial et financier des États-Unis, s'ajoutant aux facteurs d'instabilité gouvernementale.

L'issue de cette crise politique sera un changement de régime politique entraînant d'autres transformations de l'État, en particulier le passage d'un État interventionniste à un État subsidiaire, que nous analyserons dans le chapitre suivant.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES DU CHAPITRE 3

Allende Gossens, Salvador.1947. « Las provincias enjuician el porvenir de Chile : reforma constitucional : descentralización administrativa, regiones geográficas-económicas, autonomía de los servicios públicos, poder comunal », Proyecto de reforma del capitulo IX de la Constitución política, sobre régimen administrativo interior y del articulo 87, Santiago, Tall. Grafs. La Nación.

Becker, Howard. 1985. *Outsiders ; études de sociologie de la déviance*, Paris, Métalié.

Berger, Peter, Luckmann, Thomas. 1996. *La construction de la réalité sociale*, Paris, Meridiens Klincksieck.

Bès, Marie Pierre, Grossetti, Michel. 2001. « Encastrements et découplages dans les relations science industrie », *Revue française de sociologie*, 42 (2) : 327-355.

Bezes, Philippe. 1994. *L'action publique volontariste : analyse d'une politique de délocalisation*, Paris, L'Harmattan.

Bidart, 1997. *L'amitié, un lien social*, Paris, éditions La Découverte.

Boisier, Sergio "Imágenes en el espejo : aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial", document de travail, s/d.

Bourdieu, Pierre, Boltanski, Luc. 2008. *La production de l'idéologie dominante*, Paris, éditions raisons d'agir.

Chauvey, Daniel. 1970. *Autogestion,* Paris, éditions du Seuil.

Changer la vie. Programme de gouvernement du Parti Socialiste et programme commun de la gauche. Présentation de F. Mitterrand. 1972. Paris, Flammarion.

Cayrol, Roland. 1975. « L'univers politique des militants socialistes : une enquête sur les orientations, courants et tendances du Parti socialiste », *Revue française de science politique*, 25(1) : 23-52.

Desage, Fabien, Sibille, Bastien. 2010. « L'emprise de l'institué : force et aléas du régime de 'consensus' à la communauté urbaine de Lille », *in* Lagroye, Jacques, Offerlé, Michel, *Sociologie des institutions*, Belin.

Didier, Emmanuel et al. 2009. « La solidité des institutions. Les stratégies de ''victimisation'' de l'INSEE (1996-2006) », *Genèse*s, 74 : 128-144.

Dolowitz, David P., Marsh, David. 2000. "Learning from abroad : the role of policy transfer in contemporary policy-making", *gouvernance : an international journal of policy and administration*, 13 (1) : 5-24.

Edelman, Murray. 1991. *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, éditions du Seuil.

Friedmann, John. 1973. *Urbanization, Planning and National Development*, Beverly Hills, Sage Publications.

Friedmann, John and Mann, Lawrence. 1966. "Un programa de ciudades satélites industriales para Chile", documento preliminar de discusión, boletín informativo numero especial 1966, Santiago, Plandes.

Foucault, Michel. *2005*. *L'archéologie du savoir*, Paris, éditions Gallimard.

Galvez, Jean-Yves. 2006. *Chrétiens penseurs du social : l'après guerre (1945-1967)*, Paris, Cerf.

Garcés, Mario. 2002. *Tomando su sitio : el movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970*, Santiago, LOM.

Gaudichaud, Franck. 2004. *Poder popular y cordones industriales : testimonios sobre el movimiento popular urbano, 1970-1973*, Santiago, LOM.

Groux, Guy, Mouriaux, René. 1989. *La CFDT*, Paris, Economica.

Georgi, Frank. 1995. *L'invention de la CFDT 1957-1970 : syndicalisme, catholicisme et politique dans la France de l'expansion,* Paris, les éditions de l'Atelier.

Goirand, Camille, 2001. *La politique des favelas,* Paris, Karthala.

Gonzalez, Miguel. 1988. « Cinco proyectos para gobernar a Chile », *Estudios Públicos*, 32 : 354-387.

Grémion, Pierre. 1976. *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, éditions du Seuil.

Gutiérrez Ruiz, Carolina, Sibille, Bastien. 2008. «Gouvernance et réseaux épistémiques : l'exemple de la politique de décentralisation au Chili », *Gouvernance*, printemps, 5 (1) : 47-59.

Gutiérrez Ruiz, Carolina. 2009. «El rol de la relaciones interpersonales en el proceso de elaboración y puesta en marcha de la política de descentralización en Chile", *REDES*, 16 (10) : 250-268.

Haas, Peter M. 1992. "Introduction : epistemic communities and international policy coordination", International Organisation, 46 (1) : 1-30

Haas, Peter M. 2001. "Policy Knowledge : Epistemic Communities", in N. J. Smelser and P. B. Baltesm (eds.), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Amsterdam, Elsevier.

Hall, Peter 1993. « Policy paradigms, social learning, and the state : the case of economic policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 25, n° 3, p. 275-296.

Hall, Stuart. 1994. « Codage/décodage », *Réseaux*, 12 (68) : 27-39.

Hamon, Hervé, Rotman, Patrick. 1982. *La deuxième gauche : histoire intellectuelle et politique de la CFDT*. Paris, éditions Ramsay.

ILPES-CEPAL. 1973. *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*, Santiago.

ILPES-CEPAL. 1987. *Discusiones sobre planificación*. Siglo veintiuno editores, Santiago.

Kerneur, Géraldine. 2006. "Acerca del espacio público en poblaciones marginales de Santiago de Chile" in Maite de Cea et Manuel Garate, *¿Qué tipos de nexos para qué tipos de políticas? Estudio comparado en diversos campos de intervención pública en Chile*, Santiago, éditorial Universidad Bolivariana.

Lazega, Emmanuel. 1992. « Analyse de réseaux d'une organisation collégiale : les avocats d'affaires », *Revue française de sociologie*, XXXIII (4) : 559-589.

Lazega, Emmanuel. 1998. *Réseaux sociaux et structures relationnelles*, Paris, PUF.

Lazega, Emmanuel. 2001. *The collegial phenomenon : the social mechanisms of cooperation among peers in a corporate law partnership*. Oxford, Oxford University Press.

Mayntz, Renate, Sharpf, Fritz. 2001. L'institutionnalisme centré sur les acteurs, *Politix*, 14 (55) : 95-123.

Martner, Gonzalo. 1988. *El gobierno del Presidente Salvador Allende 1970-1973 : una evaluación*, Santiago, ediciones LAR.

Marinovic, Esteban. 2006. “Modelo de desarrollo y regionalización : interdependencia funcional” in José Escaida (compilador), *La nueva región de los Ríos : una mirada desde la Universidad*, Valdivia, Ediciones Universidad Austral de Chile.

Massardier, Pilles. 1996. *Expertise et aménagement du territoire : l’Etat savant*, Paris, L’Harmattan.

Moreno, Fernando. 1979. « 1970-1973 ; une interprétation du mouvement syndical », rapport, CFDT.

ODEPLAN. 1967. « Informe del Gobierno de Chile. Las quintas reuniones anuales del CIES », Santiago de Chile.

ODEPLAN. 1971. La planificación bajo el gobierno popular. Serie v, n° 1, Santiago.

ODEPLAN. 1972. Informe económico anual, 1971. Santiago de Chile, editorial Universitaria, febrero.

ODEPLAN. 1973. Estrategia territorial de desarrollo de largo plazo, Santiago.

Palier, Bruno, Bonoli, Giuliano. 1999. « Phénomènes de path dependence et réformes des systèmes de protection sociale ». *Revue française de science politique*, 49 (3) : 399-420.

Pavez, Thais. 2006. *Políticas Públicas e Ampliação do Capital Social em Comunidades Segregadas : o Programa Santo André Mais Igual*. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de Ciência Política da Universidade de São Paulo.

Payre, Renaud. 2002. *À la recherche de la « science communale ». Les « mondes » de la réforme municipale dans la France de la première moitié du vingtième siècle*. Thèse de doctorat en Science Politique, Université Grenoble 3.

Pelletier, Denis. 1996. *Humanisme : de l’utopie communautaire au combat pour le tiers monde 1941 – 1966*, Paris, Cerf.

Pierson, Paul. 2004. *Politics in time : History, institutions and social analysis*, Princeton and Oxford, Princeton University Press.

PSU. 1972. *Manifeste du Parti Socialiste Unifié : contrôler aujourd’hui pour décider demain*, Paris, tema-éditions.

Quiroga, Patricio (Compilador). 1988. *Salvador Allende Gossens. Obras escogidas 1933-1948*. Vol. 1, Santiago, Ediciones LAR.

Raptis, Michel. 1973. *Quel socialisme au Chili? Étatisme ou autogestion : dossier de la participation des travailleurs au processus révolutionnaire du pays*. Paris : Anthropos.

Rocard, Michel, Commission économique du PSU. 1974. *Propositions pour sortir de la crise : énergie, plan, budget, fiscalité, télephone*, Paris, Cerf.

Sabatier, Paul A. 1999. *Theories of the policy process*, Theoretical lenses on public policy; Boulder, Colo, Westview Press.

Sarget, Marie-Nöelle. 1996. *Histoire du Chili : De la conquête à nos tours*, Paris, L’Harmattan.

Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems. A framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.

Stöhr, Walter. 1972. *El desarrollo regional en América Latina : experiencias y perspectivas*. Buenos Aires, Ediciones S.I.A.P.

Unidad Popular. 1970. *Programa Básico de gobierno de la Unidad Popular : Candidatura presidencial de Salvador Allende*, Santiago, Biblioteca Nacional.

Valladares, Licia. 2006. *La Favela d’un siècle à l’autre : mythe d’origine, discours scientifiques et représentations virtuelles*, Paris, éditions de la Maison des sciences de l’homme.

Valenzuela, Arturo. 1977. *Political brokers in Chile : Local governement in a centralized polity*, Duke University Press, Durham, N.C.

Valenzuela, Arturo.1989. *El quiebre de la democracia en Chile*, Santiago, Flacso.

CHAPITRE 4.
L'ADOPTION DE LA DÉCENTRALISATION PAR LA COMMUNAUTÉ RÉFORMATRICE

Comment s'est constituée la communauté réformatrice nationale qui portera un projet de régionalisation et de décentralisation pour le Chili ? Telle sera la question à laquelle ce chapitre sera consacré. Pour ce faire, nous ferons un rapide retour sur la période Frei Montalva, pour ensuite analyser leur mode de fonctionnement sous le gouvernement Allende ainsi que pendant le régime autoritaire.

Nous verrons que cette communauté réformatrice peut se structurer à partir d'un certain nombre d'expériences et de formations communes leur permettant d'établir un monde commun pour, par la suite, constituer en articulation avec leur contexte institutionnel un projet, dont les premiers résultats seront visibles, paradoxalement, sous le gouvernement d'un régime autoritaire.

C'est bien un changement politique majeur, celui d'un régime, qui va permettre de générer les conditions pour mettre en place une régionalisation qui, jusque là, était perçue comme mettant en péril l'influence de l'État central et, à travers celui-ci les équilibres entre élites politiques et représentation des partis gouvernants au sein de l'administration. D'autre part, les élites administratives, qui personnalisaient ces arrangements mais généraient aussi des tensions, légataires du système des partis, notamment ceux qui avaient formé l'UP, se trouveront à présent marginalisées voire expulsées de l'administration. Néanmoins, des élites liées à des partis politiques, qui seront « tolérées », au moins pour un certain temps par le régime, comme le parti de droite et le parti démocrate chrétien, trouveront une légitimité nouvelle pour influer sur un certain nombre de projets.

Il y aura aussi une réappropriation de la part du régime du rôle de la planification. Cet instrument continuera ainsi à être utilisé mais pour dévoyer ses fins. Cette situation se produit à la suite de l'entrée des « Chicago boys » à l'ODEPLAN.

Comment cette communauté a créé un projet dont a hérité le régime autoritaire ? Nous analyserons le rôle tenu par cette communauté dans cette adoption. Pour ce faire, nous examinerons d'abord les conditions institutionnelles mais aussi les savoirs qui leur ont permis de constituer progressivement une expertise en la matière. Parallèlement, nous étudierons

les relations personnelles qui expliquent aussi son influence à cette période et qui participent à la solidité de ses liens présents et futurs.

SECTION 1. LA COMMUNAUTÉ RÉFORMATRICE DANS LE PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION DE LA PLANIFICATION AU CHILI

1) La constitution de la communauté réformatrice nationale

Le déclin de la coopération étasunienne participe à la constitution d'une communauté réformatrice nationale. En effet, cette situation de repli de la coopération conduit les jeunes fonctionnaires, travaillant sur les thèmes relatifs à la planification nationale, régionale et urbaine, à se saisir de la question de manière autonome, en rédigeant leurs propres documents et en prenant l'initiative de se spécialiser sur ces questions, notamment à l'étranger.
Le changement de gouvernement avec l'ascension d'Allende a conduit, par ailleurs, à ce qu'un certain nombre de professionnels, notamment ceux travaillant à ODEPLAN, quittent l'organisme car étant, pour la plupart, des militants démocrates chrétiens et la nouvelle administration fonctionnant sur un mode de clientélisme politique pour le parti gouvernant.

Ces professionnels ont ainsi dû migrer vers d'autres organismes travaillant sur ces questions, notamment ceux-là mêmes avec lesquels ODEPLAN était en collaboration. Ceci leur permet d'accroître leur expérience et leur maîtrise de ces sujets tout en se créant un carnet d'adresses, le tout dans un contexte où d'abord le gouvernement Allende puis le coup d'État ont donné le *tempo* des rencontres et opportunités diverses auxquelles seront associés ces jeunes professionnels.
Qui sont ces jeunes professionnels ? Quel a été leur formation avant d'arriver à ODEPLAN ou à la CORFO, et une fois dans ces organismes ?
Tous les acteurs, que nous avons examinés et qui font partie de notre première séquence d'étude (1964-1970), ont intégré l'équipe d'ODEPLAN et travaillé sur la politique de développement régional (voir tableau 9).

Tableau 9. Trajectoire professionnelle des membres de la communauté réformatrice au Chili entre 1964 et 1996[1]

Acteur*	Licence	Université	Post-grade	Université	Institutions d'appartenance
J-A. A.	Géographe	Du Chili	Master en Dév. Régional	La Haye	ILPES-CEPAL CED ASOCHIPLAN SUBDERE Sec. Gén. Du Gouv. Sec. De la Présidence CONAMA Fondation EBERT
J. Ah.	Administration publique	Du Chili	Master en Science Politique	Du Chili	Université du Chili CORFO ILPES-CEPAL Académie d'Humanisme chrétien
S. B.	Économiste	Du Chili	Master en Dév. Régional	Pennsylvanie CEPE	ODEPLAN CIDU Université de Temuco Université de Valparaíso ILPES-CEPAL Groupe des 24 CED ASOCHIPLAN
J. C.	Économiste	Du Chili	Master en Economie du développement	USA	ODEPLAN Institut de l'Autogestion Groupe des 24 ASOCHIPLAN MIDEPLAN MINEDUC
F. C.	Juriste	Du Chili	Études en Planification	France	ODEPLAN Groupe des 24 ASOCHIPLAN
S. G.	Économiste	Du Chili	Master en Planification Urbaine et régionale	CIDU	CIDU CORFO ASOCHIPLAN
E. M.	Architecte		Docteur	Minnesota	ODEPLAN ASOCHIPLAN Expert ONU
G. Mart.	Économiste	Paris I	Docteur en Économie	Paris X	ONG VECTOR CED SUBDERE

[1] Nous avons choisi de mettre ces trajectoires dans la durée pour montrer justement la solidité de cette communauté réformatrice.

R. N.	Sociologue Histoire et géographie	Du Chili	Master en Démographie et Géographie Economique	Carolina de Prague	Université du Chili Université Technique de l'État Chilien ONG espagnole ONG VECTOR Sénateur
L. L.	Géographe	Du Chili	Master en Dév. Régional	La Haye	ILPES-CEPAL CED Groupe des 24 ASOCHIPLAN SUBDERE
E. S.	Architecte	Du Chili			ODEPLAN Société mexicaine de Planification ILPES-CEPAL ASOCHIPLAN MIDEPLAN
E. B.	Économiste	Du Chili	Master en Science Po	Californie	ILPES-CEPAL CED Groupe des 24 Sec. De la Présidence Sénateur
A. F.	Économiste	Catholique	Docteur en Économie	Wisconsin	ODEPLAN CEPLAN CIEPLAN Ministre de Finances Gouverneur BM et BID
P. A.	Juriste	Du Chili			Sénateur (1958-1973) Groupe des 24 Président de la République (1990-1994)
E. K.	Juriste	Du Chili			Fonctionnaire Congrès National Assistant juridique, Ministère de l'Intérieur Ministre d'Economie (1968-1969) Groupe des 24 Ministre de l'Intérieur (1990-1994)
H. N.	Juriste	Du Chili	Master en Sciences Po Sciences du développement Docteur en Droit Public	Louvain	Groupe des 24 Université de Talca
O. M.	Économiste	Du Chili	Docteur en Economie	Yale	CEPLAN FLACSO

C. P.	Sociologue	Du Chili	Docteur en sociologie		CEPLAN
C. M.	Économiste	Catholique			Directeur du Centre d'Études Régionales, Puebla, Mexique Directeur du Centre d'Études Municipales, ONG Cordillera, Chili Député
G. M.	Géographe	Du Chili	Master en Développement Urbain	Catholique du Chili	Centre d'Études Municipales, ONG Cordillera Municipalité de Conchalí Secrétaire exécutif AChM Coordinateur de Projets, Fondation Ebert
M. C. L	Économiste	Paris I	Doctorat en Sciences Economiques	Paris X	Chercheuse à l'Académie d'Humanisme Chrétien AGCI

Source : composition personnelle.
* Comme pour nos tableaux précédents, nous désignons nos acteurs par les initiales de leurs prénom et nom, les mêmes que celles utilisées dans nos sociogrammes.

Lors de leur formation initiale, ils sont pour la plupart passés par l'Université du Chili[1]. Au sein de cette dernière institution, la plupart des acteurs que nous avons examinés ont suivi une formation d'ingénieur commercial ou d'ingénieur civil et se sont spécialisés par la suite pour ces derniers en économie à l'École d'Études économiques latino-américaines pour « gradués » (Escolatina[2]). C'est cette formation commune, ou au moins proche, qui leur permet par la suite d'adopter la science régionale et ses instruments d'action participant ainsi de la constitution d'un « esprit de corps » et plus largement d'une identité (Gervais 2007 : 102) de l'action régionale, qui caractérisera la communauté réformatrice.

La carrière d'ingénieur civil pouvait s'ouvrir par différents cursus et titres universitaires : ingénieur civil (structures, transport et hydraulique), ingénieur civil des mines (géologie et métallurgie), ingénieur civil industriel et ingénieur électrique. Elle était surtout, entre 1920 et 1950, bien considérée et la destination naturelle des meilleurs étudiants, principalement en

[1] Fondée en 1842, elle s'auto définit comme garante de la culture classique, humaniste et séculaire (Rioseco *et al*. 2002 : 15) Elle naît ainsi dans un contexte de progrès des idées libérales, des premiers conflits entre l'Église et l'État et de construction de l'État-nation. À sa fondation, cinq facultés seront créées : celles de Droit et de Sciences politiques, Sciences physiques et mathématiques, Philosophie et Humanités, Médecine et Théologie. C'est au sein de la Faculté des Sciences physiques et mathématiques que, dès l'année 1900, va se situer l'École d'Architecture pour en 1944 devenir la Faculté d'Architecture et d'Urbanisme et accueillir, à partir de 1942, l'École de Géographie. L'Université du Chili sera, jusqu'aux années 1960, le lieu de formation des cadres de la fonction publique tout comme celui des élites politiques du pays.
[2] Cette école a été créée en 1957 dans le cadre de l'accroissement des activités de recherche de l'Université du Chili.

mathématiques[1]. C'est elle qui ouvrait les portes vers la haute fonction publique aux différents domaines d'intervention de l'État. L'importance dans l'espace public, qui a été octroyée à cette carrière, a par ailleurs été renforcée, comme nous l'avons vu, par le gouvernement Ibañez, puis, par les gouvernements qui lui ont succédé. Cependant, il va y avoir un redéploiement des compétences, par rapport à cette domination des ingénieurs civils, vers les ingénieurs commerciaux introduits dans le monde de l'économie et, postérieurement, dans celui de la planification spatiale. La carrière d'ingénieur commercial et l'ouverture d'un département d'économie, en 1935, apporteront un espace institutionnel pour diffuser un certain nombre de connaissances, tout comme elles offriront un lieu de formation d'un esprit de corps. Ces connaissances pourront trouver un terrain d'application, notamment dans les projets auxquels donnera lieu la signature des accords entre l'Université du Chili et des organismes d'État, notamment la CORFO.

C'est dans le cadre de ces accords qu'un certain nombre d'individus, qui vont travailler par la suite à ODEPLAN à des postes directifs, se familiarise avec les thématiques régionales et de planification.

Ces accords ont été possibles grâce à la création, au milieu des années cinquante, de la première antenne décentralisée de l'Université, à Valparaíso, puis par la création des Collèges universitaires régionaux. Cette initiative est cohérente avec le souhait exprimé par l'Université du Chili d'apporter des solutions « effectives et fonctionnelles aux problèmes du pays » (Rioseco *et al*. 2002), un engagement qui va se renforcer à cette période où il va falloir, entre autres, développer l'industrie nationale et conduire des chantiers de reconstruction en régions suite aux divers tremblements de terre qui affectent le pays à partir des années trente.

Ces accords sont signés, notamment, avec la CORFO permettant la mise en place de programmes de recherche qui conduiront à l'élaboration des premières bases de données régionales. Cette action est en harmonie aussi avec l'élaboration d'un plan national décennal qui commence à être élaboré à la fin des années cinquante (voir *supra*).

[1] À ce propos, un des témoignages des acteurs est illustratif de cet état de choses : « Si quelqu'un était bon en maths, il devait faire ingénierie, il n'y avait pas d'autre option… » (Entretien avec Sergio Galilea, 22 novembre 2006).

2) Les premières expériences constitutives des membres de la communauté réformatrice

Le premier collège régional de l'université du Chili à être créé fut celui de Temuco[1], le 7 mai 1960.

C'est lors de son expérience professionnelle dans ce collège et dans le cadre d'un accord signé entre la CORFO, l'Université du Chili et le collège de Temuco que S. Boisier justifie la pertinence d'une approche régionale :

> « C'est à partir de mes fonctions à l'Université de Temuco que la question régionale m'est apparue et cela a coïncidé avec le fait que la CORFO avait signé un grand accord avec l'Université du Chili, transformé en sous-accords pour faire des études régionales, les premières réalisées au Chili »[2].

Cette expérience lui permet de prendre conscience du déficit existant en matière d'études régionales et de la nécessite de se spécialiser en la matière.

Cette expérience lui a permis aussi, par la suite, d'être recruté en tant que chef du département d'économie de l'Université de Valparaíso (antenne de l'Université du Chili) pour prendre une nouvelle fois la responsabilité d'un sous-accord signé toujours avec la CORFO. C'est là qu'il fait la connaissance de Manuel Achurra, qui deviendra en 1965 sous-directeur régional d'ODEPLAN et l'appellera pour travailler dans cet organisme.

Ces expériences de collaboration institutionnelle ont été aussi fondatrices car elles sont les premières à rassembler dans des groupes de travail des économistes, des architectes et des statisticiens. C'est en « voyant » les possibilités du terrain régional que S. Boisier s'intéresse à la science régionale, d'autant plus que cette dernière se fait connaître par ses promoteurs. Il demande une bourse à la Fondation Rockefeller qui lui permet de faire un *master of arts* dans le département de science régionale en Pennsylvanie, lieu qui, nous l'avons dit, était devenu le « temple »[3] de la science régionale. Avant son départ, donc en 1964, il fait la connaissance de J. Friedmann[4] qui venait d'arriver au Chili et était allé à Valparaiso pour prendre connaissance des travaux qui se menaient sur l'échelle régionale et sur les particularités de cette ville-port.

---

[1] Temuco est une ville située au sud du Chili. C'est elle qui déterminait jadis la frontière sud du pays étant donné que sur son territoire se trouve une importante population indigène, notamment mapuche.

[2] Entretien avec Sergio Boisier, 25 novembre 2005, Santiago du Chili.

[3] Dans les mots de Sergio Boisier : « à cette époque le saint siège s'appelait département de sciences régionales de l'Université de Pennsylvanie et le pape s'appelait Walter Isard » (entr. cit.).

[4] Boisier nous fait part d'une anecdote sur cette première rencontre qui montre ce désir des planificateurs de créer leur propre champ cognitif : « Je lui ai demandé [à Friedmann]: ''je voudrais savoir, connaître votre opinion sur le lieu où je pourrais me spécialiser. Ce qu'on apprend à Pennsylvanie. C'est pour des économistes ou pour des architectes ?'' C'est pour des planificateurs, m'a répondu Friedmann. Alors j'étais parti là-bas parce que c'est là-bas qu'il fallait aller » (entretien avec Sergio Boisier, entr. cit.).

L'intérêt de S. Boisier pour la science régionale s'expliquerait aussi par ses origines. Né à Purén, localité située au sud du Chili, il se dit avoir été davantage sensible à la question régionale justement parce qu'éloigné de la capitale[1].
Cette sensibilité, nous avons pu la retrouver chez d'autres acteurs aux origines provinciales[2]. C'est le cas de Juan Cavada, né à Copiapo, au nord du Chili, et de Sergio Galilea originaire de Puerto Montt, ville située dans l'extrême sud. À notre question : Depuis quand étaient-ils intéressés à la question régionale ? Ils répondaient avec un « depuis que je suis né », ou « étant né en province », ou « de par mes origines provinciales », afin de placer l'importance de leur « origine » comme étant une première expérience de prise de conscience de la situation « périphérique » et même parfois de « marginalité » dans laquelle pouvaient se situer leur ville. Cette hypothèse sur le poids des trajectoires personnelles basée sur la « provenance » a été confirmée dans la thèse de Rodrigo Mardones (2005). Afin d'établir la pertinence d'un indicateur régional dans le vote de parlementaires sur des lois de décentralisation[3], il contrôle la variable sur l'origine et plus largement la trajectoire de ces parlementaires. R. Mardones constate que plus ils ont une trajectoire régionale plus il y a de probabilités qu'ils votent des lois de décentralisation ou qu'ils soient d'accord avec des initiatives en ce sens.

Ces individus qui vont faire partie de la communauté réformatrice, sont porteurs d'un certain capital culturel, et ont l'intention de faire partie d'une élite administrative, sont en général presque contraints à faire leurs études à Santiago. Il n'y avait pas d'université en région, sauf à Valparaiso et seulement quelques collèges universitaires, qui ne commencent à ouvrir qu'à partir de 1960, préparant particulièrement à des carrières comme celle de l'ingénierie. Pour le « prestige » de l'Université du Chili, ils devront migrer à Santiago afin de poursuivre leur formation professionnelle. Cette origine provinciale continuera toutefois à peser sur leur vocation « régionaliste » car, à Santiago, durant leurs études, ces individus chercheront des informations concernant la réalité régionale, informations qu'ils ne trouveront pas. À ce sujet, l'expérience de J. Cavada, qui deviendra membre de la communauté réformatrice, est révélatrice de cette insuffisance ressentie comme telle par ces acteurs.
C'est en suivant ses études en économie que J. Cavada a cherché à appréhender l'économie régionale, notamment parce qu'il a été étonné du peu d'informations accessibles sur

[1] Entretien avec Sergio Boisier (entr. cit.).
[2] Il faut noter à ce propos que ce sont les acteurs qui revendiquent ces origines en les associant à leur intérêt pour les thèmes régionaux et la science régionale en particulier.
[3] L'auteur établit un corpus de 41 lois proposées en la matière entre 1990 et 2004.

l'économie minière dans un pays comme le Chili[1]. C'est en cherchant ce type d'informations qu'il a découvert, dans la bibliothèque du département d'économie, l'œuvre d'Edgar Hoover, qui avait travaillé sur ces deux thèmes[2] (minier et régional) et faisait alors figure de représentant parmi les plus connus de la science régionale.

> **Juan Cavada** fait ses études d'ingénieur commercial à la Faculté d'économie de l'Université du Chili. Ensuite, il entre à ODEPLAN dans le département de Fiscalité pour intégrer ensuite la sous-direction régionale. Il fait aussi un *post-graduate* aux États-Unis pour, en 1975, créer l'Institut de l'Autogestion.
> Il participe dans les années 1980 aux activités menées au sein de l'ASOCHIPLAN, du *Groupe des 24*, du CED et du Projet Alternatif.
> En 1990, il intègre le ministère de Planification nationale et de la Coopération (MIDEPLAN). Actuellement, il est chef de la division de planification et du budget du ministère de l'Éducation.
> Il est militant socialiste depuis les années soixante dix.

C'est dans ce contexte, lors de réunions des programmes et études - qui se tenaient tous les deux ans à la Faculté d'économie - où des instances élues, composées d'enseignants, d'étudiants et de personnel administratif pouvaient faire des propositions concernant des changements dans les maquettes d'études, que J. Cavada propose la tenue d'un séminaire sur « L'économie régionale »[3]. C'est seulement à sa deuxième requête, et se trouvant dans son avant-dernière année d'études, fin 1964, qu'il pourra convaincre les autorités universitaires d'ouvrir ce séminaire.

J. Cavada avait pris connaissance du projet de créer un Bureau de Planification nationale soutenu par des organismes internationaux, dont la Fondation Ford, et l'envoi, entre autres, de J. Friedmann et W. Stöhr. C'est dans ce contexte qu'il contacte les autorités gouvernementales afin de savoir si ces spécialistes pouvaient donner un séminaire sur le thème régional. Les autorités en ont accepté la tenue, imposant comme condition préalable l'inscription d'un minimum de quinze étudiants. Les frais du séminaire seraient assumés par le gouvernement. C'est ainsi qu'a pu s'ouvrir le premier séminaire sur la planification et le développement régional à l'Université du Chili. Afin de réunir le nombre requis d'étudiants, J. Cavada a dû lui-même convaincre des étudiants de la faculté de s'inscrire au séminaire ; « tel un pasteur évangélique, j'ai parcouru la faculté, j'ai interpellé mes camarades de classe jusqu'à en arriver au nombre requis »[4]. Ce premier séminaire a été donné par W. Stöhr en collaboration avec un chargé du développement régional à la CORFO.

[1] Il était aussi sensible à la question car originaire de Copiapó, zone proche de Chuquicamata, où se trouvent les plus grands gisements de cuivre au monde.
[2] Notamment avec des publications comme *The location of Economic Activity*.
[3] Ce qui, en France, est connu sous l'appellation d'économie géographique.
[4] Entretien avec Juan Cavada, 7 novembre 2006, Santiago du Chili.

Ses études achevées, J. Cavada postule à la CORFO mais il ne sera pas engagé[1]. Par défaut, il entre à ODEPLAN.

ODEPLAN était à ce moment une institution en phase de construction et donc dominée par l'influence de la CORFO. Comme nous l'avons indiqué dans notre deuxième chapitre, entre 1965 et 1967, cet organisme n'avait pas d'existence légale et sa mission n'était pas complètement définie. Cependant, rapidement une sous-direction régionale a été créée afin de travailler les thèmes relatifs au développement régional ce qui impliquait la mise en place d'un processus de régionalisation du pays. C'est de cette manière que des bureaux régionaux commencent à fonctionner.

C'est dans ces bureaux qu'a travaillé Esteban Soms. Jeune architecte, il est recruté dans cet organisme après y avoir réalisé son stage professionnel. Il avait aussi été très tôt sensibilisé aux problèmes régionaux, non seulement en raison de sa provenance « provinciale » mais surtout de sa socialisation politique. Militant communiste depuis son adolescence, il participe activement à la campagne présidentielle de Salvador Allende de 1964.

> **Esteban Soms** fait ses études d'architecture à la Faculté d'Architecture et d'Urbanisme de l'Université du Chili. Après avoir participé activement à la campagne présidentielle de Salvador Allende, il intègre ODEPLAN.
> Suite au coup d'État, il part en exil au Mexique. Il enseigne la planification urbaine et régionale à l'Université Autonome métropolitaine (UNAM), il travaille aussi au Sous-secrétariat d'Emplacements humains.
> À son retour au Chili, en 1982, il travaille au CIDU et à l'ILPES. Il participe aussi activement à l'ASOCHIPLAN.
> En 1990, il intègre le ministère de Planification nationale et de la Coopération (MIDEPLAN). Actuellement, il est chef du département de Planification et de gestion du territoire à la division de Planification régionale de ce ministère.
> Il a été militant communiste jusqu'en 1982. Actuellement, il n'a de militance politique dans aucun parti.

Esteban Soms travaille au projet de création d'un Bureau central de Planification (OCEPLAN), structure qui avait été organisée entre 1963 et 1964, afin d'élaborer une stratégie économique pour la période 1964-1970[2]. D'après son témoignage, ils étaient à l'époque très influencés par les expériences menées dans le monde socialiste, en particulier par la Junte Centrale de Planification de Cuba (JUCEPLAN)[3]. L'idée était ainsi de

[1] J. Cavada ignore pourquoi il n'a pas été pris, mais une explication possible serait le nombre élevé des candidatures pour cet organisme et le fait que J. Cavada n'était pas militant démocrate chrétien, donc par rapport aux « quotas » partisans par organisme étatique.
[2] Voir chapitre 3.
[3] Nous avons voulu nous intéresser au paradoxe qui pourrait exister entre une militance communiste et un engagement régionaliste, vu le caractère très centralisé du Parti et son discours en faveur d'une planification centralisé d'État. À ce propos, E. Soms nous a fait part du fait qu'à cette époque ces thèmes étaient discutés par

promouvoir une planification nationale et régionale d'assise populaire mais coordonnée par l'État. Dans cet esprit, des journées de planification populaire ont été organisées, des *pobladores* et des étudiants ont été en priorité convoqués. Ces manifestations s'inséraient dans le travail de campagne du candidat Allende. Mais l'élection passée, E. Soms garde son engagement en faveur des thèmes relatifs à la planification, ce qui explique son intérêt pour l'ODEPLAN. Il a été, en effet, l'un des premiers fonctionnaires de cet organisme quand celui-ci n'avait pas encore de locaux propres et devait fonctionner dans des bureaux de la CORFO[1]. C'est dans ce cadre que le Président de la République, E. Frei Montalva, a demandé à son bras droit et chargé jusque là des services de Planification globale de la CORFO, Alvaro Marfán, de prendre en mains l'organisation de cette nouvelle structure.

Au début, le bureau assume l'établissement des comptes nationaux et commence l'élaboration des études relatives aux thèmes régionaux. Un groupe a été formé afin d'élaborer un projet de loi pour donner une personnalité juridique au bureau qui a fonctionné quelque temps dans une grande informalité - ainsi, par exemple, les fonctionnaires étaient payés en chèques émis par l'entreprise des chemins de fer de l'État. Ce premier groupe de professionnels est composé entre autres par A. Foxley, J. Cavada, E. Soms et S. Boisier[2].

Durant la période Frei Montalva, la présidence avait demandé à ODEPLAN de fournir des études relatives à la réalité nationale et régionale. C'est à cette fin que les premiers bureaux de planification régionale voient le jour. Les premiers sont ceux de Bío-Bío, sous la responsabilité de Bernardino Sanhueza, et de Maule dirigé par Florencio Ceballos (voir encadré *supra*). Ces travaux sur les régions constituent une expérience collective importante dans le devenir de la communauté réformatrice ; elle fournira à celle-ci une base cognitive permettant le développement d'un certain nombre d'arguments dans le sens d'une régionalisation du pays, d'autant plus que, lors de cette expérience, la régionalisation reste à un stade programmatique, situation qui se confirme sous le gouvernement Allende.

Cette période a été alors celle dans laquelle ces jeunes professionnels d'ODEPLAN se familiarisent avec les techniques de planification nationale et régionale. Pour ce faire, ce personnel a recours à des expériences étrangères et se nourrit aux débuts d'une bibliographie composée en majorité d'ouvrages en langue anglaise et française, non traduits encore à cette

---

le Parti communiste chilien, notamment au sein de son comité central, mais dans le sens de l'expérience vécue par l'Union soviétique, notamment en Russie, plus que d'une démarche autogestionnaire, selon l'expérience yougoslave.

[1] Au deuxième étage de l'immeuble situé entre les rues Huérfanos et Estado.

[2] Faisaient aussi partie de ce groupe : Helio Varela, Hernán Frigolett, Andrés Pasicot, Romirio Carrasco, Carlos Monje et Mariano Valle.

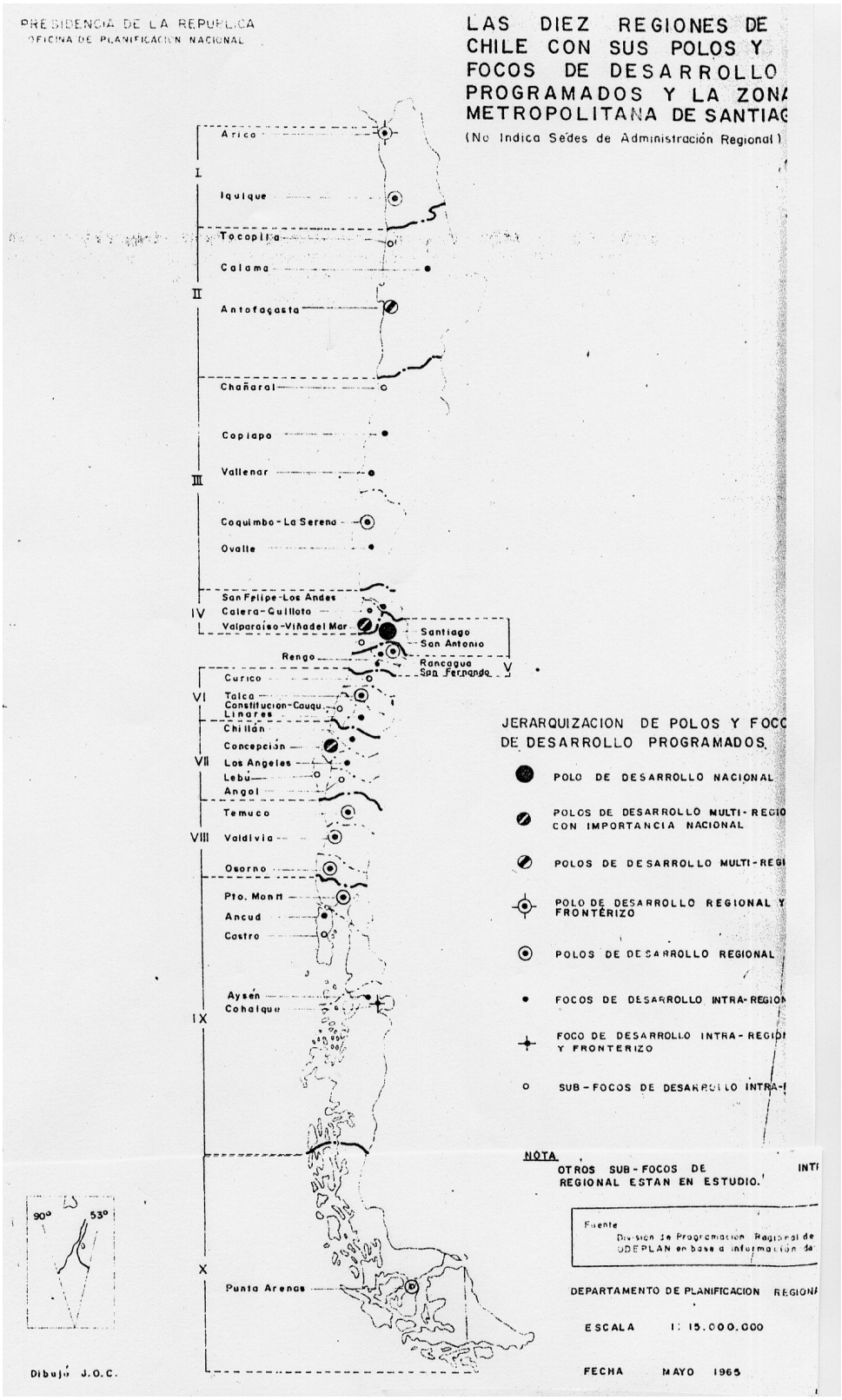
époque en espagnol. Ils font notamment connaissance avec les adeptes de la science régionale, parmi lesquels August Lösch[1], mais surtout ils étudient les travaux de François Perroux, œuvre importée au Chili principalement par J. Friedmann et W. Stöhr[2], que ces professionnels découvrent, autant par les cours qu'ils suivent, au Chili mais aussi à l'étranger, que par les recommandations de leurs pairs, notamment de leurs chefs de département à ODEPLAN. Concernant cette formation dans des parcours spécialisés, c'est la trajectoire qu'ont suivie des chefs de départements créés à l'intérieur d'ODEPLAN comme M. Achurra et E. García, qui ont suivi des formations dans le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) en localisation industrielle et développement et en planification économique notamment. D'autres, comme S. Boisier et E. Marinovic, qui prendra la responsabilité du Département des politiques de développement régional, en 1969, remplaçant ainsi le poste laissé vacant par S. Boisier, se spécialisent à l'étranger. S. Boisier ira à Philadelphie, à l'Université de Pennsylvanie ; E. Marinovic se rendra à Lima (Pérou) poursuivre un master en planification et développement régional, organisé par l'Université de Pennsylvanie avec le soutien de l'OEA et de la Fondation Ford.

C'est à cette période que commencent l'élaboration de cartographies (voir carte page suivante) avec les premières synthèses régionales et les catégorisations par province, la programmation cartographiée et hiérarchisée des régions avec leurs pôles de développement respectifs, l'identification des zones peuplées, la synthèse des reliefs, du climat, de la végétation, des sols, des risques sismiques, des capacités hydrauliques. Seront aussi construits des indicateurs, comme nous l'avons vu, relatifs aux niveaux de l'éducation, de la santé, du logement, ceux relatifs à la population (sa densité, son degré d'urbanisation, sa migration, le pourcentage de population active, la part de population masculine et féminine), et les indicateurs relatifs au développement économique : les secteurs économiques par région, le produit intérieur brut par région et le produit *per capita* régional, les impôts perçus par région et les investissements bancaires au niveau régional. En définitive, des études qui devaient préparer la mise en place d'un processus de régionalisation du pays. Durant cette période, et même s'il s'agissait d'un bureau de planification, la tâche de préparation des plans a été assujettie à ces autres domaines, que nous avons évoqués, en partie parce qu'il n'existait pas de savoir faire sur les techniques de planification, tâche à laquelle seront associés les coopérants français, et en partie aussi parce que la présidence de la République, à laquelle

[1] Qui a travaillé la théorie des lieux centraux, la localisation industrielle, la région économique, l'équilibre économique spatial, dans les années quarante.

[2] Dans le cadre de leurs cours dispensés au CIDU, à l'Université du Chili et lors des cours de formation à l'ILPES.

était attaché ODEPLAN, avait demandé au bureau de se focaliser davantage sur des études et programmes que sur l'élaboration de plans.



Source : ODEPLAN, División de Programación Regional, 1965, *Mapas básicos para la regionalización y descentralización de Chile*, Santiago.

Par la suite, et avec le changement de gouvernement en 1970, quelques personnes placées à des postes de direction quittent l'institution, soit pour des motifs politiques soit pour des motivations académiques ; Fernando Aguirre Tupper, jusqu'à là Directeur d'ODEPLAN, et M. Achurra, sous-directeur de l'organisme, se sont retrouvés dans cette situation.

3) La maturation de la communauté réformatrice : l'après ODEPLAN

Le changement de gouvernement conduit à un certain nombre des déplacements de la part des fonctionnaires se trouvant à ODEPLAN. Ces déplacements permettront aux professionnels y ayant travaillé d'enrichir leur expérience en matière de planification régionale tout comme de continuer à nourrir leurs réseaux professionnels, puis amicaux, avec des personnes travaillant sur ces thématiques dans des réseaux de collaborations qui étaient aussi ceux d'ODEPLAN.

C'est le cas de S. Boisier. Celui-ci part en France, en 1969, avec une bourse de la Fondation Ford pour y acquérir une spécialisation dans le Centre d'Études des Programmes économiques (CEPE)[1] par lequel d'éminentes figures de la planification française étaient passées, notamment Jean Massé, commissaire général au Plan entre 1959 et 1966. Puis, il devient économiste pour différents projets des Nations Unies[2], au Panama et en Argentine.

Ce désir de devenir fonctionnaire international, il l'avait ressenti de par ses voyages mais aussi par les relations qu'il avait entamées avec des personnes qui, de par leur statut ou de par leur fonction, menaient une vie de fonctionnaire international. Cette proximité, il l'avait eu avec les coopérants de la Fondation Ford, après avoir effectué son *master of arts* à Philadelphie et, travaillant à ODEPLAN, dans des dîners où l'on se retrouvait « entre soi »[3] comme lors des collaborations institutionnelles.

---

[1] Fondé en 1957, ce centre a rejoint l'INSEE en 1987. Peu de candidatures latino-américaines étaient retenues à l'époque. Un autre Chilien, qui suivra cette formation, sera Sergio Bitar, économiste qui a travaillé à la CORFO, puis devint ministre des Mines de Salvador Allende. Actuellement il est ministre des travaux publics.

[2] Comme il le dit, à son retour d'Europe : « j'ai décidé de retourner par les États-Unis afin de faire un tour à Philadelphie. Là, je suis allé à l'Université et j'ai rencontré Milton Tolosa, c'était l'époque de la dictature brésilienne, c'était donc l'année 1971 ». M. Tolosa était fonctionnaire de l'Institut de Recherches économiques appliquées du ministère de Planification brésilien. Celui-ci travaillait en collaboration avec le bureau des Nations Unies au Brésil. Lors de leur rencontre, M. Tolosa lui a fait part du fait que les Nations Unies cherchaient à embaucher de façon urgente un économiste. C'est là que S. Boisier décide de se présenter pour le poste, poste qu'il décroche et lui permet de devenir fonctionnaire international tout en travaillant sur les thématiques du développement régional (entretien avec Sergio Boisier, entr. cit.).

[3] C'est lors de l'un de ces dîners, donné par les coopérants étasuniens, que S. Boisier fait la connaissance d'Anthony Kuklinsky, géographe polonais à la renommée internationale, dont les travaux, comme ceux de Friedmann et Stöhr, portaient sur la théorie des pôles de croissance et le développement inégal des territoires. Ce voyage de Kuklinsky répondait à la résolution des Nations Unies (1086c) sur le soutien qui devait être prêté à la création des centres académiques destinés à l'étude des questions régionales dans un certain nombre de pays, dont le Chili, et qui explique le développement de l'activité de l'ILPES (voir *supra*).

La possibilité de fréquenter ces coopérants pour des membres de la communauté réformatrice se présente aussi dans le cadre des collaborations institutionnelles que développe ODEPLAN depuis sa création, au premier rang desquelles la CEPAL et, à l'intérieur de celle-ci, l'ILPES. Peut être l'une des premiers conséquences visibles de cette collaboration a été la désignation de Gonzalo Martner García comme Directeur d'ODEPLAN en 1970.

Fils de Daniel Martner Urrutia, ancien recteur de l'Université du Chili, G. Martner García fait des études de droit (1955) et d'ingénierie commerciale (1959) à l'Université du Chili, puis il se spécialise en économie[1] à Washington pour ensuite suivre la « formation en problèmes de développement économique » connue comme les « cours de développement » de la CEPAL dirigés par Raúl Prebisch et Jorge Ahumada (voir premier chapitre). Sa nomination, outre ses attributs personnels et son capital social, a été le résultat d'une collaboration antérieure et fructueuse entre les deux organismes. En effet, la CEPAL a d'abord fourni un cadre intellectuel propice à l'étude des problèmes relatifs aux inégalités du développement - avec ses cours de développement - puis elle a créé l'espace pour traiter les thèmes de la planification nationale, avec les cours de l'ILPES. Ces cours étaient destinés aux fonctionnaires publics du sous-continent (voir *supr*a). Par ailleurs, avec sa politique d'ouverture vers les autres pays de l'Amérique latine en embauchant des chercheurs de tous les pays du sous-continent, la CEPAL réussit à diffuser ses idées notamment autour de la théorie du développement et de la dépendance puis sur les bienfaits de la politique de planification nationale et régionale.

Ce travail intellectuel permet la création d'une « école cépalienne » qui aura, comme nous l'avons dit lors de la première partie de cette thèse, la particularité d'exporter leur savoir vers les sphères, publique et politique. Autrement dit, leur savoir aura une portée performative sur leur environnement, rendue possible par l'action des porteurs de ces savoirs. En effet, ce cadre intellectuel est aussi celui des hommes qui ont suivi les cours de cette institution. Ils ont permis la diffusion et la mobilisation d'un savoir et ont eu un rôle de carrefour entre les sphères savante et politique. Leur lieu d'interaction a été l'administration publique chilienne personnalisée dans un certain nombre d'institutions mais aussi dans des centres d'études. Ces hommes auront ainsi des filiations multiples ce qui leur permettra d'avoir un certain nombre d'entrées et de cette manière faire passer leurs idées. Ainsi la plupart des acteurs passés par la CEPAL ont eu par la suite des responsabilités gouvernementales. Une partie des membres de

[1] C'est son fils, Gonzalo Martner Fanta, qui sera le premier sous-secrétaire au Développement régional et administratif sous le gouvernement de transition démocratique (voir la troisième partie de cette thèse).

notre communauté réformatrice a été dans ce cas de figure[1]. Ce lien s'explique d'une part par la nature même de cette institution - elle a été créée pour conseiller les gouvernements de la région sur les politiques à suivre -, d'autre part, par le profil de ces « étudiants » dont la plupart deviendront des chefs de services publics. Bien entendu, la plupart étaient aussi des économistes (il s'agit bien de la Commission *économique* pour l'Amérique latine et les Caraïbes) et, si ce n'était pas le cas, leur formation dans l'institution leur permettra d'acquérir des connaissances en la matière. Comme nous l'avons vu, cette profession sera de plus en plus représentée dans la haute fonction publique chilienne.

La CEPAL est aussi un lieu de rencontres et de débats. Y sont organisés des séminaires, colloques, rencontres et réunions qui permettent les échanges des points de vue, la circulation des *papers* et le contact personnel. Elle est ainsi un lieu où les théories développées, qui circulent d'abord en son sein, peuvent plus rapidement, quand elles sont adoptées, être « exportées », en particulier vers la sphère gouvernementale[2].

Nous montrerons que ce lien entre la CEPAL et les politiques conduites par les gouvernements peut être illustré par la trajectoire d'un certain nombre d'acteurs de notre communauté réformatrice qui, ayant travaillé à ODEPLAN, se sont trouvés à la CEPAL (en particulier à l'ILPES) ou qui, dans le travail à l'ILPES, vont trouver des postes dans la bureaucratie chilienne. En effet, pour maintenir cette influence, la CEPAL a besoin d'une certaine rénovation tant politique que sociale (voir *infra*).

Avant de nous attarder sur le profil de nos acteurs membres de la communauté réformatrice, nous ferons d'abord une rapide revue de quelques « personnalités »[3], en lien toutefois avec

[1] Comme le montre le tableau 7 (*supra*): des 21 acteurs considérés pour la période totale de notre étude, 1964-1996, 6 d'entre eux ont travaillé à l'ILPES-CEPAL.

[2] Une hypothèse qu'il serait intéressant de développer est celle d'analyser ce lieu, la CEPAL, comme lieu de rencontre, d'étude et de travail qui permettra à ceux qui vont l'habiter de développer un esprit de corps (Boltanski 1982) conforté par un sentiment de classe, dans le sens d'une reproduction sociale (Bourdieu et Passeron 1970). Cette appartenance peut chercher à être expliquée par la situation géographique et sociale de la CEPAL. Celle-ci *n'est pas accessible à tout le monde* dans les deux acceptions que l'on peut donner à cette expression. Elle va constituer, d'une part, un berceau de l'élite latino-américaine participant à la création d'un effet de distinction (Bourdieu 1979). D'autre part, de par sa localisation dans la partie « haute » de la ville de Santiago (dans le quartier de Vitacura), dépourvue de système de transports en commun à proximité et proche des quartiers d'affaires et chics de la capitale, elle n'est pas accessible à une majeure partie de la population habitant Santiago. La plupart de cette population n'est même pas au courant de son existence et moins encore des activités qui se développent en son sein. Ceci reste l'exclusivité des personnes se trouvant à l'intersection entre plusieurs sphères, notamment savante et politique et ayant un certain nombre de contacts dans les réseaux pertinents pour y accéder. A ce propos, force est de constater qu'au Chili élite et classe politique coïncident.

[3] Même si *La* trajectoire qui personnifie ce lien entre la CEPAL et la sphère politique est celle du sociologue brésilien Fernando Henrique Cardoso, qui après avoir été l'un des « pères », avec le Chilien Enzo Faletto, également sociologue, de la « théorie de la dépendance », est devenu successivement sénateur, ministre puis Président du Brésil, durant deux mandats consécutifs, entre 1995 et 2003.

notre thématique, venues de cette institution et de leur trajectoire, ce qui permet de visualiser l'influence de la CEPAL sur les politiques publiques menées en Amérique latine et au Chili. Ensuite, nous verrons les trajectoires de membres de notre communauté réformatrice dans d'autres organismes travaillant en collaboration avec ODEPLAN.

Même si cette influence de la CEPAL a été soulevée dès le milieu des années 1960 (Sanfuentes 1966), celle-ci s'est considérablement accrue avec l'intégration des « cepaliens » dans les structures de l'État tout comme dans leurs dynamiques de collaborations soutenues avec des organismes gouvernementaux. Nous avons vu qu'une certaine « ligne » cepalienne est née et a pu se développer autour de la thématique du développement. Quelques promoteurs de cette ligne ont eu une influence importante sur les débats menés dans la sphère politique notamment au sein de la Démocratie chrétienne et du Parti socialiste chilien. Dans ce sens, les trajectoires de Jorge Ahumada, Carlos Matus et Gonzalo Martner García sont exemplaires. Il s'agit d'intellectuels qui ont influencé ces formations partisanes en les intégrant et en participant à leurs débats et à l'élaboration de programmes gouvernementaux. Il est *normal*[1] alors qu'ils aient par la suite intégré l'administration publique, prenant en charge des institutions administratives. Jorge Ahumada avait été, nous nous en souvenons, un des idéologues de la Démocratie chrétienne et du programme de Frei Montalva en particulier, désigné pour diriger ODEPLAN ; Carlos Matus, qui, jusqu'en 1970, était le directeur du service de consulting de l'ILPES, deviendra d'abord président de la Compagnie d'Acier du Pacifique (entreprise de l'État) puis ministre de l'Économie d'Allende et postérieurement Président de la CORFO jusqu'en 1973. Gonzalo Martner G., pour sa part, a été nommé directeur d'ODEPLAN en 1970 ; il restera à ce poste jusqu'en 1973. Mais tout comme ils vont intégrer ces structures d'État, ils vont par la suite, et après cette expérience (sauf pour le cas de Ahumada) revenir à leur activité académique, au sein de la CEPAL ou dans des organismes académiques proches de celle-ci, tout en ayant quelques expériences dans d'autres administrations notamment vénézuélienne. Cela sera le cas de C. Matus et G. Martner qui, après la chute d'Allende, vont s'exiler dans ce pays, l'un des plus avancés de la région à cette époque, avec le Chili, en matière de planification, comme nous l'avons vu dans la première partie de cette thèse.

[1] Ce n'est pas ici l'objet de discuter la notion de normalité ou d'anormalité dans toute sa dimension sociologique mais disons pour l'instant que nous l'attachons à notre réflexion sur *ce qui marche*. Plus largement, la réflexion développé par Luc Boltanski et Laurent Thévenot dans leur ouvrage *De la justification : les économies de la grandeur* (1991) montre la portée dans cette désignation de normalité dans la recherche d'accord et d'un principe supérieur commun en vue de dégager un principe de cohérence.

Ce savoir est donc véhiculé au sein d'une bureaucratie même si dans le cas chilien celle-ci est instrumentalisée par les partis politiques gouvernants.

Bien que la prédominance des économistes et des ingénieurs fût réelle, d'autres professions, comme celle des architectes et des géographes, vont investir l'œuvre planificatrice pour porter davantage un regard spatial et territorial sur le développement économique.

> « Ce thème [la régionalisation] sort des mains des économistes qui le *voyaient* mais ne le *visualisaient* pas dans le territoire pour être pris par les architectes et, postérieurement, les géographes[1]. »

Cette collaboration a été plus soutenue à partir de l'année 1968, année dans laquelle un autre organisme civil commença à travailler avec l'ODEPLAN et l'ILPES : le Centre interdisciplinaire de développement urbain (CIDU).

Comme nous l'avons dit dans la première partie de notre recherche, le CIDU était un organisme né en 1965 à l'Université catholique. Cependant, il était apparu d'abord comme un Comité interdisciplinaire de recherche et d'enseignement de la planification et du développement urbain pour ne devenir un Centre avec un directeur[2] qu'en 1968, avec la nomination à ce poste de Guillermo Geisse. Ce nouveau statut lui permettra d'avoir davantage d'indépendance vis-à-vis de la Faculté d'architecture[3] et donc d'entamer un partenariat avec ODEPLAN.

Ce travail conjoint permet à ODEPLAN d'avoir un portail académique sur les politiques qu'il était censées appliquer, notamment à l'échelle régionale. Il donne la possibilité au CIDU d'exposer ses idées tout comme de recruter des étudiants-fonctionnaires pour son programme de master en planification régionale et urbaine. La création et le travail du CIDU résultent aussi de la collaboration entamée entre architectes, géographes et économistes. Son directeur, G. Geisse, architecte de profession, détenteur d'un master en planification urbaine de l'Université de Californie, Berkeley, s'est spécialisé sur les rapports existants entre l'urbanisation et les modifications dans le mode de production industrielle. Les équipes de recherche, qui vont naître de ce travail, sont tout aussi révélatrices de cette pluridisciplinarité : l'équipe « Macro Zone centrale » et l'équipe « Études marginales ou *poblacionales* » (De Mattos *et a*l. 2006), équipes qui ont axé leur travail sur l'aspect spatial et régional, pour la première, urbain et social pour la deuxième.

[1] Entretien avec Esteban Soms (entr. cit.).
[2] Jusque là, le directeur technique du comité avait été Ricardo Jordán.
[3] Il dépendra, à partir de cette date, de la Vice-présidence académique.

C'est dans cette première équipe qu'a travaillé Sergio Galilea. Il a été intéressé, selon son récit, par le côté « interdisciplinaire » comme par le fait qu'il a traité des thèmes régionaux[1] et urbains.

> **Sergio Galilea** fait ses études d'ingénieur civil à l'Université du Chili. C'est à la fin de sa licence, en 1969, qu'il a l'opportunité de suivre le master proposé par le CIDU. Au terme de son master, Galilea a travaillé quelques mois à la CORFO pour ensuite devenir enseignant au CIDU, à partir de 1971, enseignant notamment l'évaluation des projets et les mathématiques puis la politique économique régionale et les méthodes quantitatives et les statistiques.
> Il participe activement à la création de l'ASOCHIPLAN, dont il est désigné Président.
> En 1990, il intègre la SUBDERE comme directeur des affaires régionales, poste qu'il occupera jusqu'en 1994. Actuellement il est intendant de la X région.
> Il est militant du Parti Pour la Démocratie. Il a été démocrate chrétien et MAPU.

Le fruit de cette collaboration entre ODEPLAN et CIDU a été aussi l'apparition d'une série de *Cahiers de développement urbain et régional*. Ceux-ci devaient paraître quatre fois par an en plus de numéros extraordinaires. L'idée de cette collection était de publier des articles inédits ou peu diffusés ainsi que des traductions d'articles originaux d'intérêt pour la planification urbaine et régionale. Les premiers numéros ont parus en 1966[2], chaque numéro traitant un thème particulier en relation avec le développement régional et urbain[3]. Le numéro 8, paru en 1968, a attiré notre attention. Celui-ci correspond en effet à l'une des premières publications d'un des membres de cette communauté réformatrice chilienne naissante, S. Boisier. Par ailleurs, cette publication reflète bien le travail conjoint entamé entre le CIDU, ODEPLAN et, dans ce cas, l'Université du Chili à travers le Centre de Planification (CEPLA) structure existante depuis les années soixante au sein de sa Faculté d'architecture et d'urbanisme. En effet, l'autre auteur de la publication est Ivo Babarovic, enseignant chercheur

[1] Nous nous rappelons que Sergio Galilea était originaire de la ville de Puerto Montt, située à l'extrême sud du Chili, ce qui l'aurait sensibilisé à ces questions. Un extrait de notre entretien avec lui peut être utile. *Nous* : « Depuis quand êtes vous intéressé à la décentralisation ? » *S. Galilea* : « Depuis que je suis né… parce que je suis né à Puerto Montt. Je suis provincial » (extrait de notre entretien avec Sergio Galilea, entr. cit.).
Le travail entrepris par cette équipe « Macro zone centrale » a consisté en l'élaboration d'une proposition de création de macro-régions qui, à la différence de celle qu'était en train de préparer ODEPLAN autour de trois macro-zones (en accord aussi avec ce qui avait été la proposition programmatique du Président Allende), était assise sur quatre macro-zones : nord, centre, centre-sud et austral. Ces macro-zones ne seront pas seulement constituées sur des critères économiques (modes de production) et géographiques (ressources natures, conditions écologiques, climat), elles prendront aussi en considération des critères « culturels », en référence à la manière de vivre de la zone (folklore, alimentation) et à l'identification de la population locale avec le territoire, mais également à la relation entre les territoires et leur histoire, notamment celle de la colonisation -donc sous une approche davantage ethnographique et « fière» des racines régionales.
[2] D'après nos recherches, la collection ne se serait pas poursuivie après 1969.
[3] Il en est ainsi par exemple du *Cahier 4* (1967) dans lequel sera traité le thème de l'éducation vu sous l'angle de l'analyse régionale et urbaine, dont les auteurs sont John Friedmann, Guillermo Geisse, Ricardo Jordán et Robert Michell.

du CEPLA et coordinateur du programme conjoint entre cet organisme et le CIDU sur le développement régional[1]. Le cahier est par ailleurs préfacé par J. Friedmann.

Les deux articles portent sur la localisation industrielle, thème qui, comme nous l'avons vu dans notre troisième chapitre, suscitait l'intérêt d'ODEPLAN qui l'intègre dans sa planification stratégique économique de long terme.

Dès la préface de la publication, J. Friedmann donne le ton en révélant l'objectif du numéro « la nécessité d'asseoir chaque fois plus dans la connaissance objective, empirique et quantitative les décisions qui affectent de manières diverses l'activité économique des régions au Chili », autrement dit la nécessité de créer des données et des méthodes utilisables et fiables pour tous les planificateurs. L'article d'I. Babarovic, intitulé « Analyse de la localisation des activités économiques au Chili : quelques résultats », cherche à clarifier les différents aspects de la distribution régionale et sectorielle de l'activité économique au Chili sous l'angle de leur localisation dans le territoire national tout en analysant la structure de ces activités économiques dans les régions et/ou provinces et la relation existante entre structure d'activité économique et croissance régionale.

Cette étude correspond à un effort important d'application de la méthodologie d'analyse régionale à la réalité chilienne. En effet, par la critique et les explications données par l'auteur sur les divers problèmes que pouvait susciter la méthodologie appliquée (notamment concernant les données utilisées) son travail constitue un résultat intéressant sur l'œuvre de construction méthodologique en voie d'élaboration à ce moment-là au Chili. Ainsi que sur la portée du processus d'importation des savoirs relatifs à la science régionale.

Le texte de S. Boisier, pour sa part, intitulé « Comptabilisation sectorielle-régionale des investissements », était une étude qui se voulait aussi expérimentale mais dans le domaine des projections. S. Boisier élabore un modèle de développement régional formel (économétrique) pour l'ensemble du pays, en utilisant des données de planification pour la période 1967-1971. Pour ce faire, il utilise une méthode d'approximations successives pour arriver à quelques conclusions qui, même si elles ne sont pas définitives (comme pour Babarovic), montrent la comptabilisation formelle qui peut être faite entre les objectifs sectoriels et les objectifs régionaux, aspect qui, jusqu'alors, était réglé exclusivement d'une manière politique sans prendre en considération des données statistiques.

Quand il publie cette étude, S. Boisier est fonctionnaire à ODEPLAN, plus exactement chef de la division d'analyse quantitative. Il donne aussi des cours au CIDU et à l'ILPES.

[1] Par ailleurs, une collaboration existait aussi avec ODEPLAN, partenariat qui sera personnalisé par François Wellhoff (voir *supra*).

Le travail, qu'il publie, est autant le fruit de recherches personnelles, en tant que chercheur et praticien, que collectif en raison du travail mené au sein de la division dont il était responsable. À ce propos, cette division avait pu bénéficier aussi en cette période de la présence, grâce au financement de la Fondation Ford, de Loet Mennes, professeur de planification au développement à l'Université d'Erasmus (Pays Bas) et membre de l'équipe du *Netherlands Economics Institute* dirigé par celui qui sera le premier prix Nobel d'économie (avec le norvégien Ragnar Frisch) le professeur Jan Tinbergen[1], spécialiste de la construction de modèles macroéconométriques. Son équipe travaillait à cette époque dans le traitement quantitatif de la variable spatiale dans les programmes de développement[2].

Ce type de travail a donc été possible, nous le voyons, grâce aux collaborations entamées entre plusieurs partenaires. Ceci a permis aux membres de ces institutions autant de faire connaissance que de se familiariser à une bibliographie et à des auteurs qui n'était pas toujours accessibles à cette période-là[3]. Toutefois, ces collaborations n'ont pas été dépourvues de tensions, notamment en raison d'un certain nombre de concurrences. Ces concurrences se situent notamment au niveau d'application des projets de réforme défendus par ces différents organismes.

Même s'il s'agit pour tous de plaider la cause d'un projet réformateur qui considère la planification comme l'instrument privilégié de l'action publique, l'accent ne sera pas mis unanimement sur l'échelle où cette planification devait être appliquée. Ainsi, ODEPLAN plaidera davantage pour une planification « nationale », l'ILPES pour une planification « régionale » et le CIDU pour une planification « urbaine ». S'agissant d'un projet qui suscitait des réticences, de plus non exprimées de la part du pouvoir politique, des luttes se produisent pour imposer « au moins » un type de planification, celle qui était la plus « nécessaire » selon la raison d'être de chacun de ces organismes. Néanmoins, ces luttes ne sont vraiment perceptibles que durant la première période du régime autoritaire où, pour la première fois, une opportunité se présente à ces organismes pour intervenir sur un projet de loi portant sur la régionalisation du pays, et donc sur l'institutionnalisation du processus.

---

[1] Tinbergen avait été aussi directeur, entre 1945 et 1955, du *Central Planning Bureau of Netherlands Governement*.

[2] La collaboration avec cette équipe néerlandaise pourrait expliquer les accords postérieurs qui ont été signés notamment entre l'Université de la Haye et l'ILPES et ont permis à la deuxième génération des planificateurs régionaux, que nous analyserons en détail dans ce qui suit de notre recherche, de se spécialiser aux Pays Bas.

[3] Bibliographie rédigée pour la majeure partie, nous l'avons dit, en anglais et en français et qui sera donc importée autant par les coopérants internationaux que par ces « professeurs invités », parmi lesquels il y eut aussi Manuel Castells qui a travaillé au CIDU (et dont Sergio Galilea fut l'assistant).

Des collaborations ont eu lieu aussi avec le Centre d'Études en Planification nationale. Le CEPLAN, créé en 1967-1968, est conçu comme un centre interdisciplinaire appartenant à l'Université catholique. Il a des rapports de collaboration avec le CIDU et avec ODEPLAN à partir de 1970, et compte parmi ses membres (entre autres) : Oscar Muñoz, Crisóstomo Pizarro et A. Foxley. Ce dernier avait travaillé à ODEPLAN et servira de lien entre les deux institutions.

> **Oscar Muñoz** est économiste diplômé à l'Université du Chili et docteur en économie à Yale. Après avoir obtenu son doctorat, il travaille au CEPLAN, puis donne des enseignements à l'Université Catholique et à l'Université du Chili. Après le coup d'État, il participe aux activités du CED et de l'ASOCHIPLAN.
> Il est sympathisant de la Démocratie chrétienne.

Ce centre apparaît donc pour apporter un regard complémentaire à celui posé par le CIDU, davantage fixé sur la planification nationale. Une fois démarré l'action du gouvernement Allende, se produit le départ de quelques démocrates chrétiens d'ODEPLAN, comme Fernando Aguirre Tupper, jusqu'à là directeur de l'organisme, S. Boisier, dernièrement chef de la division d'analyse quantitative, et A. Foxley, jeune docteur en économie. Des départs qui s'expliquent donc par cette pénétration du système des partis dans le fonctionnement de l'administration publique et qui, durant le gouvernement Allende, a été particulièrement visible du fait de la polarisation politique tout comme de la part croissante de l'intervention de l'État sur l'activité économique. Cette situation, analysée par Barbara Geddes (1994) comme le « dilemme du politicien », s'explique car à cette période les membres de la coalition, l'UP, maîtrise la nomination des directeurs des services. Ces nominations deviennent ainsi un problème d'action collective. En effet, « aucun parti dans la coalition n'a voulu sacrifier l'avantage politique d'avoir ses propres directeurs (et les pouvoirs associés à ces nominations) » (Geddes 1994 : 18), même si ces choix répondaient majoritairement à des critères politiques plus qu'à des critères techniques.

Dans ce contexte, il est facile de comprendre qu'après l'avènement de l'Unité Populaire, A. Foxley, parce que militant démocrate chrétien, décide de quitter ODEPLAN pour aller diriger le CEPLAN. Cet organisme se focalise - jusqu'en 1976 où il disparaît au profit d'un autre organisme (voir *infra*) - sur l'étude de la planification au Chili, en prenant en compte différents modèles existants à l'époque. Dans ce sens, le centre promeut les rencontres universitaires, telles que colloques et séminaires tout en publiant leurs actes. Par l'étude de ces expériences, le centre élabore progressivement un projet qui essaie de se situer comme une « alternative » à la planification soviétique, crainte notamment par les démocrates chrétiens, centré sur les thèmes de la participation démocratique et la décentralisation et en

prenant assise notamment sur l'expérience yougoslave. La parution par le centre, en 1971, de l'ouvrage *Le Chili : à la recherche d'un nouveau socialisme,* en constitue un exemple.

Comme nous l'avons vu dans le troisième chapitre de cette recherche, la démocratie chrétienne avait radicalisé ses positions idéologiques en 1970, proposant dans le programme du candidat démocrate chrétien R. Tomic un « socialisme communautaire ». La *pudeur* dans l'usage du mot *socialisme* et ses représentations (*bolchevisation*, *dictature du prolétariat*) avait pu être outrepassée par la réappropriation du mot sous un angle « décentralisé ». Par là, nous comprenons que le socialisme, dans sa version soviétique en particulier à savoir comme le pouvoir de l'État sur les individus (même si État collectiviste), avait pu être réinterprétée par l'expérience que de la praxis socialiste donnait (et surtout voulait donner) la Yougoslavie de Tito, à savoir comme étant à la source d'un « vrai » socialisme. Celui-ci appuyait sa légitimité sur les assemblées populaires, avec la participation directe du peuple, plus proche des « soviets » que de l'URSS. Ce système était présenté comme celui ayant su mettre en pratique une économie mixte. Ainsi, quand le CEPLAN faisait référence à ce « socialisme décentralisé », l'organisme évoquait une discussion ancienne ayant eu lieu notamment dans les années 1930, suite à la grande crise économique, et faisant allusion à une possible compatibilité entre socialisme et économie de marché face au socialisme soviétique qui promouvait et pratiquait l'étatisation de l'activité économique.

Deux autres personnes, outre A. Foxley, travaillaient sur ces questions : Crisóstomo Pizarro sociologue de formation, et O. Muñoz, économiste.

L'intérêt pour l'expérience yougoslave, comme nous l'avons vu dans cette recherche, a mobilisé discursivement le Parti Démocrate chrétien[1], qui retrouvait dans cette expérience une partie de sa doctrine. C'est dans ce contexte qu'en 1969 A. Foxley, en tant que fonctionnaire d'ODEPLAN, réalise une mission d'étude dans ce pays, ce qui va lui permettre de mieux approcher cette expérience pour, par la suite, la reprendre dans les propositions du CEPLAN. Comme le restitue O. Muñoz, qui a travaillé au CEPLAN :

> « Alejandro a été très enthousiasmé par cette expérience et il a commencé à beaucoup parler sur ce thème. Alors, quand Allende a emporté l'élection, Alejandro est sorti d'ODEPLAN et il est allé à l'Université Catholique afin d'organiser ce Centre d'études, le CEPLAN, puis il m'a invité, moi et d'autres personnes, à y participer[2] ».

Ce type d'échange donne lieu à des rencontres formalisées sous la forme de journées d'études et de colloques portant sur l'autogestion. C'est ainsi que le CEPLAN, en partenariat avec

[1] Nous nous souvenons de leur action vis-à-vis du gouvernement Allende en cette matière.
[2] Entretien avec Oscar Muñoz, 18 octobre 2006, Santiago du Chili.

l'Université catholique, organise des conférences sur l'« autogestion en Yougoslavie », auxquelles est invité Anton Vratusa, en tant que Vice-président du Conseil exécutif fédéral de la République socialiste fédérative de Yougoslavie (Vratusa 1972). Également, des universitaires, comme Branco Horvat, arrivent au Chili[1] en tant que professeurs invités, afin de faire connaître et promouvoir l'autogestion yougoslave (Downey 1973).

Un autre objectif dudit centre, moins évoqué ouvertement, était aussi de se constituer en alternative face à l'influence croissante, à l'intérieur de l'université Catholique[2], des économistes connus sous le nom de « Chicago Boys ». Il s'agissait de jeunes enseignants-chercheurs en économie ayant réalisé un master et/ou un doctorat d'économie de l'Université de Chicago[3]. Les économistes de cette école ont développé un profil mathématique qu'Yves Dezalay (2008 : 45) explique par leur faible capital social.

> Fortement démunis en capital social, mais aussi en compétences linguistiques, les immigrés réunis dans le département d'économie de l'université de Chicago commencent par investir dans les théories mathématiques en pratiquant une surenchère scolaire à travers de véritables tournois scientifiques. Ils s'efforcent ainsi d'accréditer leur statut d'économistes « purs », par opposition aux technocrates qui dirigent la politique économique et dominent les campus élitistes de l'*Ivy League*.

Cette modélisation s'est éloignée en effet de l'économie politique *a fortiori* keynésienne, que pratiquaient les économistes de l'Université du Chili, en position dominante puisqu'en rapport avec les économistes de la CEPAL et avec les organismes d'État, notamment ODEPLAN. Dans ce cadre, le recteur de l'Université catholique, Fernando Castillo Velasco, a voulu créer à l'Université catholique aussi un centre, qui d'abord se voulait interdisciplinaire puis qui cherchait à se situer dans les mêmes lignes thématiques que l'Université du Chili et la CEPAL, tout en proposant des idées nouvelles plus en accord avec la pensée chrétienne, surtout dans le contexte de l'accession au pouvoir d'un gouvernement socialiste. Ce même contexte avait favorisé la notoriété publique des idées mobilisées par les jeunes économistes issus de l'Université de Chicago.

> À Santiago, les *Chicago Boys* ont pu mobiliser la notoriété scientifique de leurs mentors américains pour dénoncer l'interventionnisme étatique du gouvernement Allende, conformément aux intérêts de leurs alliés locaux (Dezalay 2008 : 46).

Dans cette perspective, le CEPLAN concentre ses efforts à démontrer la pertinence et la viabilité d'un régime socialiste décentralisé et démocratique - en réalisant des conférences par

[1] Cet intérêt suscité par l'autogestion a aussi pu être confirmé lors de notre entretien avec Bosco Parra, responsable de la Gauche chrétienne depuis 1971 (entretien avec Bosco Parra, le 25 octobre 2006, Santiago).

[2] Il faut dire également que ces économistes seront aussi très influents à l'Université Federico Santa Maria de Viña del Mar, où ils vont rédiger leur programme-manifeste *El Ladrillo* (voir *infra*).

[3] D'après une convention signée entre l'Université catholique et l'Université de Chicago. Comme nous le verrons dans la deuxième section de ce chapitre, la portée de l'influence des « Chicago boys » ne sera pas circonscrite à l'aspect scientifique, mais elle embrassera aussi la dimension sociologique et politique.

des économistes yougoslaves - même s'ils n'étaient pas du tout familiarisés avec la thématique de la décentralisation.

> Nous n'avions pas la moindre idée de ce qu'était la décentralisation. Nous parlions de décentralisation mais nous n'avions aucune expérience à ce sujet, notre préoccupation était toute autre. C'était le moment où Allende avait gagné l'élection et au Chili s'était initiée la transition au socialisme car le programme d'Allende prévoyait de mettre en place au Chili un système socialiste, démocratique mais socialiste, et le socialisme était associé au centralisme[1].

Nous le voyons, la revendication de décentralisation était pour le moment, au moins pour une partie des économistes, une échappatoire discursive face à un modèle socialiste qui était associé au centralisme. Elle n'était pas encore en lien avec la pensée régionaliste sur laquelle travaillent pourtant les fonctionnaires d'ODEPLAN, dont A. Foxley lui-même était issu. La décentralisation en tant que projet et revendication de cette communauté réformatrice naissante n'apparaîtra qu'au milieu des années 1970, fruit du travail conjoint, qui demeurera entre les membres de cette communauté et cela malgré leurs mutations institutionnelles, ainsi que d'un contexte qui se présentera « favorable » à sa mise en place. En effet, les collaborations existantes entre l'ILPES-CEPAL, l'ODEPLAN, la CORFO, le CIDU, l'Université du Chili et le CEPLAN ont facilité les mouvements de personnels entre ces organismes, phénomène qui a été intensifié à la suite au putsch. D'autre part, ces collaborations institutionnelles répondaient aussi aux relations personnelles, que certains membres avaient commencé à nouer, et qui expliquent le fait qu'ils ont pu muter vers d'autres institutions faisant partie du réseau voire même que certaines collaborations ont pu être développées. C'est le cas d'A. Foxley qui, ayant travaillé auparavant à ODEPLAN, a pu établir une relation de collaboration entre cette institution et le CEPLAN, organisme nouveau qu'il a dirigé à partir de 1970.

Les relations d'A. Foxley avec ces anciens collègues ne se résumaient pas aux relations de travail comme c'était le cas pour une partie au moins des fonctionnaires d'ODEPLAN et comme le restitue l'un des membres de la communauté réformatrice : «Alejandro faisait partie de notre groupe d'amis… On sortait le soir, tout le groupe, dans une *Austin Mini* »[2]. Ces relations d'amitié s'expliquent autant par les attributs personnels (tranche d'âge, sexe, militance)[3] de ces fonctionnaires que par le contexte de leur rencontre, ce qui donne un sociogramme (graphe 10) dense (densité de 0.93) et entre des individus considérés comme égaux au vu de leur ressources, ce qui est conforté par l'analyse relationnelle. En effet, le

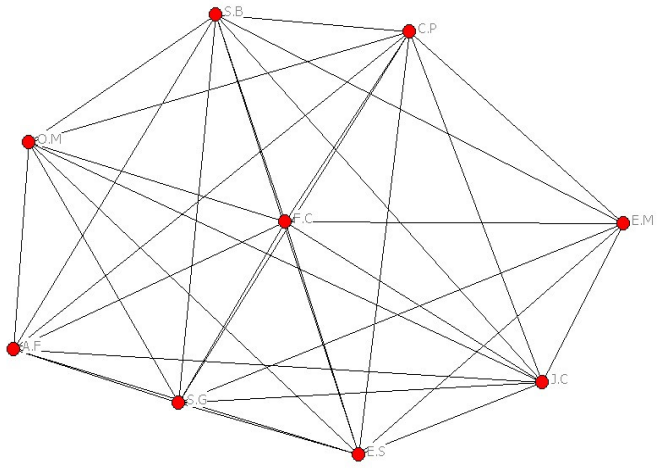
[1] Entretien avec Oscar Muñoz (entr. cit.).
[2] Entretien avec Esteban Soms (entr. cit.).
[3] Le traitement de ces attributs est présenté dans l'annexe 3.

degré de centralité est très bas (7.14%) ce qui montre aussi que les relations sont réciproques reflet d'une importante homophilie ou la stratification sociale et ses chances de contacts entre leurs membres. Ils étaient, en effet, tous jeunes et de sexe masculin, mais ils avaient aussi la même formation d'économistes ou une formation complémentaire à celle-ci (architectes, juristes puis géographes) et la plupart étaient issus de la même université : l'Université du Chili. Ensuite, ils militaient pour la plupart dans le Parti démocrate chrétien ou dans des partis dits progressistes comme le Parti socialiste[1] principalement, ce qui a créé entre ces personnes un sentiment d'appartenance, un monde commun (Tassin 1991).

> « ODEPLAN a été une institution fantastique à cette époque : d'abord parce qu'elle avait une grand mystique, ensuite car elle à été une école pour beaucoup d'entre nous, et en troisième lieu parce qu'il y avait un grand pluralisme[2]. »

Les relations entamées entre groupe de collègues travaillant à ODEPLAN vont leur permettre de surpasser le cadre donné par la relation professionnelle pour toucher l'aspect affectif et devenir aussi des relations amicales. C'est cet aspect, à notre avis, qui agira comme pivot dans le devenir de leurs relations professionnelles tout en étant façonnée par les événements qui vont suivre le coup d'État du 11 septembre 1973.

Graphe 10. Réseau d'acteurs première séquence (1964 - 1970)



4) La fin du gouvernement Allende et le déclin de la coopération internationale

Les causes du coup d'État du 11 septembre 1973, au Chili, sont complexes et multiples. La situation politique et sociale s'est profondément dégradée lors de la grève dite « des

[1] Pour voir le détail systématisé des attributs personnels des acteurs, voir le chapitre méthodologique.
[2] Entretien avec Sergio Boisier (entr. cit.).

camionneurs », organisée par la Confédération des propriétaires de camions, le 9 octobre 1972. Elle s'est étalée durant sept semaines, associant progressivement syndicats industriels, associations patronales de commerçants, agriculteurs, collèges de médecins et d'avocats, pilotes de la compagnie aérienne nationale Lan Chile, provoquant un important préjudice économique et financier, et en partie soutenue financièrement par le gouvernement étasunien[1]. Plus tard, une tentative de coup d'État s'est produite le 29 juin 1973, connue comme le *tacnazo*[2]. Tout cela renforce la polarisation politique, qui règne depuis 1972, avec des manifestations (*marchas*) pratiquement quotidiennes de la part de sympathisants et d'opposants au gouvernement, provoquant des confrontations souvent violentes entre les deux camps, mais aussi des déclarations publiques des autorités gouvernementales et des leaders de l'opposition autour du spectre d'un « éventuel » coup d'État au Chili.

Par ailleurs, l'opposition au gouvernement Allende se trouve autant à la droite des partis qui composent l'Unité populaire (le Parti national et la Démocratie chrétienne notamment) qu'à la gauche de celle-ci notamment des groupes d'extrême gauche comme le MIR (Mouvement de la Gauche révolutionnaire) mais aussi des fractions radicalisées des partis composant cette Unité populaire : au sein notamment du Parti socialiste et du Mouvement d'Action populaire (MAPU). Cette situation est due au fait que le gouvernement Allende n'avait pas de majorité au sein du Congrès national ce qui rendait difficile l'application de son programme. Cette situation a conduit un certain nombre de groupes, tant à l'intérieur de l'UP qu'à la gauche de celle-ci, à entreprendre un certain nombre d'actions, notamment l'occupation des entreprises et des terrains agricoles, propriété des latifundistes[3].

Ceci vient renforcer la polarisation politique observée depuis l'accession du gouvernement Frei Montalva. Le PDC avait réussi à provoquer, selon les termes d'Arturo Valenzuela (1989), l'« érosion » du centre politique « pragmatique », celui représenté par le Parti radical, en idéologisant ce centre, contribuant ainsi à la fixation des « trois tiers » et donc à la polarisation de la politique, en empêchant une coalition avec le centre, devenu

[1] Mais cette grève qui a conduit à une importante crise économique et sociale a permis aussi une importante mobilisation populaire autour des JAP (les comités de contrôle du ravitaillement et des prix) : les rassemblements d'approvisionnement populaires qui permettront avec la collaboration des structures partisanes et locales la mise en place d'un système parallèle à l'État afin de remplacer les structures paralysées par la grève. Sur cette époque en général, un récit très pertinent est celui d'un acteur de l'époque, de l'ex ambassadeur américain au Chili Nathaniel Davis, 1986, *Los dos últimos años de Salvador Allende*, Barcelona, Ed. Plaza y Janes.

[2] Car des chars (*tanques*) sont arrivés à la Moneda (le palais présidentiel).

[3] Il reste encore des doutes concernant l'implication personnelle d'Allende dans ce type de manifestations, d'autant qu'il avait participé à un certain nombre des réunions plus ou moins secrètes avec un certain nombre de meneurs notamment avec son neveu Pascal Allende, l'un des dirigeants du MIR.

« idéologique ». Cette situation de fait aurait participé à l'impossibilité d'arriver à un accord entre l'UP et le PDC pour sortir de la crise.

Ces nombreuses tensions au niveau politique vont être transposées à la sphère administrative. Comme nous l'avons déjà dit, au Chili les sphères politique et administrative sont toutes deux intimement liées. Ce lien a été analysé comme la possibilité pour les gouvernants au pouvoir de maintenir l'accès aux positions offertes par l'administration et le contrôle des ressources que celle-ci procure (Bezes 2007) et plus largement, dans les pays de l'Amérique du Sud, comme la prégnance du patronage pratiqué par les pouvoirs, exécutif, législatif, et les partis politiques, qui bloquent les législations mettant en place des fonctions publiques d'inspiration rationnelle légale (Geddes 1994). En ce qui concerne le cas chilien, la plupart des postes de l'administration publique sont pourvus sur examen d'un dossier et non par concours, ce qui facilite l'entrée au gouvernement des militants et/ou sympathisants du parti ou de la coalition gouvernante. Les institutions étatiques deviennent ainsi des lieux où peuvent se déployer des rapports de force non pas relatifs aux champs des compétences et des savoirs propres à chaque institution mais comme traduction des équilibres partisans.

Une illustration peut en être fournie par l'expérience de M. Marié lors de son travail à la Promotion populaire. Comme nous l'avons dit dans notre première partie, cette institution a été, dès le départ, un organisme controversé car vu comme un moyen pour le gouvernement démocrate chrétien de coopter les mouvements sociaux, notamment ceux des *pobladores* et donc se constituer une clientèle politique. La Promotion populaire était aussi un moyen pour la Démocratie chrétienne de faire passer son discours idéologique, celui des avantages d'un système corporatif/communautaire, mais dans lequel les organisations sociales devaient respecter une hiérarchie institutionnelle, s'adressant toujours à l'État pour résoudre leurs problèmes. Travaillant à la Promotion populaire, M. Marié prend l'initiative, avec P. Freire, de contribuer à faire « prendre conscience » aux *pobladores* de « leur situation » en les encourageant à apprendre par eux-mêmes la valeur de leur culture comme étant un savoir quotidien pour, par la suite, entreprendre un travail d'éducation formelle. Cette démarche n'est pas acceptée par les instances directionnelles de la Promotion Populaire, d'une part pour des raisons idéologiques, d'autre part car cette démarche s'insérait dans la perspective des MAPU et de l'aile gauche du Parti Démocrate chrétien[1].

> […] Que j'invite Paulo Freire dans ce jeu c'était… Paulo travaillait avec Chonchol, et Chonchol était… Frei avait mis deux fers au feu ah ! Il y avait la partie Chonchol qui était plutôt à gauche [gauche chrétienne] et la Promotion populaire qui était plutôt à droite, en gros c'était ça. Et donc là j'ai brouillé les cartes, comme un jeune imbécile que j'étais à l'époque,

[1] Qui feront scission du parti en 1971, formant la Gauche chrétienne.

> c'est-à-dire que j'avais mis le loup dans la bergerie, le loup de gauche dans la bergerie de droite. Ça a été vu comme ça en tout cas. Peut être c'est un peu exagéré ce que j'ai dis là mais cela a déplu. Paulo Freire ne faisait pas partie des « mythes » de la Promotion populaire[1].

À cette situation de tension institutionnelle en raison du précaire équilibre institutionnel et de la politisation croissante, s'ajoutera l'aide internationale octroyée à l'opposition au gouvernement Allende, notamment de la part des services de renseignement américains (CIA) - sous le contrôle du Secrétaire d'État américain, Henry Kissinger -, aide qui prend la forme d'une assistance financière en espèces mais aussi en armement[2], et qui sera introduite au Chili par le biais de l'ambassade étasunienne à Santiago. Parallèlement, la mission de la Fondation Ford est partie du Chili en 1969 et elle ne s'est pas renouvelée, au moins sous cette forme-là[3]. La victoire de S. Allende a pris par surprise les services diplomatiques étasuniens (Martner 1988) d'autant plus qu'à travers l'USAID le gouvernement américain avait octroyé des moyens importants au gouvernement Frei Montalva, de manière à « assurer » sa permanence à la tête du pays, éloignant le « fantôme communiste », prétendant éviter ainsi la chute du Chili dans l'« orbite marxiste », qui avait déjà un membre en Amérique latine avec Cuba[4] (Kissinger 1979). L'ascension d'Allende surprend aussi les services diplomatiques français qui, dans la lignée des estimations de la diplomatie américaine, ne croyaient pas à un triomphe de l'Unité populaire, avis que l'ambassade française avait fait connaître aux coopérants : « en 1970, les pronostics de l'Ambassade sont qu'Allende n'allait pas gagner […] et [après] la coopération s'est poursuivie. Enfin, elle s'est maintenue »[5]. Ce diagnostic des services diplomatiques a donc pu contribuer au maintien de la coopération durant la période Allende, même si, comme nous l'avons vu, cette coopération avait eu tendance à

[1] Entretien avec M. Marié (entr. cit.).

[2] Sur le détail de cette aide, nombreux sont les récits qui y font référence notamment ceux d'Edward M. Korry, alors ambassadeur des États-Unis au Chili (voir Edward M. Korry, 1998, « Los Estados Unidos en Chile y Chile en los Estados Unidos : Una retrospectiva política y económica (1963-1975) », conferencia, *Estudios Públicos*, 72 : 17-74) et aussi le documentaire : « 11 de septiembre : el último combate de Salvador Allende » de Patricio Henríquez. Ces informations son également disponibles depuis l'année 2000 grâce à l'ouverture des archives jusque là secrètes de la CIA. Il faut dire que cette intervention américaine répond autant à des facteurs idéologiques - il ne faut pas oublier qu'à cette époque, la guerre froide, les théories de « l'ennemi interne » sont de mise -, qu'à des facteurs économiques - il ne faut pas oublier non plus que dans les mois qui suivirent son élection, Allende procéda à la nationalisation des cinq grandes mines de cuivre, des gisements de charbon, de nitrate, des mines de fer, de la métallurgie lourde, la plupart alors aux mains des multinationales américaines. Sur cette situation, voir Henry Kissinger, 1979, 1982, *Mis memorias*, Vol. I et II, Buenos Aires, ed. Atlántida.

[3] En effet, la Fondation Ford quitte le Chili en 1973, suite au coup d'État, pour ne revenir qu'en 1990. Cependant, elle va s'investir sur un nouveau terrain, et cela notamment à partir du milieu des années 1970, celui des Droits de l'homme (voir à ce sujet, Dezalay et Garth 2002).

[4] Comme nous l'avons dit dans la première partie de cette recherche, le Chili a été le principal récepteur des fonds émanant de l'Alliance pour le Progrès (voir chapitre 2).

[5] Entretien avec Paulette Pommier, (entr. cit.).
Ce diagnostic a aussi été confirmé par Michel Cucheval, coopérant français en Algérie entre 1969 et 1973, auquel les autorités de l'Ambassade ont proposé de continuer en coopération, cette fois-ci au Chili, à partir du mois de septembre 1973. Pour des raisons personnelles, il n'est pas parti. Entretien avec Michel Cucheval, 10 novembre 2009, Lille.

diminuer et à se resserrer autour des thèmes sur lesquels cette coopération avait « marché » et sur lesquels un certain nombre de coopérants travaillaient.

5) La coopération après le coup d'État : le relais pris par les militants

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, la coopération française s'est en effet maintenue pendant le gouvernement Allende. Mais à la suite du putsch, elle va considérablement diminuer, surtout après l'année 1975 où les violations aux droits de l'homme commises par le régime sont largement diffusées dans le monde entier et donc en France. Dans ce sens, il réussit à « toucher » l'opinion publique internationale devenant ainsi un « événement »[1]. Selon la réflexion qu'en fait Hannah Arendt (1972), l'événement nécessite, pour être perçu comme tel, de faire appel à l'« émotion » une réaction qui ne peut ni se commander ni se feindre, ce qui s'oppose à l'« émotionnel », ce n'est en aucune façon le « rationnel » quel que soit le sens du terme, mais bien l'insensibilité qui est fréquemment un phénomène pathologique, ou encore la sentimentalité qui représente une perversion du sentiment » (Arendt 1972 : 173). Ont contribué à transformer les conséquences du coup d'État en un événement, l'action des Chiliens en exil ainsi que celle des militants de gauche dans différents pays, notamment européens, et des organisations comme l'Association chilienne des familles des détenus disparus[2], qui dénonceront auprès de différents organismes de la sphère internationale ce qui se produit au Chili : l'OEA (Organisation des États américains), l'ONU, ainsi que des ONG comme *Amnesty International* et *Human Rights Watch*[3].

Ce travail d'opposition et d'interpellation, mené autant par les partis politiques et quelques associations dans la clandestinité que par des organisations internationales et des partis politiques de gauche à l'étranger, permet la constitution d'une cause qui englobera au moins deux domaines : un volet solidarité avec la mise en place d'un système d'aide financière de la

[1] Les autres dimensions de cet événement seront analysées dans la deuxième section de ce chapitre.

[2] Nous avons analysé en détail, avec Paola Diaz, l'action de cette association pendant cette période (voir Paola Diaz et Carolina Gutiérrez Ruiz, 2009, « Les détenus disparus, victimes ou résistants ? Les catégories dans la mobilisation de l'Association chilienne des Familles de Détenus disparus », *in* Sandrine Lefranc et Lilian Mathieu, *Mobilisations des victimes*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 129-144), puis, nous avons aussi effectuée une analyse plus focalisée sur son action pendant la transition démocratique (voir : Paola Diaz et Carolina Gutiérrez Ruiz, 2008, « Resistencias en dictadura y en post-dictadura : la acción colectiva de la agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos en Chile », *Pandora*, Résistance (s), 8, p. 187-204).

[3] En 1974, l'OEA, grâce à l'initiative des partis politiques de gauche chiliens en clandestinité, mène une enquête *in situ* sur les violations des droits de l'homme au Chili, au cours de laquelle des centaines de Chiliens, majoritairement des femmes, dénoncent la détention et la disparition de parents et amis. En 1976, l'ONU établit son premier groupe de travail sur le Chili et publie en 1978 son premier rapport spécial sur les droits de l'homme dans le pays. Ce groupe de travail a été présidé par Jaime Castillo Velasco, exilé du Chili en 1976, militant démocrate chrétien de renom. Nous l'avons évoqué dans notre deuxième chapitre.

part notamment des organisations internationales de gauche et qui sera un soutien fondamental pour la résistance chilienne et un volet *lawyering* en matière des droits de l'homme à savoir, « se faire l'avocat d'une cause au sens fort, c'est-à-dire en être le défenseur non seulement intellectuel mais aussi dans le prétoire, à travers la défense de ceux qui l'incarnent, la défendent, la portent» (Israël 2001 : 795). Ce qui s'est traduit en un véritable engagement de la part des avocats des droits de l'homme vis-à-vis de la cause des victimes de torture et des détenus disparus au Chili.

La portée de cette mobilisation a été rendue possible, entre autres, du fait de l'activation des réseaux préexistants au sein de la CFDT (avec également le soutien de la CGT et la FEN) en France, et des partis de la gauche françaises dont le Parti socialiste français.

La première action de soutien aux Chiliens après le coup d'État militaire est la formation du « Comité Chili » qui appelle à une manifestation à Paris, dès le 12 septembre 1973[1]. Ce comité deviendra ensuite le « Collectif Solidarité Chili », qui promouvra différents types d'action en collaboration avec les Chiliens en exil dans la perspective de réussir une montée en généralité (Boltanski, Thévenot 1991) de la cause chilienne, en associant directement cette suppression des libertés politiques avec la limitation des droits humains universels et donc avec les crimes commis par le régime.

En effet, nombreux sont les documents qui accréditent ce suivi de la situation chilienne par le monde progressiste en France et par le PSF en particulier.

> Depuis le coup d'État du 11 septembre, la rédaction de *Frontière*, comme tous les militants socialistes, comme tous ceux qui soutenaient fraternellement le combat de l'Unité populaire, a suivi, heure par heure, la tragique agonie de la démocratie chilienne, l'effort héroïque de ceux qui poursuivent la lutte. Au-delà des tâches de solidarité à la résistance chilienne, qui ont aujourd'hui la priorité absolue, il est normal que nos lecteurs s'interrogent, souhaitent mieux savoir ce qu'à été l'expérience des trois années de l'Unité populaire et quelles sont les leçons[2].

Comme l'indique cet extrait de l'éditorial de la revue *Frontière*, ce suivi du dossier « Chili » prend la forme soit d'une évaluation *a posteriori* de l'action du gouvernement Allende, comme cela a été le cas pour la CFDT, soit d'une cause à soutenir, en particulier en ce qui concerne les droits de l'homme.

Pour ce qui est d'une évaluation du gouvernement Allende, les socialistes dans la ligne du CERES ont compris que, pour que les socialistes français arrivent au pouvoir, ils devaient

[1] Appel fait par : le Parti communiste, le Parti socialiste, le Mouvement républicain de gauche, le Parti socialiste unifié, le Mouvement de la jeunesse communiste de France, la Jeunesse ouvrière chrétienne, le Mouvement des jeunes radicaux de gauche, la Confédération générale du travail, la Confédération française démocratique du travail, la Fédération de l'Éducation nationale, les Centres confédéraux des jeunes CGT et CFDT, la Ligue des droits de l'homme, l'UNCAL et l'UNEF.

[2] Éditorial, *Frontière*, n°10, octobre 1973.

respecter leur programme et continuer à consolider une alliance à gauche[1]. En ce qui concernait cette cause à défendre, l'hebdomadaire *l'Unité* s'est fait la voix des socialistes chiliens en exil, en restituant des témoignages de dirigeants notamment ceux de Carlos Altamirano, mais aussi de « personnalités » comme Isabel Allende, fille du Président déchu. Et aussi en réalisant des collectes et des activités diverses pour collecter des fonds pour la résistance chilienne, en créant des « lieux de mémoire » à travers la nomination ou la renomination de rues sous le nom Salvador Allende, par les élus locaux, ou en publiant tout simplement des articles sur le quotidien des Chiliens sous la dictature.

Par ailleurs, ces échanges durant cette période, entre militants des deux pays, permettent une interprétation des événements chiliens par les militants français comme étant des justifications aux limites que devait avoir une politique d'autogestion en France ; les « événements chiliens » auront une influence sur l'évolution du discours de l'autogestion vers la décentralisation.

En ce qui concerne les échanges syndicaux, Dennis Jacquot, ancien responsable du secteur international à la CFDT, chargé des liens syndicaux avec la *Coordinadora Nacional Sindical* (CNS)[2] jusqu'à l'élection présidentielle de 1990, nous livre quelques aspects de cet échange entre les syndicalistes français et les syndicalistes chiliens. Pour lui, la priorité des syndicalistes chiliens était d'abord de reconquérir les libertés syndicales essentielles et le droit de vivre tout simplement comme militants.

> « Nos discussions portaient sur les meilleures formes de solidarité possible en les adaptant au fil des évolutions de leur lutte et de leur niveau de réorganisation[3]. »

Selon lui, il y aurait eu dans cet échange, et pendant cette période, deux phases. Une première phase, en 1973, est marquée par l'aide aux syndicalistes obligés de fuir en France et par des moyens accordés à une CUT extérieure, installée dans la banlieue parisienne, comme symbole de la continuité du mouvement syndical chilien. Une deuxième phase débute à la décennie 80. La création de la CNS à l'intérieur du pays a conduit la CFDT à établir des liens directs avec Manuel Bustos (Président de celle-ci et militant démocrate chrétien) et ses camarades. Après un contact politique pris dans un pays tiers pour des raisons de sécurité, la CFDT a ainsi reçu en France une des premières délégations de la CNS à l'étranger et permis sa présence lors

[1] C'est ce qui ressort notamment des articles de *Frontière*.
[2] La CNS a été la représentante des syndicalistes chiliens sous le régime autoritaire.
[3] Entretien électronique avec Dennis Jacquot, juin 2006, dont nous développerons ici deux aspects pour ensuite revenir sur deux autres dans la troisième partie de notre recherche.

d'une conférence de solidarité syndicale mondiale de la Confédération internationale des syndicats libres (CISL), à Madrid en 1983.

> « Nous avons maintenu jusqu'à la fin cette tâche de levier extérieur pour une expression régulière de leur lutte en s'en faisant régulièrement l'écho dans notre presse syndicale et en invitant la CNS à nos congrès. Une première présence de la CNS est celle au congrès CFDT de Metz en 1982 »[1].

Il est intéressant de noter que, suite « aux événements chiliens »[2], l'expérience chilienne pendant l'UP sera reprise comme un « cas d'école » concernant la nécessité de construire l'unité à gauche (voir *infra*), ce qui est rappelé lors de chaque réunion, meeting, séminaire[3] ou publications[4], comme l'attestent les archives de la CFDT portant sur les relations de la Confédération avec le Chili. Mais aussi comme étant une expérience ayant échue, notamment en ce qui concernait leur projet autogestionnaire.

À ce propos, deux documents sont exemplaires de cet état d'esprit : le premier émanant du groupe de travail idéologique de la CFDT, l'autre étant une contribution de J.-P. Oppenheim à ce même débat idéologique.

L'une des préoccupations du Groupe de travail idéologique, dans les réflexions qui ont contribué à la préparation du rapport [d'André Janson] au Congrès de 1970, était d'assurer le passage au socialisme « sans mettre entre parenthèse les libertés auxquelles nous sommes tout à la fois habitués et attachés… ». Au moment où la CFDT reprend les réflexions amorcées au cours des années soixante, l'expérience du Chili constituait un sujet de réflexion et un contre exemple. Concrètement, selon les auteurs de ce rapport, cela signifiait :

> « […] on ne peut négliger le risque d'évolution vers le fascisme après (et pas seulement avant) une victoire électorale des forces populaires. La gravité de la situation dont elles hériteront, l'insuffisance de l'analyse des contraintes auxquelles se heurte tout gouvernement (en raison notamment du trop long éloignement du pouvoir qui handicape tous les leaders et mouvements de gauche), l'absence de pédagogie préalable en direction des masses *pour leur faire percevoir que tout n'est pas possible tout de suite*, sont autant de raisons pour prévoir que *les premières réalisations ne seront pas à la mesure des espoirs trop inconsidérément suscités*. Et ceci d'autant que l'immense majorité des Français a aujourd'hui quelque chose à perdre… »[5].

---

[1] Dennis Jacquot (entr.cit.).

[2] Le terme « d'événement » a été largement repris par la presse syndicale et militante de gauche. Il doit être mis en relation avec les situations exceptionnelles que vivait le pays, notamment celles en relation avec les violations des droits de l'homme.

[3] Conférence sur le Chili (The transnational Institute, Holland, 1-3 février 1974) ; Comité de coopération pour la paix au Chili (COPACHI) : Commission « Solidarité et développement » (Pierre Rosanvallon) ; Participation de la CFDT (Dennis Jacquot) à la *Conferencia de solidaridad con Chile*. 9-12 nov. 1977, Madrid ; Conférence Internationale des syndicats libres pour les droits de l'homme et les droits syndicaux au Chili, Madrid 11-12 mars 1983.

[4] Tels que les dossiers : « L'affaire Lip. La situation au Chili », *Nouvelle série*, n°301, « Chili. Si les leçons de l'histoire peuvent servir », novembre 1973, et le rapport « Syndicalisme et pouvoir populaire au Chili » (février 1976).

[5] Groupe de travail idéologique de la CFDT, 1973 (c'est nous qui soulignons).

Cette analyse institutionnelle est révélatrice du fait que déjà en 1973 la CFDT prévoyait pour un éventuel gouvernement de la gauche en France des changements *modérés*, ce qui était incompatible avec la mise en place d'une politique d'autogestion. Le discours autogestionnaire restera ainsi à un stade de rhétorique partisane mais qui constituera, tout de même, un argument de légitimation pour une future législation sur la décentralisation dans l'Hexagone. En effet, l'autogestion aurait signifié, comme paraissent l'entendre les leaders de la CFDT, une perte de pouvoir et de contrôle sur ces « masses » de la part des autorités, fussent-elles celles de la gauche nouvellement élue. Ceci permet de mieux comprendre le glissement de leur revendication autogestionnaire vers une revendication davantage décentralisatrice[1], donc plus maîtrisable, pour délaisser complètement le discours autogestionnaire dans la décennie 1980. L'expérience du Chili n'a fait, en ce sens, que conforter une vision davantage « réaliste » sur ce qu'il « était possible » de faire au « moindre coût ».

En effet, l'autogestion a été d'abord une *revendication* pour, par la suite, devenir un projet politique qui, bien que pouvant se reporter à une stratégie politique relativement mûrie où son effectivité tenait du contexte d'énonciation (Le Bart 1998), elle n'a pas pu devenir une politique publique. Comme nous l'avons dit dans notre première partie, un projet politique nécessite, pour être mis en place, d'imposer un certain nombre d'instruments et d'outils dans l'ordre politique et social. Si l'on s'inspire de la réflexion élaborée par Michel Foucault dans *L'ordre du discours* (1971), on peut dire que le projet autogestionnaire n'aura pas trouvé *des conditions externes* de possibilité, dans ce sens qu'il n'est pas *événement* mais *création*, il ne correspond pas à une *série* mais à une *unité*, il n'est pas *régularité* sinon *originalité*; et il n'est pas *condition de possibilité* mais *signification*. Il permettra en revanche de donner naissance au discours décentralisateur et, postérieurement, à un projet en la matière car l'autogestion constituera, tout comme la « demande de participation des citoyens », le *champ de présence* (Foucault 2005) du discours décentralisateur mettant en jeu ces énoncés déjà formulés ailleurs et repris dans le discours dans un but d'expérimentation logique voir de validation. Le projet autogestionnaire servira dans ce sens à éclaircir des questions pratiques mais pas des questions techniques, donc pas immédiatement efficientes pour l'orientation de l'action mais visant plutôt à la formation d'une volonté par la réflexion (Habermas 2006 : 37) voire à se constituer en justification, permettant de mettre en avant une distinction entre l'« utopique »

[1] Même si les ouvrages traitant de la Confédération (Hamon 1982, Groux et Mouriaux 1989, Georgi 1995) établissent que ces deux revendications étaient étroitement liées, ce qui est exact, nous soutenons qu'à un moment donné la revendication autogestionnaire a été abandonnée au profit de la décentralisation qui est devenue à la fin des années quatre-vingt un projet politique à part entière.

ou ce à quoi l'on aspire (l'autogestion) et le « réel » ou ce qui est possible (la décentralisation).

Toutefois, l'adoption définitive d'un projet décentralisateur, à défaut d'un projet autogestionnaire, n'est pas encore perceptible dans le discours des militants de l'organisation, même quand il s'agit de certains de ses cadres, comme en témoigne l'analyse de J.-P. Oppenheim sur les événements chiliens. D'après lui, pour la CFDT, la 1ère leçon du processus chilien était que la transition vers le socialisme, le processus jusqu'à ce que les travailleurs aient réellement pris le pouvoir et ne soient pas seulement « installés au Gouvernement », ne pouvait se résumer à un programme. Pour lui, il fallait, une fois la gauche installée au Gouvernement, accélérer une dynamique qui devait tendre à réaliser un changement réel du pouvoir et la prise en main de leurs affaires par les « masses populaires » elles-mêmes. La construction du socialisme, et le Chili était là pour le montrer, devait entraîner une intervention croissante des classes populaires dans la vie politique, sociale et économique du pays[1].

C'est dans ce contexte où un réseau de solidarité se met en place autour des militants politiques, que la coopération étatique française envers le Chili va progressivement diminuer pour n'être plus qu'un échange *a minima*. Effectivement, cette coopération va, d'une part, se resserrer autour des boursiers chiliens qui vont partir en France, notamment au sein de l'Association universitaire franco-chilienne ; d'autre part, les missions des Français vers le Chili seront progressivement circonscrites à quelques domaines très spécifiques comme l'océanographie et à la météorologie, puis elles seront conditionnées aux « gestes » humanitaires de la part du régime, ce qui était par ailleurs en accord avec la politique de la France : se constituer en terre d'asile pour les exilés chiliens.

Ainsi, par exemple, lorsqu'il y eut débat à l'Assemblée nationale concernant les crédits de la coopération culturelle et technique pour le Chili, au mois de novembre 1974, ceux-ci ont été conditionnés à la libération de quelques détenus politiques ayant la double nationalité.

> Le 6 octobre dernier, la Commission des Finances de l'Assemblée nationale a voté à l'unanimité un amendement proposé par M. Marette et entraînant la suspension des crédits de notre coopération culturelle et technique avec le Chili (5.700.000 F) tant que huit Franco-chiliens, détenus dans ce pays pour des motifs politiques, n'auraient pas été libérés » […] Le gouvernement chilien cède pour tous sauf un « miriste » (Alphonse Chanfreau Dyarce, dont la détention n'a pas été reconnue par le régime chilien) et les crédits sont rétablis[2].

[1] Lettre de Jean - Pierre Oppenheim (cit.).
[2] Projet d'intervention du Ministre. Sujet ; crédits de coopération culturelle et technique pour le Chili, novembre, 1974 ?

Ce type d'action permet dans une certaine mesure, même si limitée[1], de faire pression sur le régime, en étant aussi par la suite une justification pour diminuer l'apport français à la coopération envers ce pays, de même que sur d'autres pays de la région.

En ce qui demeure de l'année 1973, les échanges entre les deux pays poursuivront un cours « relativement normal » avec des notes critiques sur quelques réformes en cours plus que sur la situation politique vécue par le pays[2]. Dans ce contexte, un dernier essai de poursuivre la coopération, et même de l'intensifier après le coup d'État, est celle qui est proposée par M. Vistel, Maître des Requêtes au Conseil d'État, après une mission qui s'est déroulée entre le 19 et le 28 décembre 1973. Il suggère, après constat et affirmation de la vérité des témoignages sur la répression d'État :

> « […] Sous les réserves qui viennent d'être exposées, la coopération avec le Chili pourrait disposer de deux atouts favorables. Le premier tient à la nature même du régime militaire qui, disposant de pouvoirs quasi illimités peut adopter et faire exécuter des réformes qui se heurtaient dans le passé à des obstacles insurmontables - divergences entre partis au pouvoir, opposition du Congrès, réserves de la Contraloría [équivalent de la Cour des comptes en France]. Désormais, il n'y a plus de partis ni de Congrès et la Contraloría est réduite à un rôle consultatif. Ainsi, au cours de mon séjour, la sous-direction de la rationalisation de la Fonction publique, rattachée à la Direction du budget, a pu modifier le système de rémunération de la Fonction publique dans le sens souhaité depuis de nombreuses années[3]. Le second atout favorable est constitué par le désir manifesté par mes interlocuteurs de maintenir et de développer leurs relations avec la France. Ce désir s'explique par l'excellent souvenir laissé par les actions de coopération conduites dans le passé - création de l'ENA, mission d'experts, envoi de stagiaires. Il faut également souligner que notre Ambassade a su, dans des circonstances particulièrement difficiles, maintenir des bonnes relations à l'échelle gouvernementale tout en assurant à l'égard des réfugiés qui sollicitent son aide, une mission humanitaire que, contrairement à celle conduite par d'autres pays, je n'ai jamais entendu contester par mes divers interlocuteurs[4] ».

Cette proposition finalement n'a pas eu de suite mais ce récit est intéressant, et nous avons pris le soin de le reproduire largement, à double titre. D'abord, il montre que le travail de

[1] Cette conditionnalité des crédits reste tout de même une action qui, si elle demeurait marginale, ne pouvait pas changer radicalement l'attitude du régime en matière de répression. En effet, et avec une lecture de la situation *a posteriori*, nous savons que, dans le langage du régime, la non-reconnaissance d'une détention signifiait presque systématiquement la disparition de la personne en question. Nous savons aujourd'hui qu'Alphonse Chanfreau Dyarce, militant du MIR, arrêté à Santiago par des agents de la Direction nationale d'intelligence (DINA), le 30 juillet 1974, est encore un détenu disparu.

[2] On y trouve ainsi des rapports critiques de l'Ambassadeur de France au Chili (M. Pierre de Menthon) sur la réforme de l'Enseignement au Chili, tout en signalant qu'au Chili il y avait « plus de problèmes pour quitter le Chili que pour y entrer » (D.G.R.C.S.T., Affaires scientifiques, services, à Ambassade de Santiago. Paris, le 22 novembre 1973. Sujet : coopération en informatique. Déplacement de M. Simonte).

[3] Il est à noter que cette sous-direction est aujourd'hui animée par les mêmes responsables qu'à l'époque du Président Frei : M. Ricardo Saenz assisté de M. Pardo et de Mlle. Palva et, à la direction de l'ENA, M. Christian Hansen qui fut le premier directeur de l'Ecole après avoir été Secrétaire général du Président Frei (Note de M. Vistel).

[4] Service de coopération culturelle et technique, Bordereau d'envoi, Direction des Affaires politiques Amérique. Sujet : coopération avec le Chili, 12 mars 1974. Rapport de mission de M. Vistel auprès de l'ENA chilienne (décembre 1973).

montée en généralité réalisé concernant la répression au Chili - en la présentant comme des crimes contre l'humanité - a permis d'empêcher des coopérations postérieures au niveau bilatéral. Ensuite, nombreux sont les fonctionnaires qui sont restés en poste pendant le régime autoritaire, notamment démocrates chrétiens, ce qui aura des conséquences sur les politiques menées par le régime, comme nous le verrons dans la deuxième section de ce chapitre.

La coopération proposée devait, selon ce rapport, prendre deux formes. D'abord, certains fonctionnaires chargés de concevoir et de mettre en œuvre les différents aspects des réformes annoncées seraient envoyés en France. Certains de ces stagiaires pourraient être accueillis dans les sessions de perfectionnement mises sur pied par l'IIAP,[1] dont la durée et le niveau paraissent bien adaptés aux besoins chiliens et dont les thèmes (planification, budget, administration territoriale, gestion du personnel, gestion d'entreprises, organisation et méthodes) correspondent souvent aux attributions qui seront, dès 1974, celles des différentes sous-commissions de la Commission nationale de réforme administrative[2]chilienne. Puis des experts français de haut niveau seraient envoyées au Chili, où ils pourraient, dans tel ou tel domaine de la réforme, dispenser leurs conseils et donner leurs avis sur les projets de réforme, avant leur approbation par les autorités gouvernementales. Dans ce sens, il est signalé dans le rapport :

> « Le premier secteur dans lequel notre intervention serait la bienvenue est celui que les Chiliens considèrent comme prioritaire, celui de la déconcentration et de la régionalisation, secteur dans lequel les problèmes qui se posent au Chili et en France (hypertrophie de la capitale, excès de la centralisation administrative) sont relativement comparables. La mission qui pourrait être envisagée pourrait être confiée à un fonctionnaire de haut niveau (préfet ou tout autre fonctionnaire compétent) et devrait avoir lieu au cours du premier semestre de la présente année »[3].

Le rapport s'achève en concluant que selon les préoccupations manifestées par le gouvernement chilien et l'intérêt pour la politique française de coopération, les différentes actions possibles, par ordre de priorité pour les différentes missions proposées pouvaient être les suivantes : télévision éducative et circuit fermé, *régionalisation et déconcentration*, entreprises publiques, et marchés publics et budget. Cette importance donnée à la thématique régionale dans ce rapport, s'explique par la continuité d'un certain nombre des fonctionnaires dans les premiers mois qui ont suivi le changement de régime, notamment démocrates

[1] Institut international d'administration publique. Cet Institut aura un rôle important dans la formation de l'École nationale d'administration publique chilienne, notamment dans la formation de ces fonctionnaires, puis il aura aussi un rôle pendant le processus de mise en place de la décentralisation au Chili, dans la décennie 1990, comme nous le verrons dans la troisième partie de notre recherche.

[2] La Commission nationale de réforme administrative (CONARA) sera créée par le régime, en décembre 1973, afin de mettre en place un processus de réforme administrative qui, dans le faits, a impliqué notamment la mise en place de la régionalisation du pays (voir section 2 de ce chapitre).

[3] Rapport de mission de M. Vistel auprès de l'ENA chilienne (décembre 1973), *op. cit.*

chrétiens ou des fonctionnaires qui n'étaient pas associés à des partis politiques ayant appartenu à l'UP, et qui avaient eu une expérience préalable sur ce qui avait été cette coopération entre les deux pays en la matière.

Malgré ces encouragements, et d'après les archives que nous avons pu consulter, la coopération entre la France et le Chili a considérablement diminué[1].

> « Dans le domaine de la coopération culturelle, scientifique et technique, nous avons réorienté et réduit notre action afin qu'elle ne se prête à aucune équivoque politique, mais qu'elle permette, au contraire, de faire aboutir nos préoccupations humanitaires »[2].

Mais cet état de fait ne s'explique pas, comme c'est souvent le cas pour ces types d'affaires, exclusivement par le contexte autoritaire chilien ni même par la répression politique existante. Il répond à des causes multiples. Il y a, d'une part, le fait que la coopération, étant une affaire de personnes et de circonstances et donc faiblement institutionnalisée, avait besoin des coopérants. Beaucoup n'ont pas voulu y aller ou non pas voulu retourner au Chili après le coup d'État. D'autre part, les fonds, qui étaient attribués à l'Amérique latine, auraient été progressivement alloués à l'Asie, qui possédait des marchés plus intéressants pour les intérêts français[3].

Concernant le vécu des coopérants qui se trouvaient sur place au moment du coup d'État, vivre ce moment avec toutes ses conséquences postérieures a été une expérience traumatique. Nombreux sont ainsi les coopérants qui, se trouvant à ce moment là au Chili ou temporairement dans l'l'Hexagone, ont éprouvé un sentiment mélangeant tristesse et culpabilité qui les a empêché, pour la plupart, de revenir au Chili. Cela a été le cas de P. Madinier qui était sur place à ce moment là : « je ne suis jamais revenu au Chili depuis »[4] et de F. Wellhoff, qui se trouvait en France.

> « Donc, je suis allé au Chili avec ma femme aussi qui a trouvé du travail assez facilement, mon fils aîné est né là-bas et puis je suis rentré en France pour présenter mon fils à la famille

[1] Même si une réunion de la Commission mixte s'est tenue au mois de septembre 1975 à Santiago du Chili, elle a été organisée et présentée d'une manière très soucieuse du contexte : « dès le coup d'État, notre attitude a été de maintenir le dialogue dans un souci d'efficacité. Elle constitue l'essentiel des instructions données en février dernier à notre Ambassadeur », et en signalant qu'il faudrait le retour à une « vie politique plus démocratique ». Cependant, tout laisse croire que les relations se sont, à partir de cette époque, beaucoup espacées au point de s'arrêter. Voir Note 1 août 1975, pour le secrétaire général. Sujet : Projet de la réunion de la CM franco-chilienne et 4e réunion de la CM franco-chilienne, Santiago, 22 septembre 1975.

[2] Note du ministre des Affaires étrangères, Direction des Affaires politiques d'Amérique, Paris, le 4 novembre 1974. Bordereau d'envoi. Sujet : Chili, p. 2.

[3] Entretien avec J. Boulogne (entr. cit.). Pour une étude sur les conditions de la coopération française « en tant qu'aide au développement » et de sa poursuite, voir Julien Meimon, 2007, « L'invention de l'aide française au développement : discours, instruments et pratiques d'une dynamique hégémonique », *Questions de recherche*, n°21.

[4] Entretien avec Philippe Madinier (entr. cit.) Après nous avoir raconté comment son meilleur ami chilien a été tué le lendemain du coup d'État.

> en août 1973, et évidement je n'ai pas pu retourner au Chili, d'autant plus que j'ai appris qu'on était venu m'arrêter Parce qu'ils ne savaient pas que j'étais parti…Voilà !. Et puis, arrivé en France, j'ai beaucoup milité dans les Comités Chili à l'époque et puis j'étais très complexé parce que j'avais un sentiment de culpabilité parce que beaucoup de mes amis étaient morts et que moi j'étais vivant et à Paris, j'étais parti, voilà, donc j'ai eu une forte culpabilité pendant presque 10 ans…donc je ne suis jamais retourné au Chili bien que j'ai beaucoup d'amis là-bas et je suis retourné pas hasard en 92 parce qu'il y a eu des amis qui l'on demandé[1]. »

C'est ce type d'expériences qui a permis que la coopération entre les deux pays conserve un niveau minimum, car la coopération avec le Chili, comme cela s'est révélé être aussi le cas avec des pays africains (Meimon 2005), est souvent resté l'affaire d'« activistes » ou de personnes s'étant investies dans la coopération, donc reposant sur des personnes et leurs réseaux[2].

Parallèlement à cet affaiblissement de l'activité relative à la coopération, l'activité de la communauté réformatrice s'intensifie pour ensuite s'émanciper de celle des coopérants.

SECTION 2. L'APPARITION DU PROJET DÉCENTRALISATEUR ET L'INSTITUTIONNALISATION DE LA RÉGIONALISATION : UN QUESTIONNEMENT SUR LES MANIÈRES ET LES PRATIQUES D'INSTITUER

1) Le putsch et l'instauration du régime autoritaire au Chili : un événement historique

Le coup d'État du 11 septembre 1973 fut un événement historique majeur non seulement pour le pays, non seulement parce qu'il a été le début d'un long régime autoritaire et par la répression politique qui l'a suivi ; il a été un éventement historique dans le sens où il a impliqué un redéploiement dans les relations de pouvoir entre les acteurs politiques et sociaux, tant des acteurs individuels que collectifs.

Dans cette perspective, cet événement, tout comme la période postérieure, est intéressant pour notre analyse. D'une part, il a rendu possible un certain nombre de rencontres. Il a été ainsi un scénario social qui a permis aux acteurs d'établir des relations durables et c'est dans ce type de scénario qu'un réseau a pu s'organiser (Mische 2008).

D'autre part, il est aussi un fait d'histoire, d'abord parce que, selon les mots de C. Topalov, « on en parle et, surtout, on l'enseigne » (Topalov 2003 : 147).On l'a donc trouvé suffisamment intéressant en lui-même, même s'il ne peut pas être saisi directement et entièrement : « il l'est toujours incomplètement et latéralement, à travers des documents ou des témoignages, disons à travers des *tekmeria*, traces » (Veyne 1971 : 14).

[1] Entretien avec François Wellhoff (entr. cit.). Nous reviendrons sur ce retour en 1992 dans la troisième partie de cette thèse.

[2] Nous reviendrons sur cet aspect dans la troisième partie de la thèse.

Cela dit, comment décrire cet événement historique ? Quel rapport garde-t-il avec notre sujet ?

L'événement historique a, en effet, un caractère difficilement objectivable du fait qu'il échappe en partie à celui qui cherche à le fixer, en existant autant par ceux qui le font parler qu'en lui-même.

Même si l'événement prend effet dans une matérialité : il s'est produit dans un «lieu», et «il consiste dans la relation, la coexistence, la dispersion, le recoupement, l'accumulation, la sélection d'éléments matériels » (Foucault 1971 : 59), constituer ces éléments, qui donnent cette matérialité à l'événement, n'est pas toujours aisé.

Nous avons choisi[1] de nous pencher sur un autre élément de cet événement historique : la constitution d'un nouveau laboratoire d'idées-projets appliqués par la suite comme étant des « réformes de modernisation ». Nous allons autant nous intéresser à cet événement comme favorisant la mise en place d'interrelations personnelles que comme cadre ensuite dans lequel ses interactions ont eu lieu.

À la différence de ce qui est arrivé pendant le gouvernement Allende, à savoir le départ rapide d'un certain nombre de fonctionnaires d'ODEPLAN, quand le putsch s'est produit au Chili, les fonctionnaires d'ODEPLAN restent encore quelques mois dans l'institution. Et cela pour des raisons diverses. D'abord, comme nous l'avons dit dans la première section de ce chapitre, la plupart étaient de militance démocrate chrétienne, parti qui n'a pas été considéré comme « illégal »[2] - comme cela a été le cas des partis communiste, socialiste, radical, MAPU et de la Gauche chrétienne - mais comme en situation de « récession politique » (*receso político*). Alors, l'existence du Parti Démocrate chrétien a été tolérée tout comme celle du Parti national (parti de droite). Cette situation s'explique par le fait que le PDC n'a

[1] Nous pourrons en évoquer les faits en nous attachant d'abord au mode de sa narration : comme une exception et en même temps comme un «inévitable», une exception à une supposée tradition démocratique en vigueur depuis 150 ans au Chili - oubliant bien sûr quelques fait historiques qui démontrent le contraire, comme la République socialiste et le premier gouvernement d'Ibañez - ou comme inévitable quand il s'agissait de le justifier (la crise politique et économique, le désordre social sont alors convoqués). Ensuite, nous pourrions nous pencher sur la manière dont il a été « chiffré » : les morts recensés (dans les deux « camps »), la mort, la torture et l'exil des opposants ou des ex-fonctionnaires ou militants politiques des partis de l'Unité populaire. Finalement, nous pourrions analyser le comment il a été installé : une junte militaire dans l'exécutif de l'État, la suppression du Congrès national, une nouvelle bureaucratie nationale, un pouvoir judiciaire et médiatique sous tutelle, la suppression des libertés individuelles, la négation de l'État de droit.

[2] Dans la session du 25 septembre 1973, il a été déclaré par décret : « Sont déclarés dissous, hors la loi et en conséquence seront considérés comme des associations illégales les Partis communiste, socialiste, Union socialiste populaire, Radical, Mouvement d'Action populaire unitaire, Gauche chrétienne et Action populaire indépendante et toutes les entités ou groupements qui défendent la doctrine marxiste ou qui de par leurs objectifs ou de par le comportement de leurs adhérents aient tendance à détruire ou affaiblir les objectifs et postulats qui ont été consignés dans l'Acte de Constitution de cette Junte » 1er article, actes officiels de la Commission constituante, Bibliothèque du Congrès national, Chili.

pas condamné le coup d'État ; seulement treize de ses membres l'on fait[1], dont F. Ceballos membre de la communauté réformatrice, ce qui est cohérent avec le travail d'opposition que ce parti avait conduit tout au long du gouvernement Allende. Par ailleurs, d'autres militants démocrates chrétiens ont ouvertement soutenu le coup d'État, notamment William Thayer, un des idéologues de la démocratie chrétienne, Juan de Dios Carmona et Jorge Cahuas[2] tous les trois proches de l'équipe qui avait travaillé auprès du Président Frei Montalva pendant sa magistrature. J. Cahuas deviendra même ministre des Finances du régime, puis ambassadeur aux États-Unis. Ensuite, cette permanence des fonctionnaires d'appartenance démocrate chrétienne après le putsch s'explique aussi parce que le régime avait besoin d'eux afin que la machine administrative « continue à tourner » ; il ne pouvait pas se produire de vide administratif et il fallait aussi montrer que le régime avait un projet propre, cohérent et réalisable dans le court et moyen terme.

C'est dans ce cadre que prend tout son sens le récit de cette époque que nous donne J. Cavada (voir encadré) :

> « on est resté plus de temps à ODEPLAN, car le général Alberto Bernd nous avait demandé de ne pas l'obliger à nous faire sortir tous d'une seule fois, mais qu'il fallait qu'on s'en aille peu à peu »[3].

Un récit qui reste presque inavouable pour beaucoup d'acteurs pour qui le fait de se maintenir dans l'institution après le coup d'État constitue un fait qui les lie au régime autoritaire et, indirectement, à ses pratiques : la répression et les violations des droits de l'homme commises alors. Dans ce contexte, il est bien entendu difficile d'expliquer cette continuité dans l'institution[4]. Pour le chercheur, il a été encore plus difficile d'obtenir ces précieux témoignages[5] nécessaires pour comprendre le comment d'une régionalisation, dès 1974, par une toute nouvelle institution : la Commission nationale de la réforme administrative (CONARA). Outre le fait que les documents élaborés au sein d'ODEPLAN sont restés « dans

[1] Connu sous le nom de « La déclaration des 13», le document a été publié le 13 septembre 1973. Les treize personnalités du parti qui ont signé ce document de condamnation du coup d'État ont été : Radomiro Tomic, Jorge Cash, Andrés Aylwin, Ignacio Palma, Mariano Ruiz-Esquide, Renan Fuentealba, Sergio Saavedra, Claudio Huepe, Florencio Ceballos, Jorge Donoso, Belisario Velasco, Fernando Sanhuesa et Ignacio Balbontin (Ruiz-Esquide Jara 1999).

[2] Cela leur a valu l'expulsion du Parti démocrate chrétien, ce qui montre la portée de la tension interne existant entre les progressistes du parti, appelés *los chascones*, et les conservateurs.

[3] Entretien avec Juan Cavada (entr. cit.). Ces révélations nous ont été faites seulement une fois l'entretien formel terminé et notre dictaphone éteint. Auparavant, il était implicite qu'il était parti d'ODEPLAN immédiatement après le coup d'État.

[4] Même pour ceux qui se sont pliés à l'exercice. Ainsi la première réponse de S. Boisier à notre question sur son rôle à ODEPLAN après 1973 fut: « c'est une question très, très délicate ». Pour avoir ce type de témoignage il nous a fallu plus d'un entretien et nouer de relations de confiance avec nos interviewés.

[5] Outre leur rareté, certains acteurs n'ont tout simplement jamais voulu nous accorder d'entretien, dès lors qu'il était question de leur travail à ODEPLAN.

les cartons » de l'immeuble, il a fallu des promoteurs de cette régionalisation, d'abord pour convaincre sur la nécessité d'une régionalisation - reconnue cette fois-ci par la loi, un décret-loi en ce cas précis et non plus seulement dans les documents internes à l'institution - pour ensuite mettre en place un certain nombre de mesures spécifiques au processus. Cependant, il a été également nécessaire qu'un certain nombre des nouveaux entrants aient été réceptifs au discours régionaliste.

2) L'influence de l'autre école de Chicago : les économistes et leur programme

Suite au coup d'État, Roberto Kelly, ancien capitaine de navire dans la marine nationale[1] qui, au moment du coup d'État, faisait partie du directoire du groupe financier Edwards, propriétaire du journal *El Mercurio* - le grand quotidien conservateur du pays - a été désigné ministre directeur d'ODEPLAN. D'après son témoignage (Arancibia 2005), il se fait entourer dès le départ par un groupe de jeunes économistes travaillant à l'Université catholique et connus sous le nom de « Chicago boys ». En effet, ceux-ci avaient élaboré, à la demande d'un groupe de militaires qui préparaient le coup d'État, un plan sur les mesures économiques à prendre une fois les militaires au pouvoir. Intitulé « La Brique » (*El Ladrillo*), ce document a été élaboré en 1972, à la suite des grèves d'octobre. C'est ce programme qui sera par la suite discuté à ODEPLAN et contribuera au changement de nature de l'institution.

Ces jeunes économistes avaient réalisé leur *post-graduate* en Économie à l'Université de Chicago, à la suite d'un accord signé en 1956 entre l'Université catholique de Santiago du Chili et l'Université de Chicago[2] selon lequel un groupe d'étudiants sélectionnés de l'Université Catholique seraient boursiers pour réaliser à Chicago leur *post-graduate*. L'objectif pour l'Université Catholique, selon Sergio de Castro, lui-même un des premiers « Chicago boy »[3], était de doter celle-ci « d'un groupe initial d'au moins quatre enseignants à temps complet, avec une rigoureuse formation en sciences économiques » (de Castro 1992 : 7).

Pour Y. Dezalay, il existe également un autre élément qui expliquerait la mise en place de cet accord.

---

[1] Sur le rôle de la marine nationale, voir Jorge Magasich, 2008, *Los que dijeron "No"*, Vol. 1 y 2, Santiago, LOM.

[2] Cet accord fait suite à la visite au mois de juin 1955 de Theodore W. Shultz, Earl J. Hamilton, Arnold Haberger et Simon Rottenberg, visite organisée par le directeur de l'Institut d'Études interaméricaines du Chili, Albion Patterson, dans l'objectif d'établir une coopération académique avec l'Université Catholique de Santiago du Chili.

[3] Docteur en économie, ancien conseiller du ministre de l'Économie et ancien ministre des Finances (Hacienda) sous le régime autoritaire

> « Dans les années cinquante, alors que le néo-libéralisme est encore très peu influent aux États-Unis, les économistes de Chicago investissent dans les activités internationales. Avec le soutien de l'USAID et de la Fondation Ford, le Professeur Arnold Harberger noue des relations avec l'Université Catholique de Santiago du Chili. Ce choix s'explique, en partie, par le fait que cet établissement occupe à cette époque des positions relativement similaires à la leur dans la hiérarchie locale, tant sociale qu'académique » (Dezalay 2008 : 45).

Y. Dezalay évoque ainsi cette position de dominé, dans le champ économique, de l'Université Catholique, en relation avec l'Université du Chili et la CEPAL, mais aussi à l'intérieur de l'Université Catholique avec d'autres centres comme le CEPLAN (voir *supra*). Toutefois, cette domination, du moins celle relative à la hiérarchie sociale, avait commencé à être minorée, dès les années 1930 avec le recrutement d'étudiants venus des classes moyennes, avec l'ouverture de nouvelles formations, le tout dans le cadre de l'apparition des encycliques sociales de l'Église catholique, notamment *Quadragésimo anno* en 1931, et des l'influences des philosophes catholiques, en particulier de Jacques Maritain (Gazmuri 2001 : 1-2). C'est ainsi que, de cette université, commence à sortir aussi la nouvelle élite du pays, notamment celle de la Démocratie chrétienne, avec parmi d'autres Eduardo Frei Montalva[1].

L'accord avec l'École de Chicago a permis à l'Université Catholique de compter, à partir de 1958, avec des enseignants nouveaux. De ce fait, l'enseignement de l'économie s'est vu transformé dans cette université et, en 1967, Sergio de Castro étant alors doyen de la faculté des sciences économiques, celle-ci déménage de ses locaux, situés jusque-là en centre ville, pour aller s'installer dans le secteur de la précordillère des Andes connu sous le nom de *los Dominicos*, autrement dit dans le haut quartier synonyme, pour les Chiliens, de quartier aisé de la capitale, près de Vitacura, échappant à la réforme universitaire, qui commençait à être mise en place par Fernando Castillo Velasco par ailleurs premier recteur laïque de l'Université catholique.

En cette même année 1967, un cours d'économie est ouvert à la faculté d'économie pour des « entrepreneurs » et « hommes d'affaires ». Ce cours est réalisé à la Société de promotion manufacturière (SOFOFA), un des syndicats les plus puissants du patronat chilien, auquel assistent quelques-uns des entrepreneurs les plus importants du pays. Ceci permet la mise en relation de ces universitaires avec le capital économique et financier du pays. Comme le dit le même S. de Castro :

> « La vie en commun, ces rencontres, entre universitaires et entrepreneurs a été réciproquement fructueuse et a produit comme résultat que ces entrepreneurs ont proposé à un groupe de notre

[1] Une autre preuve de cette influence sur la sphère publique est, comme le rappelle l'historien Cristián Gazmuri, le fait que c'est de cette université qu'ont surgi, dans les années 1960, trois groupes dont l'influence pour le pays a été très importante : le grémialisme, les « Chicago boys » et le MAPU.

> École d'économie leur participation à l'élaboration d'un programme économique pour le candidat M. Jorge Alessandri Rodíguez » (de Castro 1992 : 7).

Ce programme, qui sera par la suite réapproprié au sein d'ODEPLAN, est élaboré dans le cadre du Centre d'études socio-économiques (CESEC)[1], dirigé par Emilio Sanfuentes Vergara, économiste et sociologue proche des « Chicago boys » ; il reçoit le nom de « Programme alternatif »[2]. Il est présenté entre les mois d'avril et juin 1970 à l'équipe de campagne du candidat Jorge Alessandri. Considéré comme trop radical dans ses réformes, il n'a pu être appliqué, S. Allende ayant emporté l'élection. Par la suite, et notamment à partir de l'année 1972 où un coup d'État commence plus sérieusement à être envisagé, ces jeunes économistes commencent à donner la forme finale à leur projet. Pour ce faire ils ont du d'abord agrandir l'équipe qui, jusqu'alors, avait travaillé sur le programme[3], se réunissant le soir, une fois par semaine et travaillant selon des points thématiques. Le document a été finalement intitulé « Programme de développement économique » (mais connu par quelques-uns des ses promoteurs sous l'appellation de *La Brique*), l'esprit de ce texte est bien le reflet d'une vision assez arrêtée de l'activité économique, notamment dans ses rapports avec l'État, non dépourvue donc d'une dimension idéologique en lien avec leur projet[4].

> « Nous tous, nous étions convaincus des bénéfices de la liberté économique, nous avions été bombardés par des années d'étatisme et nous avions expérimenté, peu ou prou selon notre degré d'entendement et de conviction personnelle, une certaine érosion intellectuelle et politique » (de Castro 1992 : 11).

[1] Le CESC s'est financé, en partie du moins, par des travaux de consulting qu'il menait auprès du groupe Edwards et *El Mercurio* (Gazmuri 2001).

[2] Ce travail est dirigé par Sergio de Castro, Pablo Barahona, qui faisait aussi partie des tous premiers boursiers partis à Chicago tout en étant membre du groupe Edwards, et Emilio Sanfuentes.

[3] Le groupe initial, composé de quelques économistes toujours les mêmes, Emilio Sanfuentes, Sergio de Castro et Pablo Barahona, rejoints par Manuel Cruzat, jeune économiste arrivé de Chicago, et Sergio Undurraga, jeune économiste de l'Université Catholique, passait en mars 1973 à un groupe de treize personnes, accueillant les nouveaux arrivants : Juan Braun, Rodrigo Mujica, Alvaro Bardón, Juan Carlos Méndez, Juan Villarzú, José Luis Zavala, André Sanfuentes et, plus sporadiquement, Jaime Guzmán, juriste de formation, connu pour être le père du mouvement grémialiste au Chili, mouvement sur lequel nous reviendrons.
Juan Braun était le seul qui venait du monde militaire. Il est très probable que ce soit lui qui ait remis le document sur lequel travaillaient ces jeunes dans les mains des militaires le 11 septembre. En effet, de Castro raconte que : « seulement un des membres du groupe académique […] avait contact avec les hauts chefs de l'Armée nationale. Grande a été notre surprise quand nous avons constaté que la junte de gouvernement avait notre document et qu'elle croyait possible son application » (de Castro 1992 : 11). Nous avons connu J. Braun, car il a été l'un de nos enseignants en Administration publique et Sciences politiques. Plus particulièrement, il dispensait le cours de « Logistique des biens et des services », dont nous avons été l'assistante.

[4] Même si ces économistes ont essayé de s'en défendre. L'on pouvait ainsi lire dans la présentation de leur programme : « notre focale primordiale a été celle de considérer avec un critère strictement technique les alternatives de solutions (proposées) » pour ajouter « même si quelques-uns (des économistes) appartiennent à des partis politiques, la plupart sont indépendants, mais tous font partie du secteur démocratique et anti-marxiste du pays » (de Castro1992 : p. 16).

La Brique, présentée dans la troisième semaine du mois de septembre 1973 dans les bureaux d'ODEPLAN[1], établissait d'abord un diagnostic sur « les problèmes fondamentaux de l'économie » nationale. Selon ses auteurs, ces problèmes étaient observés depuis les années trente (avec le gouvernent Ibañez) et étaient les suivants : une croissance faible, un étatisme exagéré, un déficit d'emplois productifs, l'inflation, le retard agricole, l'existence de conditions d'extrême pauvreté dans d'importants secteurs de la population.

Concernant cet étatisme, celui-ci s'est manifesté entre autres par l'intervention directe de l'État dans la manipulation des variables économiques, les nationalisations et la collectivisation partielle de l'économie, le développement des systèmes de planification, qui « planifient de manière partielle, mais cherchent un contrôle direct des variables économiques » (de Castro 1992 : 30) et la politisation des institutions publiques. Cette intervention de l'État dans les activités économiques avait, selon ce document, provoqué de graves distorsions dans le système économique, dont la conséquence était la détérioration de la production. Il critiquait également l'action de planification conduite jusque-là par l'État chilien, action critiquée dans les termes suivants :

> « Un argument général qui est utilisé en faveur de cette intervention de l'État est celui de la nécessité de planifier l'ensemble des activités du pays. Nous sommes d'accord avec cette nécessité mais, il est nécessaire de clarifier la question en disant que la planification doit être réalisée avec des objectifs clairs de croissance et que pour aboutir à ces fins, des mécanismes indirects et des incitation peuvent être données pour orienter l'utilisation des ressources productives. Au Chili, la planification a été un mot sans contenu ou précision afin d'établir des mécanismes de contrôle, dont le seul objectif a été le contrôle pour le contrôle et non pas l'orientation efficace dans l'utilisation des ressources productives » (de Castro1992 : 31)

La Brique ne mettait pas alors en question le *besoin* de planifier, il critiquait la *manière* dont cette planification avait été menée tout en signalant qu'il *devait y avoir* une planification. Cependant, en mettant en cause la façon dont la planification était conduite par l'État, *La Brique* s'attaque à la nature même de la planification car même si cette dernière avait intégré progressivement un volet décentralisé, notamment en intégrant dans le processus les entités régionales, elle était comprise d'abord comme une activité d'État, dont les différentes techniques et outils devaient être soumis à l'approbation de celui-ci.

En critiquant la manière dont la planification avait été conduite, ces économistes s'attaquaient à la composante politique de celle-ci, à la politique publique. Parce qu'il s'agit d'une critique voilée, cela nous conforte dans l'idée que la planification avait une composante politique, qui avait réussi à s'institutionnaliser, et que, pour être modifiée, elle devra être remplacée par un autre instrument ou son utilisation contournée, même si de manière progressive et

[1] ODEPLAN, qui a distribué, la première, 200 exemplaires du document et qui s'est constitué par la suite, comme nous le verrons dans cette section, dans le quartier général des *Chicago boys*.

incrémentale. Ce changement s'explique parce que la planification, comme toute politique publique, opérait comme un cadrage qui ne concernait pas seulement ODEPLAN mais la plupart des institutions du pays, l'armée y compris, raison pour laquelle son remplacement ne sera pas évident à réaliser pour ces économistes.

Dans cette perspective, les économistes de *La Brique* se sont focalisés d'abord sur le rôle de l'État au sens large proposant une intervention de l'État qui se devait d'être efficace pour l'activité économique, ce qui allait dans le sens d'encourager les investissements privés, autrement dit la promotion des aides de l'État pour accompagner le développement de l'entreprise privée. Pour cela, il fallait aller dans le sens de « l'adoption de politiques économiques rationnelles de décentralisation et de transformation du pays vers une économie moderne de marché » (de Castro 1992 : 33) les seules à même de permettre la « reconstruction du Chili » et son « développement économique et social ». De ce fait, il est entamé une planification centrale de la réalisation du marché. Même si ceci peut paraître paradoxal, c'est assez conforme à l'histoire du développement du capitalisme comme un produit soutenu par l'État[1].

C'est dans cette perspective qu'est proposée la mise en place d'une politique de décentralisation, en lien direct avec l'activité économique, donc en tant que politique économique. Cette décentralisation devait ainsi d'abord constituer un changement dans la politique d'intervention de l'État, pour ensuite permettre la participation de la communauté (comprise ici comme la « communauté nationale ») dans ce développement, dont l'initiative devait émaner à présent de l'activité privée.

Cette politique considérait : la redéfinition des fonctions de l'État, l'utilisation du marché pour allouer efficacement les ressources, l'indépendance administrative des unités économiques, le développement des organisations intermédiaires, la participation efficace et la simplification des systèmes légaux et de contrôle étatique (de Castro 1992 : 62). Ceci supposait que l'action de l'État devait être « indirecte », en accord avec le principe d'État subsidiaire prôné par ces néolibéraux et compris dans le sens que « l'État doit intervenir exclusivement dans les cas où le secteur privé ne voudrait pas le faire ou là où son action serait déficitaire »[2].

[1] Un soutien visible même dans l'activité de planification, comme l'a démontré P. Hall dans son analyse sur l'utilisation de cet instrument en France (voir Hall 1993a).

[2] Ce principe sera présent indirectement dans la Constitution de 1980.

Dans cette perspective, la planification entamée jusque-là, qu'ils vont qualifier de centralisée car l'assignation des ressources reposait sur l'autorité gouvernementale, conduisant donc à une « utilisation inefficace des ressources »[1], devait changer complètement et devenir décentralisée.

Par décentralisée, ils entendaient une planification dans laquelle il fallait promouvoir le développement d'organismes intermédiaires en donnant pour exemples : l'éducation (collège, lycée et universités), la santé (développement d'un système privé de soins) et la prévision sociale, en établissant un système de retraites par capitalisation, mais aussi plus largement la décentralisation de l'administration d'État, des services publics, sans toutefois préciser les caractéristiques de cette décentralisation.

Cette vision de la planification et de la décentralisation, intégrées dans l'analyse du libre marché que faisaient ces économistes, explique aussi, outre quelques actions individuelles dans ce sens, qu'ODEPLAN ait pu survivre en tant qu'institution et même qu'elle soit devenue stratégique dans l'action économique du régime. En effet, la plupart de ces économistes qui, jusqu'à septembre 1973, étaient restés à l'Université catholique notamment, vont intégrer l'appareil d'État, afin de donner un contenu au nouveau régime, ce qui laissait prévoir que celui-ci allait s'installer dans la durée. Ils ont fait ainsi d'ODEPLAN leur siège, car R. Kelly avait très rapidement compris qu'il avait « une mine d'or entre les mains » (Arancibia 2005), étant donné les ressources en information, la proximité avec la Présidence de la République et sa mission de créer des projets en plus du capital humain d'ODEPLAN. R. Kelly a, en effet, composé une équipe formée par un noyau dur des « Chicago boys », qui travaillaient ensemble depuis les années 1960 : Sergio Undurraga, Juan Carlos Méndez, Arsenio Molina, Ernesto Silva et Miguel Kast. Ils avaient tous participé à l'élaboration de *La Brique*, à l'exception de M. Kast, qui se trouvait aux États-Unis réalisant son *post graduate* à Chicago (c'est un coup de fil de R. Kelly qui l'a fait revenir au Chili pour prendre la responsabilité de la division « Social » d'ODEPLAN).

Ces jeunes économistes, dans leur alliance avec la droite du pays, vont travailler conjointement avec le mouvement *grémialiste*.

Le grémialisme naît à la Faculté de droit de l'Université catholique de Santiago du Chili durant l'année 1967. Son idéologue et fondateur a été Jaime Guzmán, à l'époque étudiant en droit, devenant par la suite enseignant dans la même institution ce qui lui permet de s'ériger

[1] Affirmation qui n'est pas explorée en détail dans leur document.

en guide du mouvement, mouvement qui se développe d'abord à la Faculté de droit pour très rapidement s'étendre à l'ensemble de l'Université et plus largement dans les couches conservatrices du pays. En effet, le mouvement s'est caractérisé par son discours apolitique, ouvertement partisan de l'ordre institutionnel et de la hiérarchie (Guzmuri 2001 : 6) ce qui ne l'empêchera pas de soutenir le coup d'État. Le mouvement fait, dès ses débuts, un travail intellectuel d'opposition manifeste, d'abord au gouvernement démocrate chrétien, puis au gouvernement socialiste. Son apparition, contemporaine à celle des « Chicago boys » lui permet de former rapidement des alliances avec la droite partisane et financière travaillant, comme les Chicago, dans la campagne présidentielle de Jorge Alessandri. Mais le mouvement s'allie aussi très rapidement avec le secteur conservateur de l'Église catholique, en particulier avec l'*opus dei* auquel de nombreux grémialistes appartenaient, apportant au régime une vision conservatrice dans les mœurs[1]. Comme pour les « Chicago boys », les grémialistes vont aussi intégrer, dès le 11 septembre, l'appareil d'État se transformant ainsi en pendant politique des *Chicago*, assumant tout de suite d'importantes responsabilités dans le nouveau gouvernement autoritaire : des ministères, des secrétariats d'État, des mairies, et en particulier le ministère de l'Intérieur avec Sergio Fernandez (1978-1982).

3) Le changement de la philosophie d'ODEPLAN : de la planification à l'économie de marché

C'est dans ce contexte d'ascension de l'influence de ces groupes à l'intérieur du gouvernement qu'ODEPLAN est devenu rapidement un des lieux où sera planifié la nouvelle politique économique et sociale du pays, lieu où quelques fonctionnaires, qui avaient travaillé jusque là dans cet organisme, ont continué à exercer leurs fonctions dans l'objectif, cette fois-ci, de convaincre le nouveau régime sur la pertinence de leur projet de régionalisation du pays. En effet, suite au coup d'État, des fonctionnaires de cet organisme restent dans celui-ci, par conviction ou contraints par la situation. D'autres y sont même retournés. Cela a été le cas de S. Boisier. S. Boisier travaillait alors à Rosario (Argentine), dans un projet du PNUD, à l'époque Office of Technology and Cooperation (OTC), qui cherchait à créer un Centre de recherches régionales en Argentine[2]. Se trouvant à Santiago, un représentant d'ODEPLAN serait venu à son domicile lui adresser un message du nouveau directeur de l'institution,

[1] Ce qui s'est notamment concrétisé par l'illégalité du divorce, l'illégalité et la pénalisation de l'avortement. Ce mouvement a au Chili une influence notable sur la sphère politique et économique, et ceci depuis le milieu des années cinquante. Le seul ouvrage qui a traité sur le groupe est celui de la journaliste d'investigation, Maria Olivia Monckeberg (2004, *El imperio del Opus Dei en Chile*, Santiago, Ediciones B).

[2] Projet qui n'a pas abouti en raison des conditions politico-sociales argentines, notamment avec le gouvernement péroniste. Il aurait profité aussi de ce « temps » pour publier son premier ouvrage : *Métodos y Técnicas de la visión regional*.

R. Kelly. Dans cette missive, R. Kelly demandait à S. Boisier de rejoindre ODEPLAN pour assumer la sous-direction régionale[1]. S. Boisier nous dit avoir décliné l'invitation en arguant qu'il avait un contrat avec les Nations Unis pour partir à Panama mais qu'en ce moment précis il était en congé maladie, un congé d'une durée de trois semaines et que, pendant ce temps, il pouvait se rendre disponible afin de collaborer à l'œuvre de « reconstruction nationale » (slogan du nouveau régime). En outre, d'après les entretiens personnels que nous avons eu avec S. Boisier, il justifie son acceptation de travailler pendant ce temps à ODEPLAN par le fait qu'il avait pris connaissance de la répression qui frappait les opposants au régime, en particulier les militants politiques des partis formant l'Unité populaire tout comme des fonctionnaires ayant travaillé pour l'administration du gouvernement déchu.

D'après son témoignage, qui se trouve également, même si en d'autres termes, dans son article « Le Chili : la vocation régionaliste du gouvernement militaire » (Boisier 2000), il est retourné à ODEPLAN afin d'aider un certain nombre de ses fonctionnaires et en l'occurrence des amis à lui.

> « J'ai réintégré l'ODEPLAN en 1973 [après être parti en 1970] avec l'intention d'aider J. Cavada, E. Soms, et une série d'amis qui auraient pu avoir de gros soucis […] Alors, on a fait là une opération qui a eu beaucoup de succès, j'ai appelé tous les gens qui étaient là et je leur ai dit : ''vous devez penser à une proposition de politique régionale 24 heures sur 24 pour ces quatre militaires (chefs d'ODEPLAN)''. Et on a fait une proposition qui s'est ensuite révélée être une partie substantielle du discours de Pinochet, en inaugurant la politique de régionalisation[2]. »

C'est ainsi qu'au début du régime autoritaire, la communauté réformatrice parvient à faire passer quelques-unes de ses idées dans le programme politique du gouvernement. Celles-ci ont été formalisées dans un document intitulé « Restauration nationale et développement régional. Les bases pour une politique », préparé par une équipe des professionnels d'ODEPLAN, membres de cette communauté réformatrice naissante, dirigée par S. Boisier et composée, entre autres, de J. Cavada, E. Marinovc et E. Soms. Le but principal de ce document-programme, selon Boisier, était de « récupérer l'œuvre réalisée à ODEPLAN en matière de planification régionale et profiter, depuis un point le vue du développement régional, de la conjoncture de profonds changements qui se profilaient » (Boisier 2000 : 89). En effet, le document signalait :

> « Dans l'étape actuelle de reconstruction et de restauration que vit le Chili », [il existe] « une opportunité unique pour s'attaquer aux problèmes de fond qui déterminent la forme que prend

[1] Outre le fait que S Boisier avait eu une responsabilité de direction dans cet organisme, qu'il n'avait pas eu de responsabilités pendant le gouvernement Allende et qu'il était militant du Parti démocrate chrétien, il explique cet appel par le fait que R. Kelly avait travaillé sur le même navire que l'un de ses oncles.

[2] Entretien avec Sergio Boisier (ent. cit.).

> le développement économique territorial au Chili. En vérité, si cette conjoncture n'est pas saisie, il semble peu probable qu'il soit possible de changer de manière significative le modèle du développement spatial du pays » (Boisier 2000 : 89).

Quelques-uns des aspects traités dans ce document pour aboutir au développement régional du pays concernaient : a) une plus importante justice sociale, celle-ci entendue comme une égalité d'opportunités en termes territoriaux ; b) une plus importante décentralisation du secteur public, point sur lequel ses auteurs signalaient la nécessité de changer d'échelle, les provinces n'étant plus les unités géographiques adéquates en raison de leur nombre élevé (25) et de leur différence de taille ; c) une plus grande sécurité nationale - les auteurs du document dénonçaient la concentration à Santiago, facteur qui pouvait mettre en péril la sécurité nationale et augmenter la vulnérabilité des provinces du pays *a fortiori* dans le cas de conflits internes et externes ; d) une plus forte croissance économique qui ne pouvait être atteinte qu'à condition de déconcentrer l'économie nationale et d) une plus importante unité nationale. À ce sujet, il était dit que pour arriver à réaliser les réformes que le régime s'était fixées, il fallait réussir un consensus et une cohésion sociale autour de ces questions (l'accélération de la croissance économique, le contrôle du processus d'inflation) qui impliquaient en définitive une politique de rigueur, donc bien des sacrifices de la part de la population. Bien que la décentralisation soit énoncée (point b), elle l'est toujours dans le sens d'une déconcentration. Toutefois, et comme nous le verrons, le régime va se réapproprier ce terme.

Finalement, et de manière à rendre ce processus légitime et efficace, il était dit : « la région apparaît comme une unité territoriale adéquate pour atteindre les objectifs énoncés » (Boisier 2000 : 91).

Tout en s'appropriant la terminologie discursive du nouveau régime, ce document d'ODEPLAN constitue bien un plaidoyer pour la cause régionaliste. Destiné à une circulation interne, cette proposition n'est pas acceptée par les autorités militaires, ce qui a entraîné le départ de S. Boisier, mais aussi celui d'autres membres de cette équipe qui ont pu aussi quitter l'institution progressivement sans avoir à rendre de comptes à la police politique du régime. Néanmoins, ces propositions ont été en grande partie reprises par la CONARA.

La Corporation nationale de réforme administrative (CONARA) a été créée par le décret-loi n°212 du 17 décembre 1973, afin d'établir « les bases d'un nouveau système de gouvernement et d'administration de l'État » (CONARA 1981 : 1) ; l'une des réformes les plus importantes et immédiates a été celle de la régionalisation du pays.

Dès le début de l'année 1974, la CONARA rendait public un document intitulé « Manifeste pour la régionalisation » dans lequel sont reprises les propositions faites par l'équipe

d'ODEPLAN et où, au départ, il s'agit de conserver les 11 régions plus la région métropolitaine ; dans sa proposition finale de régionalisation, elles seront 13 (voir *infra*). Ce document de la CONARA établit, en effet, la nécessité de réussir une intégration nationale à travers l'équilibre dans l'utilisation des ressources naturelles, la distribution géographique de la population et la sécurité nationale, le besoin d'une égalité d'opportunités entre les territoires, la critique de l'excessive concentration du pays spécialement à Santiago, raison pour laquelle il fallait chercher davantage une harmonie territoriale, régionalement équilibrée, et l'importance d'une cohésion nationale dans le contexte que vivait le pays. À ce propos, le texte signalait :

> Il est nécessaire qu'il existe un équilibre entre les frontières bien défini et que le pays soit solidement soudé à l'intérieur, pour qu'il soit possible, à ses habitants, de pouvoir vivre et prospérer en harmonie et tranquillité. Ceci implique un lien étroit entre l'intégration précédemment évoquée et les objectifs propres de sécurité du pays. Dans ce sens, il n'est pas souhaitable qu'il y ait des espaces vides dans le territoire national, ou qu'il existe des zones de faible développement ou une utilisation partielle des ressources dans un certain nombre de régions. Également, l'excessive migration de la campagne vers la ville est à l'origine des cordons de *poblaciones* marginales, où il y a une prolifération de citoyens frustrés, enclins à la délinquance, à accepter des idées étrangères ou à la subversion (Boisier 2000 : 92)[1]

Le critère d'établissement des régions aurait répondu, alors, surtout aux besoins administratifs et militaires relatifs à la sécurité nationale. Par ailleurs, la portée de la réforme s'est limitée à la déconcentration[2] administrative, même si le régime parlait de décentralisation. Ainsi, selon le document de la CONARA les objectifs de la régionalisation étaient d'établir :

> une organisation administrative décentralisée, avec des quotas de décision adéquats et en fonction des unités territoriales définies dans cet objectif, une hiérarchisation des unités territoriales, une dotation d'autorités et d'organismes dans chacune des unités territoriales avec la même localisation et facultés de décision équivalentes pour permettre une complémentarité effective et l'intégration de tous les secteurs à travers les institutions qui les obligent à procéder en équipe et pas isolément (CONARA 1974b).

Cette déclaration d'intention impliquait, par ailleurs et s'agissant d'une déconcentration, la nomination par le Président de la République - dans ce cas le chef de l'armée de terre et président de la junte, Augusto Pinochet - de l'intendant, comme cela était le cas jusqu'alors,

[1] Le document de la CONARA évoquait aussi directement le thème de la cohésion nationale comme étant l'un des objectifs de leur politique. Cette importance attribuée à la « cohésion nationale » était déjà présente dans le « Mémorandum » rédigé par le groupe militaire connu sous le nom de «Groupe des 13 », qui s'est constitué suite à la tentative du coup d'État du 29 juin 1973. Ce « Mémorandum », comme le décrit l'historienne Verónica Valdivia Ortiz (2001), émanait de la première réunion tenue par ce groupe lors de laquelle avait été dressée une évaluation générale du pays même si centrée sur la situation économique et la crise politique. Dans ce document, ces militaires se préoccupaient de la récession économique tout comme de la crise politique dans le sens où toutes les deux pouvaient provoquer les conditions d'une crise sociale qui pourraient menacer la « cohésion » nationale. Ces arguments seront également évoqués dans le Communiqué n°5 du 11 septembre, ainsi que par l'Armée de terre et la Force aérienne pour justifier le putsch.

[2] La déconcentration a été définie comme une « redistribution des pouvoirs au sein de l'État » : elle comprend une dimension territoriale dans la mesure où « les attributions transférées le sont au profit des services territoriaux de l'administration de l'État » (Diederichs, Luben 1995).

mais aussi des maires. L'idée d'avoir des représentants élus démocratiquement n'est pas envisagée. En outre, cette hiérarchisation de la structure administrative mentionnée dans le deuxième objectif de la CONARA, n'est pas *a priori* corollaire d'une égalité des territoires. Elle est plutôt proche de la structure militaire, qui a établi ces objectifs et dont la principale préoccupation étaient les territoires frontières et leur hiérarchisation.

Dans ce travail de définition d'une régionalisation pour le pays, la CONARA demande aussi le conseil du CIDU (CONARA 1974a : 5)[1], ce qui explique que dans leurs premières brouillons sur le processus qui allait être entamé, il ait été considéré l'instauration de macro zones, en accord avec les études réalisés par cet organisme.
Cette proposition a été le travail, entre autres, de S. Galilea qui s'est donc inspiré de son expérience lors de ce qui avait été le projet défendu en la matière par le gouvernement Allende.
Cette proposition constitue la preuve d'une première différentiation dans le projet régional porté par la communauté réformatrice à un moment où les enjeux sont forts car le projet pouvait être appliqué. En effet, comme nous l'avons vu, le projet porté par les anciens d'ODEPLAN est celui d'une régionalisation du pays sur la base des onze régions en plus de la Région Métropolitaine.
Néanmoins, les propositions portées par le CIDU ne seront pas retenues dans le projet final. Il faut noter également que le projet initial de la CONARA avait discuté la possibilité de créer un ministère de Planification et de Coordination ; nous verrons qu'un tel ministère verra le jour dans le premier gouvernement de transition démocratique (troisième partie de cette thèse).

Malgré toutes les limites du processus de régionalisation entamé (voir *infra*), il a impliqué une avancée importante surtout parce qu'il a donné un cadre légal à un processus qui avait été initié au milieu des années 1960 par ODEPLAN. S'il a pu recevoir un bon accueil auprès du régime, cela est du non seulement au travail effectué par la commission dirigée par S. Boisier, et au fait que la décentralisation était évoquée comme l'une des mesures à prendre dans *La Brique* - même sous un angle économique - mais aussi parce que cette régionalisation a trouvé

[1] Ceci a été également confirmé par Sergio Galilea lors de notre entretien avec lui.

un terrain favorable à la CONARA, notamment en la personne des militaires qui deviendront par la suite des promoteurs de la régionalisation au Chili face à l'exécutif[1].

Suite à sa création, la CONARA a été placée sous la direction de Julio Canessa, brigadier général de l'armée en 1974 qui a présidé cet organisme jusqu'en 1980. Il a eu pour conseillers directs l'officier d'État major Alejandro Gonzalez Samohod et le Colonel Juan Barrientos Vidaurre[2]. Ces deux hommes, décris par S. Boisier comme des « militaires éclairés »[3], ont plaidé la cause régionaliste dans un milieu qui était ouvert à une politique de planification régionale, en raison d'un travail préalable réalisé entre ODEPLAN et l'armée chilienne concernant les thèmes de planification régionale notamment dans les zones nord et sud et dans les territoires frontière, ce qui avait conduit l'institution à intégrer la pratique de la planification. Ensuite, les militaires chiliens avaient été formés dans l'idéologie de la « sécurité nationale », qui mobilisait une composante géopolitique importante. Paraphrasant à S. Boisier « le territoire est à la culture militaire ce que le marché est à la culture des économistes »[4], cette attitude les rendait favorable également à ce type de projet. Finalement, une partie des militaires était sensible, depuis les années soixante, à la thématique du développement, adhérant aux thèses américaines de l'Alliance pour le Progrès et à celle de la CEPAL qui prônait le développement national et donc au rôle de l'État dans celui-ci. C'était le cas notamment de Gustavo Leight, numéro deux de la junte militaire après Pinochet (Valdivia Ortiz 2001).

C'est ce contexte qui permit à ODEPLAN de conserver ses fonctions de planification, au moins jusqu'en 1979, année où le projet néolibéral a réussi à s'imposer définitivement auprès du monde militaire (voir *infra*). En effet, d'après un document de cet organisme daté de 1974, la mission d'ODEPLAN à cette période continuait à être celle de « proposer les politiques de développement régional et préparer, sur la base des plans sectoriels dûment coordonnés, les plans régionaux de développement et assurer que les programmes et projets qu'ils contiennent soient congruents avec les priorités établies dans le Plan national » (ODEPLAN 1974).

Pour sa part, la CONARA va se charger de donner un cadre légal à la régionalisation du pays tout comme de lui donner un certain nombre d'instruments d'action.

---

[1] Dans ce sens, et suivant la logique de Verónica Valdivia Ortiz, « même si les idées qui ont fini par donner forme à l'ordre néolibéral-autoritaire provenaient des civils, les décisions émanaient de l'autorité militaire » (Valdivia Ortiz 2001 : 1)

[2] Tous les deux ont été, par ailleurs, nos enseignants à l'École d'Administration publique et de Sciences politiques de l'Université du Chili, sur les thématiques de « gouvernement régional et local » et « administration publique » respectivement.

[3] Entretien avec Sergio Boisier, (entr. cit.)

[4] Entretien avec Sergio Boisier, (entr. cit.).

4) La régionalisation de la CONARA et ses instruments d'action

Une des premières actions de la CONARA est celle de proposer les décrets lois n°573 et n°574 durant l'année 1974, qui ont établit la régionalisation du pays. D'après ces décrets, la régionalisation au Chili est fixée autour de treize régions (voir carte *infra*) : douze régions plus une région métropolitaine. Les régions sont pratiquement les mêmes que celles sur lesquelles travaillait ODEPLAN, sauf qu'à ODEPLAN elles n'étaient que douze. Il y a eu de ce fait un ajustement des provinces par rapport à celles existantes en 1973 (voir tableau 9) mais également un nouvel aménagement du territoire autour de la notion de région et la création d'un certain nombre d'instruments nécessaires au développement régional.
Les régions ont été définies en considérant « un degré adéquat de décentralisation ou déconcentration[1] tendant à faciliter le progrès de la Région dans le cadre du processus de développement national ». Elles devaient aussi avoir une fonction « coordinatrice entre les différents organismes du secteur public et privé », intégrer « une vraie participation des diverses organisations de la population dans la structure économique et sociale » et « fixer des limites territoriales communes pour l'ensemble des services publics de la région » (décret-loi n°573, art. 3).

Les nouvelles régions ont continué à être mises sous la direction de l'Intendant, comme cela été le cas auparavant, celui-ci toujours nommé par le Président de la République (ici par le président de la junte militaire, Augusto Pinochet Ugarte). Une capitale régionale a aussi été désignée pour chaque région, comme cela avait été souhaité par les planificateurs régionaux[2].
Par ailleurs, ont été définies les autres structures territoriales, à savoir, la province et la commune. La province a été mise sous la direction d'un gouverneur provincial, également nommé par l'exécutif. Le nombre de provinces est par ailleurs passé de 25 à 42 (voir tableau 10). L'administration des communes est revenue aux municipalités, « les municipalités sont des institutions de droit public fonctionnellement et territorialement décentralisées dont la mission est de donner satisfaction aux besoins de la communauté locale,

[1] Il faut noter que, dans ces décrets de loi, il n'y a pas de définition de la décentralisation et/ou de la déconcentration.
[2] Les capitales régionales ont été désignées comme suit : I Région : capitale Iquique ; II Région : capitale Antofagasta ; III Région : capitale Copiapó ; IV Région : capitale La Serena ; V région : capitale Valparaíso ; VI Région : capitale Rancagua ; VII Région : capitale Talca ; VIII Région : capitale Concepción ; IX Région : capitale Temuco ; X Région : capitale Puerto Montt ; XI Région : capitale Aysén del Général Carlos Ibáñez del Campo : capitale Coyhaique ; XII Région : capitale Punta Arenas ; Région Métropolitaine : Capitale Nationale Santiago (Décret Loi n° 575, juillet 1974).
Chacune des capitales régionales correspondait à un grand centre urbain de la région.

en particulier, la participation dans le développement économique et social de la commune ou de l'ensemble des communes…» (décret-loi n°573, art.15).

Tableau 10.
La régionalisation de 1973 vis-à-vis de la régionalisation de 1974

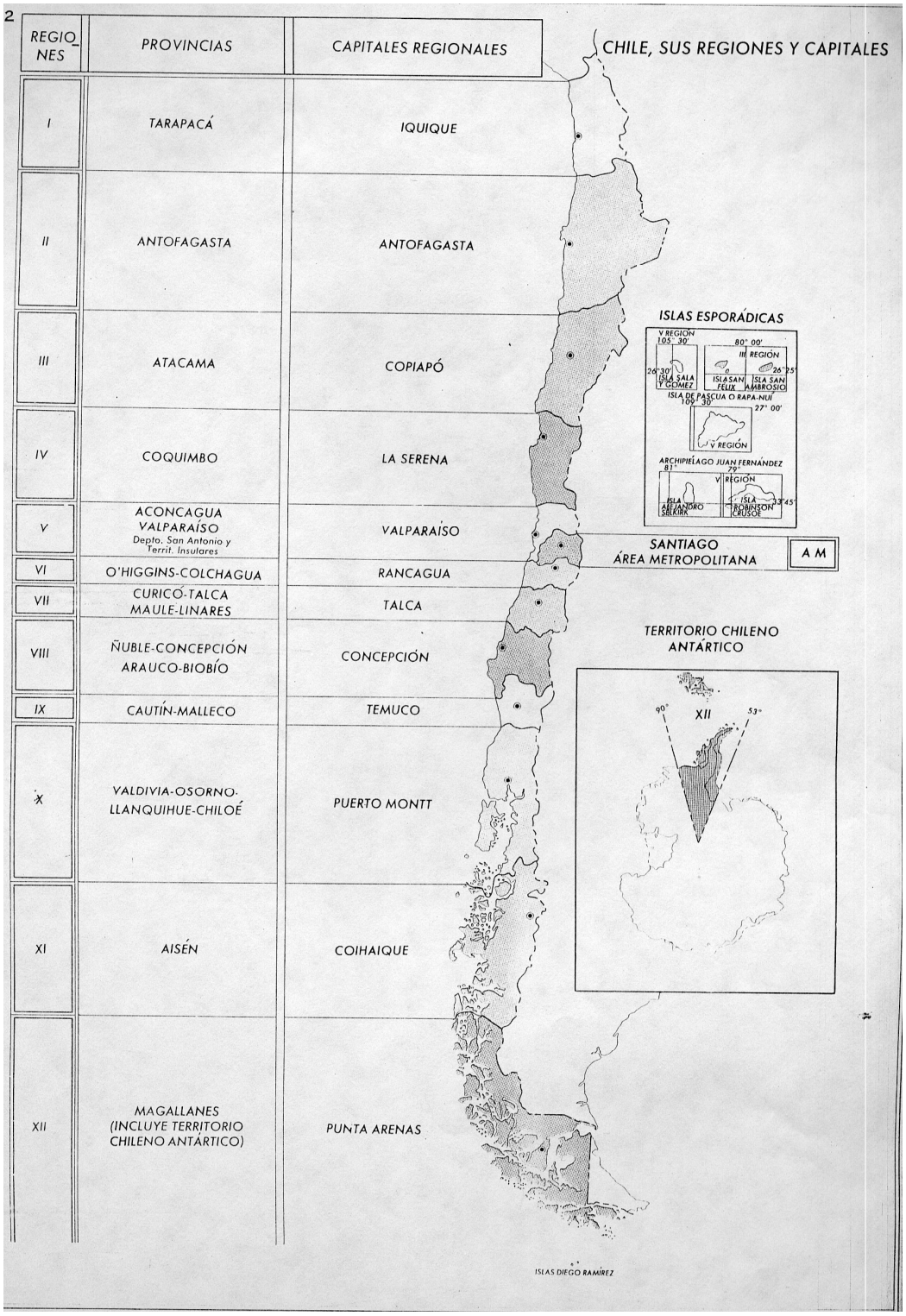
Région	Provinces 1973	Provinces 1974
Première (I)*	Tarapacá	Tarapacá (Arica, Iquique) **
Deuxième (II)	Antofagasta	Antofagasta (Tocopilla, Antofagasta, El Loa)
Troisième (III)	Atacama, Coquimbo	Atacama (Chañaral, Copiapó, Huasco)
Quatrième (IV)	Valparaíso, Aconcagua	Coquimbo (Elqui, Limarí, Choapa)
Cinquième (V)	O'Higgins, Colchagua	Valparaíso, Aconcagua (Valparaíso, San Antonio, Quillota, Petorca, San Felipe, Los Andes, Isla de Pascua)
Sixième (VI)	Curicó, Talca, Maule, Linares	O'Higgins, Colchagua (Cachapcal, Colchagua)
Septième (VII)	Ñuble, Concepción, Arauco, Bío-Bío, Malleco	Curicó, Talca, Maule, Linares (Curicó, Talca, Linares)
Huitième (VIII)	Cautín	Ñuble, Concepción, Arauco, Bío-Bío (Ñuble, Concepción, Arauco, Bío-Bío)
Neuvième (IX)	Valdivia, Osorno	Malleco, Cautín (Malleco, Cautín)
Dixième (X)	Llanquihue, Chiloé, Aysén	Valdivia, Osorno, Llanquihue, Chiloé, Palena (Valdivia, Osorno, Llanquihue, Chiloé, Palena)
Onzième (XI)	Magallanes	Aysén (Aysén, Général Carrera, Capital Prat)
Douzième (XII)		Magallanes (Ultima Esperanza, Magallanes, Tierra del Fuego, Antártica Chilena)
Région Métropolitaine	Santiago	Santiago (Santiago, Chacabuco, Cordillera, Melipilla, Maipo, Talagante)

Source : Boisier 2000
* C'est nous qui avons ajouté les numéros romains, tels qu'ils figurent dans la cartographie et dans le DL n°575. Ce n'est qu'en 1978, avec le DL 2339, qu'une dénomination complémentaire a été donnée aux régions.
** Correspondant aux nouvelles provinces, à chaque fois entre parenthèses.

Il est intéressant de noter l'affirmation sur la nécessité de planifier. En effet, à chaque composante territoriale (Région, Province et Commune), la loi a attribué la fonction d'élaborer les plans de développement - respectivement régionaux, provinciaux ou locaux[1] - sous la direction de l'autorité respective - Intendant, Gouverneur, Maire[2] -, mais aussi à travers des corps intermédiaires qui mettront en place un certain nombre d'instruments d'action. Ainsi, concernant l'échelle régionale, celle-ci a été dotée d'un Secrétariat régional de Planification et de Coordination (SERPLAC), intégré au système national de planification

[1] En effet, la mission de l'Intendant a été définie comme celle de « formuler et appliquer les politiques et plans de développement régional émanant des organismes étatiques et promouvoir l'action du secteur privé en vue de favoriser ce développement… » (Décret-Loi n°573, art. 5). Celle du Gouverneur était « l'exécution des plans, programmes et projets de développement des provinces… » (Décret-Loi n°573, art. 12). Pour sa part, la première tâche de la municipalité était d'« élaborer les plans de développement local et fiscaliser son déroulement, dans la forme que signale la loi » (Décret-Loi n°573, art. 15, alinéa *a*).
[2] Tous les trois désignés par l'exécutif.

piloté par ODEPLAN, qui est devenu un organisme assesseur de l'Intendant de région et du Conseil Régional de Développement (COREDE).



Source : Instituto geográfico militar, 1975, Atlas escolar con la nueva regionalización del país, p. 1.

Tableau 11.
Récapitulatif des instruments de régionalisation 1960-1988

1960-1974	1975-1988
1960 : On définit six grandes régions (CORFO). Création ODEPLAN en 1965 Pôles de développement : 12 régions (ODEPLAN) en 1973 Élaboration d'une politique de Planification nationale (CONARA) en 1974 Régionalisation du pays en 13 régions et ses provinces respectives en 1974 (13 Régions, 52 provinces et 341 communes) Création du Fonds national de Développement régional (FNDR). Statut de Gouvernement et Administration intérieure de l'État. Création en 1974 - de COREDES, Corporations Régionales de Développement, - de SEREMIs, Secrétariats régionaux ministériels - de SERPLACs, Secrétariats de Planification communale. Création CODECOS (Conseils de Développement Communal)	Création en 1979 du Fonds Commun Municipal afin d'établir une péréquation entre les communes. Municipalisation de l'éducation et de la santé primaires. Loi de Rentes municipales n°3.063 qui fixe un budget propre aux communes Création SUBDERE (Sous-secrétariat au Développement régional et administratif)

Le COREDE, équivalent des CODERS français, était un organisme à caractère consultatif composé par des représentants de la société civile. Toutefois, dans le cas chilien le CODERE a été majoritairement représenté par les forces armées et les entreprises privées.

Au niveau régional, a été aussi créé un instrument financier, le Fonds national de développement régional (FNDR). Celui-ci était inscrit au budget de la Nation. À ses débuts, néanmoins, ce fond atteignait seulement 5% du volume total des revenus de la Région (tirés des revenus des impôts locaux et taxes douanières) (DL n°575, art. 24) ; et il était destiné à financer des projets régionaux à caractère social plus que productif. Par ailleurs, des Secrétariats régionaux ministériels (SEREMIS) ont été créés en tant qu'organes déconcentrés des Ministères nationaux, à l'exception des ministères de l'Intérieur, de la Défense et des Affaires étrangères (DL 575, art. 14). Les SEREMIS étaient dirigés par un Secrétaire Régional Ministériel, nommé par le Ministre dont ils dépendaient, après consultation avec l'Intendant régional.

La commune était l'autre échelle, à laquelle un certain nombre d'instruments vont être mis en place. D'abord, un Secrétariat communale de Planification et de Coordination (SECPLAC) a été créé en tant qu'organisme assesseur et secrétariat technique à la disposition des maires des communes et du Conseil de développement communal (CODECO). Les SECPLAC étaient aussi intégrés au système national de planification. Pour sa part, le CODECO était présidé par le maire et composé des chefs des divisions municipales et des représentants (désignés) des principales activités communales.

En 1979, un Fonds commun municipal (FCM) est institué, conçu pour permettre une péréquation au niveau inter communal[1].

Ces instruments créés au niveau municipal constitueront une prise en compte de l'échelle locale comme étant un moteur économique, le lieu où, par essence, le principe de subsidiarité pouvait s'appliquer. C'est ainsi que suite à la création du FCM, les services d'éducation et de santé primaires sont « municipalisés ». Le régime décentralise ses services et leurs fonctionnaires mais sans réaliser les transferts budgétaires suffisants. Une situation qui produira d'importantes inégalités dans le niveau d'accès et la qualité de l'enseignement et des soins selon la commune de résidence (voir chapitre 5).

Ces organismes et quelques-uns de leurs mécanismes financiers sont devenus les vrais instruments du processus de régionalisation et de municipalisation chilien ; ils ont permis au dit processus de se pérenniser dans le temps dans le sens « de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale » (Lascoumes et De Galès 2004 : 12). Sont-ils pour autant à l'origine d'un processus d'institutionnalisation de la régionalisation et de la municipalisation qui cadrera par la suite l'action des acteurs ? Comme nous l'avons montré, les choses sont un peu plus complexes dans le sens où quelques-uns des ces instruments, concernant au moins la régionalisation, avaient été proposés auparavant par ODEPLAN ou vont l'être par l'équipe des professionnels *ad hoc* dirigés par S. Boisier.

Aussi, ce groupe a-t-il pu proposer de faire élire les *Intendentes* (Préfets) de région. Cette idée sera reprise par le Brigadier Général Julio Canessa - à l'époque directeur de la CONARA institution partenaire d'ODEPLAN - mais elle ne sera pas, bien entendu, appliquée. Nous pourrions également faire état de la reprise du découpage régional du pays - dans la régionalisation de 1974 - qui était « dans les cartons » de l'ODEPLAN depuis 1965, ainsi que

[1] Nourri de l'impôt sur les biens meubles et immeubles et les cartes grises, il a constitué et constitue encore pour les communes les plus défavorisées la principale source de leurs revenus.

de certains des instruments que l'ODEPLAN avait conceptualisé, comme le FNDR (Fonds national de développement régional).

Ainsi, autant il y a eu un véritable rôle institutionnel dans le processus de régionalisation au Chili, qui explique par exemple le processus de consultation effectué par la CONARA auprès non seulement d'ODEPLAN mais aussi du CIDU et de l'université du Chili (CONARA 1974a), des anciens partenaires d'ODEPLAN, autant nous pouvons faire état de la mobilisation et de l'investissement personnel d'un certain nombre d'acteurs, qui faisaient partie d'ODEPLAN avant le coup d'État et continueront à travailler sur ces thématiques par la suite.

Dans la mise en forme de ce processus tout comme dans la réussite dans l'appropriation d'un certain nombre de catégories, une place importante est celle qui sera accordée de manière croissante à la décentralisation. Celle-ci est évoquée à maintes reprises dans les textes de la CONARA. Par ailleurs, les décrets lois (n° 573 et n° 575) ont instauré le mot décentralisation facilitant sa transformation en catégorie d'analyse permettant la consolidation d'un projet décentralisateur.

Elle n'est pas seulement devenue une catégorie parce que la décentralisation s'est constituée en principe de division ou de classification (Bourdieu 1993) situé quelque part entre la régionalisation et la centralisation, elle est devenue une catégorie aussi car elle s'est transformée en « structure mentale individuelle et collective » engendrant ainsi des représentations et des actions, des dispositions et des attitudes contribuant à la réaliser comme une entité du monde objectif (Fradin *et al.* 1994 : 31). En outre, la décentralisation est devenue utile. Utile d'abord pour la droite du pays qui a gouverné avec les militaires, celle qui a fait sienne la politique de libre marché. Elle leur était utile aussi parce qu'elle donnait un cadre conceptuel à la notion, formulée sous la forme de principe, de subsidiarité de l'État[1]. Utile finalement pour l'opposition car la décentralisation pouvait représenter une ouverture vers un régime démocratique (voir *infra*).

[1] Cette notion est comprise comme un principe par lequel l'État intervient seulement quand le secteur privé ne voudra pas le faire ou quand son intervention sera déficiente et elle sera évoqué indirectement dans la Constitution de 1980 et, dès l'origine, dans *La Brique* où le rôle des organismes intermédiaires, notamment les corporations, est mis en avant pour critiquer l'État interventionniste et centralisateur. Elle diffère ainsi du principe établi au traité de Maastricht (1992), que son article 3B le définit comme : « dans les domaines qui ne sont pas de sa compétence exclusive, la communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité que si - et dans la mesure où - les objectifs de l'action prévue ne peuvent être réalisés d'une manière suffisante par les États membres et peuvent, en raison des dimensions ou des effets de l'action prévue, être mieux réalisés à un niveau communautaire ».

C'est dans cette perspective qu'on a commencé à utiliser la décentralisation comme une catégorie d'analyse, qui deviendra un projet politique. Cette catégorie, de par le contexte d'énonciation, a dû être employée en établissant des « liaisons prédicatives » à savoir, des liaisons entre l'objet-sujet « décentralisation » et des formes que prendra cette décentralisation, formant par la suite des collections de catégories. Il sera ainsi question de « décentralisation administrative », de « décentralisation politique », de « décentralisation financière » afin de clarifier cette catégorie qui commençait à s'enrichir de représentations diverses. Elle permettra tout simplement de savoir « de quoi parle-t-on ? » et surtout «d'où parle-t-on ?», car la seule référence à une classification, à l'existence de divers types de décentralisation, rendait manifeste le fait que la décentralisation évoquée par le régime était incomplète, circonscrite à sa dimension administrative.

La construction du discours chilien sur la décentralisation a connu en effet au moins deux grandes phases. Dans les années 1970 et 1980, la catégorie de « décentralisation » renvoie plutôt à celle de « déconcentration » ou à ce qu'on appellera la *décentralisation administrative* que Tulia G. Falleti (2007) définit comme « l'ensemble des politiques qui transfèrent l'administration et l'offre des services sociaux […] vers les gouvernements infranationaux ». Ce type de représentation et la mise en place d'autres processus de décentralisation, feront que cette catégorie soit aussi associée à une dimension fiscale, instaurant la catégorie de *décentralisation fiscale* comme celle qui « se réfère aux politiques qui accroissent les revenus ou l'autonomie fiscale des gouvernements infranationaux » et celle de *décentralisation politique* consistant en « l'ensemble des amendements constitutionnels et des réformes électorales élaborées en vue d'ouvrir de nouveaux espaces - ou d'activer des espaces existants, mais dormants ou inefficaces - pour la représentation de communautés politiques infranationales » (Falleti 2007 : 103). Ces définitions, données par T. Falleti, ont l'avantage d'être assez larges et établies dans le cadre de ses travaux portant sur la décentralisation en Amérique latine sous les régimes militaires comme pour être pertinentes à notre cas d'étude[1].

Cette typologie est révélatrice aussi de la différence des perceptions sur ce qui était, plus largement, le territoire et les degrés d'autonomie que celui-ci pouvait acquérir dans le cadre d'une politique de régionalisation du pays. Nous avons vu dans la première partie de cette recherche que la question de la décentralisation n'avait pas été travaillée par les planificateurs

[1] En effet, il est intéressant de noter que le discours décentralisateur, sous des formes et dans des contextes semblables au contexte chilien, a été entendu dans d'autres pays latino-américains. Des politiques publiques de décentralisation commencent à apparaître dès les années 1980 avec la fin des régimes autoritaires un peu partout dans le sous continent.

régionaux. Si elle était parfois énoncée, elle l'était dans le sens d'une décentralisation administrative ou d'une déconcentration. En effet, ce n'est qu'à la fin de la décennie des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix qu'on fera la distinction - confortée par les discussions des lois de décentralisation de 1991 et 1993[1]- entre déconcentration et décentralisation selon la définition :

> « Un processus de réforme d'État composé par un ensemble de politiques publiques qui transfèrent des responsabilités, des ressources et/ou de l'autorité depuis le niveau central dans le contexte d'un type spécifique d'État » (Falleti 2005 : 328).

Pour essayer de comprendre comment les planificateurs régionaux, membres de notre communauté réformatrice, ont pu adhérer à cette décentralisation là, nous allons nous replonger sur leurs trajectoires individuelles mais aussi sur leur trajectoire collective en tant que groupe après avoir quitté définitivement ODEPLAN.

Les raisons de cette rupture définitive entre ODEPLAN et les démocrates chrétiens membres de la communauté réformatrice sont nombreuses. D'abord, cette rupture s'explique par l'idéologie des nouveaux membres d'ODEPLAN. Comme nous l'avons dit, les « Chicago boys » importent au Chili une nouvelle approche économique qui va rompre avec une tradition interventionniste de l'État. Cette approche néolibérale va rompre aussi avec l'ancien libéralisme. En effet, au Chili, comme nous l'avons déjà dit, le néolibéralisme s'est signalé pour être libéral sur l'économie mais conservateur sur les mœurs. Il s'est éloigné ainsi de la tradition philosophique libérale, dont l'une des figures les plus représentatives a été John Stuart Mill, pour, bien que reprenant ses idées sur l'action individuelle et la nécessité de restreindre l'intervention du gouvernement (Mill 1990), se focaliser davantage sur l'économie libérale prenant parmi ses maîtres à penser des économistes comme Milton Friedman et Friedrich Von Hayek. Ce dernier, prix Nobel d'économie en 1974, constituera une caution scientifique des réformes prônées par ce groupe d'économistes tout comme leur assise intellectuelle et relationnelle, tandis que le premier aura enseigné et dirigé les thèses des économistes chiliens formés à Chicago.

Dans ses écrits, Hayek porte un regard très critique envers le pouvoir gouvernemental, *a fortiori* s'agissant d'un gouvernement démocratique dont la tendance serait davantage à centraliser le pouvoir (Hayek 1983). Dans ce sens, il s'est attaqué fortement au centralisme et à la planification (dont la tendance était presque naturellement à être centralisée) et surtout

[1] Nous évoquons ici la réforme constitutionnelle de novembre 1991 (Loi n°18.695 votée en 1989), qui permet l'élection démocratique du Conseil municipal, et la LOC n°19.175 de mars 1993 de « Gouvernement et d'Administration régionale ».Nous reviendrons plus longuement sur ces réformes dans la troisième partie de cette recherche.

dans la mesure où émanant de l'État, celle-ci n'avait plus lieu d'être dans une économie néo libérale[1]. Cette vision a pu s'imposer définitivement auprès du monde militaire en 1979. Jusque là, les historiens qui ont étudié cette période (Gazmuri 2001, Valdivia Ortiz 2001) s'accordent à dire que leur programme, formalisé dans *La Brique*, n'avait pas réussi à être accepté par les militaires au pouvoir[2]. Son acceptation coïncide, outre un travail de lobbysme de la part de ces économistes auprès du monde militaire, avec un redéploiement des forces à l'intérieur de la Junte militaire. Celle-ci était en effet composée par Augusto Pinochet Ugarte (chef de l'Armée de terre); José Toribio Merino Castro (chef de la Force navale), Gustavo Leigh Guzmán (général de l'Armée de l'air) et César Mendoza Durán (chef de la police). Parmi ces trois militaires, Gustavo Leigh incarnait une vision répandue dans un cercle parmi les militaires, celle qui considérait comme positif l'interventionnisme d'État tout en reconnaissant l'importance de l'activité économique privée. Cette vision était celle qui prévalait parmi les militaires au moment du putsch. Cependant, A. Pinochet aurait très rapidement adhéré au projet des « Chicago boys » leur offrant des espaces de plus en plus importants au sein du gouvernement tout comme dans les différents organismes d'État. Par ailleurs, A. Pinochet réussira à s'imposer à la Junte, convaincant ses membres de la nécessité de passer à un régime présidentiel, dont lui-même deviendra le Président, à partir de 1980, en asseyant sa légitimé lors d'un pseudo plébiscite constitutionnel[3]. Depuis leurs postes dans les organismes d'État et notamment à ODEPLAN, ces économistes vont également convaincre progressivement civils et militaires de leur politique. Un fait, qui marque leur ascension et leur pouvoir, est la nomination de Miguel Kast pour remplacer à R. Kelly à la tête de cette institution. Issu du grémialisme et de l'École de Chicago, M. Kast incarne cette nouvelle génération, une droite libérale sur le plan économique en même temps que très conservatrice. Cette nomination, au mois de décembre 1978, marque la fin de la fonction planificatrice d'ODEPLAN. Dorénavant, l'action de l'institution s'est circonscrite à la coordination inter-ministérielle[4]. Ce nouveau projet politique a encadré ainsi l'action d'ODEPLAN. Elle a eu

[1] Elle était seulement recevable dans la mesure où elle sera déléguée à des experts (Hayek 1983).

[2] Tout comme par certains civils qui ont eu au départ des responsabilités et dont l'affiliation était proche de la démocratie chrétienne. Cela a été le cas notamment de Raúl Sáez qui avait été vice président de la CORFO et ministre des Finances (Hacienda) pendant la période de Frei Montalva et qui sera assesseur économique de la Junte en 1973 et désigné ensuite ministre de la Coordination économique et du Développement jusqu'en 1975, année où il quitta le gouvernement.

[3] Suite à la pression exercée par les Nations Unies, notamment leur menace d'appliquer un embargo économique contre le Chili. Nous reviendrons sur ce processus dans notre chapitre 5.

[4] Cette nouvelle situation a pu être corroborée notamment par nos interviewés, étant donné que l'arrêt de cette fonction par ODEPLAN n'a pas été formalisée. Nonobstant, une des premières interventions écrites de Miguel Kast laisse entendre aussi les difficultés d'ODEPLAN à remplir sa fonction de planification : « La formulation des plans de développement et l'évaluation des projets nécessitent une importante recollection de matériel

aussi un rôle performatif sur le discours d'un certain nombre d'organismes notamment de la CONARA qui, en tant que Commission de la réforme administrative, a intégré d'abord et véhiculé par la suite le langage du *nouveau management public* qui va caractériser le régime à partir de cette époque. Ainsi, nous avons pu retrouver de manière récurrente dans les documents officiels de cet organisme des termes comme *efficacité*, *efficience* et *esprit manageriel* (CONARA 1981). Ce même langage lui a permis aussi d'intégrer pleinement, à partir de 1978, la nécessité de la modernisation de l'État chilien, ce qui a conduit à la mise en place d'une série de réformes (ou plutôt contre-réformes) en particulier celle de la sécurité sociale, qui est devenue privée, tout comme l'éducation et le système de retraites, ainsi que la privatisation d'un nombre important d'entreprises publiques (Montero 1997, Monckeberg 2001).

La domination de cette idéologie au sein de l'État chilien tout comme le contexte de l'appel à un plébiscite portant sur une nouvelle charte constitutionnelle ont participé aussi du divorce définitif entre le Parti démocrate chrétien et l'action du régime.
C'est à cette période que l'on retrouve une prolifération de groupes et centres d'études qui vont se charger d'élaborer des contre-propositions au projet de charte constitutionnelle, propositions qui constitueront par la suite ce qu'on allait nommer parmi les militants démocrates chrétiens : «le Projet alternatif ».

5) Les think tanks nés en dictature ou comment penser le retour de la démocratie au Chili

L'annonce faite par le régime de son désir de convoquer à un plébiscite national, afin de voter une Nouvelle constitution dans le but de remplacer la Constitution de 1925, et de cette manière se légitimer sur la scène internationale tout comme asseoir son nouveau projet, a provoqué la mobilisation d'un groupe de personnalités politiques, dont une majorité de juristes démocrates chrétiens, 24 au début, qui formeront le Groupe d'études constitutionnelles, plus connu sous le nom de *Groupe de 24*.
Dans leur premier *Bulletin*, ils exposent leur mission « obtenir un consensus fondamental au sein de la communauté nationale sur une réforme de la Constitution de 1925, véritablement démocratique qui puisse recueillir les inquiétudes et aspirations de notre peuple »[1]. L'idée était, à partir du travail effectué par ce groupe au sein de commissions thématiques, de

statistique qui puisse permettre d'établir un diagnostic de la situation économique et sociale des différents niveaux géographiques du pays et mesurer leur évolution dans la durée » (ODEPLAN 1979, présentation de Miguel Kast) pour conclure aux difficultés rencontrés par l'organisme dans cette tâche.
[1] Grupo de Estudios Constitucionales, *boletín* n°1, Octubre 1978.

pouvoir proposer les bases d'un projet constitutionnel qui devait être soumis à la considération d'une Assemblée constituante, « élue au suffrage universel et à composition pluraliste »[1], pour que, par la suite, celle-ci établisse des propositions alternatives qui seraient soumises à la considération populaire *via* un référendum populaire, après un débat national, puis votées selon les normes en vigueur avant le 11 septembre 1973.

Ce groupe a commencé à fonctionner en 1978 dans un local du centre ville de la capitale mais également dans deux antennes : l'une à Valparaíso, l'autre à Concepción.
Il fonctionnait sous la coordination d'une commission permanente composée par un groupe de 25 à 28 juristes. C'est Patricio Aylwin, Sénateur de la République et Président du Parti démocrate chrétien au moment du putsch, qui dirigeait cette commission[2]dont la plupart des membres étaient des démocrates chrétiens.

Patricio Aylwin est juriste de la Faculté de Droit de l'Université du Chili. Il a été par la suite enseignant en droit administratif à l'Université catholique et à l'Université du Chili.
Il est l'un des fondateurs du Parti démocrate chrétien en 1957. Auparavant, il a été Président de la Phalange nationale (1951-1952), puis Président du Parti démocrate chrétien à trois périodes différentes, sénateur de ce parti entre 1964 et 1973 et Premier Président du Chili après le régime autoritaire entre 1990 et 1994.
Il a dirigé les travaux du *Groupe des 24* qui permettront l'élaboration du Projet alternatif.

Cette commission permanente se réunissait deux fois par semaine (les jeudi et vendredi). Son secrétaire technique était Francisco Cumplido et son secrétaire exécutif Humberto Nogueira.

Humberto Nogueria a une formation de juriste. Après avoir obtenu son titre d'avocat, il fait un post grade en sciences du développement à l'Institut latino-américain de doctrine et d'études sociales (ILADES), d'appartenance jésuite, motivé par sa préoccupation et son intérêt pour la démocratie participative, thème sur lequel il a élaboré son mémoire de master, en particulier sur l'autogestion.
C'est à cette époque, en même temps qu'il faisait son *post grade* qu'il a intégré le *Groupe des 24*. Il avait été dirigeant de la Jeunesse démocrate chrétienne et secrétaire idéologique de l'Union internationale des Jeunes démocrates chrétiens.
En 1979, il part faire un doctorat en droit constitutionnel à l'Université de Louvain (Belgique).
Il participe à son retour en 1983 au Projet alternatif. En 1990, il est invité en tant qu'expert aux commissions travaillant sur la réforme constitutionnelle sur les dispositions relatives au gouvernement et à l'administration régionale.
Actuellement, il est professeur de droit constitutionnel à l'Université de Talca (Chili).
Il est militant du Parti démocrate chrétien.

[1] *Ibid*.
[2] Les autres membres de cette commission, étaient Manuel Sanhueza, ancien membre et personnalité de la Démocratie chrétienne; mais aussi Hernán Vodanovic, Patricio Chaparro, Jorge Mario Quinzio, Ramon Silva Ulloa, Carlos Andrade G. auxquels il faut ajouter quelques socialistes, comme Carlos Briones, et hommes de droite comme Hector Correa Letelier.

Ceux qui formaient le noyau du *Groupe des 24* étaient tous démocrates chrétiens, et la plupart auront un rôle primordial pendant le premier gouvernement de transition démocratique (1990-1994), ce qui s'explique, outre les ressources politiques de chacun de ses membres, par l'objectif de cette commission permanente du *Groupe des 24 :* celui de travailler sur la proposition d'un nouveau régime politique pour le pays, ce qui va leur permettre de renforcer leurs ressources relationnelles et se faire une place dans le nouveau gouvernement dès cette période.

Parallèlement à l'activité de cette commission permanente, douze commissions de travail, organisés par thématique ont été créées[1]. Les thèmes traités par ces commissions ont été fixés dans leur premier *bulletin* d'information sur le groupe et ses activités, paru en octobre 1978. D'après celui-ci, c'est la commission n°6, dirigée par Wilna Saavedra, et traitant « du droit d'association, du droit à la participation, sur les bases constitutionnelles des organisations sociales, de la régionalisation et de l'administration interne », qui aurait eu la responsabilité de traiter de la régionalisation du pays et de l'administration territoriale ainsi que d'un éventuel processus de décentralisation. Il en sera toutefois autrement[2]. En effet, d'après les comptes rendus des réunions et de nos entretiens, une commission s'est formée portant d'abord sur la régionalisation. Elle était présidée par Ignacio Balbontín qui avait notamment travaillé des thèmes relatifs à la participation citoyenne.

---

[1] *Commission n°1* : Présidée par Julio Subercaseaux B. Sur la citoyenneté, système électoral, bases constitutionnelles des partis politiques, Tribunal Qualificateur d'élections.
Commission n°2 : Présidée par Jaime Castillo V. traitait des droits de l'homme, droit de pétition, habeas corpus, recours de protection, garanties constitutionnelles générales et émergence constitutionnelle ;
Commission n°3 : Sur la liberté d'opinion et le droit à l'information. Bases constitutionnelles des médias de communication.
Commission n°4 : Présidée par Ignacio González G. avait comme objet la liberté d'enseignement, le droit à l'éducation, à la culture, à la liberté de recherche scientifique, à l'autonomie universitaire.
Commission n°5 : Dirigée par Ramán Luco et Luis Orlandini sur le droit au travail et à la sécurité sociale, droit à la santé, aux loisirs, droit au logement, à la défense des ressources naturelles et à l'écologie.
Commission n°6 : Présidée par Wilna Saavedra traitait du droit d'association, de la participation, sur les bases constitutionnelles des organisations sociales, de la régionalisation et de l'administration interne.
Commission n°7 : Présidée par Manuel Guzmán traitait de l'organisation et du fonctionnement du pouvoir judiciaire et de la justice du contentieux et administrative.
Commission n°8 : Présidée par Jorge Mario Quinzio sur la suprématie constitutionnelle et les manières de la rendre effective.
Commission n°9 : dirigée par Raúl Espinoza F. travaillait sur les thèmes relatifs à la fiscalisation gouvernementale et Contrôle des Comptes de la République.
Commission n°10 présidée par Edgardo Boeninger K. Sur des aspects relatifs aux bases constitutionnelles : droit public et planification, le droit de propriété, organisation et financement de l'État, régime budgétaire.
Commission n°11 :Dirigée par José Galiano traité sur les bases constitutionnelles des Forces Armées et d'ordre, défense nationale, participation des Forces Armées et d'ordre dans la planification et dans le développement.
Commission n°12 : Liberté de conscience et de culte.

[2] Ceci s'explique aussi par le fait que Wilna Saavedra, militante démocrate chrétienne de longue date ayant été député pour ce parti, n'était pas une spécialiste de ces thèmes.

Le fruit du premier travail de ce groupe est un rapport rendu public au mois d'octobre 1979[1], donc une année après le début de ses travaux. Dans ce rapport, le groupe expose sa position face au référendum constitutionnel, en définissant les caractéristiques qu'il aurait souhaité pour un tel processus. Le texte se déploie en treize points abordés sous la forme de principes sur lesquels devait reposer un processus légitime de réforme constitutionnelle. Le septième point traitait de la participation des organisations représentatives d'intérêts économiques et sociaux et abordait l'aspect territorial des organisations communautaires tels que les centres de mères, les comités de quartiers, les syndicats des travailleurs, les coopératives, etc. Il proposait notamment la création d'un Conseil économique, social et culturel en tant qu'organisme devant être consulté obligatoirement par le Président de la République sur les matières telles que le budget de la nation, le plan national de développement ou les modifications fiscales, la politique des salaires, les droits syndicaux et la sécurité sociale. Ce Conseil devait être national et composé de représentants des organisations syndicales, des entrepreneurs, des corporations, scientifiques, professionnelles, artistiques, sous une forme qu'allait fixer la Constitution et la loi.

Par ailleurs, ce projet avait été développé plus finement dans un des comptes rendus de la commission[2], présenté sous la forme d'une brochure informative dans laquelle le chapitre 5 intitulé « Démocratie et décentralisation » proposait un projet alternatif à la régionalisation mise en place jusque là. Le qualificatif « alternatif » reflète bien cette idée que les propositions se situaient parmi les possibilités envisageables à partir de l'expérience vécue comme d'autres expériences connues, et non dans une optique révolutionnaire.

Il s'agissait donc, outre d'un plaidoyer pour la régionalisation - qui aurait pu être contestée par d'autres démocrates du fait d'avoir été publicisée pendant le régime autoritaire - d'une proposition visant à établir un Conseil « régional » élu au suffrage universel direct, qui

[1] Apparu dans la revue *Hoy* du mois d'octobre 1979, dans le cadre du plébiscite annoncé pour le 11 septembre 1980 afin de voter la Nouvelle constitution (voir chapitre 5).
En 1976, apparaissent les revues : *Mensaje* (de jésuites), *Analisis*, *APSI*, *La Bicibleta* y *Pluma &Pincel*, et en 1977 la revue *Hoy*. Au début des années 1980, sort la revue *Causa*, en 1983 le journal *Fortin Mapocho* et à la fin de la dictature, en 1987, la revue *Pagina Abierta* et le journal *Punto Final*, proches du Parti communiste. Par ailleurs, l'émission de radio « Escucha Chile » (« Chili écoute ») transmisse par Radio Moscou constituera également un canal d'information dissidente. Même si un des premiers édits militaires interdit tous les médias et que la censure et la « censure préalable » sont établies, des médias d'opposition voient le jour. Toutefois, la presse d'opposition est constamment soumise à des ordres de clôture, à des agressions aux locaux, et à des procès pénaux et civils entamés contre les journalistes et les journaux. Si la presse dissidente a constitué un canal de dénonciation et de publicisation des diverses causes opposées à la dictature, il ne s'agissait pas d'une forme de critique démocratique mais plutôt d'une forme de résistance à un régime autoritaire (voir Elgueta, Gloria, « La transición de los comunicadores : voces, coros y guiños », *in* Proposiciones, n°24, Santiago, 1994).
[2] Grupo de Estudios Constitucionales, *boletín* n°14, s/d.

gouvernerait la région avec un Gouverneur (et non plus l'Intendant)[1] désigné par le Président de la République. C'est lui qui désignerait à son tour l'Intendant qui passerait à la direction de la Province. Au niveau local, la municipalité devait être administrée et gouvernée par le Maire avec un Conseil communal, tous deux issus du suffrage universel, le premier étant désigné par le Conseil communal. Il s'agissait donc bien, sur la forme, de changements mineurs même si sur le fond il était envisagé effectivement de démocratiser les instances régionales et locales et donc de donner une dimension politique à la décentralisation en instaurant notamment la figure du Gouvernement régional.

Il s'agissait donc bien d'accepter cet héritage institutionnel issu du régime autoritaire[2], la régionalisation, tout en le transformant sous une forme démocratique et donc acceptable d'autant plus que parmi ceux qui faisaient ces propositions se trouvaient des personnes qui avaient participé plus ou moins directement à l'instauration de la régionalisation existante.

En outre, la décentralisation n'était pas conceptualisée dans ces brochures, elle était juste évoquée dans les intitulés, conservant encore *nominalement* son statut. Les propositions de cette première période vont se fixer à la régionalisation et à ses instruments de représentation.

C'est seulement dans une deuxième étape, au début des années quatre-vingt et une fois connue la nouvelle charte constitutionnelle publiée en 1980, qu'une commission portant sur la décentralisation et le développement régional s'est formée au sein du *Groupe des 24* afin d'intégrer pleinement le thème de l'autonomie régionale et du transfert des responsabilités, des ressources et de l'autorité. Cette commission était conduite par S. Boisier et d'autres personnes qui auparavant travaillaient à ODEPLAN et qui faisaient donc partie de la communauté réformatrice : F. Ceballos et J. Cavada et à laquelle de nouveaux membres vont se joindre comme H. Nogueira et Luis Lira.

> **Luis Lira** a une formation d'ingénieur agronome de la Faculté des Sciences agraires de l'Université Austral du Chili en 1974. Il a été par la suite diplômé en 1976 en Planification du développement régional à l'ILPES. Il devient Professeur associé du Département de Géographie de la Faculté d'Architecture et d'Urbanisme de l'Université du Chili en 1977.
> Cette même année, il est recruté à ODEPLAN par E. Marinovic (voir encadré *supra*) devenant assesseur pour cet organisme comme pour la CORFO. Il a également fourni ses conseils auprès du Centre d'Information des Ressources naturelles[3], travail de consulting

[1] Il faut dire que cette même idée avait été discutée par l'équipe de la CONARA qui avait traitée de la réforme de régionalisation pour le pays en 1974 (CONARA 1974a) mais qui l'avait refusée car ce changement d'appellation aurait pu entraîner confusion entre les échelles sous nationales. Le fait que cette proposition ait été discutée de manière confidentielle au sein de cet organisme, pour ensuite réapparaître dans le Projet alternatif, vient conforter la porosité qui a existé entre les propositions effectuées par l'équipe d'ODEPLAN et la régionalisation mise en place par la CONARA.

[2] Comme cela a été le cas en Argentine et au Brésil (voir Tulia Falleti : 2007).

[3] L'Institut naît en 1960 comme résultat d'une initiative entre le gouvernement du Chili et l'Organisation d'États américains (OEA), pour étudier les conditions géographiques des territoires précédemment à l'investissement. Depuis 1964 il dépend de la CORFO.

qu'il a poursuivi jusqu'en 1981, année où il est parti aux Pays Bas poursuivre un *master of arts* avec une spécialisation en Planification du Développement régional de l'Institut de *Social Studies* de la Haye. À son retour, il intègre l'ILPES. En 1990, il quitte l'ILPES pour participer au gouvernement de transition démocratique. Il intègre l'équipe de la SUBDERE sous la direction de Sergio Galilea.
Il est militant démocrate chrétien.
Actuellement, il travaille comme expert à l'ILPES dans la division de développement régional.

Cette commission de décentralisation et développement régional a travaillé sur une proposition de ces thématiques intitulée « Document sur la régionalisation », dont la rédaction a été assumée par F. Ceballos (voir encadré *supra*), qui avait dirigé le bureau régional de Maule pendant le gouvernement de Frei Montalva, et qui fait partie de la communauté réformatrice. Cette proposition a été présentée par la suite à la commission permanente, qui l'a accepté[1]. Elle constituera la base de leur proposition postérieure dans l'élaboration du Projet alternatif en 1984.
Entre 1981 et 1984, d'autres organismes investis aussi par les membres de la communauté réformatrice apparaîtront afin de faire leurs propositions sur cette thématique. Nous évoquerons à présent le travail réalisé par le Centre d'études pour le développement (CED), l'Association chilienne de planification (ASOCHIPLAN) et l'ILPES.

Le CED est créé en 1980 par Gabriel Valdés, dirigeant démocrate chrétien et ancien ministre des Affaire étrangères pendant le gouvernement Frei Montalva. L'objectif du centre à sa fondation est de « se constituer en passerelle entre l'humanisme chrétien et l'humanisme laïque ou le centre progressiste et le centre gauche »[2]. Cet organisme a été ainsi un lieu important dans la discussion d'un projet d'union de l'opposition au régime autoritaire qui a donné lieu par la suite à l'Alliance Démocratique puis à la Concertation des partis pour la Démocratie[3]. Outre cette volonté de se constituer en lieu de discussion pour l'instauration d'un dialogue à l'intérieur de l'opposition comme avec le monde militaire, le CED s'est constitué aussi en tribune pour le débat d'idées à propos du projet qu'allait défendre l'opposition. Néanmoins, la plupart des personnes qui vont faire des contributions au sein

[1] Session n°159. Santiago, 30 abril 1981.
[2] Entretien avec Mauricio Jelvez, Directeur exécutif du CED au moment de notre entretien le 16 novembre 2005, Santiago du Chili. L'organisation du centre rappelle celle des organismes philanthropiques et donc des entreprises dont sont issus leurs fondateurs : avec un Conseil d'administration et un Président (voir l'ouvrage de Nicolas Ghilhot, *Financiers, philanthropes : vocations éthiques et reproduction du capital à Wall Street depuis 1970*, Paris, Raisons d'agir, 2004.
[3] Nous reviendrons sur ces alliances politiques dans notre cinquième chapitre.

du CED étaient démocrates chrétiens, l'exception étant la présence limitée de quelques socialistes.

L'examen des archives de l'organisme nous a permis de connaître et d'analyser tant les idées qui vont être débattues que les personnes qui vont les défendre. À ce propos, les documents produits par le CED correspondaient à trois types ou séries : « Matériels pour la discussion », « Documents de travail » et « Livres ».

Dans les deux dernières séries, les travaux se concentrent sur le modèle politique et économique chilien, à savoir des évaluations sur les réformes néolibérales appliquées au Chili et le développement économique du pays et sur la démocratie comme « le seul projet possible pour le Chili »[1]. Parmi les auteurs de ces documents, nous pouvons mentionner en particulier la présence d'A. Foxley et d'Edgardo Boeninger.

> **Edgardo Boeninger** fait des études d'ingénieur civil à l'Université catholique du Chili puis d'ingénieur commercial à l'Université du Chili et un *post grade* en sciences politiques à l'Université de Californie.
> Il a été respectivement Directeur du Budget au ministère des Finances (1965-1969), doyen de la Faculté d'économie de l'Université du Chili (1969-1973), fonctionnaire de l'ILPES, Directeur du Centre d'études pour le développement (CED). Il a été aussi l'un des fondateurs du *Groupe des 24*, Vice-président du Parti démocrate chrétien entre 1987 et 1989, coordinateur des relations publiques et du Programme de gouvernement de la Concertation des partis pour la démocratie (1988-1989) et ministre Secrétaire Général de la Présidence de la République entre 1990 et 1994.
> Militant démocrate chrétien depuis 1973.

Parmi la première série, les « matériels pour la discussion », quelques thématiques centrales et récurrentes ont pu être dégagées : sur « l'ordre économique et la démocratie » thème sur lequel ont écrit, entre autres, Edgardo Boeninger, Gonzalo Martner (fils), la « concertation sociale et politique », le « développement économique », la « décentralisation, régionalisation et municipalisation dans le pays », thème travaillé entre autres par I. Balbontín, S. Boisier, J. Cavada et José Antonio Abalos, qui viendra aussi faire partie de la communauté réformatrice à cette période.

> **José Antonio Abalos** est géographe de formation. Il fait ses études dans le Département de Géographie situé à la Faculté d'Architecture et d'Urbanisme de l'Université du Chili. Ensuite, il suit la formation de l'ILPES en planification régionale et le *post grade* à l'Institut de *Social Studies* de la Haye.
> En 1984, il commence à donner des cours à l'ILPES et il travaille pour de nombreuses ONG's. Il participe aux activités du *Groupe des 24*, du CED, de l'ASOCHIPLAN et travaille dans le programme du Gouvernement de la concertation des partis pour la démocratie. En 1990, il intègre le groupe de la SUBDERE sous la direction de S. Galilea. Actuellement, il travaille comme expert à la Fondation Friedrich Ebert. Il a été l'un des fondateurs du mouvement « les fédéraux».
> Il est militant du Parti pour la Démocratie.

[1] Titre d'un des documents de travail produit par Edgardo Boeninger.

À la Faculté d'Architecture et d'Urbanisme, deux professeurs ont marqué[1] J.-A. Abalos : José Henríquez, qui avait suivi le cours de l'ILPES et l'a introduit au développement régional, à l'évaluation des projets et à la localisation des activités productives, et L. Lira à la planification territoriale, lui aussi provenant de l'ILPES.

C'est avec ces deux enseignants qu'il découvre François Perroux et les « pôles de développement », concept qu'il a mis en relation avec la géographie, en particulier avec les reliefs chiliens notamment ceux des vallées au sud du Chili. Nous nous souvenons que J. Friedmann et W. Stöhr avaient été enseignants à l'ILPES dans les cours de formation.

Sorti de l'université, il postule au cours donné par l'ILPES en 1978 - le dernier avant le veto du régime aux cours donnés à la CEPAL[2] - où après quelques difficultés pour y entrer vu le nombre important de candidats, il a eu comme enseignants Carlos de Mattos et S. Boisier. Après cela, il fait un *master of arts* à la Haye, privilège réservé à ceux qui avaient eu les meilleures qualifications, car il s'agissait d'une bourse financée par les Pays Bas. Il rentre au Chili en 1984, où il commence à donner des cours à l'ILPES à la demande de S. Boisier, qui était aussi devenu son ami.

C'est à cette période, en 1983 plus exactement, qu'E. Soms rentre au Chili après avoir été exilé au Mexique. Dans ce dernier pays, E. Soms a continué à travailler sur des projets de développement urbain et régional, donnant des cours à l'Université nationale autonome du Mexique (UNAM), ou étant assesseur pour le sous-secrétariat d'emplacements humains, le SAHOP mexicain, mais aussi œuvrant au sein de la Société mexicaine de Planification.

Une fois au Chili, il travaille comme directeur de projets dans la revue *EURE*, dépendante du CIDU. Puis, il va être engagé en tant que consultant pour l'ILPES. D'après son propre témoignage, il a obtenu ces différentes occupations grâce à des anciens amis comme S. Boisier et S. Galilea, après s'être retrouvé, à son retour du Chili, dans une situation économique très difficile car sans emploi fixe. Ces activités, même précaires, vont lui permettre d'obtenir une certaine stabilité financière.

Au cours de l'année 1984, les anciens d'ODEPLAN, recomposés avec quelques nouveaux membres (voir graphe 12), donc la communauté réformatrice reconstituée, vont fonder la Société chilienne de planification (ASOCHIPLAN) afin de se donner un espace propre de

[1] Entretien avec José Antonio Abalos, 25 octobre 2006, Santiago du Chili.

[2] En effet, les cours de la CEPAL ont été interdits pendant une période car le régime les a taxés de prosélytisme politique.

discussion pour défendre leur projet. Les personnes qui vont former ce noyau sont S. Galilea, S. Boisier, J. Cavada, E. Soms, F. Ceballos, L. Lira, J. A. Abalos. C'est S. Galilea prend la présidence de cet organisme, en étant en même temps Président de l'Association Interaméricaine de Planification (SIAP), ayant son siège au Mexique.

L'ASOCHIPLAN a fonctionné dans un local loué pour l'occasion, une « petite maison » située dans le quartier de *Bellavista*, à Santiago, entre le centre ville et la zone ouest de la capitale (accessible aux quartiers aisés). Dans ce local, le groupe a pu établir un lieu de débat moins partisan que le CED et donc plus ouvert à d'autres courants de pensée.

L'ouverture de cet espace a permis non seulement d'organiser des réunions relatives à leur projet et aux liens de celui-ci avec la planification mais plus largement, ces réunions ont permis de redonner audience à des intellectuels et universitaires qui n'avaient pas d'espace pour débattre.

> « Tous ces gens en silence pendant la dictature avaient des choses à raconter ou à entendre et alors le local était plein de monde[1]. »

Ils avaient par ailleurs une activité permanente de cours de formation, les mêmes qu'ils assuraient auparavant à l'ILPES.

À l'action de ces organismes s'ajouteront d'autres actions, individuelles et collectives.

Personnellement, S. Galilea, en même temps qu'il dirigeait l'ASOCHIPLAN, a continué à enseigner au CIDU, et ceci pendant toute la période autoritaire, position qui lui a permis aussi de réfléchir d'une manière soutenue au projet qui devait être défendu et appliqué par l'opposition en matière de régionalisation et de décentralisation du pays. Ainsi, par exemple, dans le cadre des ateliers; l'exercice qu'il donnait à ses étudiants consistait en des études de cas hypothétiques, du style « le régime est tombé et vous êtes un planificateur urbain et régional. Vous devez élaborer une proposition dans les 15 jours à venir sur Comment organiser le système ? Qu'est-ce qu'on va conserver du système ? Qu'est-ce qu'on va éliminer ? »[2].

J. Cavada, pour sa part, a travaillé le thème de l'autogestion, dès l'année 1975, à son retour des Etats-Unis, après avoir réalisé un *post-graduate* en économie du développement dans ce pays. Il a été ainsi l'un des initiateurs de l'Institut de l'Autogestion. Ce travail, il l'a entrepris avec le secteur social de l'Église catholique chilienne et une partie aussi du mouvement syndical chilien. L'idée était de créer des entreprises autogérées, afin de maîtriser le chômage,

[1] Entretien avec Esteban Soms (entr. cit.).
[2] Entretien avec Sergio Galilea (entr. cit.).

qui se produira notamment à partir de 1978, résultat de la privatisation des entreprises publiques, aggravé par la suite par ce qui fut appelé la « crise du pétrole ». Une partie importante des dirigeants syndicaux dans ces entreprises s'est retrouvé sans emploi. Ce chômage s'est aggravé aussi du fait du choc pétrolier et de la fermeture d'entreprises.

Dans ce contexte, le projet autogestionnaire constituait une bouée de sauvetage, un moyen de survivre économiquement pour ces travailleurs qui s'étaient retrouvés sans emploi et sans moyens immédiats d'en retrouver un, étant donné la crise mais aussi le fait que la plupart étaient d'anciens syndicalistes associés plus ou moins à l'opposition au régime.

Dans cette démarche, ce groupe de personnes soutenues par l'Église, et en particulier par le Cardinal Raúl Silva Henríquez[1], a fait appel à la France pour obtenir des dons, sans obtenir de réponse favorable[2].

Cependant, l'Institut, qui a pu être crée car dépendant de l'Église catholique - une des rares institutions à pouvoir créer des personnes juridiques à cette époque - a permis la circulation de fonds et donc la survie d'un certain nombre de personnes qui restaient plus ou moins associées au mouvement syndical. Ce cadre institutionnel leur a permis aussi de se réorganiser en clandestinité notamment avec la Coordination nationale syndicale (CNS)[3].

J. Cavada a effectué une partie de ce travail en collaboration avec F. Ceballos, dans le cadre de la pastorale ouvrière.

Cette dynamique de groupe, qui dépasse la sphère professionnelle pour investir le champ militant et la sphère amicale, et plus largement la configuration d'un monde commun, s'est donc renforcée pendant la dictature. En effet, leur monde professionnel a été complètement bouleversé par la dynamique autoritaire, ce qui les a contraint à changer de lieu de travail ou à créer leur propre activité. C'est là que leurs ressources militantes et amicales vont se révéler essentielles à leur survie dans le système.

Dans cette perspective, les acteurs participent à ces différents groupes et centres se donnant pour mission de construire un projet alternatif à celui du régime.

---

[1] Homme proche du secteur progressiste de l'Église catholique, il fut à l'origine de la création du Vicariat de la Solidarité au Chili. Créé en 1976, celui-ci devient un des seuls espaces de dissidence toléré par le régime militaire et s'avère essentiel pour l'AFDD : le Vicariat accueille l'association dans ses locaux, lui assure une assistance juridique et conserve les archives des démarches effectuées par les parents et avocats auprès des organismes officiels et auprès des organisations politiques devenues clandestines. Le Vicariat est ainsi devenu une source d'informations qui, plus tard, se révélera fondamentale pour établir des certificats d'authentification des victimes.

[2] Dossier Cardinal Raul Silva Henriquez, Archevêque de Santiago, octobre 1974.
Projet de financement du développement des entreprises autogérées. Demande d'aide française : réponse négative du gouvernement français. Motif de la France : cela ne rentre pas dans la coopération financière et technique, elle pourrait être interprétée comme une aide à la junte. Ministres Cahuas et Leniz favorables.

[3] Voir section précédente.

> « Chacun travaillait, on était des amis, on avait des relations, nous n'avions pas une structure institutionnelle mais à chaque fois qu'on pouvait y aller, on y est allé, introduire nos thèmes et après partager des opinions sur ce que faisait le régime militaire »[1].

Ces relations amicales étaient d'autant plus fortes que les acteurs partageaient un engagement militant, ce qui contribue à expliquer, par ailleurs, leurs complicités passées et futures.

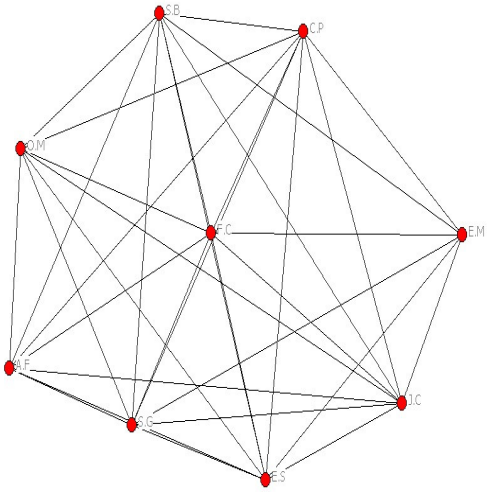
L'observation des sociogrammes reproduisant les liens entre les acteurs dans la première et dans la seconde séquence (graphes 11 et 12) montre qu'il s'agit de réseaux denses dans les deux cas, mais que cette cohésion entre les membres va même légèrement augmenter entre les deux périodes passant de 0.93 dans la première séquence à 0.98 pour la deuxième. Ainsi autant dans le graphe 11, les acteurs se trouvent dans une situation assez égalitaire (7.14% de centralité), autant dans le graphe 12, ils sont pratiquement égaux (0% de centralité). Ceci est observable aussi au niveau de la distance qui sépare les acteurs. Celle-ci diminue entre la première et la deuxième séquence ; alors que la distance du graphe 11 est de 1.069, celle du graphe 12 est de 1.018. La distance diminue lors de la deuxième séquence. Ils sont plus égaux dans une situation où il y a une recomposition des ressources et des rôles. Ceci s'explique autant par les conditions contextuelles que par les attributs personnels des acteurs. En effet, sous un contexte dans lequel une opposition politique commence à s'organiser, les acteurs se retrouvent dans une situation de relative égalité. Les « anciens » ont besoin des « nouveaux » membres afin de peser dans la négociation et les « nouveaux » ont intérêt à se faire entendre auprès des « anciens », au sein des réunions, pour pourvoir participer activement aux décisions prises. Il va se produire ainsi une démocratisation du réseau grâce à l'entrée de ces nouveaux membres (voir chapitre 5).

Par ailleurs, tous les acteurs militent dans des partis qui deviennent des alliés pour faire front commun au régime (partis démocrate chrétien et socialiste notamment), et comme nous l'avons vu au long de ce chapitre, ils sont passés par les mêmes centres de formations, ont travaillé dans les mêmes structures et ont participé aux mêmes groupes de travail. Ceci ajouté au fait qu'il s'agit de personnes du même sexe, même si de générations différentes, va leur permettre de nouer de solides liens de camaraderie et d'amitié (voir section méthodologique).

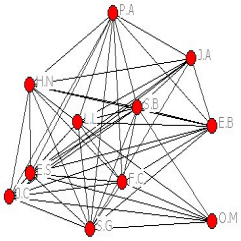
Les liens de la communauté réformatrice vont ainsi se consolider. Leurs membres réinvestiront leurs ressources partisanes à partir du milieu des années 1980, pour imposer leur projet, années où, comme nous le verrons, se produira un réaménagement dans les rapports de forces en faveur de l'opposition démocratique.

[1] Entretien avec Juan Cavada (entr. cit.).

Graphe 11. Réseau d'acteurs 1ère séquence (1964 - 1970)



Graphe 12. Réseau d'acteurs 2ème séquence 1971 - 1985)



*

* *

Nous avons analysé dans ce chapitre les conditions qui ont permis la constitution d'une communauté réformatrice. Ces conditions sont multiples et répondent à différents types de facteurs. Il y a eu ainsi des facteurs de contexte : leur formation universitaire dans les facultés d'ingénierie, pour la plupart d'économie et à l'Université du Chili ainsi que leur adoption des savoirs (instruments et outils) de la science régionale et, les conditions politico-institutionnelles qui leur ont fait travailler dans les mêmes circuits. Ensuite, nous avons rendu compte d'un certain nombre d'attributs personnels des acteurs qui leur ont permis de souder leurs liens : leur militance dans le même parti ou dans des partis avec des affinités, leur même rang d'âge, même sexe, ce qui leur a fait développer non seulement ce qu'on pourrait appeler un « esprit de corps » mais plus largement une affectivité et des complicités.

Tous ces éléments ont été mis à l'épreuve au moment du coup d'État où, dans un contexte de changement de régime, les acteurs se sont retrouvés à défendre le même projet avec les mêmes valeurs. En fait, même si au départ ils travaillent pour le régime afin de voir leur projet de régionalisation du pays aboutir, ils sont vite désenchantés par les limites de celui-ci, une régionalisation autoritaire, ainsi que par les objectifs néolibéraux qu'a désormais la planification et plus largement par les méthodes répressives du gouvernement. Ils investissent

alors de nouvelles structures créées afin de constituer un « projet alternatif », qui puisse les représenter, portant des valeurs démocratiques.

Ces valeurs seront aussi promues par le travail de montée en généralité réalisée par le réseau des militants et des associations qui s'est constitué afin de dénoncer la répression qui frappait le pays. Ce réseau est autant celui d'associations à caractère humanitaire et de promotion des droits de l'homme que celui de militants de gauche qui, en France, mènera un travail important d'aide aux exilés et aux partis agissant clandestinement tout comme de maintien de liens partisans unissant les deux pays.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES DU CHAPITRE 4

Arancibia Clavel, Patricia. 2005. *Conversando con Roberto Kelly*. Santiago, Editorial Biblioteca Americana.

Arendt, Hannah. 1972. *Du mensonge à la violence*, Paris, Calmann-Lévy.

Bezes, Philippe. 2007. « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du *New Public Management* ». *Critique internationale*, 35 : 9-29.

Boisier, Sergio. 2000. « La vocación regionalista del gobierno militar », *EURE*, Santiago 26, mayo, 77 : 81-107.

Boltanski, Luc. 1982. *Les cadres : la formation d'un groupe social*, Paris, les éditions de Minuit.

Boltanski, Luc, Thévenot, Laurent. 1991. *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.

Bourdieu, Pierre, Passeron, Jean-Claude. 1970. *La reproduction. Eléments pour une théorie du système d'enseignemen*t, Paris, éditions du Minuit.

Bourdieu, Pierre. 1979. *La distinction : critique sociale du jugement*, Paris, éditions du Minuit.

Bourdieu, Pierre. 1993. « À propos de la famille comme catégorie réalisée », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 100 : 32-36.

CONARA. 1974a. « Esquema general desarrollo 2a exposición Commisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) sobre regionalización, gobierno y administración regional de la H. Junta de Gobierno. Documento Reservado.

CONARA. 1974b. *Chile hacia un nuevo destino. Su reforma administrativa integral y el proceso de regionalización*. n°2, Santiago.

CONARA. 1981. "La reforma administrativa integral : séptima modernización del Estado de Chile. Realizaciones y proyecciones de la etapa de definición del modelo prospectivo, 11 septiembre 1979-11 marzo 1981".

Dahl, Robert. 1971. *Qui gouverne ?* , Paris, Armand Colin.

De Castro, Sergio. 1992. *El Ladrillo*, Santiago, CEP.

Delano, Manuel, Traslaviña, Hugo. 1989. *La herencia de los chicago boys*, Santiago, las ediciones del Ornitorrinco.

De Mattos, Carlos *et al*. 2006. Santiago en Eure. Huellas de una metamorfosis metropolitana 1970 / 2000. Santiago, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, PUC.

Dezalay, Yves. 2008. "Lógicas hegemónicas, universalización de los saberes de Estado y reproducción internacional de las élites nacionales : Chile como laboratorio de la gobernanza de un nuevo Consenso de Washington", *in* Maite de Cea, Paola Díaz, Géraldine Kerneur, *Chile* : *¿De país modelado a país modelo ? Una mirada sobre la política, lo social y la economía*, Santiago, LOM.

Dezalay, Yves, Garth Bryant G. 2002. *La mondialisation des guerres de palais : la restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique Latine, entre notables du droit et « Chicago boys »*, Paris, Seuil.

Diederichs, Olivier, Luben, Ivan. 1995. *La Déconcentration*, Paris, PUF.

Downey, A. Ramón. 1973. *Autogestión y desarrollo*, Santiago, editorial del Pacífico.

Falleti, Tulia G. 2005, 'A Sequential Theory of Decentralization : Latin America Cases in Comparative Perspective', *American Political Science Review*, 99 (3), 327-346.

Falleti, Tulia G. (2007), 'S'emparer du pouvoir ou créer du pouvoir? Les héritages des régimes militaires dans la décentralisation en Argentine et au Brésil', *Critique internationale*, 35 : 101-117.

Foucault, Michel. 1971. *L'ordre du discours*, Paris, Gallimard.

Foucault, Michel. 2005. *L'archéologie du savoir*, Paris, Gallimard.

Fradin, Bernard et Al. 1994. *L'enquête sur les catégories : de Durkheim à Sacks*, Raisons pratiques, n°5, Paris, éditions de l'EHESS.

Galilea, Sergio. "Planificación y proyectos : un enfoque metodológico" (versión preliminar), documento de trabajo, n°75, CIDU, PP, DT, enero 1975.

Gazmuri, Cristián. 2001. "Notas sobre las élites chilenas, 1930-1999", documento de trabajo, n°3, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Gervais, Julie. 2007. « Former des hauts fonctionnaires techniques comme des managers de l'action publique. L' « identité managériale », le corps des Ponts et Chaussées et son rapport à l'Etat, *Politix*, 2(79) : 101-123.

Geddes, Barbara. 1994. *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*, Berkeley and Los Angeles, California, California University Press.

Hayek, Friedrich. 1983. *L'ordre politique d'un peuple libre*. Vol. 3 de Droit, législation et liberté. Paris, PUF.

Israël, Liora. 2001. « Usages militants du droit dans l'arène judiciaire : la cause *Lawyering* », *Droit et Société*, 49 : 793-824.

Kissinger, Henry. 1979. *Mis memorias*, Vol. I. Buenos Aires, ediciones Atlántida

Lascoumes, Pierre, Le Galès, Patrick (dirs.). 2004. *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

Le Bart, Christian. 1998. *Le discours politique*, Paris, PUF.

Lefranc, Sandrine, (sous dir.) *Après le conflit, la réconciliation ?*, Paris, Michel Houdiard Editeur, 2006.

Le Pape, Marc, Siméant, Johanna, Vidal, Claudine. 2006. *Crises extrêmes : face aux massacres, aux guerres civiles et aux génocides*, Paris, éditions La Découverte.

Martner, Gonzalo. 1988. *El gobierno del Presidente Salvador Allende 1970-1973 : una evaluación*, Santiago, ediciones LAR.

Maturana, Humberto, Varela, Francisco.1994. *El árbol del conocimiento*. Santiago, editorial Universitaria.

Mardones, Rodrigo. 2005. *The politics of decentralization in a centralizad polito : The case of Chile during the Concertation' Governements*, Departement of Politics, New York University.

Meimon, Julien. 2005. En quête de légitimité : le ministère de la Coopération (1959- 1999). Thèse de doctorat en science politique, Université de Lille 2.

Mellafe, Rolando *et al*. 1992. *Historia de la Universidad de Chile*, Santiago, Universitaria.

Mill, Stuart. 1990. *De la liberté*, Paris, Gallimard.

Mische, Ann. 2008. *Partisan Publics : communication and contention across Brazilian youth activist networks*, Princeton, Princeton University Press.

Montero Casassus, Cecilia. 1997. *Les nouveaux entrepreneurs : le cas du Chili*, Paris, L'Harmattan.

Mönckeberg, Maria Olivia. 2001. *El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno*, Santiago, Ediciones B.

ODEPLAN. División de Programación Regional. 1965. "Mapas básicos para la regionalización y descentralización de Chile", Santiago.

ODEPLAN. 1972. *Plan anual 1972 : macro zona norte*, Santiago, junio.

ODEPLAN. 1974. Informe sobre convenios y comisiones de proyectos y programas regionales vinculados a ODEPLAN, Santiago, mayo.

ODEPLAN. 1979. Documento preparado para el seminario "Estrategias nacionales de desarrollo regional". Bogotá17-21 de septiembre de 1979, organizado por el ILPES, el ISS, el IDDIS y UNIANDES.

ODEPLAN. 1979. *Compendio de estadísticas regionales*, Santiago.

Rioseco, Marcelo (Sous dir.). 2002. *160 años haciendo historia : Universidad de Chile : 1842-2002*, Santiago, editorial Universitaria.

Ruiz-Esquide Jara, Mariano. 1999. *Radomiro Tomic : Una vida un testimonio*, 11 setiembre 1999.

Sibille, Bastien. 2007. "Instruments épistémiques gouvernementaux et changements de paradigmes politiques", Communication présentée au 2e Congrès International des Associations francophones de Science Politique ; atelier n°15 : "Les approches cognitives en science politique", 25-26 mai 2007, Québec, Canada.

Simmel, Georg. 1999. *Sociologie : Etudes sur les formes de la socialisation*. Paris, PUF.

Sanfuentes, Mario. 1966. *La CEPAL y su influencia en el desarrollo económico de Latinoamérica*, Santiago, editorial Universitaria.

Tassin, Etienne. 1991. "Espace commun ou espace public? L'antagonisme de la communauté et de la publicité. *Hermès*, 10, 23-37.

Topalov, Christian. 2008. "Sociologie d'un étiquetage scientifique : urban sociology. (Chicago, 1925) », L'Année sociologique, 58 (1) : 203-234.

Valdivia Ortiz de Zárate, Verónica. 2001. "Estatismo y neoliberalismo : un contrapunto militar. Chile 1973-1979, *Historia*, 34 : 167-226.

Valenzuela, Arturo. 1989. *El quiebre de la democracia en Chile*, Santiago, Flacso.

Veyne, Paul. 1971. *Comment on écrit l'histoire : essai d'épistémologie*, Paris, éditions du Seuil.

Vratusa, Antón. 1972. *Autogestión*. Santiago, Universidad Católica de Chile, Nueva Universidad.

CONCLUSION DEUXIÈME PARTIE

Nous avons vu lors de notre analyse, comment s'est constituée une communauté réformatrice nationale qui a porté un projet de régionalisation du pays.

Ce projet a pu être structuré d'abord par leur travail en commun au sein d'ODEPLAN puis par leurs diverses spécialisations, suite à leur formation initiale d'économistes, en rapport avec la planification régionale. Cette expérience leur a permis de développer deux aspects essentiels et interpénétrés : d'une part, une intelligence théorique (*episteme*) acquise des mains des coopérants étrangers tout comme d'un travail collectif qui a permis de traduire cet *episteme* en *empeiria* à savoir en actes et méthodes routinières. D'autre part, d'une *praxis* qui a donné un sens politique et moral à l'action entreprise par la communauté, praxis qui s'est vue confortée dans un contexte autoritaire et de répression où il a fallu se positionner et dans cette perspective proposer une alternative à celle-ci. En effet, à la fin de la décennie 1970, les membres de la communauté ont tous quitté les organismes étatiques. Ce retrait des acteurs est certes lié à un rejet des politiques répressives de la dictature. Mais il résulte également d'une forme de déception concernant la politique de régionalisation menée par le régime autoritaire. Après sa ré-interprétation par le gouvernement, celle-ci se révélait en effet être un instrument du néolibéralisme, ce que n'avaient pas souhaité les membres de la communauté épistémique. Le régime avait ainsi pris diverses initiatives, au titre d'une volonté régionalisatrice en concordance avec son projet néolibéral; les nouveaux instruments et organismes crées ne répondaient à aucune mesure à une décentralisation outre qu'administrative. Autrement dit, les acteurs de la communauté épistémique ont appris à leur dépend qu'en transférant leurs idées aux institutions dictatoriales, ils en avaient perdu la maîtrise. Le gouvernement avait beau jeu de réinterpréter ces idées selon une idéologie qui lui était propre. Sous couvert de régionalisation et de décentralisation, c'était une politique néolibérale qui était menée en accord avec la domination exercé par les «Chicago boys».

Sous le régime autoritaire, le transfert de l'idée régionalisatrice s'est donc révélée être un échec pour la communauté épistémique : leur entreprise politique se trouvait dévoyée. En partant d'ODEPLAN et faisant partie de l'opposition organisé au régime ils se sont émancipés de celui-ci car ils sont dû «modifier leur rapport à la réalité sociale» et, par là, ils essaieront de modifier «cette réalité sociale elle-même» (Boltanski 2009 : 20)

Ils l'on fait aussi en créant des structures intermédiaires qui leur ont permis de se constituer en carrefours entre le monde savant et politique. Leur étude nous a permis de constater que ces structures étaient assez délimités tant dans leur projet idéologique que concernant leurs membres. Même si les individus conservent leur part de liberté un tant qu'«acteurs» du processus (Crozier, Friedberg 1977) ces cercles de discussions s'adressent davantage à un public démocrate chrétien ou avec des contacts avec ce parti et avec des formations proches ou tout au moins complémentaires. Ceci a permis la discussion autour de la régionalisation instaurée par le régime ainsi que sur une décentralisation en lien avec un projet de démocratisation. En outre, ces conditions de travail ont provoqué un sentiment d'appartenance au groupe[568] et d'homophilie entre les membres entraînant outre des relations professionnelles et partisanes, amicales. Dimension qui nous permettra aussi d'approcher l'unité de leur action dans notre troisième et dernière séquence d'étude.

Dans cette deuxième partie nous avons essayé aussi de comprendre comment la coopération internationale a évolué dans un contexte politique qui a changé et les conditions qui ont permis d'une part l'institutionnalisation de la planification et de la régionalisation d'autre part, l'apparition d'une communauté réformatrice nationale pour la porter.

L'arrivée d'un gouvernement socialiste a conduit au retrait de l'aide financière étasunienne. Puis, le coup d'Etat a estompé la coopération française. Ceci ajouté à la place, qu'au début au moins, a été donné sous le régime autoritaire aux porteurs d'un savoir en planification nationale et régionale a permis l'apparition d'une communauté réformatrice nationale émancipé de ces formateurs. L'émancipation, nous la comprenons comme «la connaissance et l'accomplissement de l'intérêt d'une libération par la connaissance» (Habermas 2006 : 43). Cette connaissance comprend une dimension relative aux intérêts des connaissances pratiques et techniques sous lesquels la réalité est objectivé et devient par là accessible à la connaissance mais elle comprend aussi une dimension sociale et intersubjective qui, dans notre cas, a été aussi façonné par l'établissement des solidarités entre les membres de cette communauté naissante fruit du partage de ces deux intérêts communs partagés (techniques et pratiques).

[568] De là que la notion de communauté est très pertinente, car elle permet de rendre compte de cette double dimension : cognitive et culturelle.

TROISIÈME PARTIE

LA TRANSITION DÉMOCRATIQUE ET LE PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION DU PROJET DÉCENTRALISATEUR, QUELLE PLACE POUR LE CHANGEMENT ?

(TROISIÈME SÉQUENCE 1986-1996)

INTRODUCTION DE LA TROISIÈME PARTIE

La transition vers la démocratie au Chili constitue le contexte qui permettra d'ouvrir une « fenêtre d'opportunité » (Kingdon 1995) pour un processus d'institutionnalisation du projet décentralisateur à travers l'instrument par excellence des réformes politiques : une loi en la matière[1]. La conception de cette loi reviendra à la communauté réformatrice qui, depuis le début des années 1980, s'organise dans ce sens. Cette institutionnalisation se produit parce qu'il y a un processus qui permettra que la décentralisation devienne une convention fondée sur la concordance entre des intérêts. Restant ouverte à une libre interprétation, elle favorisera aussi des renégociations (Douglas 1999).

Quelles sont les caractéristiques de cette transition qui ont permis une réforme vers une décentralisation au Chili ?

Sans vouloir entrer dans le débat mené par le courant nommé de « transitologie »[2], concernant ses méthodes (Dobry 2000) et ses catégorisations - largement récupérées par les agents politiques chiliens (Joignant 2005) - nous montrerons que ce passage d'un régime autoritaire à une démocratie (O'Donnell, Schimitter 1986), de par ses caractéristiques, a été autant une opportunité pour légiférer sur une politique de décentralisation que le révélateur d'un héritage qui a marqué très rapidement ses limites.

Si cette transition à la démocratie a été possible, cela est la conséquence de plusieurs facteurs dont quelques-uns avaient déjà été soulevés par Robert Dahl dans son travail sur la *polyarchie*[3]. R. Dahl établit trois axiomes nécessaires au passage d'un régime autoritaire à une transition démocratique, en relation avec la configuration d'une opposition propre aux systèmes où existe un pluralisme politique. D'abord, la probabilité que le gouvernement en place tolère une opposition augmente dans la mesure où le coût de son élimination augmente aussi ; ensuite, cette même probabilité augmente dans la mesure où diminuent les coûts de sa tolérance ; troisièmement, plus est important le coût de sa suppression sur le coût de sa tolérance, plus grande sera la probabilité d'un régime compétitif.

[1] Loi relative aux Municipalités, au Gouvernement et à l'Administration régionale.

[2] Un dossier lui a été consacré par la *Revue Française de Science Politique* (année 2000, 50 (4-5)) au vu de l'état des lieux que l'on pouvait faire, déjà à l'époque, de la littérature relative à cette question.

[3] La polyarchie est définie par R. Dahl pour décrire le fonctionnement démocratique des sociétés occidentales. Cette polyarchie, le propre des systèmes démocratiques, implique l'existence d'un pluralisme social et politique. De ce fait, le pouvoir est dispersé, contraignant les élites politiques à négocier et à établir des accords.

Par ailleurs, dans l'analyse sur le passage à une transition démocratique effectué par Juan Linz (1986), la possibilité d'appliquer les axiomes de R. Dahl dépendra des stratégies menées par l'opposition, du contexte social et économique et du contexte international du régime. Sur ce premier facteur, relatif à l'opposition au régime, J. Linz (1986 : 22) nous dit :

> « Une opposition qui projette une image de responsabilité et de respectabilité et qui pour des raisons variées à un fond commun avec d'autres gouvernants, apparaîtra probablement comme moins menaçante. Une période prolongée de prospérité conduit indéniablement les gouvernants à penser que le conflit social n'aura l'intensité qui manifestait la société sous-développée conflictuelle qui avait conduit à l'établissement du régime. Un contexte international qui rende peu probable les changements révolutionnaires, modérera l'action de l'opposition et conduira les secteurs du régime à considérer les coûts de la tolérance comme plus supportables que ceux de la répression ».

C'est une situation semblable à celle décrite par J. Linz qui se produit au Chili et permet le passage du régime autoritaire à la démocratie. Cette transition sera qualifiée de contractuelle (*pactada*) (Godoy 1999), car ses conditions seront négociées entre le régime et l'opposition, fixant de ce fait le cadre.

Durant ce processus de mise en place d'une transition démocratique, puis d'installation d'un gouvernement démocratique, les pratiques discursives, mais aussi les manières de faire de la politique des uns et des autres, ont été marquées par trois impératifs que nous analyserons dans cette partie : le consensus, la gouvernabilité et la réconciliation. Ces impératifs ont été cadrés, et d'une certaine manière modelés, par le système institutionnel chilien et plus largement par celui de son espace public. Cet impératif d'ordre public devient la priorité politique. Nous comprenons cet impératif comme étant « une configuration des fictions opérantes, au sens de la *fictio juris*, et un ensemble des mythes d'institution, mis en scène dans des drames publics, mis en arguments dans des rhétoriques publiques » (Cefaï 2007 :105).

C'est dans ce cadre que la possibilité de légiférer sur la configuration intérieure de l'État chilien se présente à la communauté réformatrice. Pour l'influencer, elle devra intégrer (réintégrer pour certains de ses membres) l'appareil d'État.

Nous montrerons dans cette dernière partie de notre thèse comment cette opportunité, qui se présente avec la transition démocratique, favorise, après un premier moment d'« expérimentation », la résurgence de pratiques anciennes, comme celle relative à la politisation de la bureaucratie, à savoir l'utilisation politique de cette dernière. Cela conduira à la cooptation du mouvement social par le nouvel État démocratique.

Cette transition permettra aussi de renouer avec la coopération interétatique. Celle-ci se rétablit très rapidement avec la France, pays avec lequel un passé de coopération existait.

Nous verrons que cette coopération se caractérise par une faible institutionnalisation et qu'elle a tendance à dépendre de l'action de quelques individus agissants en réseau. Ces individus se constituent en médiateurs d'une coopération qui prendra la forme particulière du transfert des Contrats de Plans États-Région (CPER) français vers le Chili. L'étude de ce transfert nous permettra de mettre en avant le rôle de ces médiateurs et de leurs réseaux, tant dans le contenu de ce qui est transféré que de la traduction qui en sera faite.

Dans le chapitre 5, nous analyserons les conditions qui ont permis cette entrée de la communauté réformatrice dans l'appareil bureaucratique. Nous examinerons ainsi le processus de transition démocratique chilien; la constitution d'une opposition unie face au régime, opposition que la communauté réformatrice a intégrée et qui pourra s'organiser dans des lieux communs, comme des centres d'études et des *think tanks*, dont la structure avait commencée à se mettre en place au début de la décennie 1980.

Nous montrerons que cette transition démocratique a hérité du système institutionnel laissé par le régime, ce qui a limité la portée du changement.

Dans ce contexte, nous étudierons comment la communauté réformatrice a pu faire inclure son projet dans le programme gouvernemental puis dans l'action du gouvernement de transition en faisant elle-même partie de la nouvelle bureaucratie (**Section 1**).

De part le système institutionnel hérité, le projet de décentralisation mis en place par la communauté réformatrice sera limité, parce qu'il devra composer, d'une part, avec une régionalisation héritée du régime et, d'autre part, avec un contexte où une réforme de décentralisation du pays n'est pas perçue comme une priorité par les élites politiques (**Section 2**).

Dans le chapitre 6, nous analyserons le processus de transfert des CPER français vers le Chili, dans la configuration d'une loi de régionalisation et de gouvernement intérieur de l'État.

Nous serons amenés à nous interroger sur l'opportunité de ce renouvellement de la coopération entre les deux pays ainsi que sur les acteurs qui l'ont facilité (**Section 1**).

Nous analyserons ces CPER comme des instruments de la décentralisation française qui, dans une configuration de renouvellement de la coopération bilatérale, seront exportés au Chili. Nous verrons que les CPER, en tant qu'instruments, sont à la fois des dispositifs techniques et sociaux (**Section 2**).

Par ailleurs, leurs transferts font partie d'un processus plus large d'instrumentalisation de l'action publique que Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès décrivent comme :

> « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale. Il s'agit non seulement de comprendre les raisons qui poussent à retenir tel instrument plutôt que tel autre, mais d'envisager également les effets produits par ces choix » (Lascoumes, Le Galès 2004 : 12).

Nous nous attarderons aussi sur la traduction dont cet instrument sera l'objet.

L'analyse de ce processus de transfert nous permettra non seulement de distinguer les continuités et les discontinuités d'une coopération entre la France et le Chili mais, plus largement, il s'agira d'identifier les limites de l'institutionnalisation du processus décentralisateur et de régionalisation au Chili.

Nous allons nous concentrer sur les formes qu'ont prises ce transfert (Dolowitz, Marsh, 2000) comme sur les acteurs et les réseaux qui l'ont rendu possible. Ce faisant, nous serons amenés à nous interroger sur le processus de réforme de l'État chilien et sur les innovations et/ou continuités qui pourront être perçues durant cette période de transition démocratique.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES DE L'INTRODUCTION

Cefaï, Daniel. 2007. *Pourquoi se mobilise-t-on ?*, Paris, éditions La Découverte/M.A.U.S.S.

Dobry, Michel. 2000. « Les voies incertaines de la transitologie : choix stratégiques, séquences historiques et processus de *path dependence* », *Revue française de science politique*, 50(4-5) : 185-614.

Dolowitz, David P., Marsh, David. 2000. "Learning from abroad : the role of policy transfer in contemporary policy-making", *Gouvernance : an international journal of policy and administration*, 13 (1) : 5-24.

Douglas, Mary. 1999. *Comment pensent les institutions*, Paris, éditions La Découverte, M.A.U.S.S.

Godoy, Oscar. 1999. "La transición chilena a la democracia : pactada", *Estudios Públicos*, 74 : 79-106.

Goffman, Erving. 1991. *Les cadres de l'expérience*, Paris, éditions de Minuit.

Joignant, Alfredo. 2005. « La politique des « transitologues » : luttes politiques, enjeux théoriques et disputes intellectuelles au cours de la transition chilienne à la démocratie », *Politique et Sociétés*, 24 (2-3) : 33-60.

Kingdon, John W. 1995. *Agendas, alternatives and public policies*, New York, Longman.

Lascoumes, Pierre, Le Galès, Patrick (dir.). 2004. *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

Linz, Juan. 1986. "Del autoritarismo a la democracia", *Estudios Públicos*, 23 : 5-58.

O'Donnell, Guillermo A., Schmitter, Philippe C., Lowenthal, Abraham, F. 1986. *Transitions from authoritarian rule. Tentative conclusions about uncertain democracies*, Baltimore, J. Hopkins University Press, cop.

CHAPITRE 5.
L'INSTITUTIONNALISATION DU PROJET DÉCENTRALISATEUR ; UN PROCESSUS INACHEVÉ

Nous étudierons dans ce chapitre le processus d'institutionnalisation du projet décentralisateur au Chili. Nous verrons que celui-ci a pu se produire grâce à un processus d'« ajustement incrémentiel » (Hall 1993), dans lequel plusieurs facteurs sont intervenus, rendant possible l'adoption du nouveau projet.

La période entre 1986 et 1996 est caractérisée par le changement de régime politique, thème qui est au centre de notre propos dans la première section de ce chapitre. Durant cette période, c'est un processus de transition démocratique qui s'ouvre, permettant la configuration d'une opposition politique. Celle-ci a pu trouver, comme lieux communs d'un nouvel espace public, des *think tanks*, des centres d'études et des fondations pour s'exprimer et pour établir un projet politique, en modifiant celui esquissé dans la première moitié des années 1980 et connu sous le nom de « Projet alternatif ». Ensuite, et dans le cadre de la structuration de cette opposition unie, la communauté réformatrice a du négocier pour inclure la thématique décentralisatrice dans le programme politique et gouvernemental de cette opposition, qui deviendra la *Concertation des Partis Pour la Démocratie*. Finalement, cette communauté réformatrice a imprégné l'appareil d'État pour mettre en place son projet.

Ce processus aura des conséquences sur les liens de solidarité de la communauté, générant des tensions importantes en son sein.

Dans notre deuxième section, nous analyserons la constitution d'une des formes les plus visibles d'une politique publique et d'institutionnalisation d'un projet décentralisateur, la construction d'un texte de loi. Nous étudierons le processus de discussion constitutionnelle puis de discussion parlementaire de la loi portant sur les Municipalités et les Gouvernements et Administrations régionales. Nous analyserons notamment le rôle, dans ce processus, de la communauté réformatrice, par l'examen de l'action de chacun de ses membres ainsi que leur action collective.

Nous verrons que, si une loi a pu être votée, c'est parce qu'il y a eu des conditions tant politiques, générées par l'ensemble des acteurs du processus, que par l'action particulière de la communauté réformatrice dans son désir d'« agir » et de voir son projet aboutir.

SECTION 1. LA TRANSITION DÉMOCRATIQUE AU CHILI : UNE TRANSITION DANS L'HÉRITAGE INSTITUTIONNEL DU RÉGIME

1) La configuration d'une opposition : se constituer dans le système

Le milieu des années 1980 marque au Chili un nouveau *tempo* politique après celui du débat qui a précédé la promulgation de la Constitution de 1980.

Le 11 septembre 1980, un plébiscite s'est déroulé autour de l'approbation ou non du nouveau texte constitutionnel. Celui-ci a été approuvé avec un score de 65% (avec 5.7% d'abstention !)[1]. La nouvelle charte constitutionnelle stipulait que la junte désignerait un candidat unique qui serait élu pour gouverner le pays pendant huit ans, Augusto Pinochet, et qu'ensuite un nouveau plébiscite aurait lieu afin de permettre (ou non) la continuité du gouvernement ; en cas de refus, il y aurait des élections l'année suivante. Mais avant cette échéance, prévue pour l'année 1988, et à partir du milieu de la décennie des années1980, l'opposition partisane[2] au régime établit les grands traits qui vont caractériser le processus de transition démocratique au Chili. Tout d'abord, cette transition sera contractuelle *(pactada*). Jusque là, il avait encore été question, au sein du PSCh, de la possibilité de prendre le pouvoir à la suite d'un soulèvement populaire, guidé par le Parti (dans l'idée de l'avant-garde) en alliance avec le PCCh, donc bien de reprendre le pouvoir par les armes. Désormais, l'heure est à la négociation avec le pouvoir et à la rupture de l'alliance historique avec le PCCh pour en nouer une autre avec le PDC.

Ce changement n'est pas seulement un changement tactique mais stratégique ; il marque en ce sens une rupture idéologique importante au sein du PSCh. Il s'agit, en effet, de se constituer en une force crédible et d'intégrer le système de manière durable[3]. Nous retracerons

---

[1] Les conditions du déroulement de ce plébiscite ont été très critiquées : absence de registres électoraux, difficultés pour l'opposition de faire une véritable campagne, dénonciation de fraudes, etc. Toutefois, dans les faits, il a assis le nouveau cadre constitutionnel du Chili.

[2] Il est nécessaire de préciser ici que nous approcherons cette opposition sous l'angle de l'expression qu'en ont donné les partis politiques et le système des partis, et non pas la mobilisation sociale dont ces partis pourront bénéficier au moment des négociations. L'analyse de cette mobilisation sociale impliquerait, de fait, l'écriture d'une « autre thèse ». Pour des analyses sur cette mobilisation sociale, voir : Eugenio Tironi Barrios, 1990, *Autoritarismo, modernización y marginalidad : el caso de Chili 1973-1989*, Santiago, Sur et José Weinstein, 1989, *Los jóvenes pobladores en las protestas nacionales (1989-1984) : una visión sociopolítica*, Santiago, CIDE.

[3] Nous faisons référence à l'opposition idéologique et stratégique qui, depuis le congrès de Chillán en 1967, se manifestait au sein du PSCh. En effet, lors de ce congrès, le parti avait adopté dans sa doctrine le « marxisme-léninisme » comme l'une de leurs bases idéologiques. Ceci impliquait de privilégier une voie « révolutionnaire » dans la prise du pouvoir sur une voie «institutionnelle», qui avait pourtant caractérisé le discours du parti depuis les années 1940. Cette « opposition » rappelle, en France, celle qui a caractérisée le PSF au long de son histoire, dès sa naissance en 1905, quand celui se déclarait « ne pas [être] un parti de réforme, mais un parti de lutte des classes et de révolution ». Sur l'histoire du Parti socialiste français, voir Jacques Kergoat, 1997, *Histoire du Parti Socialiste,* Paris, éditions La Découverte. Plus largement, sur les évolutions du parti dans son cheminement vers une unité de la gauche, voir Jean Poperen, 1975, *L'unité de la gauche : 1965-1973*, Paris, Fayard.

brièvement les contours de ce changement au sein du PSCh, avant de nous focaliser sur les acteurs collectifs et individuels de la transition démocratique chilienne.

Pourquoi nous intéresser à l'évolution du PSCh durant cette période ? La trajectoire de ce parti constitue un cas intéressant pour comprendre le processus de transition démocratique au Chili et les suites que, dans ce processus, aura une loi vers une décentralisation du pays.

Pendant le gouvernement de l'UP, nous avons vu qu'une partie de cette formation politique se réclamait de l'autogestion et de la participation populaire, que leurs membres adhéraient au marxisme, pour certains démocratique, pour d'autres révolutionnaire[1], et que leur alliance historique avait été celle avec le PCCh et le PR, et ceci depuis la constitution du Front Populaire en 1938. Ces alliances trouvaient du sens autant dans la doctrine du parti que dans le système des partis, en particulier dans le système électoral chilien. En effet, celui-ci était à la proportionnelle ce qui, au Chili , avait donné la forme d'une polarisation en « trois tiers », une forme de « pluralisme polarisé » (Sartori 1976), à savoir un système avec une prédominance des forces centrifuges, donnant une dynamique vers les extrêmes ce qui exacerbait la dimension idéologique comprise comme la distance idéologique ou l'accentuation des clivages entre les partis. Ce type de modèle, d'après l'étude réalisée par Giovanni Sartori (1976) portant sur les partis et le système des partis dans une perspective comparée, se présente notamment dans des systèmes où il y a présence d'un parti communiste fort. Hors les critiques que l'on peut adosser à l'approche sartorienne[2], nous croyons que son étude est pertinente, car elle rend compte des conditions politiques présentes dans le système politique chilien qui a précédé le régime autoritaire, où le centre politique s'était constitué, historiquement, avec des fragments en provenance de la gauche et de la droite et qui avaient permis, jusqu'en 1964, les alliances avec le centre pour arriver au pouvoir. Cet héritage institutionnel partisan a été désigné comme étant responsable de la polarisation politique, qui a marqué le gouvernement Frei Montalva et celui d'Allende en particulier, et donc comme l'une des causes de la violence politique et du coup d'État de 1973. Plus spécifiquement, avec l'apparition de la Démocratie chrétienne et son ascension à la tête de l'État en 1964, le centre, auparavant instrumental ou pragmatique, est devenu, selon l'analyse d'A. Valenzuela (1989), un centre « idéologique », ce qui a mis fin au système d'alliances. Il faut rappeler à ce sujet que, même si le PDC avait arrivé au pouvoir en tant que « parti unique », il n'avait pas

[1] Le courant dit des *elenos*, en référence à l'ELN (Ejército de Liberación Nacional, Armée de Libération nationale).

[2] Ces critiques portent sur le rôle principal qu'il assigne au Parti communiste dans ces processus de polarisation. Pour une analyse critique, voir Carlos Huneeus, 1984, « Los partidos políticos y la transición a la democracia en Chile hoy », Ensayos, *Estudios Públicos*, 15 : 57-88.

emporté l'élection seul. La droite a appuyé, de fait, la candidature de Frei Montalva face à « la menace marxiste » incarnée par S. Allende. En revanche, pour l'élection présidentielle de 1970, chaque tiers refuse d'établir une alliance électorale, entraînant ainsi une majorité très faible en faveur du candidat Allende avec 36% des suffrages exprimés.

La diffusion de cet argument de polarisation politique, mais sous un angle partisan qui en voyait la responsabilité dans les extrêmes et, en particulier dans le pôle gauche, et non pas dans l'idéologisation du centre politique, est reprise comme un discours légitimateur par des secteurs de la droite, afin d'expliquer le putsch. Ce discours reprenait aussi à son compte l'action du gouvernement Allende comme ayant participé dans l'accentuation de cette polarisation politique.

Cet argument est utilisé également par un secteur de la gauche, notamment par les leaders politiques du PSCh en exil, ceux-là mêmes qui contrôlaient les fonds permettant le fonctionnement interne du parti. En effet, celui-ci ayant été déclaré illégal dans le pays, ses militants étaient contraints à agir clandestinement à l'intérieur du pays et à être dépendants de ces fonds venus de l'extérieur[1]. C'est ce processus d'un changement de perspective et du rapport de forces dans le PSCh qui a eu un impact sur l'idéologie déclarée du parti et explique leur changement de stratégie : la rénovation. Elle révèle aussi une profonde division, qui va se concrétiser dans la fracture du parti en 1979[2], entre une vision « marxiste-léniniste » de ceux qui étaient en clandestinité et une vision « sociale démocrate» des socialistes en exil (Arrate 1983, 1985). Ces derniers, contraints à quitter le pays, ont pris le modèle des sociales démocraties européennes, où désormais une partie d'entre eux résidait, comme exemple d'une stabilité politique et institutionnelle souhaitable pour le Chili. Cette vision, représentée par

[1] Comme l'explique Eduardo Gutiérrez, dirigeant de la deuxième Direction interne clandestine du PSCh entre 1976 et 1983 : le parti se finançait dans la clandestinité « par l'extérieur principalement ». Cette aide correspondait à la somme de 200 dollars par résistant (*activista*), ce qui leur permettait de payer un loyer. Le reste de l'argent, ils pouvaient l'obtenir à partir de petits boulots « au noir » ou par des actes de délinquance (notamment des vols d des succursales bancaires ou même par d'autres types d'activités comme la falsification des billets). Une partie de cette information est dans Maria de los Angeles Vargas, Lucila Díaz. 2007. Memoria de Historia. « Del golpe a la división: Historia del Partido Socialista 1973-1979», Escuela de Historia y Ciencias Sociales, Universidad Arcis. L'autre partie de ces informations, nous l'avons obtenue par des conversations informelles avec E. Gutiérrez. Pour plus de détails sur l'histoire du PSCh durant cette période, voir Eduardo Gutiérrez González, 2003, *Ciudades en las sombras: Una historia no oficial del Partido Socialista de Chile.* Santiago, Colección Memoria Histórica, LOM.

[2] Cette division était déjà perceptible, dès 1974, avec le document connu sous le nom de « Document de mars » dans lequel on observe les premiers désaccords dans la lecture qui est faite du rôle du parti pendant le gouvernement de l'UP. Puis, en 1978, avec le Congrès d'Alger, apparaissent les divergences entre la Direction Intérieur et la Direction Extérieur mettant en question le leadership de Carlos Altamirano, Secrétaire général du PSCh depuis 1971. C'est lors du Troisième Congrès national clandestin, tenu en avril 1979, que se consolide la division du PSCh ; C. Altamirano est déchu de son poste de secrétaire du parti et le PSCh se divise en deux : le PS « Núñez » et le PS « Almeyda », selon le nom des deux leaders des Directions Extérieur et Intérieur respectivement.

Jorge Arrate, Ricardo Núñez (voir encadrés *supra*) et C. Altamirano, définit trois alternatives complémentaires d'action dans ce nouveau scénario : créer une synthèse entre « tradition » et « rénovation », prendre la mesure du fait que le PSCh est connu et reconnu par ses « leaders charismatiques », établir une alliance avec le PDC. Elles ont été présentées par J. Arrate, économiste, intellectuel de gauche et acteur du processus dans les termes suivants :

> « Il a été proposé d'accepter la revendication historique du socialisme et sa rénovation, comprise comme la capacité de percevoir et de canaliser des nouveaux phénomènes culturels et sociaux. Elle conçoit une nouvelle force socialiste projetée vers le futur, capable de se constituer en axe d'irradiation. Cette force, à travers des relations de concurrence et d'unité avec les secteurs chrétiens et laïques du centre politique et avec l'aire de définition communiste, doit aspirer à une participation égalitaire et à un rôle conducteur dans la constitution d'un mouvement national pour les changements, démocratique, large et majoritaire. Pour cela il faut construire un parti qui soit capable de réussir une adhésion quantitative et qualitative supérieure à celle obtenue dans le passé, capable d'assumer un rôle d'unité sociale et politique afin de propulser les transformations qui puissent garantir la démocratie, la liberté, la justice et l'équité sociale dans le pays » (Arrate 1985 : 231).

La rénovation du PSCh devait donc passer par l'établissement de nouvelles alliances politiques, notamment avec le centre, même s'il était idéologique, incarné par le PDC.

Cette stratégie comportera une nouvelle perception sur la direction que dorénavant va prendre la transition démocratique : une transition contractuelle. Celle-ci se caractérisera par la défense du « consensus » comme la seule manière véritablement légitime de gouverner, nécessaire pour retrouver une stabilité politique, condition non seulement d'une paix sociale souhaitée mais également du développement économique.

Ce consensus, considéré comme indispensable à la transition, impliquait nécessairement[1] l'inclusion de ceux qui avaient gouverné le pays jusque là, civils et militaires, dans le nouveau processus politique et se caractérisera par le maintien de l'indépendance des militaires vis-à-vis de l'autorité civile (Godoy 1999).

Cette question de la « subordination » des militaires envers des civils ou des civils envers des militaires a été un sujet de recherche de la science politique concernant cette relation tant aux États-Unis que dans les États latino-américains[2]. En ce qui concerne le contexte chilien de

[1] Comme cela a été le cas d'autres régimes qui ont vécu des processus similaires, notamment le régime espagnol qui, à l'époque, constituait un modèle, en particulier pour les socialistes chiliens (voir *infra*).

[2] En ce qui concerne le cas étasunien, nous pouvons faire référence aux travaux pionnier de Samuel Huntington, 1960, *The Soldier and the State*, Cambridge, Harvard, University Press et de Morris Janowitz, 1960, *The professional soldier: a social and political portrait*, New York, Free Press. Concernant les travaux portant sur l'Amérique latine, nous pouvons mentionner notamment les travaux d'Alain Rouquié, 1982, *L'État militaire en Amérique latine*, Paris, éditions du Seuil ; Alain Joxe, 1970, *Las fuerzas armadas en el sistema político chileno*, Santiago, Editorial Universitaria et Augusto Varas, Felipe Agüero, Fernando Bustamante, 1980, *Chile. Democracia. Fuerzas Armadas*, Santiago, FLACSO.

transition à la démocratie, cette première période se caractérise par une tension permanente entre ces deux sphères, avec d'une part les militaires toujours dirigés par le chef de l'armée de terre, Augusto Pinochet, et ceci jusqu'en 1998, et le gouvernement civil, entraînant des polémiques sur cette subordination comme, par exemple, le fait de savoir si le chef de l'armée de terre devait répondre hiérarchiquement au ministre de la Défense ou au Président de la République (Fuentes 2006).

Dans ce sens et dès le départ, la conception de la démocratie est dans les faits une démocratie « limitée » ou « restreinte », une démocratie avec un prédicat[1]. Jusque là, la définition des acteurs sur ce qu'on considère être un régime démocratique - élections libres et pluralistes, respect des libertés fondamentales, respect de l'État de droit et donc respect de la division des pouvoirs, un pouvoir militaire soumis à la Constitution et au pouvoir civil - devra être relativisée par un cadre d'action qui accepte que la conception que l'ont peut avoir de la démocratie puisse être interprétée, remodelée, ajustée selon les possibilités de sa réalisation.

Les contours de ce cadre, dans le cas du processus chilien, seront définis par l'accord entre le gouvernement et l'opposition sur deux points principaux : de la part du régime, l'acceptation du pluralisme politique et des élections libres ainsi que des libertés fondamentales et, de la part de l'opposition, l'acceptation de la légitimité du cadre constitutionnel en vigueur, l'emprise du pouvoir militaire dans les affaire civiles à travers le maintien du *Conseil de Sécurité Nationale*[2] et de l'impunité de la personne d'Augusto Pinochet et de sa famille. Pour arriver à cet accord, qui donnera suite, comme cela avait était établi dans la Constitution de 1980, à un plébiscite en 1988 puis à des élections démocratiques en 1989, plusieurs étapes ont du être franchies. Nous les retracerons dans l'ordre. L'intérêt de cette méthode est que ce processus, que nous examinerons comme étant une procédure, est en lien avec le processus de démocratisation chilien et avec la politique de décentralisation qui sera menée par la suite.

[1] Sur cette idée d'ajout d'un « prédicat » à une catégorie existante, la sociologie pragmatique a analysé ce processus comme étant celui de construction des « catégories occasionnées » à savoir le fait que deux catégories ou plus sont traitées comme « allant ensemble » à partir du moment où on connaît le thème à l'avance (les catégories dont on parle, de manière séparée) et en disposant de nombreuses autres informations contextuelles (voir : Rod Watson, « Catégories, séquentialité et ordre social », *in* Fradin *et al*. 1994, p. 151-184.

[2] Institution créée par la Constitution de 1980, chargée de prêter conseil au Président de la République. L'objectif était d'institutionnaliser le rôle des militaires sur des matières politiques. Au départ, il pouvait être convoqué à chaque fois qu'il s'agissait du traitement de sujets considérés comme « stratégiques » par le Président de la République. Actuellement, il traite exclusivement des thématiques relatives à la sécurité et à la défense nationale ; il est présidé par le chef de l'État et il est composé du Président du Sénat, du Président de la chambre des Députés, du Président de la Cour Suprême de Justice, des chefs des Forces armées (Terre, Air et Mer), du chef de la police et du Président de la Cour des Comptes (*Contraloría*).

Ces étapes seront ainsi constitutives d'un certain nombre des changements et des continuités explicatives du type de démocratie et de décentralisation instaurées au Chili.

L'opposition au régime commence à travailler dans une certaine unité, à partir du milieu de l'année 1983, confortée par les manifestations populaires provoquées par la crise économique qui frappait le pays depuis la fin de l'année 1982[1]. Néanmoins, une fraction du Parti socialiste (le PS-Almeyda) continue à se soustraire au processus de négociation, en argumentant le caractère illégitime (« fasciste » et « dictatorial ») du gouvernement en place, ce qui justifiait, dans son analyse, une sortie par les armes. Au milieu du mois de septembre 1983, le PS-Almeyda, le PCCh et le MIR vont créer le Mouvement Démocratique populaire (MDP), afin d'établir un mouvement parallèle, dans l'opposition au régime.

Malgré cette division, l'action de l'opposition, qui prônait l'ouverture d'une négociation avec le pouvoir en place, donne lieu à la publication d'un *Manifeste démocratique*, qui comprenait trois revendications principales : un accord national afin de générer une Assemblée constituante et une Nouvelle Constitution, la démission du Président Augusto Pinochet, et l'établissement d'un gouvernement provisoire pour une transition brève (Cavallo *et al.* 1998 : 350). Peu de temps après est créée l'*Alliance démocratique*[2] (AD). Elle établit un document intitulé : *Bases du dialogue pour un accord national* qui devait constituer, comme son nom l'indiquait, les bases d'une future discussion avec le régime. Ces premières négociations ont bénéficiée de la médiation de l'Église catholique chilienne, qui a prêté ses locaux pour les réunions tenues entre les deux parties : l'AD, conduite par Gabriel Valdés[3], et le régime, par son ministre de l'Intérieur, Sergio Onofre Jarpa[4]. Cependant, la position de S. Onofre Jarpa, celle d'une certaine ouverture notamment dans l'espace public et la mise en œuvre d'un certain nombre de réformes constitutionnelles, était très isolée à l'intérieur du régime et, surtout, a été repoussée par A. Pinochet. Cette situation a conduit à l'arrêt des discussions avec le régime, mais non pas entre les partis et les groupes politiques qui voulaient donner

[1] Cette crise a impliqué que les chiffres du chômage passent de 12.3% en 1980 et 1981 à 23.7% en 1982, avec un IPC fluctuant entre 20 et 30%. Pour une analyse sur la manière dont ces crises ont affecté les personnes, habitants des bidonvilles en particulier, voir : Mariana Schkolnik, Berta Teitelbon, 1988, *Pobreza y desempleo en poblaciones: la otra cara des modelo neoliberal*, Santiago, ICECOOP.

[2] Alliance qui va être formée par le PDC, le PSCh, le PR, le Parti républicain, le Parti social-démocrate et l'Union socialiste populaire.

[3] Comme nous l'avons indiqué dans la deuxième partie de cette recherche, G. Valdés a été le fondateur du CED, lieu qui a permis les discussions entre les membres de la Démocratie chrétienne, et plus largement de l'AD, sur les négociations en cours. Le CED aura aussi une influence dans l'élaboration des politiques publiques et réformes notamment pendant la transition démocratique (*voir supra*).

[4] Qui avait appartenu au mouvement agraire laboriste puis sénateur avant le coup d'État pour le Parti national. Il intègre le Parti Rénovation nationale (droite modérée) en 1985.

suite à un processus de transition démocratique avant l'échéance fixée par la Constitution de 1980 : l'année 1988. En effet, l'échec des négociations ne sera pas celui de la dynamique qui avait été entamée entre les partis de l'AD et des formations de droite. Ce travail de discussion permet l'établissement, en août 1985, d'un *Accord national pour la transition vers une pleine démocratie*, signé par un large groupe de leaders politiques[1], dans le cadre de l'appel à la réconciliation proposé par l'archevêque de Santiago[2]. Cet accord est intéressant à plusieurs titres. Hormis la mise en relation entre des hommes politiques de tous bords qui, autrement, ne se seraient pas retrouvés ensembles, cet accord a impliqué une négociation préalable et l'établissement du *consensus* comme mode de fonctionnement, ce qui allait par la suite caractériser le processus même de transition à la démocratie au Chili. Le « chemin » parcouru pour réussir l'accord a été celui de l'archevêque de Santiago et de ses trois assistants, qui ont su créer une dynamique de travail, sous la forme de rencontres privées avec chacun des représentants politiques. Cette manière de procéder, Cavallo *et al.* (1997) l'ont baptisé « la ronde des petits déjeuneurs ». Le choix des représentants politiques se faisait par un critère basé sur la conjoncture politique tout comme par leur perception sur des personnes incarnant un certain « prestige » et une certaine « crédibilité ».

Cette ronde a commencé avec le parti auquel ces organisateurs assignaient le plus de poids politique et avec la militance la plus nombreuse (avant le coup d'État) : le PDC, en la personne de P. Aylwin. Ensuite, ils ont invité un représentant du PSCh, de la droite « pinochetiste », du PR, de centre-droite et de centre-gauche. Les petits déjeuneurs avaient lieu dans la maison de l'archevêque. Celui-ci avait une discussion avec son « invité » portant sur le processus de négociation avec le régime. Lors de ces conversations, les invités se pliaient à l'exercice de parler de leurs attentes mais surtout de jusqu'où ils iraient dans le cadre d'une nouvelle négociation, afin d'entrer dans un processus de transition démocratique. En même temps que la conversation se déroulait, un des assistants de l'archevêque prenait note de tout ce qui se disait. Une fois par semaine, l'archevêque réunissait ses assistants et, ensemble, ils lisaient, relisaient et discutaient les notes ; « des mots, des phrases, des concepts, des idées révélaient affinités et divergences par ce minutieux procédé » (Cavallo *et al* 1997 :

[1] Cet accord a été signé par les dirigeants de l'Union nationale, le Parti libéral, le Parti national, le Parti démocrate chrétien, la Sociale démocratie, le Parti radical, l'Union socialiste populaire, le Parti socialiste, le Parti socialiste (Fraction Mandujano) et la Gauche chrétienne.

[2] Avec la collaboration de trois assistants : José Zabala Fuente, ami et collaborateur de l'archevêque, Fresno, Sergio Molina Silva, économiste et ex ministre des Finances pendant le gouvernement de Frei Montalva, et Fernando Léniz Cerda, ami de Zabala et ancien ministre de l'Économie du régime.

391). À partir de ce travail - et dans un contexte où divers obstacles ont du être franchis[1] - une synthèse a pu être dégagée. Une dernière rencontre s'est tenue avec tous les invités pour une fois réunis, dans une maison de repos[2] de l'archevêque où fut donnée lecture de la synthèse réalisée.

> « Avec grande surprise, la plupart des personnes de cet auditoire ont entendues quelques-unes de leurs propres phrases, parfois avec des variations si subtiles qu'elles paraissaient adaptées aux diverses sensibilités. La lecture a surpris les invités. En effet, les convergences étaient beaucoup plus importantes que ce qui, à première vue, pouvait être observé » (Cavallo *et al* 1997 : 394).

Cette rencontre a permis la rédaction par la suite de *l'Accord national pour la transition vers une pleine démocratie* (voir *infra*), mais elle a aussi constitué un premier essai de mise en place d'une arène publique. En effet, même si cette réunion a eu lieu dans un espace restreint, elle constitue une première rupture avec la pratique du secret, propre à la domination du régime et à l'interdiction qui existait d'organiser des réunions de plus de trois personnes. Elle se présente ainsi comme une première manifestation d'un espace public[3] qui retrouve sa place, avec des manifestations comme la publicité de cet accord national. Cet espace public, que nous comprenons comme le lieu où se produisent les flux de communication entre citoyens portant sur les problèmes publics de la cité (Habermas 1979), va permettre des échanges entre des individus et, ce faisant, offrir les conditions de possibilité formelle d'un accord entre des interlocuteurs qui argumentent au sujet de buts communs (Habermas 1987), dans ce cas, relatifs à une ouverture démocratique, en mobilisant leur capital social.

La manière, dont l'accord a pu être trouvé, nous montre aussi comment les idées peuvent être différemment ajustées, quand il s'agit de défendre un certain projet politique, d'autant plus quand il s'agit de retrouver une place dans le champ politique *via* la représentation politique.

---

[1] Notamment en termes de rebondissements médiatiques divers comme les dits de certains dirigeants des partis dans la presse écrite se focalisant sur leurs divergences (Cavallo *et al*. 1997).

[2] Il s'agissait d'une maison inconnue du public située à l'extérieur de Santiago ; la seule coordonnée pour y arriver consistait en un plan manuscrit. Ce procédé nous rappelle fortement le mode de procéder en vue des négociations menées dans le cadre de la transition démocratique espagnole, notamment dans les discussions avec le Parti communiste espagnol avant sa légalisation (voir : Elías Andrés. 2003. *La transición española. Las primeras Cortes democráticas reformadas,* Producción de RTVE, Tiempo Grupo Zeta).

[3] Malgré les critiques qui ont pu être adressées à cette notion, même par ses propres promoteurs. Nous nous souvenons que la notion d'espace public, telle que travaillée par Jürgen Habermas, a été sujet de controverses. Il analyse le processus de transformation de la sphère privée en sphère publique au cours du XVIIIe siècle. Cela s'est fait, entre autres, à travers la naissance des Salons et cafés, où une frange restreinte de la population, les bourgeois cultivés, s'exerçaient à la citoyenneté. Cette frange restreinte constituait une force de subversion contre le pouvoir de la Monarchie absolue. Il s'agissait, en quelque sorte, de « forums » mais avec un caractère privé, presque secret et donc pourvus d'une *publicité limitée.* Transporter cette vision à notre époque impliquerait de situer la démocratie occidentale comme le privilège d'un secteur de la population : les instruits, une forme de démocratie encore censitaire. Dans ce sens, John Dewey (2003) met en question le rôle « du citoyen » en tant que figure omniprésente d'un espace public en construction.
Nous utilisons ici ce terme afin de l'opposer à la sphère privée et/ou domestique.

La préparation à la transition démocratique a conduit à la configuration d'un espace d'expérimentation (Dewey 2003), où les acteurs participant au processus étaient réceptifs à la génération d'un accord, et de démocratisation de cercles, d'un espace pour se retrouver en commun. Cet espace de transition, où les frontières entre les cercles sociaux se sont perméabilisées et fluidifiées, a créé, de par la mobilisation des acteurs, une opportunité politique intéressante pour le changement et pour l'apparition d'un nouveau projet politique : celui de la décentralisation. Mais il s'agira d'une période courte et éphémère. Pendant cette période de préparation à une transition démocratique, parce qu'il y a une démocratisation non consolidée de l'espace, les acteurs du processus pourront se retrouver dans une situation de plus d'égalité - tout en gardant leur singularité - avec une possibilité réelle d'influer sur les autres. Cela est possible car il s'agit bien d'une communauté réformatrice et que les personnes la composant vont faire partie de cette espace public, d'abord à ce titre là, en tant que communauté, car liées entre elles par des solidarités préalables, entendues comme « le nous qui ne serait pas simplement le pluriel du je » (Tassin 1991 : 30).

À cette période, cette communauté réformatrice, que nous avons analysée dans notre deuxième partie comme étant un cercle social relativement restreint (quand bien même non clos), devra s'ouvrir davantage vers d'autres, notamment des acteurs politiques, afin de pouvoir influer sur le futur gouvernement démocratique. Mais cette ouverture, qui a été aussi celle - et d'abord - de la communauté politique représentée par les partis et qui permettra le début d'une pluralité, se fera donc dans un proto-espace public, non politiquement institué, ce qui implique qu'il sera d'abord parcellé dans des lieux précis qui permettront de se retrouver, certes entre soi, mais aussi avec d'autres *je*, permettant leur rapprochement et l'instauration d'un débat car donnant lieu à l'interaction. Dans un premier temps, ses lieux seront articulés, non pas « par l'institution symbolique d'un topos de la pluralité » (Tassin 1991 : 33), mais par des individus, dans leur singularité, pour progressivement et par la suite être reconnus comme des espaces autonomes et donc institués. Ce sont ces lieux qui constitueront à présent notre objet d'étude et dans lesquels se manifestera ce monde commun de la communauté réformatrice.

2) Les think tanks, centres d'études et fondations dans la reconstruction démocratique : les lieux de la constitution d'un espace public et du consensus

Pour qu'un espace public ait pu se configurer autour de la notion de consensus, il a fallu expérimenter[1]. La transition est devenue ainsi le moment où naît et se renforce un intérêt pour un type particulier de négociation politique. C'est à partir des expériences, tant singulières que collectives, représentatives des mondes vécus, que pourra être reconstitué un monde commun (Tassin 1991), dans un mouvement d'unification, durant lequel divers éléments se spécifient les uns par les autres et s'ajustent les uns aux autres (Dewey 2003). Ce monde commun deviendra visible par la notion de *consensus* qui a cadré le débat et les conditions du possible d'une certaine gouvernementalité (Foucault 1994)[2] sous la transition démocratique et postérieurement à celle-ci.

Ces expérimentations trouvent aussi à cette période leur manifestation dans des centres d'étude que nous avons appelés *think tanks* et qui constituent les lieux où une parole pourra s'exprimer, mais aussi où des discours et des actions seront menés. Parmi les actions, nous considérons l'organisation de séminaires et de rencontres, qui participeront de cette ouverture démocratique et de la possibilité de rendre visible des mondes vécus visant à la constitution d'un monde commun dans lequel le consensus constituera la clef de voûte.

Une des premières actions dans ce sens est le séminaire intitulé « Une sortie politico-constitutionnelle pour le Chili » organisé les 27 et 28 juillet 1984 dans l'Institut Chilien d' Études humanistiques (ICHEH). Cet organisme, créé en 1974 par un certain nombre de personnalités chrétiennes[3] et financé par le PDC, se constitue en lieu de débat sur les conditions du possible de la transition au Chili. L'objectif de cette manifestation était, outre la discussion, de donner une visibilité à l'opposition chilienne montrant qu'elle était pluraliste. En effet, comme le signale Oscar Godoy dans son article « La transición chilena a la democracia : Pactada » (1999), deux aspects sont à signaler : d'une part, la présence de

[1] Même si cette expérimentation est une constante dans l'activité politique, il est vrai qu'elle a été particulièrement perceptible durant ce processus de transition et qu'à la suite de celui-ci il y a eu un processus d'une certaine stabilité dans les manières de fonctionner, d'une continuité qui s'instaure, cadrée principalement par l'ordre constitutionnel.

[2] Comprise par les élites politiques chiliennes comme la maîtrise d'un ordre et donc l'isolement de tout élément pouvant causer du « désordre ». Cette notion a été travaillée par M. Foucault (1994) pour appréhender les problèmes relatifs au gouvernement que ce soit le gouvernement de soi-même, le gouvernement des autres et le gouvernement des États. Donc finalement « Comment être gouverné, par qui, jusqu'à quel point, à quelles fins, par quelles méthodes ? » (Foucault 1994 : 636)

[3] Le Cardinal Raul Silva Henríquez, archevêque de Santiago jusqu'en 1982, le prêtre Cristian Llona, l'ex Président de la République Eduardo Frei Montalva, les démocrates chrétiens Claudio Orrego Vicuña et Jaime Castillo Velasco.

la droite modérée à travers la personne de Francisco Bulnes[1] et, d'autre part, la communication de P. Aylwin, un des organisateurs du séminaire avec l'archevêque, dans laquelle celui-ci propose *grosso modo* l'oubli - parmi les revendications « historiques » de l'opposition - de la question constitutionnelle et, plus exactement, de contourner délibérément le thème de sa légitimité. La position de P. Aylwin implique un changement important dans le mode de fonctionnement de l'opposition puisque dorénavant la question constitutionnelle ne sera plus un obstacle pour les négociations. Elle a impliqué aussi, et cela pourra être matérialisé avec l'établissement de l'*Accord national pour la transition vers une pleine démocratie* (voir encadré), l'installation d'un consensus avec la droite, assurant que toute négociation future se ferait dans le cadre des institutions héritées du régime. L'acceptation de cet héritage marginalise une partie de la gauche chilienne (notamment le PCCh et les fractions du PSCh réunies dans le MDP) qui ne l'acceptera pas, mais constitue, en même temps, le premier pas vers une pluralité et donc vers la constitution d'un espace public.

Accord national (***Synthèse schématique***)

Accord constitutionnel

- Élection populaire de la totalité du Congrès.
- Procédure pour rendre possible la réalisation des réformes constitutionnelles.
- Élection directe du Président de la République, à deux tours.
- Tribunal Constitutionnel avec représentation des trois pouvoirs de l'État.
- Libre expression des idées et organisation des partis. Pour ces derniers, inconstitutionnalité - pour ceux dont les objectifs, actes ou comportement portent atteinte aux principes du régime démocratique.
- Régulation des états d'exception.

L'ordre économique et social

- Priorités : le dépassement de la pauvreté, création d'opportunités de travail productif et stable; tasse haute et soutenue de croissance économique.
- Objectif national de partager équitablement sacrifices et récompenses.
- Garantie constitutionnelle au droit à la propriété privée.
- Fonction active de l'État dans la détermination des objectifs nationaux mais utilisation préférentielle d'instruments indirects de persuasion et incitations.
- Participation des travailleurs et chefs d'entreprises dans la formulation des stratégies.
- Responsabilisation croissante des organisations sociales intermédiaires.
- Concertation entre chefs d'entreprises et travailleurs.
- Relations équilibrées entre chefs d'entreprises et travailleurs.

Mesures immédiates

- Arrêts des états d'exception; rétablissement de toutes les libertés publiques; fin de l'exil.
- Formation de registres électoraux
- Fin de la récession politique
- Approbation d'une loi électorale pour élire le Président de la République, les sénateurs et les députés par suffrage direct.
- Plébiscite pour légitimer toutes ces propositions, avec les garanties requises.

Source : Cavallo *et al*. 1988 : 398.

[1] Bulnes propose la constitution d'un dialogue entre le régime, l'AD et la droite républicaine (proposition qui sera repoussée par le régime et que S. Onofre Jarpa essaiera de mettre en place). Il fait partie des « invités » de l'archevêque de Santiago.

Ce séminaire, parce qu'il a permis une nouvelle forme d'expérimentation par la parole - et les propositions portées par cette parole - est l'une des premières manifestations publiques de la configuration d'un espace public, qui aboutira à l'*Accord national*.

La gestation du séminaire a pris près d'un an à l'archevêque. Lors de celui-ci, l'un de ses assistants (José Zabala) a décrit comment a été organisée « la ronde des petits déjeuneurs » et, surtout, il a développé les convergences du discours des invités. Cinq points émergeaient de ces convergences :

- 1) une disposition unanime à dialoguer avec d'autres courants de pensée,
- 2) un rejet aussi unanime au recours à la violence et à tous ceux qui l'emploient comme objectif et/ou pratique politique,
- 3) arriver à un accord avec le gouvernement des Forces armées,
- 4) la nécessité d'un plan économique et social et d'un plan sociopolitique,
- 5) la reconnaissance du rôle joué par la Démocratie chrétienne et sa position incontournable pour tout accord (Avetikian 1986 : 4).

En effet, le document, qui allait être rendu public, impliquait une acceptation des termes (des mots mais aussi des termes conçus comme des notions) permettant une approbation générale de celui-ci. Puis, il y eut un travail d'approbation (et de modification), paragraphe par paragraphe. Ce travail, qui ressemble à celui qui peut être conduit par une assemblée élue lors qu'il s'agit du vote d'un texte de loi, nous montre, outre des aspects que nous analyserons plus loin, qu'un héritage démocratique n'était pas perdu, une expérience préalable, que les formes d'une délibération apprises durant le régime démocratique vont permettre de renouer avec une « tradition démocratique », mais que ce même renouement tendra à la longue vers une certaine (re) fermeture de ce système politique (voir *infra*). Il y a là également l'illustration de l'existence de ce que Berger et Luckmann (1996) ont appelé la « connaissance ordinaire », à savoir un répertoire cognitif produit par et dans un certain cadre institutionnel.

Afin de donner une perspective à cet *Accord* et dans un souci de le rendre visible, une deuxième manifestation de la configuration de cet espace public a lieu. Un séminaire est organisé les 26 et 27 novembre 1985, dans les locaux du Centre d'études publiques (CEP). Le CEP est une fondation privée, à caractère économique, et soucieuse des thématiques publiques. Il est fondé, en 1980, par Jorge Cahuas, ancien ministre des Finances du régime. Bien que ce soit une fondation, par son objectif de vouloir « orienter l'opinion publique et la prise de décision », le CEP s'apparente à un *think tanks*. Il adhère de manière explicite « aux libertés fondamentales, au droit à la propriété privée comme garante de ces libertés, à

la démocratie comme forme pacifique et stable de gouvernement » (CEP 2006 : 2)[1]. Le CEP se situe ainsi rapidement dans cette période charnière, où un processus vers la démocratisation du pays était tracé et où, pour les secteurs proches du régime, il fallait définir rapidement *leur* vision de la démocratie et leur reconnaissance de l'héritage économique du régime. Pour orienter l'opinion et le pouvoir vers ces idées, le CEP organise des séminaires et des rencontres, propose des échanges internationaux et publie des documents, des ouvrages et des articles dans sa revue[2]. Lors de ce deuxième séminaire, quelques-uns des acteurs de l'accord viendront exposer le « comment du possible » de l'accord et le but recherché. L'un des communicants est le Président du CED, E. Boeninger (voir encadré *supra*). Dans sa communication, il dit comprendre cet accord comme un « pacte de gouvernabilité », comme « la formulation d'un consensus » et comme « la nécessité d'une réconciliation » (Avetikian 1986 : 7-9). Même si c'est E. Boeninger qui parle, il exprime la conception défendue par la Démocratie chrétienne, qui a discuté sur ces questions depuis 1978 au sein du *Groupe des 24* et, depuis 1980, au CED[3] et au CIEPLAN. Ce dernier vient remplacer le CEPLAN (voir *supra*) en 1976, devenant ainsi la Corporation d'études pour l'Amérique latine, dont l'objectif était d'être un référent en matière de politiques publiques et politiques de développement économique et démocratique au Chili et en Amérique latine[4]. C'est dans cette perspective que le centre, dont le siège se situe à proximité de celui de la CEPAL, organise des séminaires et des rencontres sur le processus démocratique chilien, notamment à partir du milieu des années 1980, en mars 1986, où il organise un séminaire intitulé « Bases pour une démocratie stable au Chili » (CIEPLAN 1986) et dans lequel douze intellectuels et hommes politiques vont présenter, sous la forme de conférences, leur perception sur la démocratie en tant que régime politique. Cette initiative fait partie d'un effort entrepris par le centre, et plus largement par le centre et la gauche chilienne, pour faire leur *mea culpa* sur les événements relatifs au 11 septembre et la rupture d'un régime démocratique au Chili, et sur la nécessité, à présent, d'établir des compromis. Les participants font ainsi référence à une « spirale de la haine », à la capacité des dictatures à « se répéter » dans le sous-continent, et à la nécessité de « récupérer une tradition démocratique » dans le pays. C'est dans ce contexte que les notions

[1] Brochure consultée sur www.cep.cl, le 10 décembre 2009.
[2] Il est intéressant de noter que son premier numéro paru en 1980, avait pour thème du dossier « L'idéal démocratique et la contention du pouvoir » avec deux articles des deux des portes paroles du néolibéralisme, les économistes: Friedrich Von Hayek et Milton Friedman.
[3] Depuis sa naissance, huit personnalités ont été à sa tête, dont sept appartiennent au Parti démocrate chrétien: Edgardo Boeninger; Alfonso Santa Cruz, John Biehl; Edaurdo Dockendorff; Raul Troncoso; Eduardo Palma et Eduardo Saffirio.
[4] Son apparition est due à l'action de se membres car le CEPLAN en tant qu'organisme dépendant de la PUC disparaît. C'est A. Foxley qui devient son Président.

de *gouvernabilité*, de *consensus* et de *réconciliation* seront au cœur du processus de transition démocratique et vont surtout installer le cadre de la discussion et du « possible » pour la démocratie à venir.

La première de ces notions, la gouvernabilité, est comprise[1] comme la capacité que devront développer les élites gouvernantes à contenir le mouvement social dans une phase proche des futures élections afin de préserver une certaine paix sociale. La deuxième, le consensus, se réfère à une manière contractuelle d'administrer les affaires publiques et de gouverner selon un modèle de représentation forgé sur la base de deux blocs majoritaires. La troisième, relative au thème de la réconciliation, trouve sa source dans le discours mobilisé par l'Église catholique, qui prônait la nécessité de « réconciliation » comme si l'expérience du Chili avait été celle d'une guerre civile et non pas celle d'un régime autoritaire omniprésent.

Cette demande est reprise par le politique et, en définitive, plus ou moins acceptée par les groupes formant cette opposition démocratique, car l'Église catholique avait su travailler avec la droite, dont elle est historiquement proche sur un certain nombre de valeurs, conservatrices notamment, mais elle avait aussi appuyé les actions des partis de gauche sous le régime autoritaire, en leur permettant de s'organiser dans les paroisses et en leur prêtant leur légitimité institutionnelle pour le fonctionnement associatif (voir *infra*).

C'est en suivant ces notions, qui agiront comme de vrais principes, que la Constitution de 1980 et ses institutions (économique et militaire) ont été acceptées, en vertu de ce besoin du consensus et de la gouvernabilité du pays, et que les demandes de justice et de vérité de la part des victimes des violations des droits de l'homme sont passé au second plan pour permettre une *réconciliation nationale*[2].

Néanmoins, les lendemains de l'accord ne sont pas encourageants pour l'opposition. D'une part, le régime maintient sa position de fermeté, en arguant qu'il suivra le calendrier tracé par la Constitution de 1980, et qu'il y aura donc un plébiscite en 1988. Cette position impliquait que toute négociation préalable n'avait pas lieu d'être. D'autre part, une partie de la gauche rassemblée dans le MDP continuera à soutenir des actions terroristes, dont une des plus

[1] Cette notion aurait été forgée d'abord par la science politique étasunienne au milieu des années 1970 dans l'analyse des travaux menés par la Commission Tripartite, une fondation privée créée par David Rockefeller en 1973 intégrée par des hommes politiques et hommes d'affaires des États-Unis, Japon et Europe Occidentale. Voir: Samuel Huntington, Michel Crozier, Joji Watanuki, 1975, *The crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, cité dans Cecilia Baeza, 2008, « Los discursos públicos sobre la gobernabilidad en Chile como relatos de acción pública: un enfoque cognitivista sobre la importación de las ideas » in Maite de Cea, Paola Díaz, Géraldine Kerneur, *Chile: ¿De país modelado a país modelo? Una mirada sobre la política, lo social y la economía*. Santiago, LOM.

[2] À ce sujet, la phrase prononcée par le Président de la République, P. Aylwin, « la justice se fera dans la mesure du possible », lors de son discours au moment où était rendu public le rapport de la Commission nationale de vérité et de réconciliation, le 4 mars 1991, est exemplaire de cet état d'esprit.

spectaculaires a été l'attentat manqué contre A. Pinochet[1], tout cela dans un contexte où l'activité économique reprenait et où les manifestations se faisaient plus rares.

C'est dans ce contexte que le plébiscite, fixé pour le mois d'octobre 1988 par le régime, devient l'échéance définitive pour l'opposition, qui l'accepte comme légitime étant donné que le Tribunal constitutionnel décide que celui-ci soit soumis à la loi générale des élections. Pour veiller à son bon déroulement, selon les règles démocratiques, l'opposition décide de constituer un Comité des élections libres (CEL). Et c'est pour participer à ce plébiscite que l'opposition forme aussi la *Concertation des Partis pour le Non*, au mois de février 1988. La formation de cette *Concertation*, et le nom donné à cette coalition, révélait son entreprise : celle d'agir de concert en vue d'un accord ou d'un but commun. Ce but commun a d'abord était de remporter le plébiscite d'octobre 1988 puis d'arriver au gouvernement en 1989. Dans cette entreprise de conquête du pouvoir, la *Concertation* réussit à rassembler une large part de l'opposition qui, depuis la formation de l'AD, travaillait à l'unisson : le Parti démocrate chrétien, le Parti socialiste (uni) et le Parti radical, puis le Parti pour la démocratie (PPD)[2].
Après une très bonne campagne électorale[3], à la question posée dans le plébiscite du 5 octobre 1988 : « Plébiscite Président de la République. Augusto Pinochet Ugarte. Oui-Non », le « Non » l'emporte avec 54.7% des suffrages exprimés, le « Oui » en obtient 43.01%. Suite à ce score, le régime reconnaît sa défaite, ce qui n'était pas forcement une évidence[4], et cela donne suite à un mouvement rapide de l'opposition, demandant des réformes constitutionnelles nécessaires pou le bon déroulement des élections prévues pour l'année suivante. Ces demandes se font l'écho des revendications établies dans *l'Accord national pour une pleine démocratie* (voir encadré *supra*), en particulier celles relatives à l'élection du

[1] Attentat manqué contre A. Pinochet, le 7 septembre 1986. Pour une histoire sur la préparation et les conséquences de cet attentat, voir l'ouvrage du journaliste d'investigation, de Cristóbal Peña, 2006, *Los fusileros : crónica secreta de una guerrilla en Chile*, Santiago, Editorial Debate.
[2] Le Parti pour la démocratie (PPD), né comme un parti instrumental. Il est fondé par des militants socialistes de renom, en particulier Ricardo Lagos, le 15 décembre 1987, au vu du plébiscite de 1988. Son objectif est de rassembler le maximum de militants venus d'horizons divers, se réclamant du progressisme mais ne voulant pas intégrer le PSCh : sociaux démocrates, libéraux progressistes, de la gauche chrétienne, anciens du MAPU, anciens communistes. Malgré son caractère instrumental, son existence s'est perpétuée après la tenue du plébiscite et des premières élections démocratiques.
[3] En effet, une partie très importante, mais négligée par le régime, a été le spot qui devait passer à la télévision. De fait, le régime l'avait placé une fois par jour à 23h, donc à une heure considérée de basse écoute. Or celui-ci a été très regardé. La campagne télévisuelle du « Non » a été très supérieure à celle du « Oui ». La première était présentée majoritairement par des artistes connus du grand public, qui ont travaillé gratuitement, le tout coordonné par le journaliste Patricio Bañados. Pour une analyse sur le triomphe du non, voir : Roberto Méndez *et al*., 1988, « ¿Porqué ganó el no ? », Mesa redonda, *Estudios Públicos*, 33: 83-134.
[4] C'est au moins ce qui ressort des analyses portant sur cette période où les acteurs politiques du processus, même ceux situés à la droite de l'échiquier politique, doutaient de ce qu'allait être la stratégie du Président de la République, Augusto Pinochet, et de sa reconnaissance ou non d'une éventuelle défaite.

Congrès national, à la flexibilisation des normes qui régulent les réformes constitutionnelles, à l'arrêt des proscriptions politiques, à la dérogation de l'article 8 de la Constitution, relative à l'interdiction des partis politiques, et au renforcement de la pluralité politique.

C'est dans cette courte période entre le plébiscite et les élections présidentielles prévues pour l'année suivante qu'une intense activité politique - à droite comme dans l'opposition - a lieu au sein des *think tanks* comme des centres d'étude. Cette activité se manifeste sous la forme de rencontres ayant pour objectif d'analyser le scénario à venir et de prendre une position en formulant une stratégie pour « s'en sortir le mieux » dans cette période de transition où il y a un scénario des possibles qui s'ouvre aux acteurs.

C'est ainsi que, suite au résultat du plébiscite, les réunions proliférèrent entre les membres des deux camps. Une des premières réunions a lieu au CEP. Celle-ci est convoquée par le directeur du centre, Eliodoro Matte Larraín, homme d'affaires connu, et rassemble une quarantaine de personnes proches de la droite (entrepreneurs, hommes politiques, intellectuels liés au CEP) pour évaluer les scénarios politiques probables dans la nouvelle configuration politique. Les exposés autour desquels s'instaure un débat sont réalisés par Enrique Barros, docteur en droit, qui allait être par la suite membre de la commission chargée des réformes de la Constitution, et Oscar Godoy, docteur en philosophie et enseignant en théorie politique à l'Université catholique de Santiago du Chili, tous deux liés au CEP. Dans leurs exposés, ils analysaient les scénarios politiques et leurs positions constitutionnelles face au processus de transition démocratique pour que celle-ci puisse être effectivement *contractuelle* (Godoy 1999 : 94).

Parallèlement, d'autres centres d'études à vocation de *think tanks* travaillent en relation avec les sensibilités politiques de l'opposition. Du côté socialiste, nous pouvons mentionner le Centre d'études économiques et sociales VECTOR, fondé par le Parti socialiste[1] dans les années 1980. Ce centre publie des ouvrages favorables aux thèmes et aux projets plaidant pour un Chili démocratique, dont un des sujets est le développement local. Composé de chercheurs liés à la CEPAL et aux idées « progressistes »[2], ce centre existe jusqu'au retour de la démocratie.

[1] Ce parti était aussi à l'origine de la création d'ONG comme SUR et Cordillera.

[2] Nous pouvons mentionner parmi ceux qui ont publié dans le Centre, Enzo Faletto, également chercheur à la CEPAL et à la FLACSO, co-auteur de la théorie de la dépendance et du développement en Amérique latine avec F.-H.Cardoso et Manuel Castells, et Jordi Borja, qui ont travaillé le thème de l'urbanisation, dont nous pouvons souligner le travail : 1988, « Urbanización y Crisis Urbana en América Latina », *Ciudad de la Democracia*, Santiago: Centro de Estudios Económicos y Sociales VECTOR/ Documentos, p. 9-30.

C'est au sein du VECTOR que les militants socialistes[1] mèneront une discussion autour de la transition démocratique : « fin de la dictature et préparation programmatique pour assumer un nouveau gouvernement ».

Du côté démocrate chrétien, le CED, lié étroitement au parti, était devenu le siège de réunions afin de préparer les thématiques qui allaient être contenues dans un futur programme gouvernemental. C'est dans ses premières « réunions programmatiques », coordonnées par E. Boeninger, que des membres de la communauté réformatrice, qui avaient continué à travailler les thèmes relatifs à la régionalisation du pays, assistent et essaient de « faire passer leurs thèmes » auprès des participants. Comme l'explique L. Lira, « il y avait des *habitués*[2] dans les groupes, comme Sergio [Boisier] et Foxley, et d'autres comme moi qui essayaient d'intervenir »[3]. Il fallait tenter de « se faire remarquer » pour ensuite « gagner des points » et continuer à être invité, cette fois, pour faire des interventions plus formelles. C'est de cette manière que L. Lira, militant du PDC (voir encadré s*upra*), est invité par la suite à faire de la formation auprès des militants de son parti. Cependant, au moment de s'y rendre, accompagné d'un autre militant DC, la formation en « Développement territorial » qu'il devait assurer consistait à de l'affichage pour le Parti. Cette anecdote montre que le travail effectué par la communauté réformatrice, de diffusion des thématiques régionales et territoriales auprès des partis politiques durant la première moitié des années 1980, n'avait pas encore donné les résultats espérés. Toutefois, ces espaces deviendront de plus en plus centraux dans ce contexte d'ouverture d'un espace public se configurant en diffuseur des idées, ce qui facilitera leur acceptation future dont celle relative à la thématique décentralisatrice.

3) L'inclusion de la thématique décentralisatrice dans le programme du gouvernement

Simultanément à cette activité au sein des centres de pensée, les partis politiques formulent aussi des propositions pour la période à venir, notamment autour des réformes souhaitables de la Constitution pour rendre possible une ouverture démocratique. C'est le cas des partis de droite : le Parti Rénovation nationale (RN), dont la position a été rendue publique le 30 novembre 1988, et l'Union démocrate indépendante (UDI)[4] le 12 janvier 1989. C'est le cas aussi des partis du centre et de la gauche chilienne, dont les partis Démocrate chrétien et Socialiste principalement, pour ensuite aboutir à une position commune au nom de

[1] Parmi eux : Gonzalo Martner et Ricardo Núñez (postérieurement Sénateur pour la III^{e}région) qui viendront faire partie de la communauté réformatrice (entretien avec Ricardo Núñez, 30 octobre 2006, Santiago du Chili).
[2] C'est lui qui emploie le terme en français.
[3] Entretien avec Luis Lira (entr. cit.).
[4] Le premier, libéral et héritier des « Chicago boys », est proche d'une droite modérée tandis que le deuxième, l'UDI, est un parti légataire du grémialisme, proche de l'extrême droite.

la *Concertation.* Leur position a été discutée avec RN au sein d'une Commission technique qui a présenté par la suite une proposition au régime. Parmi les principales revendications, cette proposition contenait *grosso modo* des réformes relatives aux garanties du pluralisme politique et aux libertés publiques ainsi qu'aux conditions d'adoption des réformes constitutionnelles et des lois organiques constitutionnelles.
La négociation a été menée par P. Aylwin, comme représentant de la Concertation, et par S. Onofre Jarpa, comme représentant de RN. Carlos Caceres, Premier ministre à l'époque, représentait le régime. Cette négociation a permis l'établissement d'un projet sur la base de 54 articles réformant la Constitution. Ce projet a été retenu par le régime, qui l'a présenté publiquement le 14 juin 1989 comme « le consensus obtenu ». Ceci montre que le régime et son Président avaient dû adopter aussi le consensus comme une catégorie pour l'action. Le 15 juin, le régime convoquait à un plébiscite, autour des réformes constitutionnelles, qui s'est déroulé le 30 juin 1989. Le paquet de réformes a obtenu une approbation à 85.7% et un refus à 8.2%. La population approuvait donc ainsi cette voie consensuelle.

Ces réformes constitutionnelles permettent le déroulement, sur la base d'un pluralisme politique, des élections, présidentielle et législatives, prévues pour le 14 décembre 1989. À présent, c'est la désignation des candidats qui occupe les esprits. Dans ce contexte, il a fallu désigner un candidat pour la *Concertation*. Cette désignation parmi les pré-candidats, sorte de primaire sans l'être puisque sans votation mais nommée comme telle par les propres militants, a été vécue d'une manière particulièrement intense au sein du PDC qui, comme nous l'avons vu, avait conduit la négociation depuis 1983 et avait donc le plus de chances d'imposer son candidat au sein de la coalition. Parmi les trois pré-candidats « déclarés » et les deux pré-candidats « officieux »[1], c'est P. Aylwin, provenant du courant dit des *guatones* (gros), qui va devenir le candidat officiel du PDC, avec son slogan « Tranquillité, sécurité et confiance pour le pays : Aylwin Président ». Ce slogan représentait d'une manière très juste, non seulement une tendance conservatrice, qui caractérisait son courant[2], mais aussi la position défendue par le candidat pendant tout le processus de négociations avec le régime, celle d'une voie consensuelle pour le processus de transition démocratique, et où le principe de gouvernabilité est associé directement à l'idée d'accord au point de dénier toute possibilité de confrontation. Il existait une crainte que celle-ci puisse devenir violence symbolique, pour ensuite se

[1] Étaient candidats déclarés : Gabriel Valdés, Eduardo Frei et Patricio Aylwin ; candidats officieux : Sergio Molina et Andrés Zaldivar.
[2]Ce courant était traditionnellement associé à la « droite » du parti, l'autre tendance était celle nommée *chascona*, littéralement chevelue, c'est-à-dire la « gauche » du parti.

transformer en violence physique, violence qui avait caractérisé les derniers mois de l'UP et la gouvernance du régime. C'est cet esprit de non confrontation qui caractérise aussi le processus de désignation du candidat du PDC où, selon l'analyse qu'en fait Alfredo Joignant (1989), une logique de « désintéressement » et même de « sacrifice » s'est mise en place, comprise comme :

> une stratégie de condescendance exemplaire par laquelle des agents occupant une positions supérieure dans la hiérarchie du PDC s'assurent les profils de reconnaissance liés à l'occupation effective de ses positions par la simple négation symbolique des possibilités inscrites dans l'occupation même des ses positions, l'invocation du sacrifice et du désintéressement - dimensions constitutives de l' « humilité » en politique - à l'égard des positions élevées illustre la nécessité de l'occultation ostentatoire et intéressé de la prétention (Joignant 1989 : 369)

En ce qui concernait les autres partis de la Concertation, devenue pour l'élection *la Concertation des partis pour la démocratie*, le PSCh n'avait pas présenté de candidat et, même si le PR et le PPD avaient annoncé leurs propres pré-candidats, c'est finalement P. Aylwin qui s'est imposé presque naturellement, étant donné son parcours, notamment au sein de l'opposition, puis son activité en tant que directeur de la campagne du « Non » pendant le plébiscite, mais aussi dans ce contexte de vouloir privilégier les décisions par consensus. Cette manière de fonctionnement a fait que les autres pré-candidats déclarés du parti n'aient pas effectué une campagne ni confrontationnelle ni totalement assumée.

Suite à la désignation du candidat unique pour la *Concertation*, un programme de gouvernement a dû être arrêté, après les réunions et débats qui l'avaient précédée, au sein des centres d'études et des *think tanks* notamment. Ce programme, un document de 39 pages (contre 16 pour le candidat de la droite, Hernán Büchi, réunie dans l'alliance « Démocratie et Progrès ») contenait une liste de réformes constitutionnelles, que la coalition allait mettre en place si elle remportait l'élection, dont la première était celle relative à l'élection démocratique du Congrès national selon ce qui avait été le système traditionnel chilien : listes de représentation à la proportionnelle[1]. Il mettait également en avant la nécessité d'établir un contrôle civil sur les militaires, la nécessaire modernisation de l'État, le renforcement du rôle du Congrès national et aussi des arguments en faveur de l'élection directe des maires, des mesures autour de la décentralisation administrative. En fait, dans son programme,

[1] Cette promesse ne sera pas tenue.

la *Concertation* consacre son chapitre VII à la « Démocratisation et la Décentralisation »[1] du pays. Il y est dit :

> « Le prochain gouvernement assume comme devoir fondamental la démocratisation du pays, ce qui suppose un effort permanent et systématique en faveur d'une décentralisation efficiente et d'une participation active de la population, avec un déploiement des ressources régionales et locales »[2].

Les thèmes de la démocratisation du pays et de la décentralisation sont ainsi inextricablement liés. Mais de quelle décentralisation s'agit-il ? Selon ce programme, la décentralisation à laquelle la *Concertation* aspire est la suivante :

> Il faudra doter l'administration de l'État *d'autorités régionales* et communales issues de *l'autonomie institutionnelle, financière et technique*, nécessaires pour décider sur les programmes et projets et pour affronter les problèmes économiques, sociaux et culturels dans ses territoires respectifs et participer dans la gestion locale du développement national[3].

Nous voyons que, d'après cette définition, qui est aussi une déclaration d'intention, les composantes relatives à l'autorité politique, à l'autonomie financière et au transfert de responsabilité (autonomie technique) sont évoquées. Ceci s'ajuste à la définition acceptée sur ce qu'on entend par décentralisation[4].

Comment était-il prévu qu'elle soit appliquée ? Il est intéressant de noter qu'à la suite de cette définition, il est établi dans le programme que : « la décentralisation et la démocratisation de l'appareil d'État seront réalisées après l'installation du gouvernement démocratique et d'une façon graduelle ». L'idée était d'établir des instruments afin de faciliter le développement local et régional, en se focalisant sur l'accès aux ressources, la consolidation des autonomies, le renforcement institutionnel et le changement du dispositif institutionnel actuel en matière de participation sociale. Dans ce sens, il est proposé de créer un gouvernement régional et un gouvernement communal.

Le gouvernement régional devait avoir vocation à être composé par l'Intendant, désigné par le Président de la République, et par un Conseil régional. On garde, dans le programme, la majeure partie du dispositif institutionnel hérité. Le Conseil régional de développement (COREDE) devient un Conseil régional, mais garde plus ou moins les mêmes fonctions à savoir un caractère principalement consultatif, avec une représentation élargie aux maires et aux parlementaires de la région en plus des représentants du secteur patronal, syndical,

[1] Ce qui rappelle le projet développé par le *Groupe des 24*, présenté sous la forme d'une brochure informative dans laquelle le chapitre 5, intitulé « Démocratie et décentralisation », proposait un projet alternatif à la régionalisation mise en place jusque là.
[2] Concertación de Partidos por la Democracia, 1989, Programa de Gobierno 1989-1990, p. 8.
[3] *Ibid*.
[4] Voir la deuxième partie de cette thèse.

professionnel et social - nous verrons que sa nature sera modifiée encore lors du projet de loi en 1993. Il faut souligner aussi que l'une des fonctions immédiates assignées à ce conseil régional est celle relative à « l'élaboration et la mise en place d'un programme socio-économique d'émergence », destiné à déterminer des actions urgentes et spécifiques en matière d'emploi, de satisfaction des besoins essentiels de la population et d'activité productive régionale. Il s'agit ainsi de lui donner un rôle dans le développement économique régional.

Au niveau communal, il est prévu de renouer avec le dispositif institutionnel en vigueur avant le coup d'État, à savoir des municipalités avec des maires élus, gouvernant et administrant la commune avec un conseil municipal composé par des *regidores* (*conseillers*) élus au suffrage direct et à la proportionnelle. Le Conseil de développement communal est maintenu mais avec une autre composition : autour des conseils de quartier et d'autres organisations sociales, il devait avoir un caractère consultatif du gouvernement communal. Par ailleurs, ce conseil devait posséder des pouvoirs spécifiques en ce qui concernait le programme de développement communal et d'aménagement urbain.

Pour ce qui était du système général de décentralisation du pays, il est souhaité que ce processus soit graduel, de manière à décentraliser d'abord les services nationaux de l'administration d'État, pour ensuite décentraliser d'autres services selon les besoins.

Par ailleurs, deux modifications sont envisagées. La première concerne une modification du calcul du FNDR, notamment relative à son augmentation, afin de le rendre compatible avec l'activation de programmes significatifs de développement régional et local. La deuxième est en rapport avec un perfectionnement de la loi des conseils de quartier et des organisations communautaires relative à leur démocratisation et à l'accroissement de leurs fonctions et ressources.

Comment le thème de la décentralisation a-t-il été intégré au programme du gouvernement ?

Nous verrons que c'est la communauté réformatrice, qui œuvre depuis le début des années 1970 et s'est consolidée durant la décennie 1980, qui est à l'origine de cette inclusion.

4) Le rôle de la communauté réformatrice dans l'inclusion de la décentralisation au programme gouvernemental

Au moment où la *Concertation des partis pour le Non* gagne le plébiscite de 1988, une véritable machinerie politique se met en place. Celle-ci comportait deux formes d'action : l'une centrée sur les négociations politiques avec le gouvernement autoritaire concernant les

réformes constitutionnelles nécessaires à un déroulement démocratique des élections prévues pour l'année suivante, l'autre sur la constitution d'un programme commun. Ce dernier processus a été mené, d'abord de manière autonome, à l'intérieur de chaque formation politique[1]. Au sein de la Démocratie chrétienne, une commission travaillant sur la décentralisation s'est formée. Cette commission fonctionnait dans le bureau de Sergio Molina, qui deviendra sous le gouvernement de transition démocratique ministre à la Planification et à la Coopération (voir *infra*). Au sein de cette commission interne à la Démocratie chrétienne, S. Boisier et I. Balbontín, qui avaient une expérience de travail conjoint au sein du *Groupe des 24* (tout comme S. Molina), dirigeaient les travaux. Ensuite, ce processus programmatique devient un processus ouvert à toute la *Concertation* ; il est dirigé par E. Boeninger. Une fois celui-ci entamé, il a été nommé de « confection programmatique » et le travail a été divisé selon les chapitres du programme, chacun équivalent à une thématique.

La direction de l'équipe travaillant sur la « décentralisation et démocratisation » du pays est revenue à S. Galilea. Ce travail lui est revenu presque de droit, du fait de son engagement sur cette thématique et sa responsabilité en tant que Président de l'ASOCHIPLAN, mais aussi parce qu'il était un militant actif. De fait, sa trajectoire politique a été pléthorique ; il est passé par la DC, le MAPU puis, dès 1990, il intègre le PPD. Mais surtout il a « choisi » (parmi ceux qui ont eu le choix) de rester au Chili pendant toute la dictature militaire afin de participer à l'opposition au régime. Cette commission conduite par S. Galilea se réunissait au CIDU, où il était enseignant, les samedis matin.

C'est dans un hôtel, *el Acacias de Vitacura*, qu'E. Boeninger a formé les commissions thématiques et qu'il a nommé S. Galilea à la tête de cette commission. Cette nomination a provoqué une première tension importante avec un autre membre de la communauté réformatrice, S. Boisier. Ce dernier était un des spécialistes les plus reconnus en matière de développement régional, ayant conduit la commission sur la régionalisation et la décentralisation, qui travaillait la question depuis les réunions du *Groupe des 24*, et militant de longue date dans le PDC. Il a mal vécu le fait que quelqu'un d'autre, même ami, soit nommé à un poste qui, à ses yeux, lui revenait presque naturellement. Néanmoins, il trouvera par la suite, au sein de cette commission, une manière de se distinguer en adoptant la défense d'une politique avant tout régionaliste (voir *infra*).

[1] En ce qui concerne le PSCh, l'équipe qui travaillait sur la rénovation du parti, et dont l'un des leaders était J. Arrate, avait commencé dès l'exil, puis dans les centres d'études liés au parti, un travail de préparation programmatique.

Au sein de la commission, S. Galilea, avec d'autres membres de la communauté réformatrice, prend position pour adopter définitivement la décentralisation comme catégorie d'action publique.

> « J'étais d'avis qu'on ne pouvait plus continuer à parler de régionalisation parce qu'il s'agissait d'un concept purement territorial et parce qu'on devait comprendre que la décentralisation était […] autant régionale que municipale[1]. »

C'est dans cette perspective, qui comprend la décentralisation comme un transfert autant vers les régions que vers les municipalités, qu'ont été formés les équipes de travail. Il semblerait que c'est à ce moment, où il fallait établir une définition plus rigoureuse de ce qu'on comprenait comme la décentralisation du pays, qu'une première divergence importante apparaît entre les membres de la communauté réformatrice, d'autres surgiront postérieurement. En effet, la commission se divise en deux équipes de travail : l'une sur la régionalisation, l'autre sur la municipalisation. Cette division révèle non seulement deux composantes de la décentralisation en tant que politique publique mais aussi deux domaines de spécialisation des membres de la communauté réformatrice et deux visions politiques sur le processus.

En ce qui concerne leur domaine de spécialisation, une partie des membres travaillait davantage sur les thèmes régionaux. C'est le cas en particulier des membres de la communauté qui sont à l'ILPES. D'autres membres, qui avaient eu une expérience hors l'ILPES, étaient plus ouverts au terrain municipal, apportant ainsi leur regard sur un terrain investi par le régime et délaissé par la science régionale. Cet « héritage » autoritaire était en effet double, autant régional que municipal, à la différence que, pour le premier, une partie des membres de la communauté réformatrice se sentait les légataires car ils avaient participé à sa formulation, tandis que le deuxième leur était étranger, car ni la science régionale, dans laquelle ils avaient baigné, ni ODEPLAN dont une grand partie était issue, ne s'étaient intéressés à cette échelle municipale, du moins selon un point de vue scientifique ; ils la considéraient davantage comme un lieu de participation communautaire.

Par ailleurs, cette prise de position plus « régionaliste » ou « municipaliste » s'explique aussi par des visions de stratégie politique quelque peu différentes. Ceux qui vont défendre la pertinence et même l'urgence de travailler une politique municipale, tout en acceptant une partie de l'héritage laissé par le régime autoritaire, vont affirmer la nécessité de démocratiser cet espace et de se l'approprier, tout en conservant sa nature (voir *infra*). Il s'agit, pour ceux

[1] Entretien avec S. Galilea (entr. cit.).

qui se trouvent dans cette position, des acteurs davantage en lien avec la sphère politique, donc conscients des enjeux stratégiques, notamment électoraux, et de la possibilité réelle qu'après un premier gouvernement de transition de la *Concertation*, dans l'éventualité d'y arriver, la droite reprenne le pouvoir. Ils se sont fait ainsi l'écho d'une demande politique, émanée des hommes politiques, qui voulaient retrouver *leur* place autant dans l'administration d'État que dans l'administration locale. Nous nous souvenons qu'avant le coup d'État les maires des grandes villes étaient élus tout comme les *regidores*, et que la Démocratie chrétienne comme le Parti socialiste avaient obtenu de très bons scores, se plaçant parmi les deux premières majorités nationales.

Pour leur part, les « régionalistes» se positionnent, eux, dans une perspective d'héritage, non seulement de ce qu'ils avaient pu produire au sein d'ODEPLAN (avant et pendant le régime autoritaire) mais également de leurs recherches dans le champ de la science régionale. Ils sont aussi moins impliqués par ce type de négociations politiques soit par désaffection soit parce qu'ils n'y avaient pas accès. Le témoignage de L. Lira à ce sujet est révélateur.

> « Qu'est-ce qu'on faisait dans les municipalités ? Nous pensions qu'on y torturait des gens. Nous n'avions aucune d'idée de ce qu'on avait fait »[1].

Ces deux perspectives donnent donc lieu à deux équipes travaillant au sein de la même commission. Cette « opposition » est personnalisée par deux des « anciens » de la communauté réformatrice : S. Boisier pour les « régionalistes » et S. Galilea pour les « municipalistes».

Tableau 12. Les équipes

« municipalistes »	**« régionalistes »**
Sergio Galilea	Sergio Boisier
Edgardo Boeninger	Esteban Soms
Patricio Aylwin	Juan Cavada
Carlos Montes (voir encadré)	Luis Lira
Enrique Krauss	José Antonio Abalos
	Humberto Nogueira
	Esteban Marinovic
	Ricardo Nuñez (voir encadré)

Source : Composition personnelle

Dans le tableau 12, nous avons voulu formaliser ces deux tendances même si les divergences ne sont pas aussi nettes. En effet, des acteurs comme L. Lira et J.-A. Abalos se trouvent un peu « entre les deux », surtout dans leur évolution postérieure, et même ceux qui vont prendre position à ce moment là, sur l'une ou l'autre tendance, comprennent à la longue que les deux sont nécessaires au processus de décentralisation. Mais nous sommes à un moment où la

[1] Entretien avec L. Lira (entr. cit.).

décentralisation n'était pas perçue comme une « nécessité », ce qui à notre avis a contraint un certain nombre de membres de la communauté réformatrice à prendre position pour l'une ou l'autre voie, afin de ne pas voir le processus de décentralisation estompé quitte à que celui-ci soit incomplet.

Dans ce sens, et au moment de la discussion du programme de la *Concertation*, les problèmes sont quelque part ailleurs : 20% de la population vit en-dessous du seuil de pauvreté et presque la moitié de la population est considérée pauvre. L'inflation atteint 21.5% et le chômage 8.1%, selon les chiffres officiels. Cette priorité des problèmes économiques et sociaux vis-à-vis du domaine institutionnel[1] est défendue ardemment par un ancien membre de la communauté réformatrice mais qui s'était progressivement éloigné de celle-ci, en particulier depuis ses fonctions au CIEPLAN, A. Foxley. Celui-ci s'empare de la direction de la commission économique et prend position pour fixer un « ordre » dans les dépenses publiques. Cet « ordre » deviendra un véritable cheval de bataille, *ad hoc* avec ce qui sera sa fonction, ministre des Finances (*voir infra*).

Dans ce scénario où la décentralisation n'est pas perçue comme une priorité, où les uns ont penché pour une réforme municipale en voyant les gains politiques directs d'une telle réforme, les autres pour une politique régionale en accord avec leur projet défendu depuis les années 1960, les résultats ont été maigres car les négociations sont difficiles. C'est à ce niveau qu'un premier ajustement (Hall 1993a) se produit. En effet, il va falloir obtenir un premier accord entre la communauté réformatrice, elle-même pas tout à fait unanime sur une position unique, et leurs partenaires politiques sur la place qui, dans le projet politique de la Concertation, devait être accordée à une politique dite de décentralisation. À présent, les municipalités avaient du pouvoir ; il fallait donc apporter un projet pour celles-ci. Néanmoins, et en même temps, l'équipe de régionalistes, en particulier S. Boisier, éprouvait un certain mépris pour le terrain municipal, le considérant moins noble que le régional. C'est dans ce contexte de discussion, où les acteurs ont peiné à s'accorder, que le résultat s'est réduit à un chapitre de moins d'une page, qui intègre tout de même les deux volets, municipal et régional. Ils sont par ailleurs incorporés pratiquement dans la même proportion, tant dans la manière de les présenter et de donner leur contenu qu'en ce qui concerne leur place dans l'espace physique du texte.

[1] Cette situation est rapidement comprise par les membres de la communauté réformatrice qui faisaient partie des commissions programmatiques et à ce titre savaient que les matières considérées comme urgentes, même en matière de politiques publiques, se plaçaient ailleurs : Forces armées, Droits de l'homme, réinsertion du pays dans la communauté internationale.

Avec ce programme et après une mauvaise campagne électorale de la droite et une importante mobilisation de l'opposition (Angell 2005), le candidat démocrate chrétien pour la *Concertation des partis pour la démocratie*, P. Aylwin, gagne les élections au premier tour, obtenant 55.18% des suffrages exprimés, contre 29.39% à Hernan Büchi (droite rassemblée en « Démocratie et Progrès ») et 15.43% à Francisco-Javier Errázuriz (centre-droite indépendante)[1].

La communauté réformatrice a donc eu un rôle important dans l'inclusion des thèmes relatifs à la décentralisation du pays en mobilisant autant ses ressources cognitives que politiques. Ceci montre que ces communautés de savoir ne sont pas isolées, comme le laissent entendre un certain nombre d'analyses (Stone 1992), mais qu'au contraire elles nouent des liens soutenus, notamment avec le politique.

Il sera question à présent d'analyser « le poids du passé » dans la portée que pourra avoir une politique de décentralisation au Chili. Nous verrons que ce « sentier de dépendance » empêchera des transformations profondes. Toutefois, cette impossibilité s'explique aussi par une certaine résistance des autorités politiques porteuses d'une culture centraliste de l'activité politique.

5) La constitution du gouvernement : l'entrée de la communauté réformatrice dans l'appareil d'État

Suite au triomphe de la *Concertation*, le 14 décembre 1989, un processus de « distribution » des postes démarre au sein de la coalition. Cette distribution, qui est peut être la forme par excellence de rétribution matérielle en politique et destinée à tous ceux qui se sont investis dans une opposition dite « démocratique »[2], donne naissance à une intense négociation politique. Pendant les trois mois qui ont précédé le changement de gouvernement, il a fallu arbitrer les souhaits des uns et des autres, selon des « quotas » partisans, en essayant de les conjuguer avec leurs compétences et expériences respectives.

[1] La gauche, composée par le PCCh, une fraction des socialistes et divers gauche, ne présente pas de candidat, considérant l'élection comme illégitime car sous une démocratie contractuelle.

[2] À la différence de celle « par la violence » soutenue par des partis de gauche comme le PCCh et une aile du PSCh.

Composition du premier gouvernement de transition

Ministres	Ministères
Enrique Krauss (PDC)	Ministre de l'Intérieur
Edgardo Boeninger (PDC)	Ministre Secrétaire Général de la Présidence
Enrique Correa (PS)	Ministre Secrétaire Général du Gouvernement
Alejandro Foxley (PDC)	Ministre des Finances
Francisco Cumplido (PDC)	Ministre de la Justice
Sergio Molina (PDC)	Ministre de MIDEPLAN
Juan Hamilton (PDC)	Ministre de l'Entreprise minière
Ricardo Lagos (PS –PPD)	Ministre de l'Éducation
Jorge Jiménez (PDC)	Ministre de la Santé
Carlos Ominami (PS)	Ministre de l'Économie, des Travaux publics et de l'Industrie
Enrique Silva Cimma (PR)	Ministre des Affaires étrangères
Patricio Rojas (PDC)	Ministre de la Défense
Germán Correa (PS)	Ministre des Transports et des télécommunications
René Cortázar (PDC)	Ministre du Travail
Alberto Etchegaray (PDC)	Ministre du Logement et de l'Urbanisme
Juan Figueroa (PR)	Ministre de l'Agriculture

La composition du nouveau gouvernement a donc répondu davantage à des considérations politiques, comme le montre la désignation de Gonzalo Martner Fanta au poste de Sous-secrétaire au Développement régional et administratif (SUBDERE).

Gonzalo Martner Fanta est fils de Gonzalo Martner García, ministre Directeur de la Planification à ODEPLAN entre 1970 et 1973 et exilé à Caracas. De cet exil, G. Martner Fanta part en France pour réaliser ses études universitaires. En 1978, il fait des études de Sciences économiques à l'Université de Paris I, où il obtient un diplôme de Maîtrise en Développement économique. En 1983, il obtient son doctorat en sciences économiques à l'Université de Paris X. À cette époque, il est également chercheur du CID, Centre international pour le développement, dont le siège est à Paris.
En 1985, il retourne au Chili, où il publie *Democracia y Orden Económico (Démocratie et ordre économique)*, puis en 1988, *El hambre en Chile (la faim au Chili)*.
Il travaille au Centre d'études économiques et sociales VECTOR. Dans la même période, il intègre le Groupe des Recherches agraires (GIA), ONG qui travaille sur le développement rural.
Il est, aussi, conseiller pour le Centre d'Études pour le Développement (CED) et le CEPAL-FAO. Il est l'un des dirigeants politiques de la campagne du « Non » et participe également de manière active au programme du gouvernement de la *Concertation* en tant que dirigeant socialiste et du PPD.
Il est Sous-secrétaire au Développement régional et administratif pendant tout le gouvernement Aylwin, puis il assume d'autres responsabilités ministérielles et prend un poste d'enseignant-chercheur à l'Université de Santiago du Chili.
En 2003, il est élu Président du Parti socialiste chilien.
Actuellement, il est ambassadeur du Chili en Espagne.

La SUBDERE avait été créée en 1985. Au départ, il ne s'agissait pas d'une institution mais juste d'un poste, celui de sous-secrétaire au Développement régional et administratif. Progressivement, quelques divisions de la CONARA ont déménagé vers cet organisme afin de donner une structure à celui-ci, censé remplacer la CONARA et se substituer aussi à ODEPLAN, à une époque où le régime commence à anticiper le référendum. Cherchant à faire « peau neuve », tout en asseyant son héritage dans la durée, le régime dissout la CONARA et nomme comme sous-secrétaire le Brigadier Général Patricio Serré, un homme proche d'A. Pinochet. Cependant, dans un premier temps la SUBDERE, qui dépend du ministère de l'Intérieur, n'a pas d'immeuble ; les divisions se trouvaient dispersées dans d'autres services. À cette époque, presque personne n'est au courant de son existence, comme le raconte l'un des membres de la communauté réformatrice.

> « J'ai su que la SUBDERE existait car un ancien étudiant de l'université (la Faculté de Géographie de l'Université du Chili) m'a raconté qu'il avait vu qu'on déménageait des meubles et qu'un groupe de l'ancien ODEPLAN s'était transformé en sous-secrétariat[1]. »

Au moment d'endosser leur rôle dans le nouveau gouvernement, la *Concertation* prend ses fonctions avec des institutions laissées par le régime donc avec la SUBDERE. À la surprise des personnes qui avaient travaillé à la commission de décentralisation lors de la discussion du programme gouvernemental, c'est G. Martner qui est désigné à ce poste.

G. Martner est un économiste qui s'était spécialisé dans les thèmes relatifs à l'économie de l'alimentation. Mais il était surtout très impliqué dans le processus de transition démocratique. Il était Secrétaire général du programme du PSCh que conduisait J. Arrate, faisant partie du groupe qui a plaidé pour la rénovation du parti, avant l'union de celui-ci, puis il avait fait partie de l'équipe de campagne du « Non » et avait été responsable du processus de contrôle démocratique du plébiscite de 1988.

Travaillant dans le programme économique du candidat P. Aylwin, il eut des divergences importantes avec A. Foxley, qui se profilait déjà comme ministre des Finances. C'est pour cette raison, et vu que le moment n'était pas « propice pour générer des situations de conflit »[2], qu'il part travailler dans la commission politique.

> « Là, je me suis rendu compte, je te parle de la phase finale du processus en 1989, que le régime avait créé en 1985 un sous-secrétariat de développement régional et administratif qui avait rassemblé le thème de la modernisation de la gestion publique qui était auparavant la mission de la CONARA »[3].

---

[1] Entretien avec Luis Lira le 31 octobre 2005, Santiago du Chili. La création de cette nouvelle structure aurait permis aussi de transférer un certain nombre des fonds du régime.
[2] Entretien avec Gonzalo Martner (entr. cit.).
[3] *Ibid*.

Dans ce contexte G. Martner prend contact avec Carlos Montes pour qu'il assume la direction de cet organisme.

> **Carlos Montes** est économiste diplômé à l'Université catholique de Santiago du Chili. Suite au coup d'État, il part en exil au Mexique, pays où il réside entre 1981 et 1985. Dans ce pays, il assume la direction du Centre d'études régionales de l'Université Autonome de Puebla. À son retour au Chili, il est désigné directeur du Centre d'études municipales Cordillera, une ONG liée au Parti socialiste chilien. En 1988, il dirige la campagne du « Non » pour la Région métropolitaine.
> En 1969, il est l'un des fondateurs du MAPU. Il est militant socialiste depuis 1989.
> Élu député en 1989, il participe activement à la Commission de Gouvernement intérieur et de Régionalisation.

Mais C. Montes décline l'invitation en arguant de son désir d'être candidat à la législature. G. Martner appelle C. Montes car « il était, dans le monde politique auquel j'appartenais, celui qui avait le plus travaillé sur les thèmes relatifs au municipalisme et à la décentralisation »[1]. Selon le témoignage de G. Martner, dans l'équipe politique qui travaillait la transition démocratique, il n'y avait pas beaucoup de gens qui s'intéressaient aux thèmes en rapport avec un processus de démocratisation immédiat et dont la municipalité était le terrain de proximité par prédilection. Dans ce contexte de distribution des postes, sa désignation en tant que ministre Secrétaire à la Présidence de la République n'ayant pas été possible en raison des quotas politiques - c'est finalement un démocrate chrétien et proche du président élu, E. Boeninger, qui aura le poste - il est désigné Sous-secrétaire au développement régional et administratif et ceci en dépit du travail de S. Galilea, qui avait dirigé la commission sur la décentralisation et la démocratisation. Cette nomination de G. Martner a surpris les membres de la communauté réformatrice, qui s'attendaient à ce que l'un des leurs, un expert et en plus militant, S. Galilea dans le cas précis, soit promu à ce poste.

Par rapport à S. Galilea, G. Martner possédait un capital social plus important et c'est ce capital là qui a tranché en sa faveur. Il ne fait pas seulement partie de la « famille socialiste » par l'héritage de son père qui, nous nous en souvenons, a été l'un des économistes ayant participé à l'écriture du programme de Salvador Allende depuis sa candidature en 1958, puis est devenu ministre Directeur d'ODEPLAN en 1970, mais aussi par son investissement personnel, travaillant dès son retour au pays dans des centres d'études liés au parti ainsi que dans l'appareil politique de celui-ci.

Le moment venu de la distribution des postes, les deux hommes faisant partie, selon les mots de G. Martner, « du même monde » à savoir le monde socialiste et donc partageant une même représentation des réformes à entreprendre, c'est le capital social qui va l'emporter sur les

[1] *Ibid.*

compétences précises requises pour le poste. Ceci démontre aussi le retour du système des partis et de ses arrangements dans la distribution des postes au sein de l'appareil de l'État. C'est un premier signe d'une reprise de l'activité politique chilienne, telle qu'elle avait été menée jadis, à savoir sur la base de faveurs et de rétributions sous la forme de postes dans l'administration publique. Cette reprise trouve son explication dans les acteurs qui vont conduire ce processus, la plupart ayant une longue expérience politique.

Néanmoins, et suite à sa nomination, G. Martner sait qu'il ne peut mener une réforme constitutionnelle, qui mettrait en place une politique de décentralisation, sans le soutien, entendu comme un savoir mais aussi comme un réseau institutionnel, des spécialistes, spécialistes qu'il avait côtoyés dans leur travail programmatique. Il appelle ainsi S. Galilea, L. Lira, J.-A. Abalos, S. Boisier et H. Nogueira à entrer dans l'équipe qui aura pour mission l'élaboration d'une nouvelle Loi organique constitutionnelle (LOC) relative au gouvernement et à l'administration régionale et municipale. Chacun des membres de la communauté réformatrice agira depuis trois lieux distincts mais voués à travailler en collaboration car liés étroitement avec le projet de loi.

G. Martner nomme S. Galilea à la direction de la division de développement régional à la SUBDERE, qui forme son équipe de travail avec L. Lira et J.-A. Abalos, chacun d'eux en tant que responsable d'un département ou de deux pour ce qui concerne J.-A. Abalos. En effet, celui-ci était le chef du département de régionalisation et du département à la coopération internationale, tandis que L. Lira était responsable du département d'investissement régional.

S. Boisier et H. Nogueira vont être associés, en tant qu'experts, à la défense du projet de loi, par le biais de l'élaboration des rapports d'expertise, lors des débats parlementaires au sein du Congrès national.

J. Cavada et E. Soms, pour leur part, ont été invités par S. Molina[1] à intégrer le département de planification régionale du nouveau ministère créé, le ministère à la Planification et à la Coopération (MIDEPLAN).

La création du MIDEPLAN constituera toutefois le motif d'une deuxième tension au sein de la communauté réformatrice.

La création d'un ministère à la Planification nationale était une revendication de longue date de la part des membres de la communauté réformatrice qui avaient travaillé à ODEPLAN. Cela signifiait donner un rang de ministère au bureau qui avait une existence quelque peu

[1] Militant démocrate chrétien qui avait participé des débats du *Groupe des 24* et qui devient un 1990 ministre à la Planification et à la Coopération.

précaire, du fait de sa dépendance de la Présidence de la République, même si ODEPLAN avait réussi à institutionnaliser son existence au terme d'un travail de positionnement vis-à-vis de la CORFO, visible encore lors des premières années du régime autoritaire. Cette revendication, en effet, nous l'avons retrouvée dans les discussions menées par la CONARA d'après les suggestions de la commission *ad hoc* d'ODEPLAN (CONARA 1974a)[1].

Cette revendication était toujours présente chez quelques « anciens » de la communauté réformatrice ayant défendu sa création. La justification de cette transformation est dans l'exposé des motifs du projet de texte de loi en 1990. Cet exposé des motifs, de la plume du Président de la République, stipulait que « depuis presque vingt ans ODEPLAN a eu dans la pratique le rang de ministère sans qu'on ait effectué l'adéquation légale correspondante »[2]. Il s'agit ainsi de donner un cadre légal pertinent à un organisme dont l'existence datait de deux décennies et de cette manière lui redonner sa «vraie» nature en le dissociant d'une histoire récente pendant laquelle l'organisme avait été l'instrument de la politique néolibérale du régime. Le Président de la République constate ainsi que les objectifs de cet organisme ont été d'identifier des politiques de développement, l'évaluation des projets d'investissement dans le secteur public, la planification du développement régional et la coordination des politiques sociales. Ces fonctions, considérées comme stratégiques pour l'État, justifient ainsi son élévation au rang de ministère, rang qui était censé lui donner « l'autorité administrative nécessaire et une localisation similaire à celle d'autres ministères ». Ce besoin de lui donner une autorité afin d'imposer un critère de « planification au niveau régional et d'harmonisation des plans et programmes de développement régional vis-à-vis des politiques globales »[3] est un souhait des membres de la communauté réformatrice qui ont travaillé à ODEPLAN et ont pu faire l'évaluation des faiblesses de cet organisme.

Mais la création de ce nouveau ministère semble bien avoir constitué une épreuve de force entre les membres de la communauté réformatrice qui ont pris position en faveur ou contre sa création, situation qui conduira à un deuxième ajustement aboutissant au partage, sur un même domaine d'intervention, entre deux organismes[4] : MIDEPLAN censé appliquer les instruments de planification nationale et régionale et la SUBDERE vouée à mettre en place les instruments financiers du processus de régionalisation.

---

[1] Voir deuxième partie de cette thèse.

[2] Historia de la ley. 1997. « Ley 18.989 (D. oficial 19 julio 1990) crea Ministerio de Planificación y Cooperación, Fondo de solidaridad e inversión social y la agencia de cooperación internacional » Santiago de Chile, p. 275.

[3] Historia de la ley, « Ley 18.989 (D. oficial 19 julio 1990) crea Ministerio de Planificación y Cooperación, Fondo de solidaridad e inversión social y la agencia de cooperación internacional », *op. cit*., p. 275-276.

[4] Ce qui nous rappelle la situation entre ODEPLAN et CORFO.

Nous retrouvons sur cette question la tension entre « régionalistes » et « municipalistes » légataire de la gestion du régime autoritaire, cette question étant aussi en rapport avec une perspective politique. Néanmoins les « équipes » doivent être remodelées à ce sujet (voir tableau 13)

Tableau 13. Les clivages

Anti création de MIDEPLAN	Pro création de MIDEPLAN
Sergio Galilea	Sergio Boisier
Luis Lira	Esteban Soms
José Antonio Abalos	Juan Cavada
Gonzalo Martner	Edgardo Boeninger
	Patricio Aylwin
	Enrique Krauss

Source : Composition personnelle

Cette opposition entre membres de la communauté réformatrice s'explique principalement par des critères politiques et par l'adoption des nouveaux rôles institutionnels suite aux nominations. Pour ceux qui soutiennent la création de MIDEPLAN, il semble, en effet, s'agir d'une opposition au rôle et au fonctionnement de la SUBDERE ; pour ceux qui s'opposent à la création de MIDEPLAN, il s'agit de légitimer leur nouveau rôle à la SUBDERE et, dans cette perspective, leur nouvelle institution.

La SUBDERE est, nous l'avons vu, une structure créée pendant et par le régime ; la communauté réformatrice n'a donc pas été associée à ce projet. De ce fait, une partie des membres de cette communauté va s'opposer à l'institutionnalisation de cette structure de par sa reconnaissance par le gouvernement de transition. C'est dans cette perspective aussi qu'il faut comprendre la création de MIDEPLAN. Cet organisme est présenté comme le continuateur « légitime » d'ODEPLAN. La SUBDERE, qui a hérité d'un certain nombre des départements de la CONARA et d'ODEPLAN, n'aurait dans ce scénario plus lieu d'être pour des anciens membres de la communauté réformatrice, surtout pour ceux qui ont travaillé à ODEPLAN. Ce n'est pas le cas de ceux qui vont intégrer la SUBDERE. Le seul membre ancien est S. Galilea. Celui-ci n'a pas travaillé à ODEPLAN, même s'il a collaboré avec cette institution. Les autres membres appartiennent à la « nouvelle génération » (L. Lira et J.-A. Abalos), ceux qui ont intégré la communauté dans les années 1980. Puis, ils ont besoin de la SUBDERE, pour mettre en place une loi, leur projet de décentralisation pour le pays où le thème de la planification n'est plus une priorité, ni en tant que projet politique ni en tant qu'instrument.

> « Je crois que la tension MIDEPLAN - SUBDERE à ses débuts, je l'attribue à S. Boisier avec son schéma de la planification qui ne sert à rien au Chili, qui était différent de la vision que nous avions avec Martner et Galilea. Nous disions : non, il faut utiliser ce

> qu'on a, qu'est-ce qu'on a ? Nous avons un crédit du BID ; il y a des projets et le processus de décentralisation est un processus politique. Dès lors il doit être situé ici (à la SUBDERE)[1]. »

En effet, la SUBDERE avait accueilli ses nouveaux locataires avec des projets déjà engagés et, surtout, avec des crédits. Ces crédits avaient été signés par l'administration du régime le 2 mars 1990, exactement une semaine avant l'arrivée du nouveau gouvernement démocratique. Les membres de la communauté réformatrice sont ainsi contraints d'accepter le fait accompli. Les crédits souscrits avec le BID signalaient que les exécuteurs du programme de renforcement institutionnel à l'échelle régionale et locale devaient être le MIDEPLAN et la SUBDERE. Ceci est venu ajouter de la tension entre deux organismes dont les missions n'étaient pas complètement arrêtées. Si, pour MIDEPLAN, sa mission a été celle « de collaborer avec le Président de la République dans le dessin et l'application des politiques, plans et programmes du développement national, proposer les objectifs d'investissement public, évaluer les projets d'investissement financés par l'État et coordonner les diverses initiatives du secteur public destinées à éradiquer la pauvreté » (Loi n°18.989), la SUBDERE, quant à elle, a dû définir sa raison d'être en relation avec le projet de loi de gouvernement et d'administration municipal et régional et les thèmes des projets signés avec les organismes financiers internationaux, le BID et la BM notamment, à savoir ceux de renforcement institutionnel des échelles locale et régionale.
Nous voyons que, parmi les objectifs assignés au MIDEPLAN, la « planification » n'est pas intégrée dans la loi.

Si la SUBDERE a pu s'institutionnaliser, c'est grâce au fait que les membres de la communauté réformatrice présents dans cette institution ont réussi à contourner cet héritage imposé en changeant, entre autres, la nature des rapports établis avec ces organismes financiers internationaux. Ils se sont technicisés et, surtout, ils sont devenus davantage une relation entre « égaux ». Ainsi ces rapports sont passés de « voyage touristique et culinaire » pour les représentants des organismes financiers internationaux, qui étaient « accueillis comme des rois »[2] sous le régime autoritaire, à des réunions plus modestes dans lesquelles une certaine discussion pouvait avoir lieu. Il ne faut pas oublier, à ce propos, que, même si nous parlons d'un régime bureaucratique autoritaire avec une certaine professionnalisation de

[1] Entretien avec Luis Lira (entr. cit.).
[2] Selon le témoignage de L. Lira, « Voyons, pendant la dictature les gens du FMI, du BID et de la BM venaient ici et on les recevait à l'aéroport, on les conduisait à Valle Nevado (station de ski réputée), on les traitait comme des rois. Alors ces fonctionnaires là s'y sont habitués, et quand nous sommes apparus, nous les "indiens", les anciens fonctionnaires, ils n'ont pas trop apprécié » (entr. cit.).

l'administration publique autoritaire, celle-ci n'était pas présente dans tous les domaines et n'était pas largement dotée en personnel non plus car avec une vision qui prônait l'État « minimal »[1]. Par ailleurs, concernant le fonctionnement d'une structure émergente qui n'avait pas encore une visibilité institutionnelle propre, sous le régime autoritaire, la SUBDERE avait besoin d'une légitimité internationale ainsi que des fonds pour justifier son existence. Dans cette situation, il est aisé de comprendre le pourquoi de toutes ces déférences envers des représentants du BID et de la BM.

Dans ce contexte, et malgré les difficultés, de nouveaux crédits ont pu être négociés avec la BM, dans cette nouvelle relation entre les parties, afin de soutenir le changement de gestion municipale. Le BID, pour sa part, est venu financer le FNDR. Au niveau communal, les accords s'établissent ainsi principalement dans une perspective de développement local et ceci, dès 1993, avec des programmes comme le Programme de Renforcement de l'institutionnalité municipale (PROFIM) et le Système d'Information municipale (SINIM). Au niveau régional, le BID intervient par le biais de projets financés à 60% à travers le FNDR avec le Programme de Renforcement de l'institutionnalité régionale (PROFIR).
Ces programmes cherchaient à améliorer la situation économique des régions et des municipalités en particulier dans les domaines éducatif, sanitaire et d'infrastructures, domaines de l'action publique décentralisée. Mais ces programmes vont surtout agir comme de nouveaux instruments de l'action de l'État au niveau régional en s'accommodant au FNDR hérité du régime.

La mise en place de ces accords et de ces crédits a impliqué un apprentissage institutionnel tant des organismes financiers internationaux que des nouveaux fonctionnaires de MIDEPLAN et de la SUBDERE. Les fonctionnaires des organismes chiliens ont du réapprendre à « se débrouiller » et cela en dépit des pressions et chantages multiples, notamment en provenance des partis politiques et des diverses structures. En effet, en ce qui concerne la SUBDERE, ce système fut rendu possible du fait qu'il n'existait pas de compte bancaire pour les crédits accordés aux organismes publics. C'était des comptes personnels appartenant à des fonctionnaires[2]. Quand les nouveaux experts de la communauté réformatrice arrivent dans cet organisme, ils doivent d'abord prêter leur compte, quand ils en

[1] Au moins en ce qui concernait la dotation en fonctionnaires civils et les moyens de cette bureaucratie. Il en a était autrement au niveau des dépenses militaires où, par exemple, il a été assigné 10% des revenus du cuivre pour les dépenses militaires.
[2] *Ibid*.

ont, pour recevoir ces crédits. Avec ces crédits, des formations pour les nouveaux conseillers municipaux (anciens *regidores*) ont pu être réalisées. Mais leur exécution n'a pas été dépourvue d'incompréhensions. En effet, pour leur réalisation, l'accord du BID était nécessaire. Au départ, la banque s'y est opposée en arguant qu'il pouvait s'agir d'une action de prosélytisme politique. Il a fallu expliquer - par les experts de la SUBDERE - qu'il s'agissait d'informer, sur les fonctions municipales, des personnes qui étaient complètement éloignées de ce monde là, qui ne connaissaient pas son fonctionnement et, qui plus est, pensaient qu'il s'agissait de lieux voués davantage à l'exécution d'actes de violation des droits de l'hommes qu'à autre chose. Pour que ces cours fussent autorisés par le BID, il a donc fallu les normaliser et en faire des maquettes, exercice avec lequel les membres de la communauté réformatrice étaient familiarisés. Ils ont eu lieu dans les locaux de l'ILPES, même si les organismes financiers internationaux se sont opposés au début en arguant qu'un crédit destiné au gouvernement ne pouvait être administré, même en partie, par un organisme international.

En outre, le BID établissait que l'utilisation des crédits souscrits revenait au MIDEPLAN et à la SUBDERE. Ceci n'a pas contribué à apaiser le climat de tension entre les deux organismes. Face à cette dispute, le gouvernement a tranché en octroyant à la SUBDERE la primauté de gérer tous les crédits.

Ainsi, si la SUBDERE a pu continuer à travailler et a visiblement augmenté sa capacité de manœuvre, donc si elle a réussi à institutionnaliser son fonctionnement, c'est parce qu'elle a eu le soutien des autorités politiques gouvernementales, notamment celui du Président de la République, P. Aylwin, du Secrétaire à la Présidence de la République, E. Boeninger et du ministre de l'Intérieur, Enrique Krauss.

> **Enrique Krauss** fait des études de droit à l'Université du Chili, il est aussi militant démocrate chrétien. Il a été assistant au Congrès national (1954-1965) et assistant juridique au ministère de l'Intérieur (1965-1968). Entre 1968 et 1969, il est nommé ministre de l'Économie de Frei Montalva. Il est élu député en 1973. Responsable au niveau national de la campagne présidentielle de Radomiro Tomic en 1970, il fait partie de la direction nationale du PDC pendant toute la période du régime autoritaire chilien. Il participe à la campagne présidentielle de P. Aylwin, qui le nomme ministre de l'Intérieur (1990-1994).
> Entre 1998 et 2002, il est élu député. Depuis, il a été ambassadeur en Espagne et en Équateur.

Ce soutien du gouvernement s'explique par le poids politique qu'avaient pu acquérir G. Martner, S. Galilea; J.-A Abalos et L. Lira de par leur travail dans les commissions programmatiques du gouvernement de transition démocratique et qui leur a permis de se faire connaître auprès des « pontes » de la démocratie chrétienne. Nous nous souvenons, à titre

d'exemple, que c'est S. Galilea qui fut nommé chef de la commission de décentralisation en dépit de la candidature de S. Boisier. Mais ce soutien s'explique aussi par la montée en puissance du projet décentralisateur, représenté institutionnellement par la SUBDERE, et le déclin du projet planificateur, dont le MIDEPLAN était l'incarnation institutionnelle. Cette tension entre ces deux organismes est encadrée aussi par le changement qui s'opérait depuis la fin des années 1970. Comme nous l'avons analysé dans la deuxième partie de cette recherche, le projet planificateur a été progressivement remplacé par le projet décentralisateur. Cela ne veut pas dire que la planification ait été complètement écartée comme instrument, mais elle ne sera plus *la* méthode par excellence de rationalisation de l'action de l'État, la norme d'un fonctionnement étatique. Ce changement de projet avait été compris et accepté par une partie des membres de la communauté réformatrice tandis que d'autres, tout en soutenant la décentralisation, ont eu des difficultés à accepter le retrait de la planification, comme la possibilité, d'une part, d'une mise à l'écart de la planification dans sa composante régionale, en y voyant aussi, d'autre part, le triomphe d'une pensée néolibérale devenue institutionnalisée. Dans cette perspective, la planification était associée à l'idée d'un certain interventionnisme de l'État, son abandon au retrait de l'État de l'activité économique du pays. Les mots de F. Ceballos sont à ce propos révélateurs de cette vision et de ce vécu d'une partie des membres de la communauté réformatrice.

> « Et tout ce travail a été perdu [d'ODEPLAN] et bon, culturellement et idéologiquement le concept de planification est devenu une sorte de tabou, parler de planification c'était comme parler de la virginité de filles mineures, et tous, même les marxistes rénovés disaient que la planification centralisée n'avait pas de sens […] et en plus il y avait toute cette idée du libre marché et de la compétitivité et donc le thème [de la planification] s'est arrêté là[1]. »

Cette tension, entre ceux qui acceptent ce changement de projet et ceux qui le refoulent, a eu des conséquences plus visibles et durables sur la solidité, à long terme, des liens entre les membres de la communauté réformatrice, tension qui s'est manifestée dans leurs prises de parole en faveur ou contre l'existence de MIDEPLAN. À la différence de leur querelle relative au parti pris d'une approche « municipaliste » ou « régionaliste », et de leur tension plus ancienne autour du projet à faire passer sous le régime autoritaire, la discorde entre les défenseurs du MIDEPLAN, une sorte d'ODEPLAN *bis*, et les opposants au dit projet génère quelques rancœurs plus ou moins perceptibles et que nous avons pu observer encore plus de dix années plus tard, que se soit lors de notre stage à l'ILPES ou lors de nos entretiens. À cette tension, est venue s'ajouter celle des solidarités vis-à-vis des formations politiques

[1] Entretien avec Florencio Ceballos (entr. cit.).

auxquels appartenaient les membres de la communauté réformatrice. En effet, la mise en place d'un gouvernement de coalition a, pour la première fois dans l'histoire, mis au travail, dans un même gouvernement, le Parti socialiste et le Parti démocrate chrétien, de surcroît après un retrait obligé des affaires publiques depuis 17 ans. Même s'il y avait un précédent de travail conjoint depuis l'établissement de l'Alliance démocratique en 1985, ce travail là se limitait à la tenue de réunions hebdomadaires. Puis, pendant le processus conjoint d'établissement d'un programme pour la *Concertation*, le mot d'ordre était le consensus et quand des tensions apparaissaient, comme cela fut le cas lors de l'expérience de G. Martner travaillant à la commission économique, les acteurs préféraient ne pas « polémiquer » et s'écarter ou se taire en vue de réussir un accord consensuel. Néanmoins, une fois le nouveau gouvernement installé, le maintien de l'accord se fait plus problématique, du fait d'un travail qui se fait quotidien, surtout s'agissant de formations partisanes différentes mais en concurrence dans le même espace politique, devant gérer des nouveaux problèmes, notamment ceux relatifs aux carrières politiques. Ceci a engendré des suspicions et une dérive de contrôle auprès des fonctionnaires, minoritaires dans un service ou d'un parti autre que le parti majoritaire, la Démocratie chrétienne en l'occurrence. Cette suspicion a conduit, par exemple, la direction du PDC à demander à L. Lira d'« espionner » l'activité de G. Martner à la SUBDERE.

> « On m'a appelé pour me demander un rapport journalier sur les activités de Martner. Comme j'avais mes propres ressources, du fait d'avoir été fonctionnaire international à l'ILPES et qu'ils n'avaient pas un centime, ils n'ont pu exercer de pression sur moi »[1].

Ce refus de « coopérer » avec son parti lui a imposé de rester, sur le moyen terme, dans une situation d'éloignement de l'appareil du PDC, ce qui explique aussi, qu'une fois le gouvernement Aylwin arrivé à son terme, et même s'il sera remplacé par un autre démocrate chrétien, des experts comme L. Lira, malgré la mise en place des réformes prévues, aient été écartés du gouvernement (voir chapitre 6).

Son refus s'explique aussi par les solidarités existantes à l'intérieur des membres de la communauté réformatrice, notamment ceux travaillant à la SUBDERE.

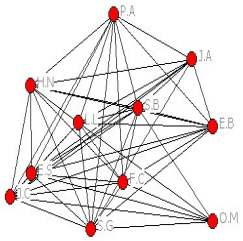
> Notre leader dans le groupe et notre ami, par son âge et par beaucoup de choses était S. Galilea. Il a été nommé chef de la division régionale de la SUBDERE et je crois […] que, les quatre premières années cette division a été la partie forte de la SUBDERE, notamment grâce aux personnes qui sont arrivées là-bas… bon, S. Galilea avait été Président de la Société interaméricaine de Planification, il avait été consultant pour beaucoup de gouvernements; moi depuis une perspective théorique […] j'avais donné des cours à la CEPAL, j'avais étudié le processus dans d'autres pays avec L. Lira à l'Université catholique. La division régionale a donc été construite avec des personnes

[1] Entretien avec Luis Lira (entr. cit.).

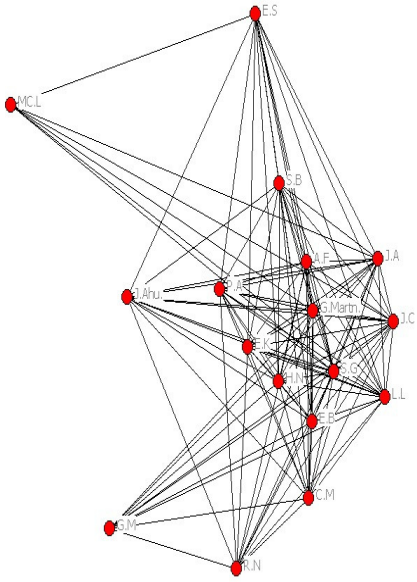
> toutes très compétentes. C'était la division qui avait l'équipe la plus consolidée, avec le plus d'expérience conjointe. Alors, j'ai l'impression qu'on a été la clé de voûte de cette période[1].

Dans ce sens, de par la connexion qu'établira G. Martner entre les membres de la communauté réformatrice dans la formation de son équipe à la SUBDERE, il devient « l'un des leurs » (voir graphes 13 et 14).

Graphe 13. Réseau d'acteurs 2ème séquence (1971 - 1985)



Graphe 14. Réseau d'acteurs 3ème séquence (1986 - 1996)

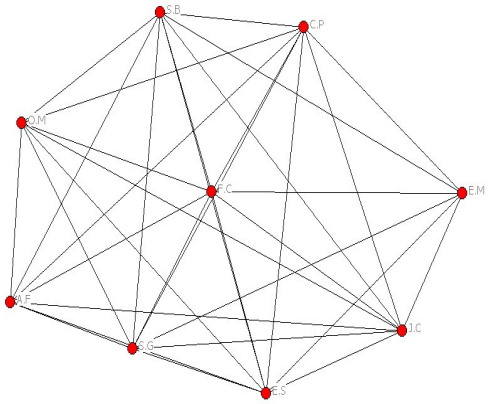


Nous observons que lors de la troisième séquence, G. Martner devient un acteur central. En effet, il a eu le mérite de distinguer les membres de cette communauté réformatrice, de comprendre qu'il existait un travail préalable entre eux et que, pour le capitaliser, ils devaient travailler ensemble. Il appelle ainsi personnellement les membres de la communauté pour former cette équipe qui, sur des lieux différents, va propulser une politique de décentralisation au Chili. Il sera également en contact avec J. Cavada et E. Soms, tous deux au MIDEPLAN. Ce travail a été d'autant plus productif que ces experts se connaissaient depuis des années et qu'ils savaient, du fait de ce travail conjoint et d'un vécu commun construit et partagé depuis des perspectives échangeables (Schutz 1987), ce que chacun devait faire depuis ses positions respectives et ceci en dépit des tensions institutionnelles entre MIDEPLAN et la SUBDERE.
Aussi, de part leur conscience et leur connaissance des compétences des uns et des autres, les membres de la communauté réformatrice continuent à se situer dans des rapports presque

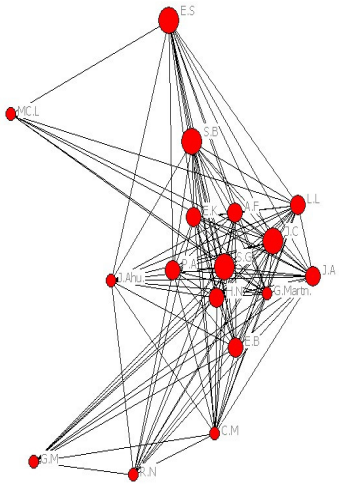
[1] Entretien avec J.-A. Abalos (entr. cit.).

d'égalité (centralité de 2.76%) et avec des indices d'influence (*bonachich power*) avec une variation de 3 points maximum entre les membres.

Graphe 15. Réseau d'acteurs 1ère séquence (1964 - 1970)



Graphe 16. Réseau d'acteurs 3ème séquence (1986 - 1996)



Si nous comparons les graphes 15 et 16, correspondants à la première et à la troisième séquence, nous observons qu'à la différence de la première période, où les acteurs sont pratiquement égaux, les acteurs se distinguent davantage dans la troisième période. Ce processus de distinction s'est révélé assez rapidement suite aux premiers mois d'installation du gouvernement, période durant laquelle les acteurs, membres de la communauté réformatrice, ont du s'approprier leurs nouveaux rôles. En effet, après une première phase d'égalité, décrite au début de ce chapitre, les acteurs, de par leurs nouvelles compétences et positions et mettant à profit leurs expertises, commencent à se distinguer et à cumuler des relations de manière inégale. Ainsi, la distance moyenne entre les acteurs passe de 1.069 à 1.217, entre ces deux temporalités, et tandis que la centralité entre les acteurs était de 7.14% pour la première séquence elle augmente à 31.58% lors de la troisième séquence. Il y a donc bien quelques acteurs qui sont devenus « plus centraux » que d'autres comme cela est observable sur le sociogramme 16.

Par ailleurs, il y a, parmi les membres de la communauté réformatrice, des acteurs qui en font partie depuis la première séquence et qui correspondent à ceux dont nous avons augmenté la taille des nœuds. Cette continuité dans le temps leur a permis aussi de cumuler davantage de ressources. Toutefois, c'est le capital social qui réussit à faire la différence et qui permet aux acteurs de devenir et de conserver une position centrale : tel est le cas d'acteurs anciens, comme S. Galilea, S. Boisier et J. Cavada notamment, pour ceux étant entrés dans la communauté dans la deuxième séquence, c'est le cas de L. Lira, J.-A. Abalos et H. Nogueira.

Pour la troisième séquence, c'est la figure de G. Martner qui est paradigmatique. Toutefois, les autres acteurs en relation avec la communauté, même s'ils n'en faisaient pas directement partie et même avec quelques « tensions »[1], ont tous la caractéristique d'être des hommes politiques avec un pouvoir de décision important : P. Aylwin, E. Krauss et E. Boeninger.
Dans cette configuration et malgré les tensions existantes entre la SUBDERE et MIDEPLAN, les membres de la communauté réformatrice réussissent à surpasser ces difficultés. Peut être y a-t-il là aussi une aporie propre aux relations sociales, motivée par leur « désir d'agir » notamment dans leur quête d'aboutir à une loi sur la décentralisation au Chili.
Ces liens préexistants entre les membres de la communauté réformatrice leur permettront d'agir collectivement et de manière organisée dans leur désir d'élaborer et de faire voter une loi de décentralisation. C'est ce travail qui fera l'objet de notre deuxième section.

SECTION 2. L'INSTITUTIONNALISATION DU PROJET DÉCENTRALISATEUR : UNE INSTITUTIONNALISATION À MI CHEMIN

1) La discussion sur la réforme constitutionnelle : la portée de l'héritage autoritaire

En amont de l'élaboration d'une loi sur le gouvernement et l'administration municipale et régionale, la première étape a été la réforme du chapitre XIII de la Constitution de 1980, intitulé « Gouvernement et Administration Intérieure de l'État », qui donnera le cadre de la loi constitutionnelle organique à venir, la LOC n°19.097 publiée le 12 novembre 1991. Ce cadre a surgi après une discussion de près de 18 mois. Cette procédure législative avait pour objectif « l'établissement d'une décentralisation de l'administration de l'État et la démocratisation dans la génération des autorités au niveau communal »[2]. Tels sont les termes utilisés dans son exposé des motifs par le Président de la République. Il s'agit donc d'une *décentralisation administrative et financière* concernant l'échelle régionale, et d'une *décentralisation politique* en ce qui concerne l'échelle communale, car l'élection des autorités locales est prévue et il s'agit d'un niveau qui compte déjà avec une décentralisation administrative et financière. En effet, outre le décret 573 de 1974 qui avait fixé le contour institutionnel pour les communes au Chili, de nouvelles législations s'y étaient ajoutés afin de renforcer la décentralisation municipale. En 1976, le DL n°1.289 approuve la LOC des Municipalités et d'Administration communale qui permet à la municipalité de concourir avec d'autres services à la solution de tout problème qui affecte les intérêts de la commune. Puis vont suivre le DL 3.063 de 1979

[1] Tensions que nous développerons dans la deuxième section de ce chapitre.
[2] Historia de la ley n°19.097, Modifica la Constitución Política de la República en materia de Gobiernos Regionales y Administración Comunal, 12 noviembre 1991, Mensaje del ejecutivo, p. 4.

concernant les revenus municipaux, le DFL n°1-3063 de 1980 relatif aux transferts de l'administration d'État à l'administration communale, qui donne le cadre des transferts relatifs aux missions en éducation et en santé primaires, et la loi n° 19.883 de 1989 qui régule le statut administratif des fonctionnaires municipaux, pour ne mentionner que les principaux décrets. Au total, le régime a fait passer 22 textes de loi concernant l'administration municipale. Des textes portant autant sur les services transférés que sur les assignations et allocations financières de l'État, que sur les revenus propres des municipalités et sur l'urbanisme communal. Le régime avait ainsi cadré les institutions municipales et le débat qui sera entamé par le gouvernement de transition. Ce débat devra partir de « ce qui existait » ou d'un « sentier de dépendance » pour, par la suite, proposer des modifications mais sur le régime déjà en place. Les possibilités d'expérimenter dans ce domaine sont ainsi très rapidement réduites car l'administration municipale « marche » et, qui plus est, elle compte avec une bureaucratie locale.

Dans ce contexte, le gouvernement de transition remet, dès le mois de mai 1990, à savoir deux mois après son investiture, son projet de réforme au Chapitre XIII de la Constitution relatif à la génération des autorités municipales.

Nous avons vu que cet aspect figurait dans le programme de gouvernement de la *Concertation* mais que ce projet est réducteur, car l'objectif fixé dans le programme était aussi d'établir une loi concernant les gouvernements régionaux. Toutefois, la priorité est donnée à l'échelle communale dans un contexte où, comme nous l'avons déjà signalé, la décentralisation n'est pas une priorité. Comme en témoigne E. Boeninger, ministre Secrétaire à la Présidence de la République :

> « J'avais la mission d'être un ministre coordinateur. Mon secteur de préoccupation était la stabilisation de la démocratie, la génération du consensus afin de stabiliser le régime démocratique, aider les ministres du secteur économique à consolider la croissance du pays, aider dans la génération des réformes sociales. Alors pour moi, et pour le gouvernement de P. Aylwin je crois, la décentralisation était un thème mineur »[1].

En effet, dans cette première étape et dans le contexte auquel fait référence E. Boeninger, c'est la réforme de la loi existante régulant le fonctionnement des municipalités qui devient prioritaire, car les enjeux concernant les gouvernements et administrations municipales sont de taille. À l'arrivée du nouveau gouvernement, parmi les 340 maires, 320 étaient ceux

[1] Entretien avec Edgardo Boeninger, 14 novembre 2005, Santiago du Chili.

désignés par le gouvernement précédent. Cette désignation opérait par le biais des CODECO[1]. Les vingt maires restants, ceux des villes de plus 10.000 habitants étaient affectés directement par le Président de la République et donc avaient pu être nommés par le nouveau gouvernement.

Par ailleurs, cette échelle municipale, même si elle fonctionne, produit dans les rangs de la *Concertation* des tensions et des oppositions analogues à celles que nous avons pu observer dans la communauté réformatrice. Cette tension était notamment présente dans les rangs des Radicaux et des Socialistes qui repoussaient l'héritage institutionnel autoritaire. Ils étaient particulièrement opposés à la municipalisation de la santé et de l'éducation proposant leur retour à leurs ministères respectifs, donc leur renationalisation.

Le gouvernement, et derrière celui-ci les membres de la communauté réformatrice « municipalistes », soutenait qu'il fallait, à partir de la municipalisation existante, démocratiser l'échelle communale. Ils étaient donc d'accord avec les transferts des services même si cela supposait de les modifier afin de les rendre plus équitables. En outre, pour les partis, radical et socialiste en particulier, l'acceptation de ce nouveau pouvoir impliquait aussi de remettre en question, pour certains au moins, le pouvoir de l'État central, auquel les radicaux et les socialistes restaient encore attachés. Par ailleurs, il existait une demande de la part des travailleurs de la santé et de l'éducation à faire à nouveau partie de l'administration publique[2].

Pour les démocrates chrétiens, la reconnaissance de l'échelle communale ne posait pas de problèmes d'ordre doctrinal, bien au contraire. Pour soutenir leur projet auprès de leurs représentants politiques, outre l'argument sur le processus de démocratisation, ils n'hésiteront pas à mobiliser leur doctrine communautaire qui trouvera dans ce projet de loi un retour « en grâce ». Ils font ainsi recours à l'idée que la démocratisation du municipe permettra le développement de la communauté et de sa participation à l'échelle locale. Les actes du IV Congrès national du PDC, tenu durant l'année 1991, attestent de cette mobilisation discursive. Les démocrates chrétiens vont s'occuper à définir la décentralisation souhaitée par leur parti, décentralisation qui est comprise comme un processus qui implique « reconnaître et rendre possible des degrés d'autonomie, comprise comme la capacité de décider et de réaliser un certain nombre d'actions de manière indépendante » (PDC 1991 : 20-1), pour ensuite

[1] Nous nous souvenons que le CODECO était le Conseil de développement communal. Il était présidé par le maire et composé des chefs des divisions municipales et des représentants (désignés) des principales activités communales.

[2] À ce moment, ils n'étaient pas concernés par le statut de la fonction publique. Par ailleurs, il n'y avait pas encore une distinction entre administration publique d'État et administration publique territoriale.

justifier la nécessité d'une telle décentralisation : « ce qu'on fait avec la décentralisation c'est *distribuer du pouvoir* aux *associations intermédiaires* plus proches du lieu d'habitation et de travail de la communauté » (PDC 1991 : 20). Dans ce sens, lors de son congrès, le parti adopte l'idée que, « la commune et la région sont les espaces privilégiés du développement de la société civile, ce sont les lieux les plus à même pour la recherche de l'identité de tout un chacun, et en même temps, ce sont des espaces de construction sociale de la multiplicité des communautés intermédiaires, se constituant de ce fait en l'une d'elles ». Il est ainsi accepté que les échelles sous nationales, en tant que telles, constituent, de par leur fonction et position, des communautés intermédiaires entre l'État et l'individu. Cette reconnaissance égale entre l'échelle municipale et l'échelle régionale est observée toutefois après le débat parlementaire qui a suivi le projet de loi déposé par le gouvernement et qui ne prévoyait dans ses origines que l'échelle communale (voir *infra*). Ce recours à la participation de la communauté conduit également à évoquer à nouveau dans ce débat le thème de la participation des travailleurs et à accepter la nécessité d'une démocratisation de la commune plus large que la simple élection directe des maires. Concernant la participation des travailleurs, cette revendication est beaucoup plus réduite et délimitée. Il est évoqué une participation des travailleurs qui ne doit remettre en cause « ni l'adhésion permanente aux valeurs de solidarité sociale ni à la liberté d'organisation » (PDC 1991 : 31), ce qui signifiait en définitive la quasi impossibilité à légiférer sur la question. En ce qui concernait la démocratisation de la commune, ce débat au sein du PDC va permettre de diffuser l'idée, en accord avec celle de participation communautaire, de la nécessité d'élire non seulement les maires mais l'ensemble du conseil municipal, les présentant comme des conseils censés être participatifs.

Par ailleurs, son passé électoral à l'échelle communale conforte le PDC sur la nécessité de cette démocratisation. Nous nous souvenons du fait que le PDC était, avant le coup d'État, le parti politique majoritaire dans les élections locales des maires. Ceci était un véritable argument dans un contexte où, de surcroît, la plupart des maires en place soutenaient le régime et qu'il y avait une pression à l'intérieur du parti de la part de ses anciens élus locaux, réunis dans la « commission nationale des anciens maires et conseillers démocratiques du parti » (voir *infra*).

Derrière cette tension entre les organisations politiques concernant la portée de la réforme en cours, il y avait la confirmation ou l'infirmation du projet décentralisateur. La définition même de ce qu'était la décentralisation de l'État n'était pas encore vulgarisée, notamment au

sein de la gauche, conduisant à des interprétations quelque peu équivoques sur cette politique. Cette équivoque était d'autant plus répandue que la décentralisation était associée à la gestion du régime autoritaire, donc assimilée à la politique du libre marché, voire à la privatisation de l'État.

C'est dans ce contexte qu'une discussion a lieu au Congrès national chilien, « démocratiquement élu »[1]. Le projet prévoyait donc l'élection directe des maires, de tous les maires, y compris ceux des grandes villes, celles de plus de 100.000 habitants. Même si le projet est passé à la Chambre des députés, qui l'a approuvé au mois de novembre 1990, il a été « retoqué » au Sénat, et n'ayant pas atteint le quorum requis, le projet a été rejeté au mois de janvier 1991.

Pourquoi le projet n'a t-il pas été approuvé ? La délibération, qui eut lieu à la Chambre des députés puis au Sénat, parallèlement à celle qui se déroula à l'intérieur même des partis politiques, dont le parti démocrate chrétien, a fait naître une nouvelle revendication de l'opposition, celle relative à la nécessité de légiférer aussi sur l'échelle régionale, ce qui a retardé l'approbation du projet.

2) La demande régionale de l'opposition, un allié inattendu pour la communauté réformatrice

Même si la proposition politique initiale du gouvernement est celle d'appeler à des élections démocratiques uniquement pour les maires, au fur et à mesure qu'une discussion politique, et non seulement technique, s'ouvre sur le niveau local, l'opposition au nouveau gouvernement de transition démocratique considère que cette proposition est insuffisante et qu'il faut intégrer l'échelle régionale. Cette situation va ouvrir, même si de manière éphémère, le champ des possibles, modifiant l'évolution du processus et constituant de ce fait, et de par les ressources diverses que cette situation va générer, un « coup » (Dobry 1992) en direction du processus.

La décentralisation étant un processus politique, l'échelle régionale se transforme, pour l'opposition, tant en moyen d'obliger le gouvernement à entrer dans une dynamique de

[1] Si nous mettons des guillemets c'est parce que ce Congrès national chilien a été élu avec un système de suffrage appelé « binominal » et composé aussi de 9 sénateurs désignés, la plupart des autorités militaires partis à la retraite dans leur corps respectif. Le système électoral binominal produit une sous-représentation de la majorité et une surreprésentation de la première minorité. Au Chili, cela tend à générer un système dualiste avec alternance de deux partis, à savoir la *Concertation* de Partis pour la Démocratie et l'« Alliance pour le Chili » (alliance de droite composée par RN et l'UDI). La plupart du temps, le PC ne peut recueillir les votes suffisants pour obtenir un siège au parlement sans s'aligner sur les partis et alliances majoritaires. Sur le système électoral binominal, voir Mario Verdugo, Ana García, 1996, *Manual de derecho político: las fuerzas políticas y los regímenes políticos*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

négociation avec eux, que de se positionner politiquement comme les héritiers de la régionalisation du régime. En effet, si le gouvernement de transition semble accepter le dispositif institutionnel laissé par le régime concernant l'échelle municipale, ceci est moins clair pour l'échelle régionale, où le régime a réussi à imposer un discours qui le situe comme étant à l'origine de la régionalisation au Chili. En outre, si dans la mémoire collective la commune fait partie des institutions chiliennes avec un certain nombre d'événements historiques plus ou moins connus qui ont façonné l'histoire politique du pays, en particulier la déclaration de la commune autonome de 1891[1], concernant l'échelle régionale le régime avait construit un discours institutionnel, qui avait supprimé toute référence à l'existence des actions antérieures dans la matière et où la régionalisation était présentée comme une action « illuminée » dont l'acte de naissance datait de l'année 1974 à la CONARA.

Par ailleurs, et dans ce contexte, pour l'opposition de droite, le fait de légiférer sur la pertinence de la création des gouvernements régionaux devient une manière de générer des contrepoids politiques, dans un scénario où ils n'ont pas le pouvoir exécutif national et où de toute manière ils vont se retrouver avec moins de maires qu'ils n'en avaient (320 sur 340 au moment de la discussion parlementaire). L'échelle régionale devient ainsi un espace de lutte politique. Ceci explique qu'au départ l'opposition, notamment RN, ait soutenu l'établissement de Gouvernement régionaux (GORES) élus directement.

Cette demande politique de l'opposition permet à la communauté réformatrice de faire valoir son projet régional.

Cette posture de l'opposition oblige, en effet, le gouvernement à négocier l'inclusion d'un volet régional dans leur réforme et à s'engager ainsi à légiférer sur cette échelle. Dans cette négociation participent H. Nogueira, en tant que conseiller juridique auprès du Secrétariat Général à la Présidence de la République et proche de la communauté réformatrice, Arturo Aylwin, président de la Cour de Comptes, juriste et frère de P. Aylwin, F. Ceballos, en tant que juriste, ancien militant du PDC et membre aussi de la communauté réformatrice, S. Galilea, L. Lira et G. Martner, représentants de la SUBDERE et étant membres de la

[1] Cette loi fait suite aux demandes de participation tant au sein des partis politiques, ce qui avaient signifié un processus de démocratisation des partis politiques, que de la société civile organisée au travers des clubs, notamment le *Club de la Reforma*. Elle a été soutenue par des parlementaires conservateurs qui voyaient dans cette loi la possibilité d'intervenir électoralement dans les communes comme celle de mettre en pratique leur critique du Président Manuel Balmaceda par un discours qui s'attaquait au système présidentialiste centraliste. Cette loi a donné aux communes une série importante d'attributions, notamment celle de collecter des impôts, ainsi que l'élection de leurs autorités. Même si la plupart des attributions municipales ont été supprimées par la suite, elle est restée comme une échelle de l'organisation de l'État, reconnue en tant que telle même si soumise au pouvoir central par la suite (voir Gabriel Salazar, Julio Pinto, 1999, *Historia contemporánea de Chile I: Estado, legitimidad, ciudadanía*, Santiago, LOM).

communauté réformatrice, avec aussi un représentant du ministère des Finances[1] et des représentants des députés de la nation[2]. Ils préparent un projet qui concerne d'abord l'élection au suffrage direct des conseillers régionaux, avec comme chef de l'exécutif du GORE, l'Intendant, mais sous un modèle plus proche du dispositif Préfet de Région français à savoir davantage comme le coordinateur des transferts des compétences et d'une partie des ressources du gouvernement central vers les GORES.
Cette commission, qui se réunissait au Secrétariat général de la Présidence de la République, dans ce qu'on appelait « le petit palais » (*La moneda chica*), intègre par la suite, à la demande de G. Martner, J. Cavada comme représentant de MIDEPLAN.

Dans cette commission, le gouvernement représenté par la communauté réformatrice et l'opposition présentent chacun « sa proposition » sur ce qu'il fallait garder ou jeter de l'actuel système en vue d'une prochaine loi. Les membres de la communauté réformatrice vont se focaliser davantage sur les instruments financiers de la future loi : J. Cavada, en représentation du MIDEPLAN, insiste sur la nécessité de garder le FNDR, fond instauré par le régime mais dont l'idée lui revenait alors qu'il travaillait à ODEPLAN. Toutefois, il propose de changer sa nature avec une vision davantage compétitive des régions. Pour leur part, les autres membres de la communauté réformatrice travaillant à la SUBDERE s'évertuent à proposer de nouveaux instruments, notamment l'Investissement sectoriel d'assignation régionale (ISAR), conçus comme des programmes et pensés à l'ILPES. Les ISAR seraient destinés aux GORES par le biais d'une partie des ressources du FNDR avec assignation à un secteur de l'activité économique. Ces instruments ont été négociés avec le ministère des Finances directement, en tant que programmes et non en tant que masse financière prédéfinie mais celle-ci devant l'être après consultation régionale, ce qui a facilité leur acceptation par le ministère des Finances (*Hacienda*).
Outre ces instruments sur lesquels la communauté réformatrice travaillait, ils proposent aussi l'inclusion dans ce projet des Contrats de plans français, traduits comme *convenios de programación*. Nous reviendrons en détail sur ce transfert dans notre chapitre 6 ; disons pour l'instant qu'il s'insère aussi dans cet effort de donner un cadre financier solide pour les régions, afin qu'elles deviennent des moteurs de l'économie locale. Il s'agit de leur donner un rôle par rapport au développement économique régional. Cette idée de faire des régions les

[1] José Espinoza et Mario Marcel ont été désignés pouvant se remplacer mutuellement de manière à assurer toujours la présence d'un représentant de Finances aux réunions.
[2] C. Montes et Eugenio Ortega pour le PSCh, Carmen Frei pour le PDC, S. Onofre Jarpa et Francisco Prat pour RN et Carlos Cantero et Carlos Bombal pour l'UDI.

moteurs de l'économie était celle qui, depuis le milieu des années 1960, était soutenue par la science régionale, milieu dans lequel, nous l'avons vu, la communauté réformatrice s'est formée. Toutefois, à l'époque cette idée ne pouvait entrer dans le projet planificateur en vigueur car pouvant octroyer trop d'autonomie régionale. L'aspect financier correspond également à l'un des trois volets de la définition de décentralisation que partagent les acteurs membres de la communauté réformatrice. Sans celui-ci, il ne s'agirait pas, *a priori*, d'une politique de décentralisation. Toutefois, cet aspect soulève d'importantes divergences à l'intérieur du gouvernement, notamment avec le ministère des Finances, à tel point que celui-ci conteste la création même des GORES[1], car il considère qu'il s'agit d'une dépense non justifiable au vu du contexte économique national, où il y a d'autres priorités (voir *supra*), mais aussi en faisant référence à la possibilité que les régions fassent une mauvaise utilisation des nouvelles ressources. Est évoqué en particulier la possibilité que, comme cela avait été le cas en Argentine, les fonds soient l'objet de pratiques de corruption, dénoncées par ailleurs par les organismes financiers internationaux. En outre, cette idée de donner davantage de pouvoir aux régions, notamment sous la forme de transferts financiers, implique aussi quelque part une rupture avec le principe de subsidiarité de l'État, tel que défini au Chili, car les régions considérées comme des sous échelles de l'État peuvent avoir à présent une fonction d'intervention économique[2].

Dans ce contexte, même si la création des GORES était une décision politique, la communauté réformatrice a dû faire pression auprès du gouvernement, notamment sur E. Boeninger et A. Foxley, qui malgré leurs liens, présents ou passés, avec la communauté considéraient que les priorités du pays étaient ailleurs. Étant données toutes les expectatives de la population sur les plans économique, social et politique, ils soutenaient l'idée que la création des conseils régionaux allait impliquer une expansion des demandes, un « amplificateur des demandes » selon les mots de A. Foxley, et que tout élément pouvant provoquer cet effet devait être décalé, car il pouvait générer de l'ingouvernabilité.
Nonobstant, et malgré l'opposition de ces ministres, A. Foxley en particulier, P. Aylwin, Président de la République, tranche en faveur de la communauté réformatrice. Il le fait en

[1] D'après le témoignage de J. Cavada, une première réunion a dû être suspendue car le représentant du ministère des Finances et chef de la division du budget, Mario Marcel, était arrivé à la réunion en disant qu'il n'avait pas d'instructions pour discuter sur le budget des régions.
[2] Cependant, et comme nous le verrons, cette délégation d'autorité financière, tout comme celle d'une autorité politique, sera considérablement limitée lors de l'accord final sur la réforme constitutionnelle et postérieurement dans les textes de lois respectifs mais surtout, peut être, dans la pratique de ces nouvelles administrations et gouvernements régionaux (voir chapitre 6).

raison de son observation du phénomène plus que sur ce qui aurait pu être ses propres convictions, car il est enseignant en droit administratif et en droit constitutionnel, connaisseur de l'échelle municipale mais plutôt opposé à la création d'une échelle régionale sur laquelle le droit administratif connaissait très peu. En effet, en annonçant cette réforme, il parlait ainsi de *terra incognita*. Alors, s'il accepte cette réforme, il le fait probablement pour trois raisons d'ordre différent : d'une part, parce qu'il faut bien réaliser un accord *consensuel* avec l'opposition, principe qui lui est cher, ensuite parce qu'il a connu les membres de la communauté réformatrice lors de leurs travaux au *Groupe des 24* et au CED notamment, et finalement parce que son frère A. Aylwin est favorable à cette réforme[1].

Avec l'accord du Président de la République, la commission qui travaillait sur cette réforme établit un accord entre gouvernement et opposition, un accord qui est signé à Valparaiso, le 21 août 1991, c'est-à-dire au milieu de la discussion parlementaire portant sur la modification du Chapitre XIII de la Constitution et qui permettra son approbation au mois de septembre.
L'accord sur « la réforme à l'administration communale et régionale » porte sur les « différentes matières impliquées dans la réforme à la Constitution et aux lois relatives à l'administration communale et régionale ». Cet accord comporte trois volets principaux : un premier axe porte sur « les gouvernements régionaux et leur financement », le deuxième traite de l'«administration communale », le troisième et dernier concerne « l'avancement dans l'étude des lois organiques constitutionnelles » (Martner 1993).
En ce qui concerne l'échelle régionale, il est admis que le gouvernement de celle-ci devrait revenir à un Intendant, nommé par le Président de la République et son administration à un gouvernement régional, le GORE, dont l'objectif sera le développement social, culturel et économique de la région. Nous voyons que le gouvernement de la région revient à l'Intendant, autrement dit au gouvernement central, l'administration du territoire restant dans le domaine régional.
Le GORE est constitué par l'Intendant et par le conseil régional, organe à caractère consultatif, résolutif et avec capacité à fiscaliser, donc avec des compétences élargies vis-à-vis de celles qu'avait le COREDE. C'est au Conseil régional que revient la tâche d'approuver le plan de développement de la région et le projet de budget du GORE. C'est à lui que reviendra

[1] Nous ignorons pourquoi il était favorable à une telle réforme, même les membres de la communauté réformatrice l'ignorent, mais ils le présentent comme un allié important à ce moment de la discussion. Nous pouvons, nonobstant, faire l'hypothèse que s'agissant de quelqu'un qui s'était battu pour le retour à la démocratie, et ayant été associé cette démocratisation à la décentralisation, il ait été favorable à une telle réforme. Par ailleurs, il avait aussi travaillé avec des membres de la communauté réformatrice dans le *Groupe des 24* et au CED notamment.

aussi la décision sur l'investissement des ressources destinées à la région par le FNDR sur la base de la proposition formulée par l'Intendant. Une partie de cette proposition doit être consacrée aux ressources assignées à la région, afin que celle-ci puisse exercer ses compétences. Trois types de ressources sont développés : les ressources propres de la région sur la base d'un certain nombre d'impôts locaux ; le FNDR dont le budget devrait être augmenté et l'apport fiscal, prévu dans la loi du budget national. Il est question également du mode de scrutin et des formes d'élection du conseil régional. Celui-ci sera élu au suffrage indirect par un collège provincial désigné par le conseil municipal.

En ce qui concerne l'échelle municipale, on conserve le statut de la municipalité créé par le régime à savoir celui qui les considère comme « des corporations de droit public, dotées d'autonomie dans l'exercice des fonctions que la loi lui octroie » mais où on ajoute « et qui a pour objectif la satisfaction des besoins de la communauté locale ». Par ailleurs, et concernant les autorités locales, il est établi que ces autorités sont le Maire et le Conseil municipal ainsi que, facultativement, un Conseil économique et social, comme organisme de participation local[1].

On établit dans l'accord les caractéristiques de l'élection du Maire et du Conseil municipal qui est fixée selon la règle du candidat le mieux élu dans l'élection du Conseil municipal, à deux tours si nécessaire et, surtout, on fixe la date de la prochaine élection : pour le mois de juin 1992. Finalement, est établi l'autonomie financière des municipalités ; il est prévu qu'elles aient des ressources propres, ressources en provenance du budget national (loi du budget de la Nation), en plus du mécanisme redistributif prévu avec le dispositif du FCM, hérité du régime.

Finalement, un bref chapitre est consacré à un engagement des signataires[2] de l'accord, représentants des partis présents au Congrès, sur l'étude des lois organiques constitutionnelles. Ils s'engagent à avancer, dès la signature de l'accord, dans l'étude et approbation d'une LOC municipale et postérieurement d'une LOC régionale afin que ces lois puissent être votées et promulguées rapidement. Ils s'engagent à que la LOC sur le Gouvernement régional soit votée par le Parlement au plus tard dans les 60 jours qui suivront le vote de la LOC municipale. Il s'agit donc bien d'un pacte qui oblige le gouvernement à

[1] Un Conseil de ce type sera créé aussi à la province, structure intermédiaire entre la région et la commune, semblable au département français. Il gardera, en province, sa mission d'être un organisme consultatif de la communauté organisée (voir SUBDERE 1995, p. 36-8).

[2] Les signataires de cet accord sont Enrique Krauss, ministre de l'Intérieur, Andrés Allamand (RN), Julio Dittborn (UDI), Carlos González Marquez (PR), Roberto Muñoz Barra (PPD), Ricardo Núñez (PS), Laura Rodríguez (PS); Erich Schnake (PPD), Andrés Zaldivar (PDC). Voir : Martner 1993.

soutenir une loi régionale et l'opposition à faciliter la tenue des élections municipales pour le mois de juin 1992.

3) Le lobby de la communauté réformatrice hors du Congrès

Cet arrangement entre gouvernement et opposition a surtout bénéficié à la communauté réformatrice qui, nous l'avons vu, préparait un projet dans ce sens depuis le milieu des années 1980. Hormis son travail auprès de la commission entre gouvernement et opposition et dans les commissions travaillant sur la réforme constitutionnelle, et avant de s'engager dans la préparation définitive des projets de lois municipale et régionale, la communauté réformatrice a réalisé un important travail de communication sur les enjeux de la réforme. Ainsi, parallèlement et de manière complémentaire à ces négociations politiques, les membres de la communauté vont investir d'autres lieux, entre autres à vocation académique, afin de rendre visible leur projet, de l'imposer auprès d'une partie de l'opposition, notamment celles des maires en poste, désignés par le régime, et de stopper de façon durable leur essai de fronde, dont le premier acte avait été la tenue d'un congrès à Pucón (station balnéaire située dans la IXe région) au début de la nouvelle magistrature de transition démocratique, auquel les membres de la communauté réformatrice travaillant à la SUBDERE sont invités.

Une deuxième manifestation a été leur participation aux « Journées de la régionalisation » organisées par CORCHILE[1] à Valparaíso, au mois de juin 1990. Lors de son allocution, G. Martner, sous-secrétaire au développement régional et administratif et nouveau membre de la communauté réformatrice, annonce l'enjeu de leur projet de régionalisation : « notre engagement est celui d'une politique qui doit transférer des compétences envers les gouvernements régionaux et municipaux démocratisés » (Martner 1993 : 26). Même s'il est invité en tant que sous-secrétaire au développement régional et administratif, cela n'est pas sa seule position. Il ne s'agit pas seulement de convaincre des membres de la société civile organisée mais également le gouvernement, dont il fait pourtant partie, et à ce titre il s'exprime aussi au nom de la communauté réformatrice, comme il l'explicite plus loin dans sa prestation :

> « On étudie la possibilité (en juin 1990) d'établir institutionnellement le gouvernement régional […] La démocratisation des organes de participation régional paraît susciter également un grand consensus dans la société chilienne » (Martner 1993 : 30).

[1] La Corporation pour la Régionalisation, CORCHILE, est une institution de droit privé créée en 1984, qui se déclare «indépendante d'intérêts politiques ou confessionnels, regroupe différentes corporations régionales de développement, universités et personnes physiques, dans l'objectif de contribuer à la décentralisation et au développement local et régional au Chili. Son siège est à Conception.

Dans ce contexte, la communauté réformatrice à nouveau, désireuse de profiter de cette opportunité ouverte par la demande de l'opposition, s'exprime d'une seule voix dans des espaces ouverts à l'intérieur même des centres proches du gouvernement, comme le CED. Dans ces locaux, cette communauté continue à participer, comme elle l'avait fait dans la décennie 1980, à des réunions et ateliers cette fois-ci dédiés à la question de la réforme constitutionnelle et aux réformes entamées avec l'opposition. Un de ses ateliers s'est tenu au mois de juillet 1990 sur le thème du « Développement régional ». À cette occasion, G. Martner incarne le projet de la communauté réformatrice qui le lie avec la science régionale et donc avec ses « origines » en disant :

> « on soutient que si le gouvernement cherche un développement avec un rééquilibre territorial, ses politiques d'investissements et de promotion de l'investissement doivent tendre vers un canevas de dispersion géographique de l'activité économique » (Martner 1993 : 90).

Autrement dit, il réaffirme la vieille idée défendue par la science régionale de la nécessité de créer les conditions d'implantation de l'activité économique afin de diminuer les inégalités territoriales. Même si cette idée s'accorde aussi avec les thèses soutenues pour l'aménagement du territoire, une discipline davantage contemporaine à cette discussion, ces idées étaient jusque là étrangères à G. Martner qui a pu les faire siennes grâce à ses nouvelles relations avec la communauté réformatrice comme à sa formation d'économiste, ce qui a facilité cette appropriation. Sans doute aussi, le fait que son père avait été le dernier ministre Directeur d'ODEPLAN en période démocratique lui a facilité la tâche d'appropriation de ce nouveau rôle et discours.

Finalement, au mois de novembre 1992, un séminaire a été organisé par la SUBDERE et l'ILPES portant sur des expériences comparées de régionalisation, notamment celles du Chili, de l'Espagne, de l'Italie et de la Suède (SUBDERE 1993). Il a été un lieu de rencontre privilégié entre les membres de la communauté réformatrice et des parlementaires membres de la commission de Gouvernement intérieur et de régionalisation. Ont ainsi fait partie des intervenants, la sénatrice Carme Frei Ruiz-Tagle, qui participait à la commission du Gouvernement intérieur et régionalisation du Sénat, G. Martner dont la communication s'intitulait « Pourquoi décentraliser? », R. Núñez, Président de la commission du Gouvernement intérieur et régionalisation du Sénat qui a communiqué sur les barrières existantes à la mise en place d'un processus de décentralisation au Chili, S. Galilea dont l'intitulé de l'exposé était « La décentralisation et la régionalisation seront possibles seulement à condition de compter avec des municipalités fortes », J.-A. Abalos, dont la prestation a porté sur « Les aspects historiques et les nouveaux facteurs du processus politico

institutionnel chilien » et S. Boisier qui l'intitulait : « Nous devons regarder les régions comme si elles étaient de quasi États ».

C'est dans cette perspective aussi que l'ASOCHIPLAN intégrée, comme nous l'avons vu, par des membres de la communauté réformatrice, organise un séminaire dans la salle Prebisch de la CEPAL (en l'honneur de son ancien secrétaire Raúl Prebisch). Selon le témoignage d'E. Soms : « nous attendions une cinquantaine des personnes mais finalement il y en a 650 qui sont venues ». Lors de ce séminaire, même si ce sont les thèmes relatifs au développement régional du pays qui sont traités, les organisateurs essaient de donner à ces perspectives une composante politique pluraliste. Cela explique le nombre important de participants, car les sujets traités dépassaient l'enjeu territorial pour traiter des aspects politiques conjoncturels en rapport avec le processus de démocratisation du pays. C'est ainsi que l'un des ateliers confronte trois positions politiques : communiste, socialiste et démocrate chrétienne[1], ce qui était encore rare à cette période.

C'est ce travail de négociations autant à l'intérieur du gouvernement qu'avec l'opposition qui permet à la communauté réformatrice d'aboutir à un vote pour une loi de Municipalités et de Gouvernement régional. Toutefois, et parce que dans ce processus pour *convaincre* des opposants à ces lois il a fallu les ajuster selon ce qui existait déjà, les résultats se sont davantage apparentés au dispositif institutionnel existant qu'à un changement permettant une loi de décentralisation au Chili.

4) La loi municipale et régionale : le débat parlementaire

Une fois l'accord signé entre le gouvernement et l'opposition, en août 1991, la réforme constitutionnelle relative, cette fois-ci, au Gouvernement et à l'administration municipale et régionale, a pu être proposée et votée au mois de septembre.

Entre temps, le Congrès avait entamé un certain nombre d'actions. Il avait par exemple sollicité la mise en place d'une instance consultative régionale afin d'avoir l'avis des régions sur le projet de réforme ainsi que sur les lois qui devaient suivre. Néanmoins, le gouvernement ne compte pas « dans ses rangs » des militants engagés dans la « cause régionale » ; il n'y avait pas non plus une société civile organisée, hormis celle travaillant dans des centres d'études, du fait du régime autoritaire récent[2]. Le gouvernement commence alors à faire appel aux « connaissances », aux militants « connus par quelqu'un habitant les

[1] Moisés Bedrak pour le PC, Sergio Galilea pour le PPD-PS et Fernando Ordoñez pour la DC.
[2] Mais aussi, par l'histoire du Chili, où toute tentative de constitution d'un pouvoir local avait été réprimée.

régions » et plus ou moins « intéressés par les thématiques régionales » mais cette méthode n'est pas suffisante et surtout elle ne l'est pas pour des parlementaires qui ne connaissent que très peu la question. En vaut la preuve : la sollicitation, au cœur du débat au Congrès, des membres de la communauté réformatrice pour l'élaboration d'un glossaire des termes utilisés.
Ce constat sur le nombre très limité de spécialistes sur la question d'une part et, d'autre part, sur l'inexistence de demande régionale, au moins audible et donc visible, n'a fait que renforcer l'influence, à ce stade, de la communauté réformatrice. Cette influence est rendue visible lors du débat parlementaire des lois organiques constitutionnelles. Comme cela été énoncée par le Président de la République lors de son message portant sur la loi de Gouvernement et Administration régionale :

> « Dans l'élaboration (du projet de loi), on a compté avec le concours d'un riche groupe d'experts et de spécialistes dans les différents domaines relatifs à la régionalisation car il n'y a que d'une façon parcellaire une législation qui puisse favoriser ce type de processus et que l'on compte avec de maigres référents en cette matière dans notre évolution historico-politique »[1].

Pour approuver la loi relative aux Municipalités, il fallait modifier celle existante (loi n°18.695) de mars 1988. Cette loi établissait que les autorités municipales, le Maire et le Conseil de Développement communal (CODECO), étaient désignés. Par ailleurs, d'autres textes en rapport avec le cadre municipal avaient permis de fixer les revenus municipaux (D.L. 3.063 de 1979) et l'impôt territorial (loi n°17.235).

La discussion sur la modification de ce texte de loi a été relativement rapide, du fait que la modification la plus importante apportée a été celle relative à l'élection des autorités municipales, le Maire et le Conseil municipal. Ce dernier, comme nous l'avons dit, avait comme précédent la figure des *regidores*. Le mode de scrutin a été défini dans l'accord signé entre le gouvernement et l'opposition, facilitant ainsi son approbation finale.
En ce qui concernait la loi portant sur le Gouvernement et l'Administration régionale, le terrain était plus vierge même si un certain nombre d'instruments avaient été créés notamment le FNDR et surtout la régionalisation avait été fixée.
Cette loi a été votée sept mois après celle relative aux Municipalités et quelques mois seulement après la première élection démocratique des conseillers municipaux et des maires le 28 juin 1992, élection dans laquelle les partis de la *Concertation* avaient obtenu une majorité importante avec 53.30% des voix ; au sein de cette dernière, le PDC avait été le parti

[1] Historia de la ley, Ley n°19.175 de Gobierno y Administración Regional del 11 de noviembre de 1992, Débats Parlementaires du 07.01.92 al 05. 11. 92., vol. 3, p. 10.

politique le mieux représenté avec 28.93% des voix. L'opposition de droite, pour sa part, a obtenu 29.7% des suffrages exprimés. Les conseillers municipaux ont été élus au suffrage direct avec un système à la proportionnelle. Cette proportionnelle avait été définie lors de l'accord de 1991, qui établissait que le Conseil municipal allait être composé d'un nombre variable de conseillers selon le nombre d'électeurs par commune et sur la base d'un chiffre pair. Ainsi, les communes jusqu'à 70.000 habitants éliraient 6 conseillers, les communes de 70.000 à 150.000 habitants 8 conseillers et les communes de plus de 150.000 habitants 10 conseillers. Le conseiller le mieux élu, ayant obtenu au moins 35% des voix et faisant partie de la liste majoritaire, deviendrait maire. Lors de cette élection, et comme cela avait été prévu dans l'accord, des situations de ballottage « parfait » (tendance renforcée par le nombre d'élus en nombre pair) se sont produites ce qui a conduit à diviser par deux la période d'exercice des maires.

Dans ce contexte, se déroule le débat portant sur la loi régionale, débat qui s'est étendu entre le mois de janvier et le mois de novembre 1992. Lors de celui-ci sont évoqués des thématiques relatives à la participation citoyenne, à la déconcentration de l'administration et à la démocratisation du pays, mais surtout on comprend la décentralisation comme étant un processus qui peut être long ; le cas de la France est cité à ce sujet. Il est aussi aisé de comprendre que la possibilité d'élection directe des gouvernements régionaux ait été rejetée car soutenue par l'opposition qui n'avait obtenu aux élections municipales qu'un maigre soutien. Le gouvernement, pour sa part, n'avait jamais vraiment soutenu cette idée.
C'est la commission de Gouvernement intérieur et de Régionalisation qui a été chargée de présenter le projet de loi sous la forme d'un projet considéré comme devant être adopté dans un délai plus court, classé « d'urgence simple ». Cette commission formée de parlementaires a bénéficié de la collaboration, entre autres, d'Alvaro García, sous-secrétaire de MIDEPLAN, G. Martner, L. Lira de la SUBDERE et José Espinoza, conseiller au ministère des Finances. Par ailleurs, la Commission a pu entendre aussi J. Cavada, chef du département de Politique régionale du MIDEPLAN et S. Boisier en tant qu'expert. Dans son exposé, S. Boisier établit une différentiation entre délocalisation, déconcentration et décentralisation. Ceci était nécessaire car, comme nous l'avons signalé précédemment, les parlementaires ne connaissaient pas forcement la différence entre ces trois termes. S. Boisier définit *la délocalisation* comme étant un processus par lequel il y a transfert physique d'un lieu du territoire vers un autre mais sans modifier en aucune façon le processus décisionnel ; *la déconcentration* est définie comme un acte par lequel on transfère certaines capacités relatives

à la prise de décision depuis un certain niveau de la structure administrative vers un autre niveau de rang inférieur, à l'intérieur de la même organisation ; *la décentralisation* est la reconnaissance de certaines compétences à des organismes qui ne dépendent pas juridiquement de l'État. Pour que cela soit possible, ils devaient jouir d'une personnalité juridique propre, d'un budget propre et des normes propres de fonctionnement[1]. Nous le voyons, dans sa définition de la décentralisation, il n'est pas question de l'élection des autorités locales. Toutefois, parce qu'il considère comme un critère de décentralisation l'établissement des normes propres de fonctionnement, il établira un lien avec ce besoin de compter avec des autorités politiques propres. En effet, suite à sa définition de la décentralisation, il établit différents « types » : *décentralisation fonctionnelle*, qu'il assimile à la délocalisation ; *décentralisation territoriale*, qu'il assimile à la déconcentration et *décentralisation politique*, avec des autorités locales élues de manière à reproduire un parlement national à l'échelle locale. Ils correspondent, selon l'auteur, à des formes « pures » de décentralisation mais qui, en général se présentent, dans la pratique, d'une manière « mixte », notamment politico-territoriale qui est la forme pour laquelle va plaider S. Boisier et dont l'un des organes les plus visibles est, d'après son exposé, la formation d'un Conseil régional de Développement élu[2]. Cet organe permettrait de concevoir et de mettre en pratique la normative régionale. Il s'agit ainsi d'un moyen pour répondre à une demande ancienne de la communauté réformatrice, car cela donnerait une visibilité réelle à la région en matière de développement économique, avec notamment l'établissement de plans et de programmes régionaux élaborés par la région, ainsi que pour satisfaire leur nouvelle revendication décentralisatrice, car l'élection de cet organisme impliquerait un transfert de l'autorité politique. S. Boisier définit ainsi le lien qui unit la communauté réformatrice, les anciens et les nouveaux membres. Dans sa prestation, il évoque comme référents historiques le modèle de développement régional représenté par la Tennessee Valley Authority mais également par d'autres expériences de la région sud-américaine comme la Corporation vénézuélienne de la Guyane. Il fait référence à la création d'ODEPLAN par le gouvernement Frei Montalva ; il évoque aussi les avancées générées durant le régime autoritaire, en particulier concernant la mise en place d'un certain nombre d'instruments. Mais S. Boisier tient aussi à rappeler les déficits du processus de régionalisation chilien et l'urgente nécessité qu'il devienne une

[1] Boisier, Sergio. 1990. « Notas sobre regionalización, descentralización y desarrollo regional ». Exposición ante la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización de la Honorable Cámara de Diputados de Chile, p. 12. Manuscrit qui nous a été donné par l'auteur.
[2] Boisier, Sergio. 1990, *op. cit.*, p. 13.

régionalisation démocratique donc avec une composante décentralisatrice de la prise de décision.

> « Il est nécessaire de souligner le fait qu'une régionalisation politique est une condition indispensable pour une démocratie moderne et stable dans le temps. Une concentration exagérée du pouvoir politique ne permet pas le fonctionnement d'un système réellement démocratique […] la stabilité [démocratique] dépend d'une meilleure distribution du pouvoir, en acceptant qu'il faut en faire bénéficier tous les corps intermédiaires de la société. Beaucoup d'entre eux étant de nature territoriale, force est de constater que les régions sont en partie réceptrices de quotas de ce pouvoir[1]. »

D'autres, comme S. Galilea se sont focalisés sur la défense d'un certain héritage institutionnel en la matière au Chili, ce qui était une manière de rendre la loi plus banale aux yeux de ses éventuels opposants. En effet, S. Galilea explique que les demandes régionalistes de déconcentration et de décentralisation cherchant à réduire les inégalités régionales se sont traduites par des politiques publiques depuis plusieurs décennies dans le pays. Il évoque ainsi la restructuration du ministère de l'Économie (devenu aussi des Travaux publics et de l'Industrie) en réponse aux tremblements de terre survenus au sud du Chili, mais aussi les restructurations opérées au sein de la CORFO, notamment par de nouvelles attributions et au niveau de la programmation régionale. Il énumère aussi un ensemble de dispositions légales, même si non systématiques donc plutôt en tant qu'« événements », qui ont permis d'accueillir ces demandes de décentralisation, des dispositifs qui mettront en place des « régionalismes explicites » ; tel aurait été le cas de la loi du cuivre et du phosphore, la création de la « junte d'adelanto de Arica » et la Corporation de Magallanes[2]. Ces dispositifs répondaient à un souci d'aménagement du territoire, qui s'est caractérisé pour délimiter une aire présentant des problèmes spécifiques mais sans considérer, au moins explicitement, les relations et les flux des capitaux, des biens et des personnes entre les territoires. S. Galilea rappelle également l'impulsion qui a été donnée à la planification économique, entre 1964 et 1970, par la création d'ODEPLAN, dont l'une des principales fonctions a été la planification régionale. Il mentionne aussi « la diffusion et l'importation dans le pays de la théorie et de la pratique du concept de région »[3], la création d'ORPLANES, l'établissement d'une base statistique régionale, l'incorporation de la thématique territoriale dans les principales universités du pays, la création et la consolidation d'un pôle de développement Concepción-Talcahuano.

Il poursuit avec la période entre 1970 et 1973, période qu'il qualifie comme celle d'une continuité avec la tâche de planification régionale.

[1] Boisier, Sergio. 1990, *op. cit*, p. 9.
[2] Sur ces organismes, voir la première partie de cette thèse.
[3] Historia de la ley, ley n°19.175, vol. 3, *op. cit.*, p. 43.

Arrivé à la période postérieure à 1973, il remarque le maintien avec les idées relatives au développement régional, mêlées à des préoccupations d'ordre géopolitique et de décentralisation, idées mises en pratique par les dispositions des décrets n°573 et n°575 qui régulent tout le processus de régionalisation en vigueur. S. Galilea souligne à ce propos que « dans la formulation des instruments légaux mentionnés ont été contenues les demandes régionales mais aussi l'offre en connaissances et en expérience des années précédentes ». Il reprend ainsi l'héritage de la communauté réformatrice dans la durée car celle-ci participe à la régionalisation du pays dès ses débuts et de manière quasi constante. À ce propos, et pour expliciter cet héritage qui est, d'une certaine manière, le leur, il dit :

> « il faut signaler la création de la CONARA […] qui a accompli sa mission avec la participation d'équipes techniques de haut niveau, nationales et étrangères, et avec la contribution d'autorités professionnelles »[1].

Cependant, cette régionalisation est loin d'être satisfaisante. Il lui est notamment reproché le manque d'intégration de la population dans la définition de son propre destin. En effet, bien que la participation constitue l'une des composantes sociologiques discursives de la régionalisation, celle-ci n'a pas été véritablement prise en compte par le régime dans son modèle de régionalisation, d'où la nécessité d'une approche démocratique de la régionalisation soucieuse d'inclure dans le processus les personnes, groupes et organisations représentatives de la communauté.

Par ailleurs, S. Galilea rappelle les enjeux de cette appropriation du processus par le gouvernement de transition : depuis la création de la SUBDERE, celle-ci met en marche avec ODEPLAN un Programme d'investissement multiple de développement local financé par le BID. Ce programme a permis de modifier substantiellement, dès 1985, la gestion du FNDR, en augmentant d'une manière significative les ressources disponibles dans chacune des régions. Cet argument est important, surtout au vu de la position du ministère des Finances, qui s'était opposé jusque là à la réforme et à la promulgation d'une loi en la matière, en raison de son coût. Il permet aussi de constater le fonctionnement institutionnel d'un système qui est déjà en place.

Dans ce sens, le ministre de l'Intérieur, E. Krauss, centre son intervention sur ce constat : « ce projet part d'une réalité institutionnelle régionale et de là il cherche, comme point de départ, à introduire des modifications que nous considérons importantes »[2]. Il rappelle que c'est sur cette base que des programmes de formation ont été mis en place en direction des

[1] Historia de la ley, ley n° 19.175, vol. 3, *op. cit*., p.48
[2] Historia de la ley, ley n° 19.175, vol. 3, *op. cit*., p.130

professionnels et des techniciens des régions, des programmes pilotés par la SUBDERE en collaboration avec l'ILPES-CEPAL.

L'occasion se présente aussi, pour des parlementaires démocrates chrétiens, de revenir sur « le rôle » de la Démocratie chrétienne sur le sujet. En faisant allusion à sa doctrine comme à quelques intellectuels - on évoque en ce sens les travaux de Jorge Ahumada - qui ont défendu cette voie, les autorités politiques du PDC cherchent aussi à se réapproprier cette réforme et, ce faisant, convaincre leurs parlementaires sur l'« évidence » idéologique d'une législation dans ce sens. En effet, est retracée l'action du PDC en la matière, action présentée sous une forme lisse et cohérente, tout comme la supposée assise idéologique de cette revendication. « Ce n'est pas la Phalange nationale la première collectivité qui a repris dans sa doctrine la défense et la reconnaissance des sociétés intermédiaires et du bien commun? », s'exclame un député démocrate chrétien, tandis qu'un autre évoque un « compromis historique de la Démocratie chrétienne avec la décentralisation et la régionalisation ». Ce type de récits, que nous avons retrouvés dans les débats parlementaires sur la loi de Gouvernement et Administration régionale, montre ce besoin de légitimer cette loi en se réappropriant une partie de l'héritage autoritaire avec lequel la Démocratie chrétienne est, somme toute, liée.
Pour leur part, les parlementaires socialistes, bien que déterminés, pour une partie d'entre eux[1], sur la nécessité de légiférer en vue d'une loi régionale au Chili, regrettent l'élection indirecte des conseillers régionaux. C'est sur ce thème que focalisent leurs interventions respectives le député Carlos Montes et le sénateur Ricardo Núñez.

Ricardo Núñez entre en 1955, à seize ans, à la jeunesse du Parti socialiste chilien. Une fois à l'Université, il devient chef politique de la brigade universitaire socialiste de l'Université du Chili, où il obtient son diplôme de sociologue. En 1967, il fait partie du Bureau central du Parti socialiste et, entre 1968 et 1970, exerce comme professeur d'Histoire et Géographie économique à l'Université du Chili et comme Directeur de Planification au Conseil national de développement social. Entre 1972 et septembre 1973, il est Vice-président de l'Université technique d'État. Avec le Coup d'État, il est détenu et exilé en Tchécoslovaquie, pour ensuite vivre à Madrid, où il travaille dans le Centre d'études de l'administration. Il rentre clandestinement au pays en 1979.
En 1989, suite aux premières élections démocratiques, il est élu sénateur pour la troisième circonscription (région d'Atacama). Il participe, en tant que sénateur, aux commissions du Gouvernement intérieur pour le gouvernement régional (1990-1992), dont il est le président en 1993.

[1] Il semblerait que la position du PSCh était ambivalente vis-à-vis de cette loi. Selon le témoignage de J. Cavada, au moment il a dû présenter, en tant qu'expert du parti sur le sujet, ce projet devant les parlementaires socialistes : « un tiers était tout de suite d'accord avec cette loi, un tiers s'y opposait et le troisième tiers était indifférent » (entretien avec J. Cavada, entr. cit.).

Ces deux parlementaires socialistes participent à des négociations en vue de réussir un accord avec l'opposition en 1991, puis des négociations pour voter favorablement les lois relatives aux Municipalités et aux Gouvernements régionaux. De par leurs trajectoires respectives, ils sont tous deux particulièrement intéressés par ces questions. C. Montes, nous nous en souvenons, a notamment travaillé sur la thématique municipale et en lien avec le tissu associatif sur ces questions depuis le début des années 1980 (voir encadré *supra*). Pour sa part, R. Núñez a aussi été socialisé avec ces questions lors de son exil, mais davantage sur l'aspect régional. Ayant vécu les premières années de la transition espagnole, il a pu étudier le traitement, par le gouvernement de transition, de la demande d'autonomie exprimée notamment par les Catalans et les Basques. Il a compris également l'importance d'un parti socialiste uni et fort. Cela explique, qu'à son retour au Chili, il est l'un des fondateurs de la *Convergence Socialiste* (1982) et le promoteur de diverses initiatives qui tendent à l'unité du Parti socialiste, divisé après le coup d'État. Parmi ses initiatives, dans une perspective de retour à la démocratie avec un PS unifié, on trouve ses voyages, dont de nombreuses visites en France. En 1984, R. Nuñez vient trois fois dans l'Hexagone. L'objectif principal est de préparer « l'avenir du bloc socialiste »[1] au Chili dans le contexte national conflictuel pour le régime, mais aussi dans l'élaboration d'un nouveau « pacte social » et de réforme de certaines institutions héritées de la dictature. Cette dernière sensibilité s'explique parce que R. Núñez, en raison de son travail au Centre d'études de l'administration à Madrid, avait dû effectuer un voyage en France, avec des candidats aux postes de maires pour le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE), notamment à Montpellier et à Paris afin qu'ils puissent faire connaissance des fonctions attribués aux maires dans l'hexagone.

Le Centre d'études de l'administration était en ce sens un organisme lié au PSOE et travaillait notamment autour des responsabilités que devait avoir l'État central vis-à-vis des nouvelles communautés autonomes : Catalogne, Pays basque et Galice à ses débuts.

Lors de ce voyage, R. Núñez a pu prendre connaissance également du débat existant au sein du PSF concernant l'opportunité et la nécessité d'une future loi de décentralisation en France ainsi qu'établir des liens avec les socialistes français préoccupés par ces questions, notamment avec d'anciens militants du PSU.

Dans les négociations des lois chiliennes relatives aux Municipalités et aux Régions, c'est donc une communauté réformatrice « élargie » qui prend part aux discussions et se mobilise pour que ces lois soient adoptées. Lors de ces négociations, le cercle d'experts s'ouvre ainsi à

[1] Objet de la réunion réalisée le 14 novembre 1984 à Paris entre le PS français et M. Ricardo Lagos (actuel Président du Chili) et Ricardo Nuñez.

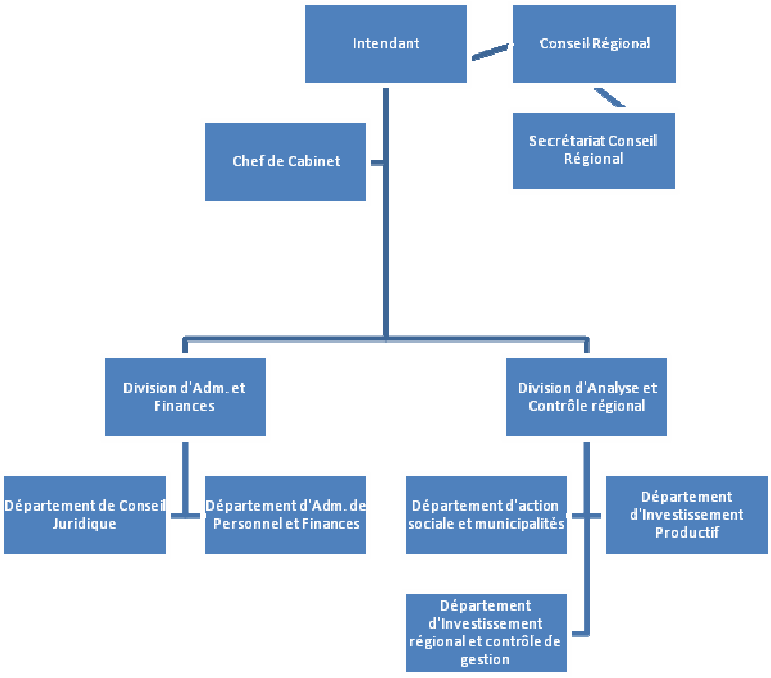
des alliés politiques, dont le premier d'entre eux a été G. Martner, négociations qui ont eu lieu, à la suite de celles engagées avec l'opposition, essentiellement dans l'enceinte parlementaire plus qu'« autour » de celle-ci. En effet, à cette époque de renouement avec des pratiques démocratiques, les discussions au Congrès sont limitées à la présence des parlementaires et à quelques « invités » (membres du gouvernement, experts). Cependant, dès que la discussion atteint des niveaux considérés comme « délicats » par le président de session, la séance pouvait devenir « restreinte », autrement dit circonscrite à la seule présence des parlementaires. Dans ce type de scenario, c'était dans l'enceinte parlementaire que pouvait s'opérer la mobilisation de ressources politiques par des nouveaux membres de la communauté réformatrice comme G. Martner, mais aussi par des alliés de celle-ci, et que l'approbation des lois a lieu.

En ce qui concerne la loi de « Gouvernement et Administration Régionale » (LOC n°19.175), il est établi que l'élection du conseil régional se fera tous les quatre ans de manière indirecte, c'est-à-dire par les conseillers municipaux constitués en collège électoral pour chacune des provinces constituant la région. Chaque candidature, pour ce conseil régional, devra être parrainée pour au moins deux conseillers des provinces respectives. Toutefois, il pourra y avoir des candidatures spontanées, à condition que celles-ci soient cautionnées par une liste de signataires cumulant au moins 0.5% des citoyens inscrits sur les registres électoraux et habitant la province. Le nombre de conseillers varie et est déterminé selon la distribution suivante : chaque province, indépendamment de son nombre d'habitants aura deux conseillers ; les régions allant jusqu'à un million d'habitants auront dix conseillers additionnels, répartis proportionnellement à leur population, et les régions de plus d'un million d'habitants quatorze. La loi établit également les incompatibilités avec un poste de conseiller régional, notamment avec les postes à responsabilité nationale[1], ce qui pourrait être un signe d'indépendance vis-à-vis du pouvoir central mais qui, dans le cas précis, ne fait qu'affaiblir l'échelle régionale car elle est totalement dissociée des autres structures et pouvoirs de l'État. Dans cette perspective, et au moment de légiférer sur les fonctionnaires régionaux, il a été décidé de compléter les postes nécessaires au fonctionnement administratif

[1] Avec les postes de parlementaire, de ministre, sous-secrétaire, Intendant, gouverneur, conseillers municipaux et fonctionnaires publics d'exclusive confiance du Président de la République ou de l'Intendant respectivement, les fonctionnaires de la Cour des Comptes (*Contraloría General de la República*) et les membres du conseil de la Banque centrale, les membres du pouvoir judiciaire, les fonctionnaires qui pouvaient exercer dans le ministère public et les membres du Tribunal constitutionnel, du Tribunal qualificateur des élections, des Tribunaux électoraux régionaux, des membres des Forces armées et de la Police (*Carabineros e Investigaciones*), les membres des conseils économique et social provincial et communal, les SEREMIS et les directeurs des services régionaux et tout fonctionnaires régional.

des régions principalement par des mutations du niveau central vers les régions, au lieu de promouvoir la création des nouveaux postes. Cette décision allait dans le sens de la politique préconisée par le ministère des Finances, qui ne voulait pas que cette réforme puisse créer des dépenses supplémentaires. Ainsi, sur un total de 759 postes projetés, dont 156 correspondaient à des postes de confiance (du Président de la République et de l'Intendant) et 603 à des postes de fonctionnaires, 468 ont été pourvus par transfert de personnel[1]. Ceci a diminué fortement la capacité opérative propre des régions, d'autant plus que, parmi ce personnel transféré, beaucoup l'a été contre leur volonté ; ils n'étaient pas toujours, non plus, les fonctionnaires les mieux qualifiés[2]. Ce déficit opératif s'est reflété aussi dans l'organisation administrative des régions. La loi a accordé aux régions une structure « minimale » (voir organigramme ci-dessous) avec seulement deux divisions : l'une d' « Administration et des Finances » et l'autre d' « Analyse et de Contrôle régional ». Les départements que nous observons dans l'organigramme ont été ceux proposés par le gouvernement, à travers la communauté réformatrice, mais que la loi n'impose pas[3]. Cette organisation avait toutefois l'avantage de permettre aux régions de s'organiser « librement » en essayant de pallier leurs limites en personnel qualifié.

Organigramme du Gouvernement régional



[1] En provenance de la CORFO, le ministère de l'Éducation nationale, le ministère des Travaux publics, SERNATUR, INDAP, MIDEPLAN, le ministère des Biens nationaux, le ministère du Logement, SERNAGEOMIN et le ministère de l'Intérieur.
[2] Entretien avec J.-A. Abalos (entr. cit.).
[3] Toutefois, et dans le moyen terme, les régions vont aller plus loin, développant davantage cette structure en créant d'autres divisions et départements.

C'est dans les débuts des discussions concernant la réforme du volet de la Constitution portant sur « Gouvernement et Administration intérieure de l'État » qu'une nouvelle opportunité de renouer avec la coopération française s'est présentée à la communauté réformatrice. L'étude des conditions et des caractéristiques de cette coopération, qui expliquent aussi quelques composantes des lois chiliennes de Municipalités et Gouvernement et Administration Régional, sera l'objet du dernier chapitre de cette recherche.

*

* *

Nous avons vu comment le projet de décentralisation de la communauté réformatrice a pu être intégré dans le programme gouvernemental puis dans la politique du gouvernement. La communauté a intégré la sphère gouvernementale et, plus largement, elle a consolidé ses liens avec le monde politique, ce qui démystifie une conception des communautés réformatrices associées à des communautés isolées de par leur composante cognitive censée être neutre vis-à-vis des débats politiques.

Ce passage a révélé des tensions à l'intérieure de la communauté en raison des choix stratégiques de nature différente. Nous avons vu que les membres ont dû choisir entre une vision davantage centrée sur la sphère municipale ou régionale d'abord, puis entre la création ou non d'un ministère à la Planification. Ces choix étaient empreints autant de leur vécu professionnel que de leur expérience avec la sphère politique. Dans ce processus, le « projet » de la communauté réformatrice a dû ainsi être modifié pour laisser place à d'autres revendications, municipales notamment, mais aussi à la négociation de la place accordée à l'instrument de planification, instrument avec lequel étaient familiarisés la plupart des membres de cette communauté.

Ces choix ont donné lieu à des processus d'ajustement permettant de montrer que, même s'il y a eu un déclin du projet de planification, celui-ci, à travers ses défenseurs, a résisté à sa disparition d'autant plus qu'il y avait encore une institutionnalisation héritière de ce projet (ODEPLAN). Pour sa part, le nouveau projet en vogue, celui de la décentralisation, même s'il s'est imposé en tant que catégorie d'action publique, notamment au niveau discursif, est d'un contenu beaucoup moins consensuel. Nous observons, en effet, un décalage entre le projet et les pratiques (actions morales et politiques) auxquelles celui-ci conduit, surtout quand le contenu que l'on donne à la décentralisation est sujet à des interprétations multiples. Cette situation conduit à un procédé assez manichéen, qui renvoie la décentralisation aux projets de

loi, portant sur l'échelon municipal et régional, traités séparément et entraînant une innovation institutionnelle limitée, car de nombreuses compétences semblent rester encore entre les mains de l'État central[1]. Ce constat est à mettre en parallèle avec l'échec préalable de l'instauration d'une planification régionale ainsi qu'avec le fait que la communauté réformatrice a dû hériter de l'institutionnalisation autoritaire, ce qui a provoqué un certain nombre de tensions au sein de la communauté et plus largement au sein du monde politique auquel celle-ci appartenait.

Cette tension institutionnelle nous la retrouverons après les votes de lois relatives à la décentralisation du pays, question que nous aborderons dans notre chapitre 6.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES DU CHAPITRE 5

Angell, Alain. 2005. *Elecciones presidenciales, democracia y partidos políticos : en el Chile post Pinochet*. Santigo, Instituto de Historia PUC, Centre de Estudios Bicentenario.

Arrate, Jorge. 1983. *El socialismo chileno : rescate y renovación*, Barcelona, Instituto para el Nuevo Chile.

Arrate, Jorge. 1985. *La fuerza democratica de la idea socialista*, Santiago, las ediciones del Ornitorrinco.

Arrate, Jorge. 1994. *La postrenovación : nuevos desafíos del socialismo*, Santiago, Producciones del Ornitorrinco.

Avetikian, Tamara (éd.). 1986. "Seminario Acuerdo Nacional y Transición a la democracia", 26 y 27 de noviembre de 1985. *Estudios Publicos*, 21 : 1-93.

Berger, Peter, Luckman, Thomas. 1996. *La construction de la réalité sociale*, Paris, Meridiens Klincksieck.

Cavallo, Ascanio, Salazar, Manuel, Sepúlveda, Oscar. 1997. *La historia oculta del régimen militar : memoria de una época, 1973-1988*, Santiago, Grijalbo.

Cefaï, Daniel. 2007. *Pourquoi se mobilise-t-on ? Les théories de l'action collective*, Paris, éditions La Découverte, M.A.U.S.S.

CIEPLAN. 1986. Democracia en Chile : doce conferencias, Santiago, Alfabeta.

Dewey, John. 2003. *Le public et ses problèmes*, Publications de l'Université de Pau, Farrago / éditions Léo Scheer.

Dubois, Vincent. 1999. *La politique culturelle : genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin.

Foucault, Michel. 1994. « La "gouvernementalité" » dans *Dits et Ecrits*, tome III 1976-1979, Paris, Gallimard.

Fuentes, Claudio. 2006. *La transición de los militares : Relaciones civiles-militares en Chile 1990-2006*, Santiago, LOM.

[1] Nous développerons cet aspect dans notre chapitre 6.

Godoy, Oscar. 1999. “La transición chilena a la democracia : pactada” *Estudios Públicos*, n°74 : 79-106.

Giddens, Anthony et al. 1999. *Habermas y la modernidad*, Madrid, Cátedra, colección teorema.

Habermas. Jürgen. 1979. L’espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoisie, Paris, Payot.

Habermas, Jürgen. 1987. Théorie de l’agir communicationnel : Rationalité de l’agir et rationalisation de la société, Paris, Fayard.

Habermas, Jürgen. 2006. *Théorie et pratique*, Paris, Payot.

Hall, Peter. 1993a. El gobierno de la economía : Implicaciones políticas de la intervención estatal en la economía en Gran Bretaña y en Francia, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Joignant, Alfredo. 1989. « La production d’un candidat : notes sur la campagne interne au Parti démocrate-chrétien chilien pour l’investiture de l’élection présidentielle de décembre 1989 », *Revue française de science politique*, 40 (3) : 366-381.

Kuhn, Thomas. 1982. *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion.

Lakatos, Imre. 1994. *Histoire et méthodologie des sciences*, Paris, PUF.

Martner, Gonzalo. 1993. *Descentralización y modernización del Estado en la Transición*, Santiago, LOM.

PDC. 1991. “IV Congreso Nacional del Partido Demácrata Cristiano”, *Política y Espíritu*, n°390.

Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems. A framework for Analysis*. Cambridge. Cambridge University Press.

Schutz, Alfred. 1987. *Le chercheur et le quotidien : phénoménologie des sciences sociales*, Paris, Klincksieck.

Stone, Alec. 1992. « Le « néo-institutionnalisme ». Défis conceptuels et méthodologiques », *Politix*, 5 (20) : 156-168.

SUBDERE. 1992. *Manual de gestión municipal*. Serie descentralización, Santiago, Junio.

SUBDERE. 1993. « Descentralización y regionalización : Seminario internacional experiencias de descentralización y de regionalización : los casos de Chile, España, Italia y Suecia.

SUBDERE. 1995. *Guía de Gobiernos Regionales*, Santiago.

Tassin, Etienne. 1991. « Espace commun ou espace public ? L’antagonisme de la communauté et de la publicité ». *Hermès*, 10 : 23-37.

Valenzuela, Arturo. 1989. *El quiebre de la democracia en Chile*, Santiago, Flacso.

CHAPITRE 6.
LES CPER : UN INSTRUMENT DE DÉCENTRALISATION ?

Notre étude est à présent consacrée à l'examen des modalités et des particularismes du transfert des contrats de Plan État-Région français (CPER) au Chili. Cela implique d'une certaine manière de clore un cycle, celui du processus, non seulement de coopération entre le Chili et la France, mais également celui des spécificités et surtout des limites du processus de décentralisation chilien.

Après avoir étudié le processus de fabrication des lois chiliennes de Municipalité et du Gouvernement Régional, les composantes seront l'objet du dernier chapitre de cette recherche.

Nous montrerons à travers l'examen du transfert des CPER au Chili que, durant cette deuxième vague de coopération entre les deux pays, la coopération s'est montrée faiblement institutionnalisée, reposant sur des individus - des « activistes » dans l'analyse de J. Meimon (2005). Ce constat nous autorise à dire que, dans ce transfert, le rôle des intermédiaires, de leurs propriétés sociales et de leurs réseaux, nationaux et transnationaux, permet de comprendre le contenu donné aux échanges mais aussi le décodage qui en sera fait.

Les CPER passent pour être en France un instrument compris comme un dispositif social qui organise des rapports spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires, à devenir des outils au Chili, donc avec une portée limitée, circonscrite comme un micro dispositif au sein d'une technique (Lascoumes, Le Galès 2004), servant de justification au système de décentralisation chilien adopté.

Finalement, nous observerons aussi une évolution dans la manière de conduire la coopération dans les années 1990. Elle se technicise et relève davantage d'un travail « expert » fait par des « experts » mais avec, parallèlement, une politisation de cette coopération[1]à travers le jeu des interactions institutionnelles mêlées aux fonds alloués par le gouvernement français.

[1] Comprise comme la production sociale de la politique, de ses enjeux, de ses règles et de ses représentations (Lagroye 2003).

SECTION 1. LES CONDITIONS DU TRANSFERT DES CPER AU CHILI

Dans cette première section, nous analyserons d'abord le contexte de réception des CPER, pour ensuite nous pencher sur les conditions du champ de production de cet instrument d'action publique décentralisée.

Nous avons vu dans notre chapitre précédent que, depuis le milieu des années 1970 et notamment au début des années 1980, il y a une prolifération de nouveaux organismes, centres d'étude, *think tanks* et Organisations non gouvernementales (ONG), qui se déploient dans cet espace public encore en « expérimentation ». Ces organismes vont jouer deux rôles principaux. D'une part, ils vont permettre à la société civile organisée de travailler sur des thématiques politiques, économiques et sociales, qui, sous le régime autoritaire, n'avaient ni espace ni lieu pour être représentées. D'autre part, ces organismes vont, d'une certaine manière, remplacer le travail effectué autrefois par des organismes de l'État, tels que les universités et les différents centres et instituts qui en dépendaient.

Nous montrerons que le passage, suite à l'accession de la *Concertation* au pouvoir, de cette société civile organisée ayant travaillée sous le régime autoritaire pour les ONG à l'administration publique sous le régime de transition démocratique, conduira à produire l'élite administrative nécessaire au processus de transfert des CPER au Chili. La présence de cette élite administrative, ayant eu une expérience pratique en matière de coopération, est l'une des conditions nécessaires à ce processus de transfert, tout comme à son décodage.

Par ailleurs, les thématiques traitées par ces organismes, ONG, touchent aux différents aspects pensés pour faire partie d'un projet de transition démocratique pour le Chili. Dans ce travail, l'aide internationale a été une alliée importante pour mener à bien cette transition à travers des programmes d'aide internationaux en lien avec un projet politique et économique de nature social-démocrate. En effet, la coopération s'accroît considérablement par le biais des ONG.

Les premières ONG à apparaître sont celles en lien avec la thématique des droits de l'homme, et ceci dès 1974. Tel est le cas des ONG, internationales comme *Amnesty International* et *Human Rights Watch*, et d'autres, nationales[1] comme la Corporation de Promotion et Défense des Droits du Peuple (CODEPU), La Fondation d'Aide sociale des Églises chrétiennes (FASIC), l'Association de Familles des Détenus disparus (AFDD) et l'Association des Familles d'exécutés politiques (AFEP). À ces organismes, vont s'ajouter, progressivement et

[1] Voir Mario Garcés, Nancy Nicholls, 2005, *Para una historia de los DD.HH. en Chile : historia institucional de la Fundación Ayuda Social de las Iglesias Cristianas FASIC 1975-1991*, Santiago, LOM.

d'une manière soutenue, des ONG dont le travail porte sur les thèmes relatifs au travail et à l'emploi, aux thématiques du genre, des droits indigènes, etc. Et ceci tout au long de la décennie 1980.

Selon le récit de J.-A. Abalos, un des membres de la communauté réformatrice, qui a travaillé dans des ONG durant la décennie 1980, parallèlement aux cours qu'il donnait à l'ILPES :

> « De 30 ONG au Chili en 1974, celles présentes depuis toujours, la Croix Rouge, celles des jésuites (comme le Foyer de Christ), nous sommes passés, à la suite au coup d'État, à 600 en 1989 ! »[1].

Le putsch a, en effet, contraint une partie de la coopération internationale à cheminer par d'autres voies pour venir en aide à des groupes organisés travaillant sur des thématiques considérées comme urgentes. Ceci explique que les premières ONG à apparaître au Chili, en 1974, aient été celles travaillant sur les droits de l'homme[2]. La coopération internationale, autrefois gérée par les gouvernements, a donc continué à fonctionner mais par des organismes non gouvernementaux. Il faut dire également que cette coopération a pu entrer au Chili, et y être entretenue, grâce à la « couverture » institutionnelle offerte par l'Église catholique chilienne qui s'est portée garante face à l'État chilien. En effet, la plupart des ONG étaient parrainées par elle à travers le Vicariat à la Solidarité[3]. Postérieurement et au fur et à mesure que d'autres types de problèmes, hormis la violence politique, apparaissent au Chili, de nouvelles ONG voient le jour. Tel fut le cas du Programme d'économie du travail, au sein du Vicariat, chargé d'étudier les politiques de l'emploi à la fin des années 1970, quand la crise économique frappait le pays. Nous nous souvenons aussi de la création de l'Institut de l'Autogestion qui avait sollicité des fonds français.

Ces ONG ont pu fonctionner grâce aux fonds récoltés dans les pays développés - que ce soit des gouvernements sociaux-démocrates et/ou des partis sociaux-démocrates et de gauche - dont la gestion à l'étranger était en général assurée par des exilés politiques chiliens travaillant avec des partis politiques membres, par la suite, de l'AD.

Au milieu des années 1980, et au vu d'une certaine ouverture politique qui laissait présager un processus de transition démocratique, les membres des ONG commencent à se réunir au sein d'un collectif nommé « Atelier pour la récupération du développement », qui se réunissait de manière informelle tous les quinze jours, afin de discuter sur l'avenir de la coopération dans l'hypothèse d'un scénario de retour à un régime démocratique. Cet atelier a fonctionné durant

[1] Entretien J.-A. Abalos (entr. cit.). Voir aussi José Antonio Abalos K., 1987, « Las instituciones de apoyo en Chile: una síntesis », *taller de cooperación al desarrollo*, n°1, Santiago, Chile.

[2] Voir aussi la deuxième partie de cette thèse.

[3] Nous nous rappelons que cet organisme avait été créé par l'Église catholique afin de pouvoir héberger les familles des détenus et leurs avocats (voir deuxième partie de cette thèse).

trois ans, période durant laquelle des brochures ont été publiées afin de synthétiser les différents types de coopération présentes au pays ; des missions ont été effectuées aussi auprès des ONG pour expliquer ce qu'était la coopération : « les gens qui travaillaient dans les ONG ne savaient pas ce qu'était la coopération, ils l'incarnaient, mais ils n'avaient pas de connaissances sur ce sujet »[1]. Il eut également des débats qui ont été organisés autour de la question du devenir de la coopération au Chili. Dans cette perspective, les organisateurs de l'Atelier ont invité des personnes ayant travaillé au sein d'ONG dans des pays voisins sous la dictature, comme l'Uruguay, le Pérou, l'Argentine, afin qu'elles viennent raconter leur expérience suite aux transitions démocratiques entamées.

Dans la plupart des cas, une partie importante des fonds circulait désormais par le biais de l'État. C'est ce qui va se présenter au Chili durant la décennie 1990, mais qui se produit d'une manière encore plus flagrante que dans ces pays là. En effet, l'arrivée du gouvernement de transition démocratique conduira à un passage massif des personnes travaillant jusque là dans les ONG à l'appareil d'État[2]. Ceci s'explique par les liens étroits existants entre ces personnes et les partis politiques mais aussi parce que la plupart étaient des anciens fonctionnaires qui ont tout simplement « retrouvés » leurs postes. C'est ce phénomène que nous avons pu observer dans le cadre de la communauté réformatrice.

En outre, cette nouvelle élite politique va être constituée en partie par le mouvement social à travers une appropriation de ce capital militant (Matonti, Popeau 2004) des ONG. Il servira ainsi de vivier à l'administration publique. Il a donc fallu d'abord la reconstitution d'une bureaucratie qui reprendra son mode de fonctionnement : celui d'une administration fortement enchevêtrée avec le système des partis et donc politisée.

2) Le champ de production des CPER en France : les « incompatibilités » entre le contexte de production et le contexte de réception

Avec l'arrivée du gouvernement de transition, au mois de mars 1990, et durant la discussion relative à la réforme constitutionnelle, une première mission française portant sur les

[1] Entretien avec J.-A. Abalos (entr. cit.)

[2] Cette institutionnalisation a été celle aussi des mouvements sociaux. Pour une analyse dans ce sens, voir Patricia Hipsher, 1984, « Democratic transitions and social movement outcomes: The Chilean Shantytown Dwellers Movement in comparative perspective », *in* Marco Giugni, Doug McAdam, Charles Tilly, *From contention to democracy*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Il y a toutefois des ONG qui continueront à travailler, en collaboration cette fois avec l'État. Ce le cas de la Fondation Ebert (fondation proche de la sociale démocratie dont la présence dans le pays datait de l'année 1967) qui avait commencé à travailler depuis l'année 1981 sur les thèmes relatifs au processus de municipalisation entamé par le régime. C'est cette Fondation qui est à l'origine, par exemple, de la création de l'Association chilienne des Municipalités (AChM) en 1993, suite aux lois relatives aux Municipalités et dans le cadre aussi des réformes relatives au statut du personnel enseignant et du personnel soignant (loi n°19.070) qui avait permis notamment de codifier les carrières et de les intégrer dans la fonction publique.

thématiques décentralisatrices arrive au Chili. Toutefois, cette première mission est la conséquence d'une reprise de contacts plus ou moins officiels entre le gouvernement français et la *Concertation des partis pour la démocratie*. En effet, suite au triomphe du « Non », le Premier ministre du gouvernement Mitterrand, Michel Rocard, décide de faire bénéficier le Chili d'un régime de coopération favorable qui constituait une sorte de soutien « au retour de la démocratie », en finançant la coopération à presque 100%. C'est ainsi un régime dérogatoire qui a été appliqué au Chili jusqu'au milieu des années 1990.
Ce traitement envers le Chili s'explique par des relations entretenues entre les deux pays à plusieurs niveaux : au niveau interétatique, par une coopération institutionnelle précédente à caractère culturel d'abord puis technique ; ensuite, à travers l'aide que la France a offerte aux réfugiés chiliens sur son territoire ; au niveau transnational enfin, par les liens existants entre le PSF et le PSCh, fruit de l'exil des membres de ce dernier dans des capitales européennes, dont la plaque tournante, à partir de l'arrivée de François Mitterrand au pouvoir, devient Paris. La capitale française se transforme ainsi en lieu de réunions et de rencontres entre dirigeants chiliens du PSCh et entre ceux-ci et leaders du PSF[1].

Ces types de contacts, à plusieurs niveaux, ont permis qu'un certain nombre des exilés puissent se familiariser avec la situation de la France, tant au niveau partisan que de son organisation administrative voire territoriale et ceci d'autant plus que la France expérimente à cette période des changements importants concernant son organisation territoriale, changements qui seront observés par un certain nombre de témoins chiliens, notamment par R. Núñez et G. Martner, ce dernier ayant, comme nous l'avons indiqué (voir encadré *supra*), fait ses études dans l'Hexagone. C'est cette expérience de réforme et de bouleversement dans le système d'administration et de gouvernement français, durant la décennie 1980, qui est au cœur des missions de coopération française vers le Chili dans la période 1990-1996. Mais avant d'explorer la nature de cette coopération dans cette phase, et dans l'objectif de la mettre en perspective autant avec le processus de décentralisation chilien en tant que tel qu'avec la coopération des années 1964-1973, nous revisiterons brièvement ce qu'a été le processus de décentralisation français, afin de mieux comprendre le pourquoi et le comment de l'exportation de certains de ses instruments au Chili.

[1] Voir les archives de la Fondation Jean Jaurès.

Comme nous l'avons déjà évoqué dans notre deuxième partie, une demande réelle de participation se met en place en France à partir des années 1960. Cette demande de participation porte sur des thématiques comme celle de l'autogestion mais elle explore aussi d'autres aspects, notamment sous la forme d'une participation citoyenne, demande qui sera appropriée par les élus locaux en particulier. À ce propos, nous pouvons mentionner des groupes, dits de citoyenneté locale, formés à la fin des années 1950 et au début des années 1960, qui ont provoqué des changements dans la praxis de la gestion locale[1], comme l' Association pour la Démocratie et l'Éducation locale et sociale (ADELS) initiée par Michel Rocard au début des années 1960 ainsi que des « laboratoires d'innovation », générés par des maires de grandes villes dans une tentative d'obtenir une démocratie plus participative, parmi lesquels nous pouvons mentionner le maire de Grenoble M. Hubert Dubedout, ou encore la revue *Territoire*[2].

Dans cet élan, et postérieurement au rapport Guichard (1976)[3], les socialistes publiaient successivement des documents qui, de façon directe ou indirecte, évoquaient la décentralisation ; directement, ce fut à travers la publication de *Citoyen dans sa commune* (De la Fournière, Worms 1976), document composé des propositions des socialistes sur le thème municipal. Il s'agissait d'un ensemble de propositions au plan communal dans un contexte souhaité de décentralisation : « les socialistes veulent construire un État très fortement

[1] Entretien avec Jean-Pierre Worms, 8 avril 2004, Paris.

[2] À l'extérieur du PSF, il y avait également différents mouvements *pro décentralisation,* dans une perspective, en général, attribuable à leur souci démocratique et de participation citoyenne. C'était le cas du Club Jean-Moulin. Pour mieux connaître la pensée de ce club, dont l'influence sur les partis politiques de l'époque est large, nous avons consulté les références directes, à savoir l'ouvrage publié par le groupe *L'État et le citoyen,* livre-manifeste du club, ainsi que les écrits d'ex - membres du club, notamment Michel Crozier.
Le club Jean-Moulin, créé en 1958 par des anciens résistants et en réaction à l'arrivée au pouvoir du Général Charles de Gaulle, vulgarisait l'importance de la démocratie et le besoin de l'approfondir.
Les clubs gardaient, entre eux, des relations pour débattre sur les sujets considérés d'intérêt. Tel était le cas avec Citoyen 60, notamment à travers la personne de Jacques Delors. Celui-ci, membre du mouvement *Vie Nouvelle,* a gardé des contacts permanents avec Jean-Moulin depuis la formation du Club Citoyen 60, favorable à la décolonisation, la modernisation de la France et l'approfondissement de la participation démocratique. Pour une analyse sur ces clubs dans la constitution de la Ve République, voir Delphine Dulong, 1997, *Moderniser la politique : aux origines de la Ve République*, Paris, Montréal, L'Harmattan.

[3] Les premières traces documentées, avec une finalité politique, de cette préoccupation sont constituées par le projet de Loi Bonnet des années 1970, qui remarquait l'urgence d'une administration des collectivités locales ainsi que la responsabilité politique pertinente et qui donnait lieu au document *Vivre ensemble, rapport de la commission de développement des responsabilités locales*, plus connu comme le *rapport Guichard* daté de septembre 1976. Paru presque vingt ans après les premiers outils fixés sur l'aménagement du territoire, le rapport dénonçait les déséquilibres interrégionaux en avançant des propositions plutôt d'avant-garde à l'époque et dont voici les premières lignes qui concernent le *constat* fait par la commission : « Nous dirons d'emblée que les analyses qu'on va lire, les propositions qu'elles inscrivent viennent de Français attachés à la démocratie représentative, à l'efficacité administrative, à la dignité de l'État. Nous croyons que ces trois principes peuvent et doivent se renforcer l'un l'autre, et ne peuvent vivre l'un sans l'autre ». Sur ce point, nous voudrions rappeler que M. Guichard, député de Loire-Atlantique à l'époque, avait été ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire entre 1968 et 1969 et de l'Aménagement du territoire entre 1972 et 1974. Député de la droite et « gaulliste », il allait faire des suggestions qui serviraient à la confection des lois de décentralisation de 1982.

décentralisé. Pour cela, il faudra profondément remettre en question la logique du système actuel selon laquelle l'État central détient toutes les compétences et se contente de déléguer aux collectivités locales certaines tâches d'exécution dont il conserve le contrôle » (De la Fournière, Worms 1976 : 37). La commune est ainsi comprise comme une échelle fondamentale de l'enracinement à la base du parti : « le projet municipal socialiste est sans équivoque : fidèles à un passé républicain qui voulait faire de la commune la cellule de base de la démocratie, nous voulons faire demain de la même commune la cellule de base du socialisme » (De la Fournière, Worms 1976 : 7).

Jean-Pierre Worms est sociologue de formation. Il obtient ses premières responsabilités politiques lors de son élection comme conseiller municipal en 1977.
Au sein du Groupe de Sociologie des Organisations - actuellement Centre de Sociologie des Organisations (CSO) sous la direction de Michel Crozier - où est abordée la portée de la réforme régionale du 14 mars 1964, cette préoccupation pour les collectivités locales débute, peut être, lors de sa recherche, en 1961-62, sur le système préfectoral sous la direction de M. Crozier. Celui-ci s'intéresse amplement au système d'administration territoriale français.
En tant que militant socialiste, et après un voyage de *harkness fellow* à Berkeley et à Harvard[1], entre 1964 et 1966, J.-P. Worms a une expérience comme conseiller municipal (1977-1993), comme conseiller général (1979-1985) et comme conseiller régional (1981-1986). D'autre part, il exerce un mandat à l'Assemblée nationale entre 1981 et 1993.
Avant 1981, il participe à de nombreux groupes de travail et commissions relatifs à la décentralisation, au développement local et à l'aménagement du territoire.
Après cette date, il préside et anime les réflexions sur la réforme à la commission de réforme de la planification, consacrées à la décentralisation du Plan qui aboutissent à la loi de 1982 instituant les contrats de plan État-Région.
J.-P. Worms est désigné, en 1988, représentant du Parlement français à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, où il siège à la Commission des réfugiés et à la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme.

Cependant, cette mise en récit est davantage révélatrice des enjeux électoraux associés aux élections, cantonales de 1975 et municipales de 1976, et à une première démonstration de la capacité de mobilisation que suscitait le projet politique d'union de la gauche française. Selon les mots de P. Mauroy :

> « Nous savions qu'elles [les élections cantonales] constitueraient un test important à mi-chemin entre l'élection présidentielle el les élections municipales. Elles nous ont apporté 674 élus cantonaux ! Le résultat dépassait notre espoir. Il représentait pour nous 26.5% des suffrages […] Les élections municipales [ont permis que] sur 221 villes de plus de 30 000 habitants, 157 sont acquises à la gauche, dont 81 pour le Parti qui en gagne ainsi 38. La conquête de villes très importantes, telles que Nantes où nous sommes, Rennes, Montpellier, Brest, venant s'ajouter à Marseille, Nîmes, Grenoble, Clermont-Ferrand, Limoges, n'est pas le seul témoignage de la montée du Parti [socialiste], du Parti communiste et du Mouvement des radicaux de gauche »[2].

[1] Berkeley avec Martin Lipset et Harvard avec David Riesman et Stanley Hoffman.
[2] *NRS*, n°27, 1977, Congrès de Nantes, 1ère Partie, 17-19 juin 1977, p. 10-11.

Les socialistes parlent alors de la décentralisation dans leur programme de gouvernement et ceci depuis *Changer la vie* (1972). Cet intérêt est à rallier de près à une préoccupation en vue de provoquer une alternance politique qui conduirait à cette démocratisation de la société : « pendant quatorze ans la même majorité, les mêmes équipes et, le plus souvent, les mêmes hommes ont dirigé les affaires publiques. Aujourd'hui règnent, toute illusion dissipée, l'injustice, l'insécurité, le désordre des esprits et des choses »[1]. La décentralisation se transforme ainsi en véritable cheval de bataille et en une manière d'affirmer le « modernisme » du parti (Edelman 1991). Par ailleurs, l'administration centrale exigeait des élus de multiples démarches qui rendaient leur tâche plus pénible que nécessaire. Nous avons pu confirmer cette situation à travers nos entretiens avec quelques élus nationaux et locaux socialistes de cette période. Ainsi Jean-Pierre Sueur, actuellement sénateur du Loiret l'exprime : « de Gaulle puis Giscard ont tellement accaparé le pouvoir que Mitterrand a presque naturellement adhéré à la décentralisation »[2]. Les élus de gauche se sont ainsi trouvés face à des préfets de droite, situation qui durait depuis presque 23 ans et qui a eu des conséquences sur la perception de la centralisation chez ces élus ; ces acteurs avaient commencé leur carrière politique sous la présidence de de Gaulle. Ce qui est, d'ailleurs, confirmé par M. Pierre Mauroy, ancien Premier ministre de F. Mitterrand : « En 1982-1983, il était temps que la France fasse évoluer son organisation territoriale restée exagérément étatiste. Les élus locaux ne pouvaient plus vivre sous la houlette des préfets »[3].
Le 10 mai 1981, F. Mitterrand remporte les élections présidentielles. Deux mois plus tard, un texte de loi sur la décentralisation est discuté à l'Assemblée nationale.

Cette rapidité de la réforme décentralisatrice s'explique largement par le contexte dans lequel commence la nouvelle magistrature. D'une part, elle est confortée par son positionnement à l'échelle locale, où le parti socialiste, et plus largement la gauche, a remporté les dernières élections cantonales et municipales de 1975 et 1976. Le gouvernement a besoin de consolider cet espace local, en créant par ailleurs un gouvernement régional dans la perspective de ne rester au pouvoir que le temps d'une seule magistrature[4].

[1] *Changer la vie. Programme de gouvernement du Parti socialiste et programme commun de la gauche*, 1972, Présentation de F. Mitterrand. Paris, Flammarion, p. 20.
[2] Entretien avec Jean-Pierre Sueur, 8 avril 2004.
[3] Entretien par courriel avec Pierre Mauroy, 10 mars-30 juin 2004.
[4] Ceci s'explique par l'histoire du PS (et de la gauche française au pouvoir). Une prise de pouvoir jusque là éphémère (1936, 1945) et par le fait que la gauche et le Parti socialiste n'avaient pu arriver à la magistrature suprême depuis 23 ans.

D'autre part, cette loi de décentralisation visait davantage, comme l'exprime Yves Mény, à légiférer sur des changements déjà perceptibles qu'à effectuer une transformation radicale « la réforme tint compte, dans une très large mesure, des développements qui s'étaient déjà produits dans une série de localités […] La loi ratifia des faits accomplis tout autant qu'elle innova »[1]. Mais elle innova tout de même, car elle permet notamment l'élection des gouvernements régionaux et donne à ceux-ci des instruments pour mettre en place une politique interventionniste notamment sur l'économie régionale.

Cet esprit de la loi est en accord avec l'idée de démocratisation de la société française et avec la nécessité d'accroître son rôle dans les affaires locales. À la lecture des comptes rendus établis à l'issue du débat parlementaire sur le projet de loi relatif aux *droits et libertés des communes, des départements et des régions*, nous observons que, dans l'esprit du législateur, deux préoccupations apparaissent : 1) celle relative à un objectif de « responsabiliser » autant les pouvoirs locaux que les citoyens vis-à-vis de « leurs affaires » et 2) celle relative à la liberté, entendue comme le droit, par des collectivités territoriales, de s'administrer librement. Par ailleurs, il y a aussi l'idée que la décentralisation serait devenue la « norme » dans l'organisation étatique des pays occidentaux. Ainsi l'exprime Gaston Defferre, ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation dans son exposé des motifs du projet de loi :

> « Dans tous les pays démocratiques il a été fait droit au besoin de concertation, d'association, de participation du travail qui prépare les décisions concernant les citoyens dans tous les domaines : politique, administratif, culturel, dans l'entreprise, le temps libre, la vie associative. Partout, un nouveau droit a été reconnu. Partout pour y parvenir, la décentralisation est devenue la règle de vie : partout sauf en France[2] ».

Cette idée que la décentralisation est devenue « la règle de vie » correspond au fait qu'elle commence à apparaître, dans les débuts des années 1980, comme le nouveau projet politique, la règle de fonctionnement dans les États occidentaux. À cette période, et comme cela deviendra la règle en France par la suite, il cohabitera avec le projet de planification même si cette dernière devra se transformer pour demeurer (voir *infra*).

[1] Yves Mény, 1988, « La décentralisation socialiste », *in* Stanley Hoffmann, George Ross (dir.), *L'expérience Mitterrand. Continuité et changement dans la France contemporaine*, Paris, PUF, p. 317.

[2] Gaston Defferre, ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, *Projet de Loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, présenté au nom de M. Pierre Mauroy, Premier ministre, Session de droit en application de l'article 12 de la Constitution, Assemblée nationale n°105, 16 juillet 1981, Archives de la recherche historique parlementaire, Assemblée nationale.

Trajectoire de Gaston Defferre[1]

Il convient de rappeler brièvement la trajectoire de Gaston Defferre qui est en lien avec la thématique décentralisatrice. En effet, la première initiative qui pose le thème de la décentralisation comme un projet politique est un nouvel horizon, le programme de gouvernement de Gaston Defferre, publié en 1965. Ce programme a été pensé par l'association Horizon 80 ; «ce petit livre est le fruit du travail d'une équipe réunie, depuis un an environ, au sein de l'association « Horizon 80 »» (Defferre 1965 :5). En élaborant son programme « hors partis », G. Defferre a justement voulu se différencier des partis politiques. Cette nouvelle pratique politique était, il faut le dire, le produit d'une époque où l'apparition de groupes et de clubs était devenue « monnaie courante ». Horizon 80 établissait ainsi son projet : « Nous avons voulu, ce qui à ce moment là n'avait jamais été fait, grouper des hommes et des femmes originaires de partis, de syndicats, de clubs, de mouvements de jeunes, des journalistes, des universitaires, ce qu'on appelle les « forces vives »[2] de la nation » (Defferre 1965 :5).

Le programme, *Un nouvel horizon*, envisageait la décentralisation dans sa partie « Un projet pour les villes ». Le programme propose la réorganisation et la décentralisation des efforts entre les différents échelons, locaux, régionaux et nationaux. Pour parvenir à cette coordination, il était essentiel d'avoir une planification démocratique en associant, dans sa préparation, toutes les collectivités. Il considérait aussi une réforme de la fiscalité locale et une participation plus importante des citoyens.

Les idées de ce programme ont, pourrions-nous dire, nourri le programme commun de 1971 et les suivants, même si dans les dernières années le projet décentralisateur était beaucoup plus étoffé. De fait, cela a montré que le processus de discussion avait connu une progression exponentielle depuis une période de plus de 15 ans.

De même, dans le débat politique ces projets continueront à être associés, au moins jusqu'au milieu des années 1980, au discours autogestionnaire. Ceci est perceptible dans quelques interventions de ce débat parlementaire. André Laignel, député socialiste de l'Indre, l'exprimait dans sa défense du projet de loi :

> « Pour nous socialistes, décentraliser, c'est mettre en place un des leviers le plus puissants de la rupture avec le système, celui qui doit permettre aux citoyens de prendre la place la plus directe à l'immense entreprise de transformation sociale qui est engagée et pour laquelle la nouvelle majorité a été élue […] Pour cela nous voulons assurer un autre partage des tâches contre l'État et les collectivités locales, entre les citoyens et les pouvoirs institués. Tel est le sens du triptyque socialiste : *planification, décentralisation, autogestion,* qui est au cœur de notre projet d'organisation des pouvoir publics[3].

Même si ce triptyque socialiste *planification, décentralisation, autogestion* avait remplacé celui que nous avions pu trouver dans des documents proches d'un de ses courants, le CERES, à savoir celui de *collectivisation, autogestion, planification*[4]; cela signifie que

[1] Gaston Defferre a été maire de Marseille de 1944 à 1945, puis de 1953 à 1986.

[2] Sur l'utilisation politique de cette expression voir Brigitte Gaïti, 1998, *De Gaulle : prophète de la Ve République (1946-1962)*, Paris, Presses de Sciences Po.

[3] Assemblée nationale, Première session extraordinaire de 1980-1981, 7e Législature séances du 2 avril au 2 août 1981, vol. 1. Compte rendu intégral, Paris, Imprimerie des Journaux Officiels, Archives de la recherche historique parlementaire, Assemblée nationale.

[4] « Loin d'envisager l'autogestion en soi, il faut donc considérer les trois termes : collectivisation, planification, autogestion, comme les trois aspects solidaires de la marche au socialisme », *in* Didier Motchane, Jean-Pierre Chevènement, 1973, *Clefs pour le socialisme*, Paris, Seghers, p. 294.

la décentralisation était vue effectivement comme une façon réaliste de mettre en place une politique d'État, et finalement de renforcement de celui-ci, qui mobiliserait un certain nombre des idéaux contenus dans la grammaire autogestionnaire et qui seront en lien non seulement avec ce nouveau projet de décentralisation du pays mais aussi avec un certain nombre d'instruments qui seront créés pour appliquer ce projet.

Suite au vote de la loi, à son approbation et sa promulgation en mars 1982 (loi n°82-213), divers décrets d'application sont votés successivement afin de régler la mise en œuvre de la loi dans le cadre des nouvelles compétences assignées aux collectivités territoriales. Ses compétences ou secteurs d'intervention octroyés par la loi varient selon le type de collectivité territoriale que ce soit la commune, le département ou la région. Pour parvenir à assumer leurs nouvelles compétences, les collectivités territoriales bénéficient, dès 1984, de fonctionnaires territoriaux et d'un budget qui leur est propre, géré par des représentants élus. De même, les collectivités territoriales ont dû commencer à établir leur propre plan régional donc à apprendre la gestion locale tout comme la coordination avec les organismes de l'État représenté par le Préfet. C'est dans ce cadre que sont créés les Contrats de Plan État-Région et donc répondant à un champ de production spécifique à la réalité française. Cette apparition s'explique toutefois par des conditions administratives et politiques antérieures au scénario qui a suivi l'ascension de la gauche au pouvoir en 1981.

En effet, dès 1958 et au milieu de la préparation du IVe Plan, l'État français commence à avoir une idée de ce qu'il pourrait régionaliser en décomposant les sommes globales du Plan en tranches régionales. Mais cette première déclaration d'intention n'a pas été suivie d'effets. Les événements de mai 1958 et le retour au pouvoir du Général de Gaulle aboutissent à une nouvelle Constitution et à la naissance de la Ve République[1]. Dans ce nouveau cadre, il est commandé à Olivier Guichard[2] de diriger le travail d'une nouvelle structure dénommée Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR). L'Aménagement du Territoire passe ainsi « d'une administration spécifiquement consacrée à

[1] Pour une analyse sociologique de cet événement historique, voir Brigitte Gaïti, *De Gaulle : Prophète de la Cinquième République*, *op. cit.*

[2] Né le 27 juillet 1920 à Néac (Gironde), il fait des études de droit, lettres et sciences politiques, et s'engage dans les campagnes de France et d'Alsace (1944-45). Chargé de mission du RPF (1947-51), il succède à Georges Pompidou comme chef de cabinet du général de Gaulle pendant la « traversée du désert ». Il est directeur-adjoint du cabinet de Gaulle en juin 1958, conseiller technique à l'Élysée en janvier 1959 puis chargé de mission auprès de Georges Pompidou de 1962 à 1967. Élu député de la Loire-Atlantique en mars 1967, il est successivement ministre de l'Industrie (67-68), du Plan et de l'Aménagement du territoire (68-69), de l'Éducation nationale (69-72) de l'Aménagement du territoire (72-74) et ministre d'État Garde des Sceaux (76-77). Il est aussi maire de La Baule (71-95), président du Conseil régional des Pays-de-Loire (76), conseiller d'État (78).

la reconstruction du pays (le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme) à une administration à vocation interministérielle, la DATAR, rattachée directement au Premier ministre » (Massardier 1996 : 123-124). Cette particularité rappelle celle de l'ODEPLAN chilien et comment ce dernier, organisme administratif, sera lui aussi politisé. Comme l'analyse Gilles Massardier dans l'ouvrage issu de sa thèse doctorale *Expertise et aménagement du territoire : l'État savant* (1996), la DATAR est « très liée au pouvoir politique ». Il développe trois arguments dans ce sens.

- Selon l'auteur, l'entreprise gaulliste au pouvoir a mobilisé l'Aménagement du Territoire « comme une source au service de sa fonction programmatrice ». À la sortie de la guerre d'Algérie, le pouvoir gaullien aurait été à la recherche d'un grand dessein mobilisateur. La création de la DATAR et le débat sur l'Aménagement du Territoire au Parlement, organisé à la fin 1962, auraient permis, suite à la crise institutionnelle de 1962 et devançant l'élection présidentielle de 1965, de recadrer la stratégie élyséenne en lui donnant un nouveau cap.
- La DATAR est directement attachée aux services du Premier ministre, à qui l'arbitrage revient en dernier ressort ; le Délégué à l'Aménagement du Territoire, O. Guichard, cumule les postes : délégué et membre du cabinet du Premier ministre ; il est proche du Général de Gaulle.
- Les hauts fonctionnaires de la DATAR, dans ses premières années, ont suivi des trajectoires très politiques : Paul Camous et Catherine Grémion avaient été responsables du cabinet ministériel de Georges Pompidou, et Jacques Perrillat membre du cabinet de Michel Debré.

Dans ce contexte, la DATAR a été mise en route en 1963 et un décret du 14 mars 1964 créait dans chaque région une Commission de Développement économique et régional (CODER) qui devient, le 5 juillet 1972, le Conseil régional[1]. Ces nouveaux instruments juridiques ont permis de tracer un cheminement qui a facilité l'inclusion de la régionalisation dans le Ve Plan. Puis, le décret du 29 février 1968 organise le dialogue entre les niveaux territoriaux pour préparer le VIe Plan. Cependant, les événements de mai 1968 ont engendré un retard de six mois avec un certain nombre de conséquences, comme l'exprime J. Hebrard :

> « les rapports qui existaient ont été effacés, et le VIe Plan s'est fait dans de mauvaises conditions, pratiquement sur un coin de table, avec plutôt une logique - comme ont été à la fin les trente glorieuses - de dynamique au niveau économique avec une démarche de récupération sectorielle»[2].

[1] Le 5 juillet 1972, une loi érige la région en établissement public à vocation spécialisée. « Le conseil régional par ses délibérations, le conseil économique et social par ses avis, et le préfet de région par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations, concourent à l'administration de la région ».

[2] Entretien avec J. Hebrard (entr. cit.)

Au niveau des régions, certaines ont connu aussi à cette époque des crises économiques et sociales, ce fut le cas de la Région Nord-Pas de Calais, où la situation s'est compliquée au début de la décennie 1970.

> « Nous, ici, on a commencé à voir arriver dans les années 1970 […] la fermeture de Goodyear qui a été annoncée, la sidérurgie s'est cassée le nez, et puis le portuaire et le textile qui se sont effondrés et donc l'aspect régional du plan était plutôt fléché sur ces thèmes de reconversion »[1].

À ce sujet, la DATAR avait mis en place à l'époque le Commissaire à la Conversion qui s'appuyait sur une association, l'Association pour la Reconversion industrielle, baptisé ensuite « Nord- Pas de Calais Développement », aujourd'hui ANEFIX, qui a été un support pour aider à faire mûrir ce genre d'idées donnant une nouvelle dynamique à la dimension de la planification économique.

À l'occasion du VIIe Plan, une circulaire de Jacques Chirac, alors Premier ministre, au début de l'année 1976, invitait les Préfets de Région à faire des programmes d'Action prioritaire d'Intérêt régional à côté des Programmes d'Action prioritaire d'Intérêt national. Dans la région NPDC, ce travail a été mené de manière autonome par le Préfet, ce qui a conduit le Conseil régional à tenir des réunions dans les arrondissements de la région pour consulter les niveaux locaux, réalisant par la suite des États Généraux pour rassembler ces éléments. C'est de cette manière qu'à été adopté et déposé le premier Plan régional, P. Mauroy étant maire de Lille et Président de la Région. Nous pouvons faire l'hypothèse que, de là, naît une lutte entre le préfet et le président de région pour ce nouvel espace politique. Celle-ci aurait été la continuation de la lutte qui jadis avait opposé les préfets aux élus locaux, aux maires des communes. Avec l'institutionnalisation de la région, l'espace de lutte se serait déplacé aux régions et à leurs compétences.

La mandature de F. Mitterrand commencée, M. Rocard est nommé ministre d'État chargé du Plan et de l'Aménagement du Territoire. C'est sous sa responsabilité que sont créés les Contrats de Plan État-Région. Le cadre en est donné par les lois de décentralisation, qui introduisent la contractualisation[2], ainsi que par la réforme de la planification, la loi du 29 juillet 1982. Ils apparaissent dans le décret du 21 janvier 1983 à la croisée des trois grandes évolutions de l'action publique : la planification, la régionalisation et la territorialisation (Moulin *et al*. 2002 : 5). Leur objectif est ainsi d'aller vers une planification, certes, mais

[1] *Ibid*.

[2] Voir à ce sujet: Jean-Pierre Gaudin, 1999, *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po. La loi du 29 juillet 1982 portant sur la planification refaisait « le ménage » de tout ce qu'on avait fait et pas dans la période précédente et établissait que la planification devait être « démocratique, décentralisée et contractuelle ».

concertée et décentralisée. Il s'agit donc, d'une certaine manière, d'une régionalisation du Plan qui s'opère.

S'agissant d'une transformation dans la manière dont jusque là on avait appliqué la planification, cet outil n'a pas été épargné par les critiques et les résistances. Selon le témoignage de J. Hebrard (voir encadré supra) se souvenant d'une discussion qu'il avait eu avec M. Rocard sur ce thème, ce dernier, face à une certaine hostilité de la haute administration française qui argumentait que « l'État, étant souverain, n'avait à négocier avec personne », se serait appuyé sur le fait que l'État avait signé des accords avec les syndicats pour la gestion du personnel. Suivant ce raisonnement, l'État avait donc déjà signé des contrats avec des personnes autres que des niveaux hiérarchiques déconcentrés de l'administration. En s'appuyant sur cet argumentaire, M. Rocard aurait saisi le Conseil d'État, qui ne se serait pas opposé, à la mise en place des contrats de plan.

C'est dans le NPDC, région du Premier ministre, qu'a été signé, le 21 mars 1984, le premier contrat de plan. Celui-ci a permis d'influer, par exemple, sur l'affectation traditionnelle des crédits du ministère de la Santé, ceux-ci passant de 7.5% à 9.5%, de façon à rattraper le sous-développement en matière d'équipement sanitaire, une démonstration de l'intérêt financier de l'outil.

Au moment donc de leur exportation au Chili, ces contrats de plan ont été expérimentés pendant une première période (1984-1988), ceux de la période 1989-1993 viennent de démarrer et leur évaluation est positive. Ils ont permis de formaliser les engagements financiers dans les domaines d'intervention de la région, et J. Hebrard, en tant qu'exécutant et concepteur au niveau de la région NPDC, en est devenu un expert. En cette qualité, il a intérêt aussi à diffuser ce savoir-faire, participant à sa reconnaissance en tant qu'outil de gestion régionale.

Avec le temps, cette expérience d'une gestion publique locale s'est ainsi accumulée. Ce savoir-faire trouvera l'occasion d'être exporté au Chili grâce à un concours de « circonstances » que nous développerons maintenant.

3) Le rôle des réseaux partisans dans les conditions du transfert

Comment s'est renouée la coopération française avec le Chili après son interruption pendant le régime autoritaire ? Un ensemble de conditions, comme pour la première vague de coopération que nous avons analysée dans cette thèse, semble avoir concouru à son déploiement.

Nous avons évoqué l'offre, au niveau des relations bilatérales encore non institutionnelles car établies avec la *Concertation des partis pour la démocratie* avant même leur élection, d'un régime dérogatoire que la France a offert au Chili. Celui-ci a été conféré par M. Rocard, à l'époque Premier ministre et qui avait été, entre 1981 et 1983, ministre d'État, ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire. M. Rocard est, par ailleurs, un acteur influent de la politique de décentralisation en France ; il est l'un des créateurs du PSU. Appartenant au courant nommé « deuxième gauche » ou « la droite de la gauche », il a été un actif défenseur de la décentralisation et de l'autogestion[1].

En octobre 1988, M. Rocard voyage au Chili pour soutenir la *Concertation* au moment du plébiscite. Un mois plus tard, Ricardo Lagos, un des leaders du PSCh, le rencontre à Paris, en tant que Premier ministre, pour un colloque intitulé « La transition politique au Chili »[2].

Dans ce contexte, P. Mauroy, en tant que président de la Fédération mondiale des villes jumelées (septembre 1984-décembre 1992) et premier secrétaire du PSF, part aussi au Chili au mois de juin 1988, afin de participer à la Conférence internationale : « Démocratie et pouvoir municipal » à Santiago[3]. P. Mauroy parle ainsi de cet événement :

> « Alors que le général Pinochet, qui se croyait sans doute assez fort pour essayer de se trouver une légitimité populaire, organisait un référendum-plébiscite, je décidais d'apporter ma contribution au combat des démocrates chiliens qui appelaient à voter « non ». J'organisais, avec la complicité de madame Frei[4], la sœur du futur président, une réunion des maires chiliens, ceux-là mêmes que le pouvoir de la junte avait limogé pour installer à leur place des fonctionnaires dociles. Ils étaient plus de cinq cents à s'être donnés rendez-vous […] Cette réunion a eu un impact considérable. Elle a affirmé la solidarité internationale avec la lutte des « vrais élus » pour la liberté et la démocratie[5] ».

Cette volonté de soutenir les démocrates chiliens a été aussi un sujet de débat au sein du PSF, notamment concernant l'opportunité pour les socialistes chiliens de s'unir, afin d'avoir une plus grande influence au sein de l'opposition démocratique. Pierre Guidoni, Secrétaire

---

[1] Voir Michel Rocard, 1974, *Propositions pour sortir de la crise*, Paris, CERF, et PSU, 1972, *Manifeste du Parti socialiste unifié : Contrôler aujourd'hui pour décider demain*, Paris, Tema -éditions.

[2] Relations France-Chili, Archives de la Fondation Jean-Jaurès.

[3] Un document daté du 9 Mai 1988, signé par Dolores Rodas, confirme cet état d'âme que décrivent nos acteurs et leurs actions ; ainsi et en parlant des relations avec le Chili, le document mentionne : « L'initiative est menée par P. Mauroy à travers la FMVJ. Nous essayons aussi de promouvoir le 'parrainage' des cinq conseillers régionaux aux mains des socialistes avec des régions stratégiques chiliennes pour les soutenir au moment du plébiscite », Archives de la Fondation Jean-Jaurès.

[4] Carmen Frei est l'une des filles de l'ex président Eduardo Frei Montalva. En 1970, elle est élue conseillère municipale ; entre 1971 et 1973, C. Frei intègre le Conseil national de la DC en représentante des conseillers municipaux du parti. Depuis 1982, elle est élue conseillère nationale de la DC et préside la commission nationale des anciens maires et conseillers démocratiques du parti. Deux ans plus tard, elle organise la « rencontre internationale sur la démocratie municipale », à laquelle assistent plus de quarante maires et conseillers municipaux européens. En 1988, elle organise, en présence de Pierre Mauroy, une « rencontre des maires chiliens » dans une initiative pour affirmer les valeurs démocratiques des maires. Puis, elle fera partie, comme nous l'avons vu, de la commission de Gouvernement intérieur et Régionalisation du Sénat.

[5] Pierre Mauroy, 2003, *Mémoires « vous mettrez du bleu au ciel »,* Paris, Plon, p. 466.

national aux Relations internationales du PSF, l'exprime dans un de ses courriers au Secrétariat national de son parti, intitulé « Mise au point sur notre politique face à l'opposition chilienne », daté du 4 janvier 1989.

> Pour nous, la démocratie signifie certes liberté, mais aussi justice sociale et solidarité. Notre solidarité est donc naturellement acquise aux socialistes chiliens. Mais nous savons que seule l'UNITÉ des socialistes chiliens sera garante des nécessaires réformes structurelles, de la prise en compte des intérêts de la grande majorité, d'une large participation populaire aux décisions à tous les niveaux : notre rôle est donc d'encourager la formation d'une grande force socialiste dont les éléments sont aujourd'hui dispersés dans plusieurs formations et chez des indépendants. La tâche essentielle des socialistes chiliens pour la période à venir, c'est de rassembler les forces éparses qui se réclament du socialisme démocratique[1].

Dans cette perspective, l'aide financière apportée par le gouvernement Mitterrand constituait aussi un encouragement aux socialistes chiliens en tant que membres de la future coalition gouvernante à réussir leur unité. Celle-ci a été obtenue définitivement au mois de décembre 1989[2].

Cette préoccupation pour le devenir du PSCh a du sens dans un contexte où celui-ci s'apprêtait à retrouver une place au sein d'un futur gouvernement. Dans ce contexte aussi, des socialistes français ont veillé à garantir les conditions démocratiques de ces futures élections. En effet, les voyages de M. Rocard et de P. Mauroy en ont précédé d'autres, effectués par des parlementaires dans le cadre d'une commission d'examinateurs européens avant l'élection présidentielle de 1989 et à la suite du plébiscite de 1988. Un des membres de cette commission était Jean-Pierre Worms (voir encadré *supra*).

C'est au sein du Conseil de l'Europe que J.-P. Worms fait les démarches[3] pour que soit envoyée au Chili une commission de trois examinateurs, dont lui-même, afin d'évaluer la situation du pays avant les premières élections démocratiques, sous la transition démocratique, de 1989. Le motif de cette visite est de se poser comme garants des principes démocratiques et des droits de l'homme que l'Europe est censée défendre.

---

[1] Archives de la CFDT, Relations entre la CFDT et les organisations syndicales sur le syndicalisme au Chili et la solidarité de la CFDT, période 1984-1989.

[2] Avec toutefois un secteur marginal qui a décidé de rester en dehors du parti, prenant l'appellation de Mouvement de Gauche Démocratique Allendiste (MIDA). Sur cette évolution socialiste, voir Gonzalo D. Martner, Alfredo Joignant, 2003, *El socialismo y los tiempos de la historia : dialogos exigentes*, Santiago, Prensa Latinoamericana.

[3] J.-P. Worms avait dû convaincre l'Assemblée parlementaire de l'intérêt d'un tel déplacement en évoquant la « défense des droits de l'homme comme un enjeu international et non seulement européen » (Jean-Pierre Worms, entretien, 8 avril 2004.

Parallèlement à ces visites « officielles », nous l'avons dit, des rencontres se sont produites sous la coordination du secrétariat international du PSF, qui a réussi à garder le contact avec les dirigeants de ses homologues chiliens, en dépit du contexte de répression et des conflits à l'intérieur du socialisme chilien. Ce lien a pu perdurer grâce aux exilés socialistes. De fait, nombre d'entre eux se sont rendus en Europe, et donc en France, ce qui a facilité la prise de contacts[1], contacts qui vont se consolider, dépassant les relations partisanes, à la suite du triomphe de la *Concertation* en décembre 1989.

4) Les premières missions françaises au Chili pendant la transition : le rôle des experts

En décembre 1990, a lieu la première mission française vers le Chili, parmi d'autres qui vont se succéder notamment entre 1990 et 1996 (voir tableau 14). Nous nous focaliserons sur celles qui se sont produites en rapport avec le thème de la décentralisation.

Tableau 14. Récapitulatif des missions françaises effectuées pendant la période 1990-1996

Missionnaires	Période	Institutions d'appartenance	Contenu des missions
J. H., G.D, M-C. R.	1er au 11/12/1990	DATAR CR du NPDC DGCL CNFPT	Système de décentralisation français, loi 1982 et formation des élus Introduction sur les CPER Finances Locales Formation des Conseilleurs locaux
A.T.	17/06 au 28/06/1991	Préfet chargé de mission auprès du Directeur général des Collectivités locales	Système de décentralisation français Compétences du préfet
F.W.	5-14/10/1992	DATAR	Système de décentralisation français Explications générales sur les CPER
C.B.	21-24/12/1992	ADETEF	Système de décentralisation français Formation des fonctionnaires territoriaux Statistiques régionales et communales.
P.P.2 D.H	12-07/07 au 23/07/1993	DATAR	Finances locales CPER Prospective
D.H.	01/1994	Ministère de l'Économie et des Finances DATAR	CPER
D.H.	12/1994	DATAR	CPER

[1] Au milieu de cette réorganisation politique, que nous avons évoquée dans notre premier chapitre, nous pouvons attester des échanges franco-chiliens cherchant à donner corps à un nouveau parti socialiste et, plus largement, à une nouvelle démocratie pour le pays. Les archives du Parti socialiste français rendent compte de ces rencontres. Ainsi, le 14 novembre 1984, se déroule une rencontre entre le PS français et les dirigeants socialistes chiliens, Ricardo Nuñez et Ricardo Lagos, pour discuter des lignes directrices de la reconstruction d'un bloc socialiste franco-chilien.
En août 1985, dix parlementaires européens visitent le Chili pour « soutenir son processus de démocratisation » et le 5 novembre 1986 Gabriel Valdés, leader de la Démocratie chrétienne depuis la mort, en 1982, d'Eduardo Frei Montalva, rencontre François Mitterrand pour évoquer le sujet de « l'avenir politique du Chili ».

P.P.2 J.H.	31/07 au 9/08/1995	DATAR	Contrats de Plan État-Région Prospective
J-P. B., M. C., P. P. 2	15/04 au 20/04/1996	CNAT C. Plan DATAR	Mission d'assistance technique pour la mise en œuvre des contrats de plan

Source : Composition personnelle

Dès avril 1990, les relations bilatérales se renouent, ce qui inclut des déplacements partisans[1], tout comme ceux relatifs à une coopération qualifié de technique[2].

Au niveau du ministère de l'Intérieur chilien, c'est J. -A. Abalos qui, outre son poste dans le département de développement régional de la SUBDERE, est chargé de la coopération internationale non seulement au niveau de la SUBDERE mais de tout le ministère de l'Intérieur. C'est lui qui est donc responsable de la signature d'un accord, signé en 1990, entre le ministère de l'Intérieur chilien et le gouvernement français, représenté par Alain Siberchicot, responsable de la coopération française à l'ambassade de France au Chili. Cet accord a permis la formalisation des engagements pris par le gouvernement français concernant la volonté de coopération avec le Chili démocratique. Dans ce cadre, une première mission est effectuée par trois experts français dans le domaine de la décentralisation, en particulier sur les finances locales, les compétences locales et la formation des nouveaux élus locaux. Ces premiers experts sont Georges Dupuis, Marie Christine Rousseau et Joël Hebrard.

> **Joël Hebrard** obtient son diplôme d'ingénieur de l'École Centrale de Lille (ex IDN), il fait ensuite son deuxième cycle à l'Institut d'Études du Développement économique et social (IEDES) à Paris et obtient un doctorat d'État ès Sciences physiques sur le modèle de l'Aménagement du Territoire.
> Il travaille au Comité d'Études régionales économiques et sociales (CERES) de Lille, à l'Organisation d'étude et d'aménagement de l'aire métropolitaine (OREAM) du Nord, puis il travaille auprès du Conseil régional du Nord-Pas de Calais, notamment dans la préparation des plans régionaux.
> Il participe également au groupe de travail DATAR-PLAN (CGP) sur l'analyse des mécanismes de contractualisation existants en France. Depuis 2005, il exerce comme consultant.

Ils arrivent au Chili au moment où est discutée la réforme constitutionnelle qui devait permettre la modification de la loi constitutionnelle relative aux Municipalités. Comme nous l'avons vu, cette réforme n'a pu être votée qu'en 1991, une fois que la *Concertation* a accepté d'intégrer aussi, comme le demandait l'opposition de droite, la promulgation d'une nouvelle loi relative à l'administration et au gouvernement régional.

[1] Le déplacement au Chili de Pierre Guidoni, secrétaire national aux Relations internationales du PS, afin de rencontrer C. Almeyda, R. Nuñez, C. Ominami, C. Huepe et M.-A. Viera Gallo, tous des personnalités socialistes. En juin M.-A. Viera-Gallo est venu à Paris.

[2] Nous avons pu reconstituer ces missions grâce à trois types de sources principales : les archives institutionnelles de la DATAR, les archives personnelles des acteurs (notamment celles de Paulette Pommier et Joël Hebrard) et nos entretiens semi-directifs). Ces deux types d'échanges, politiques et techniques, sont intimement liés (voir : Jaques Lagroye, 2003, *La politisation*, Paris, Belin).

Dans ce contexte, cette mission française va participer aussi à l'élaboration du contenu qui sera donné aux nouvelles lois en discussion, notamment celle relative à l'administration et au gouvernement régional. Toutefois, cette mission, comme celles qui vont suivre, est caractérisée par sa faible coordination et par une difficulté à consolider une dynamique de coopération.

Comment cette première mission a-t-elle été organisée et décidée ? Qui a défini son contenu ? Comment ces missionnaires ont-ils été « sélectionnés » ?

Pour répondre à ces questions, nous utiliserons, outre les témoignages de quelques-uns de ces missionnaires ainsi que des récepteurs de ces missions, notamment ceux appartenant à la communauté réformatrice, des archives personnelles et institutionnelles[1]. Ces archives, notamment les archives personnelles, présentent un intérêt particulier car elles conservent la trace des débats ayant eu lieu lors d'un certain nombre de rencontres (séminaires, réunions, entretiens) et permettent de mieux appréhender le caractère « bricolé » de la coopération entre la France et le Chili, de mieux saisir la portée des débats internes suscités par la distance entre les souhaits des missionnaires, les discours politiques et la réalité des pratiques administratives[2].

D'après ces sources, cette première mission a été décidée de manière presque fortuite. Travaillant dans un partenariat avec la DATAR et le Commissariat Général au Plan, J. Hebrard, qui avait été chargée de la préparation du Contrat de Plan État-Région (CPER) 1989-1993 dans la région du Nord Pas de Calais et avait fait le suivi technique financier du premier CPER 1984-1988, fait un voyage au Mexique pour présenter les conclusions de son travail avec la DATAR et le Commissariat au Plan, conclusions qui se trouvaient dans un rapport qui avait dû être soumis au gouvernement français (1990-1991). Parmi les conclusions, il était recommandé de faire des stratégies de l'État en région.

Ce travail conjoint avec la DATAR et le Plan permet à J. Hebrard de nouer des contacts (plus spécifiquement avec Jacques Le Hericy à la DATAR et Gérard Perrone au Plan). C'est l'une des personnes avec lesquelles il a travaillé à la DATAR qui l'a invité à aller au Mexique

[1] Nous avons pu reconstituer ces missions grâce à trois types de sources principales : les archives institutionnelles de la DATAR, les archives personnelles des acteurs (notamment celles de Joël Hebrard qui constituent de véritables carnets de bord, avec 6 dossiers contenant 127 documents, une source inestimable pour cette partie de notre recherche) et nos entretiens semi-directifs. Une partie de ces archives est dans l'annexe 7.

[2] L'intérêt pour ce type de source a été exploitée dans l'article de Sylvain Laurens (2008) consacré à l'analyse des « mots griffonnés » en marge des décisions officielles, et qui porte sur le traitement administratif et politique du dispositif d'« aide au retour » pour les travailleurs immigrés en France dans les années 1970.

remplir une courte mission de présentation de leurs méthodes de travail dans le cadre d'un séminaire organisé par l'Institut international d'administration publique (IIAP)[1].

À leur retour en France, au moment où ils élaboraient leur rapport de mission au ministère de l'Équipement, J. Hebrard a rencontré le démocrate chrétien Zarko Luksic qui, à l'époque, était au cabinet du Secrétariat général de la Présidence de la République, sous la responsabilité du ministre E. Boeninger. Selon le témoignage de J. Hebrard,

> « En sortant de la réunion, il [Zarko Luksic] m'a dit : est-ce que vous n'iriez pas au Chili ? J'ai dis pourquoi pas, donc on s'est revu avec Zarko Luksic à Madrid, puisqu'on avait l'argent de Madrid qui, à l'époque était à gauche, et qui avait monté une coopération qui s'appelée MIPAL (*Misión para America Latina*), et donc on a réglé les modalités complètes avec Z. Luksic et j'y suis allé en 1990[2] ».

Vu le contexte chilien de discussion sur une réforme constitutionnelle qui permettrait de donner une forme démocratique à la décentralisation chilienne, l'idée était de discuter aussi sur son contenu à travers un regard croisé avec d'autres expériences. L'expérience française, parce que d'une certaine manière proche de la chilienne, permettait cette comparaison et la rendait intéressante aux yeux des responsables gouvernementaux, au courant aussi des aides promises par la France au Chili, et des fonds qu'il était possible de dépenser.

Ce voyage, J. Hebrard l'effectue avec Georges Dupuis, alors fonctionnaire à la Direction des Collectivités locales du ministère de l'Intérieur, donc en représentant le niveau national. La mission a intégré par la suite Marie Christine Rousseau, experte en formation au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). C'est la DATAR qui met en rapport ces personnes qui, individuellement, n'avaient pas travaillé ensemble auparavant. L'intérêt des institutions qu'ils représentent pour faire partie des missions s'explique, comme nous le verrons, davantage par l'existence des fonds à utiliser que par une « politique de coopération » tendant à « consolider la décentralisation » chilienne.

Au lendemain de leur arrivée au Chili, ils participent au séminaire intitulé « Décentralisation politique et déconcentration administrative : les expériences de la France, de l'Amérique latine et du Chili ». Ce séminaire s'est tenu entre le 3 et le 5 décembre à l'Université de

[1] L'Institut international d'administration publique a été créé en 1966 dans l'objectif de dispenser de la formation aux cadres de l'administration française dans le contexte d'une formation continue liée à la recherche administrative et dans le cadre des actions de coopération administrative internationale.
Il a eu un rôle de diffuseur durant la décennie 1960 au Chili, participant au projet de création d'une École nationale d'administration chilienne. Puis, durant la deuxième vague de coopération entre la France et le Chili, l'IIAP travaille en collaboration avec le CNFPT et l'ILPES dans la mise en place de cours de formation pour les nouveaux élus locaux. Il a fusionné avec l'École nationale d'administration (ENA) en 2002.

[2] Entretien avec Joël Hebrard, 29 juin 2007, Lille.

Santiago du Chili, organisé par le Service culturel et de la coopération de l'ambassade de France au Chili, l'IIAP, l'ILPES, le ministère de l'Intérieur chilien et la SUBDERE.
Deux aspects du séminaire peuvent être soulignés : le premier est qu'il a permis la mise en contact de personnes (chiliennes et françaises) travaillant sur la décentralisation. Le deuxième aspect concerne le contenu des communications. Celles-ci ont permis aux Chiliens participants à ce séminaire, la plupart membres de la communauté réformatrice, de connaître quelques nouveaux instruments français par une information de première main.
Cet intérêt pour la décentralisation française répond à plusieurs facteurs. D'une part, il existait une expérience préalable de coopération entre les deux pays, restée dans la mémoire collective des acteurs y ayant participé, c'est le cas des membres de la communauté réformatrice qui ont pu en faire partie. Par ailleurs, cette collaboration avait pu préparer le terrain pour des coopérations ultérieures, car elle avait apporté la connaissance des instruments et des outils relatifs à la planification et aux statistiques régionales nécessaires aux processus de régionalisation et de décentralisation. D'autre part, et du fait de la transmission d'un savoir au cours de cette collaboration précédente, ainsi que des caractéristiques propres au système chilien[1], cette coopération faisait sens même pour ceux qui ignoraient ce passé de coopération entre les deux pays.

Dans ce contexte, durant ce premier séminaire, ainsi que la semaine qui va suivre, les missionnaires vont se trouver en contact avec des membres de la communauté réformatrice, ceux là mêmes qui étaient à la SUBDERE et à l'ILPES en particulier. Nous analyserons ces rencontres entre les acteurs comme des *événements*.
Cette perspective a été notamment utilisée dans un certain nombre d'études qui ont mobilisée la méthodologie d'analyse des réseaux sociaux. C'est le cas d'Ann Mische (2008). Dans sa

[1] En effet, les deux pays avaient gardé une organisation étatique semblable : 1) Tous deux sont des pays avec une vieille tradition unitaire. La Révolution française, notamment avec la période napoléonienne (et sa systématisation juridique et politique sous le Consulat et l'Empire), marquait la centralisation française ; en 1830 et après une décennie de chaos social, arriva le tour du Chili avec le gouvernement de Diego Portales. Il s'agit à ce moment là d'établir l'ordre, un ordre unique pour tout le territoire. La meilleure façon d'avoir un contrôle au plus près fut la création de la figure du préfet dans l'un comme dans l'autre pays. 2) Il est question dans les deux cas d'être des pays démocratiques - bien qu'on puisse parler de degrés - avec des niveaux dans l'organisation administrative et politique à des échelles régionales et municipales, cette dernière étant la plus ancienne. 3) L'échelle municipale, au Chili comme en France, est constituée de collectivités avec des ressources propres ; des élections directes étaient prévues par le gouvernement, destinées à désigner des élus dans chaque commune pour siéger au sein d'un conseil municipal et, dans le cas français, élire le maire et les adjoints. 4) L'importance du niveau communal dans les deux cas, bien que le nombre des communes ne soit pas comparable - La France compte plus de 36.000 communes pour une population de 60 millions d'habitants, le Chili 341 communes pour 15 millions d'habitants-. Mais, pour tous deux, elle constitue un pilier de l'organisation populaire. En ce qui concerne la région, le phénomène est beaucoup plus récent pour les deux pays, mais la France comptait, comme nous l'avons dit, depuis une dizaine d'années une expérience en la matière.

thèse doctorale, elle a étudié le processus de construction d'un réseau de communication et d'opposition de jeunes activistes brésiliens durant la décennie 1980-1990, années où s'est consolidé le processus de transition démocratique au Brésil. A. Mische montre l'importance, dans ce réseau, du multipositionnement des acteurs ainsi que leur participation dans les mêmes événements leur permettant d'arriver à une certaine convergence, au moins sur un certain nombre des projets (Mische 2008). Ces événements sont définis comme des rencontres conjoncturelles liées à des questions générales ou spécifiques[1], qui vont permettre de lier des organisations et des projets dans un lieu et un temps donné, facilitant des phénomènes de confluence. Pour sa part, Renaud Payre (2002) utilise dans sa thèse le terme de « moments », afin de rendre compte du processus historique de construction d'une « science communale » en France. Parmi ces moments, il s'attardera sur les congrès, auxquels il consacrera un chapitre entier de sa recherche, en les désignant comme des « institutions qui matérialisent des réseaux et concrétisent la notion de communauté » ; il les analyse ainsi en tant que « lieu d'échanges intellectuels régis par des pratiques et des formes de sociabilité particulières » (Payre 2002 : 130).

Nous allons dire, dans la lignée de ces perspectives, que les séminaires et réunions de cette mission permettront donc la rencontre des spécialistes chiliens et français et marqueront de ce fait un certain *tempo* dans la dynamique de coopération, au milieu des échanges assez inégaux entre ces différentes manifestations.

Ce séminaire, sur lequel nous allons nous attarder à présent, constitue l'une des premières occasions pour les membres de la communauté réformatrice de confronter leurs savoirs avec des spécialistes venus d'ailleurs mais tout de même sur des expériences qui leur étaient relativement familières. Ces lieux permettront aussi de nouer de nouvelles relations et d'en conforter d'autres.

Cette première rencontre a pu bénéficier d'une préparation préalable, malgré le fait d'avoir été décidée presque de manière « fortuite ». En fait, comme le montre l'analyse du courrier entre les institutions chiliennes (J.-A. Abalos), l'ambassade de France (A. Siberchicot) et les missionnaires, ce premier voyage a pu être organisé en amont car J.-A. Abalos, membre de la communauté réformatrice, avait pu correspondre avec A. Siberchicot et lui faire part ainsi

[1] Dans son étude sur la constitution d'une opposition au gouvernement brésilien de Fernando Color de Melo, menée avec Philippa Pattison, les auteures établissent l'existence de deux types d'évenéments : dans leur sens général « *Events focusing on broad procedural issues related to the general state of the polity, including democratic institutions, ethics, corruption, economic stability, etc.* » comme particulier « *Events with cross-sectoral participation, but focused on a specific substantive project area, such as taxes, science, ecology, or land* » (Mische and Pattison 2008 : 184)

des attentes que la mission soulevait[1]. Cette correspondance nous révèle aussi une connaissance de la part des membres de la communauté réformatrice des changements vécus par la France en matière de décentralisation, tout comme un désir de combler leurs lacunes sur ce processus.

Afin de permettre aux exposants d'avoir une idée du processus de décentralisation que vivait à ce moment le Chili, et donc de mettre à leur connaissance les enjeux du champ de production d'une loi de décentralisation au Chili (et de réception pour ces coopérants), J.-A. Abalos envoie un fax[2]destiné aux experts avec des informations concernant la discussion sur la réforme municipale et les positions de la *Concertation* vis-à-vis de celles de l'opposition, notamment les points d'accords (l'élection au suffrage universel du maire et de son conseil), et les divergences (les formes de cette élection - élire séparément ces deux composantes de l'exécutif municipal pour l'opposition ou bien faire sortir le Maire du Conseil comme le proposait la *Concertation*), la date de cette future élection et notamment le fait que le Parti Rénovation nationale demandait que la loi municipale soit étudiée et discutée dans le cadre d'un changement global qui devait comporter une loi régionale.

C'est l'ambassade de France qui leur fait part aussi tant de ces discussions au niveau municipal[3] que sur le terrain régional[4]. Ainsi, ils sont informés du fait que se négocie en ce moment, par le Congrès chilien, le renforcement des attributions des régions et qu'il « semble recueillir un large assentiment [dans le milieu politique], tant pour des raisons de démocratie locale que pour des motifs liés au développement économique régional ».

---

[1] Ainsi, sont signalés dans un des courriers, transmis à J. Hebrard le 16 novembre 1990, les thèmes qu'on suggère voir traités par les experts lors de leur déplacement. Concernant M.-C. Rousseau, « experte en formation du personnel décentralisé », on lui demande d'axer son propos sur deux thématiques possibles. L'une comprend une brève synthèse sur les institutions françaises orientées à former et à perfectionner les ressources de l'administration publique, spécialement des collectivités décentralisés (quelle division des fonctions ou de dépendance hiérarchique entre les institutions centrales qui font de la formation et celles des régions ? quelle obligation pour les fonctionnaires à se former ? Les principales réussites et les points faibles du système. La deuxième thématique sur laquelle on souhaite que l'experte puisse éventuellement intervenir est celle relative au programme de coopération technique français dans le domaine des ressources humaines.
Pour G. Dupuis, expert dans « l'évolution du processus de décentralisation et de déconcentration français », on lui suggère de traiter les étapes de cette évolution et ses résultats en se focalisant sur un certain nombre de moments considérés comme importants : le référendum de 1969 et les réformes de 1982 et de 1986 , soit les différences dans le dispositif institutionnel français entre la décentralisation et la déconcentration ou bien la nature juridique des régions et des départements et les compétences de chacun.
Concernant la présentation de J. Hebrard, « expert en modèles de financement des entités territoriales, régions et départements, on lui demande d'aborder des sujets relatifs au schéma territorial existant avant les réformes, les étapes de formation actuelle en relation avec le financement des régions et des départements et/ou la composition du budget global de la nation, des régions, des départements et des communes (voir : Lettre de D. Heize (IIAP, chef du département Amérique latine) du 16 novembre 1990 à Joël Hebrard et Georges Dupuis.

[2] Fax du Chili et transmis par D. Heize (IIAP, chef du département Amérique latine) à Joël Hebrard et Georges Dupuis.

[3] Note élaborée par l'Ambassade de France au Chili a/s la réforme administrative en cours + coupure de presse du 19/11/90. Six pages.

[4] Note : La réforme de l'administration locale (20/08/90).

Munis de ces informations, ces experts arrivent au Chili dans des conditions différentes de celles qu'avaient connues leurs aînés. En effet, la nature des missions a beaucoup changé. Les personnes choisies sont « expertes » dans leurs domaines de spécialisation ; elles maîtrisent l'espagnol ; leur mission est de courte durée, une dizaine de jours (voir *infra*). Ceci est révélateur du développement d'une compétence qui avait pu se développer en matière de décentralisation en France. Néanmoins, nous le montrerons, ceci n'a pas impliqué pour autant une institutionnalisation de la coopération.

Lors de leurs présentations au séminaire à l'Université de Santiago du Chili[1], J. Hebrard a pu rencontrer des membres de la communauté réformatrice, comme G. Martner, J.-A. Abalos, S. Galilea, H. Nogueira, J. Cavada, et discuter avec eux autant du système de décentralisation français que chilien. Il a pu aussi approcher la situation en région en faisant deux déplacements : à Valparaiso (V^{e} région) et à Rancagua (VIe région), ce qui lui a permis de s'entretenir avec les intendants de ces régions.

Lors du premier séminaire, J. Hebrard présente une soixantaine de transparents[2] avec lesquels il essaie d'illustrer cette décentralisation « à la française » à même d'être exportée à un pays comme le Chili car pouvant potentiellement concilier les intérêts de l'État et ceux des collectivités territoriales. Tout en étant une présentation générale sur le système de décentralisation français, institutions principales, organismes impliqués, collectivités, il se focalise également sur le Plan régional puis sur les CPER.

Il est intéressant d'analyser comment il a réussi à convaincre les autorités chiliennes et françaises de la pertinence d'une coopération autour de cet instrument, qui constituera l'un des thèmes principaux dans les échanges futurs entre la France et le Chili.

5) L'introduction des Contrats de Plan État-Région comme produit d'exportation

Lors du séminaire sur « Décentralisation politique et déconcentration administrative : les expériences de la France, l'Amérique latine et le Chili », J. Hebrard a réussi à trouver un outil exportable au cas chilien car adapté à celui-ci dans son stade actuel de développement : celui de construction d'un projet de loi, dans lequel des instruments nouveaux pouvaient être adoptés.

[1] Voir programme du séminaire dans l'annexe 8.
[2] Nous avons reproduit quelques-uns de ces transparents (voir annexe 9).

En effet, dans le contexte d'une discussion d'un projet de loi et au moment où on s'interroge sur sa faisabilité technique et financière et son mode de financement, l'instrument CPER présente plusieurs intérêts. D'une part, il permet de coordonner l'action locale et nationale ; d'autre part, il définit à l'avance les montants dont bénéficiera la région pour l'application de son plan (ce qui suppose un engagement préalable de l'État). Si les CPER sont apparus comme un instrument *utile* au cas chilien, c'est pour plusieurs raisons. Il a d'abord été présenté comme l'aboutissement logique d'une démarche décentralisatrice. En effet, suite à sa visibilité au niveau régional et à l'estimation des moyens pour celui-ci, le CPER apparaissent comme étant l'outil idéal permettant de planifier les dépenses régionales. Nous avons vu que, parmi les membres de la communauté réformatrice, notamment parmi ses anciens membres, il existe un attachement aux thèmes relatifs à la planification, et à la planification régionale en particulier. Par ailleurs, pour les nouveaux membres, l'échelle régionale est un niveau qu'il est nécessaire de renforcer et de se réapproprier. Le discours de J. Hebrard est donc entendu par la communauté réformatrice. Cet outil se présente à eux comme l'opportunité d'opérer une réappropriation des instruments et des outils hérités du régime autoritaire, notamment le FNDR, et en même temps de trouver un sujet d'échanges afin de poursuivre une coopération avec la France.

Les notes, prises par J. Hebrard au moment du séminaire tout comme pour le restant de son séjour, permettent de visualiser l'importance de cet événement comme un moment qui a permis l'introduction et la divulgation d'un instrument jusque là méconnu par la communauté réformatrice chilienne. La lecture de ces notes nous permet de suivre l'enchaînement des séquences permettant l'apparition de cet instrument comme étant une réponse appropriée à un problème posé (celui d'un projet en cours d'élaboration sur le gouvernement intérieur du pays) et donc dans ce sens là *utile*.

D'abord, il y a la présentation d'introduction du séminaire par G. Martner, en tant que sous-secrétaire au Développement régional et administratif, dans laquelle il fait état des objectifs du gouvernement en matière de décentralisation, en disant qu'il entend celle-ci comme « le transfert de responsabilités et de *moyens financiers*. Donner aux régions des pouvoirs […] avec une personnalité juridique propre, un patrimoine et des finances propres »[1], qu'il existe un besoin de coordination entre les politiques des niveaux nationaux, régionaux et locaux, un

[1] Notes personnelles de J. Hebrard, c'est lui qui souligne.

« déficit de financement » et qu'il faut « amplifier les moyens d'affectation de ressources et en particulier le FNDR et le FCM (fonds créés par la droite) »[1].

Ensuite, des exposés abordent des thèmes qui établissent les rapports, éventuellement problématiques, entre l'État et la Région.

Quand arrive le tour de J. Hebrard d'intervenir, il se focalise sur le niveau régional et ses compétences, pour ensuite évoquer les CPER qu'il présente comme un instrument permettant de « laisser l'initiative à chacun » et possédant une « nature garante du bon fonctionnement ». Puis, il développe le cas de la région NPDC depuis 1979 (la répartition du personnel, l'idée de villes responsables, la nouvelle volonté politique de Pierre Mauroy, l'importance d'avoir « des contenus » à travers une politique régionale, l'évolution effective du NPDC, etc.). Il s'ensuit un jeu de questions-réponses. J. Hebrard note comme « thèmes à répondre » : la « nature dramatique du pouvoir, l'approche dichotomique et systémique d'une décentralisation administrative *versus* une décentralisation politique, la revendication régionale, le niveau régional, l'apprentissage par rapport à la notion de partage du « pouvoir », l'attribution des moyens en personnel, le CPER comme permettant une *réduction « dramatique » des conflits à venir, quelle qu'en soit la médiocrité (attention à perversion : accord de façade*)[2], le pouvoir procède du citoyen ; n'a pas vocation *a priori* à être centralisé ou non, complémentarité de la déconcentration et de la décentralisation ».

Ces réponses sont adressées à des questions/commentaires posés par J.-A. Abalos, J. Cavada et S. Galilea, qui portent notamment sur les ressources régionales, les transferts des compétences et des personnels et l'existence du FNDR comme un outil permettant l'assignation d'un budget régional mais encore insuffisant. Cet échange établit une adéquation entre un besoin, celui de la communauté réformatrice qui a besoin d'instruments « nouveaux », mais complémentaires à ceux existants et hérités du régime, afin de légitimer « son projet » de loi, et une offre, celle des experts régionaux, qui ont besoin aussi de légitimer leur travail et leur compétence à une échelle internationale.

Dans la discussion de clôture du séminaire, six points sont retenus. Un « consensus sur un ensemble d'instruments » se dégage, dont[3] le FNDR, qui est reconnu comme étant un outil de financement territorial à hauteur de 15% mais présente des problèmes divers ; il faut le doubler (passer à 30% afin de pouvoir vraiment parler d'une décentralisation financière),

[1] *Ibid*.
[2] C'est nous qui soulignons.
[3] Sont évoqués aussi le Fonds de Compensation sociale (FOSIS) destiné à des groupes spécifiques; le développement de la capacité de mobilisation de fonds régionaux, la création de retours productifs.

l'inclure dans un modèle de distribution interrégional ; il existe des problèmes de choix pour compenser les problèmes de pauvreté rurale et ceux relatifs à la santé et à l'éducation.

Dans cette synthèse de clôture, rédigée avec la participation des membres de la communauté réformatrice, il est intéressant de retenir que les CPER sont évoqués comme étant des Contrats de Plan pluriannuels pouvant se constituer en « espaces de négociation » permettant la mise en place d'une décentralisation, avec un volet financier, au Chili.

Les mots mobilisés par l'argumentaire pro CPER ont dû faire sens auprès d'un public qui était disposé à les recueillir, permettant une première décodification qui lie cet outil autant à sa composante financière que politique. La grammaire mobilisée et recourant à des mots tels que « négociation », réduction « dramatique » des conflits à venir a capté l'attention des spécialistes qui, à ce moment même, vivaient un processus de négociation avec l'opposition de droite mais qui, venant de la *Concertation*, avaient également intégré le discours du consensus.

Cette bonne réception a été perçue par J. Hebrard qui a, avec G. Dupuis, dans ses interventions qui ont suivie celle du séminaire, focalisé son discours sur cet instrument. Ainsi, lors de sa présentation à la Moneda (le palais présidentiel), deux jours après dans une réunion avec des fonctionnaires de MIDEPLAN et de la SUBDERE (en présence notamment de G. Martner et de J.-A. Abalos), J. Hebrard s'est concentré dans son intervention sur le CPER, le présentant comme permettant une action conjointe entre l'État et la Région débouchant sur une prise de décision régionale. La mission française est confortée dans cette voie par le Premier ministre E. Krauss, que ces représentants ont l'occasion de rencontrer en fin de matinée.

> « Nous voulons raisonner en termes démocratiques et obtenir de la population qu'elle soit associée et se sente partie prenante des décisions […] Les apports d'expériences ne sont pas toujours assimilables, mais les vôtres sont les bienvenus[1]. »

Leur déplacement à Valparaiso, quelques jours plus tard, pour rencontrer l'Intendant de la Ve région, leur permettra de tester cette idée comme pouvant être appliquée à des régions concrètes. Ils proposent ainsi d'élaborer des CPER dans cette région, qui deviendrait ainsi une région pilote.

La discussion à ce sujet est intéressante car elle permet dans une certaine mesure d'anticiper la suite de cette importation[2]. Ainsi, l'intendant de Valparaíso se plaint d'abord d'une pratique de forte ingérence de l'État dans les régions mais aussi en faveur du secteur privé ; il dit

[1] Rencontre avec le ministre Enrique Krauss, le 7 décembre 1990 (notes de J. Hebrard).
[2] À laquelle nous consacrerons la deuxième section de ce chapitre.

qu'on vit « un des meilleurs moments du libéralisme ». Là, J. Hebrard réagit : « il y a des pouvoirs occultes » et il annonce « nous avons l'intention de faire des contrats de plan » comme une manière pour les régions de garder une marge de manœuvre face aux politiques économiques soutenues par l'État central. Pour cela, il faudrait une loi pour instituer l'action du pouvoir régional, des régions avec une personnalité politique propre - des arguments qu'il a entendu de la bouche de G. Martner lors de leurs rencontres précédentes. Dans ce contexte, « le Plan se situerait entre le pouvoir régional et l'État : on cherche à émuler l'expérience financière de CPER ». L'intendant réagit à son tour : « nous n'oserons pas aller très loin car il existe ici un problème de mentalité, un manque de volonté et d'audace ». Malgré cette mise en garde, J. Hebrard revient à la charge en argumentant que :

> « l'idée de régionalisation doit se renforcer à partir du niveau régional […] mais le pouvoir national est un besoin, il faut maintenir les grands équilibres nationaux […] Nous portons beaucoup d'attention au système institutionnel ».

Un fonctionnaire présent à la réunion intervient : « De quels instruments publics a-t-on besoin pour réussir la décentralisation ? ». Le fonctionnaire insiste en particulier sur les délais à venir notamment en rapport avec la réforme constitutionnelle en discussion. J. Hebrard lui répond : « Nous souhaitons faire ça [le transfert d'instruments] …il nous manque des moyens, mais il existe des partenariats avec l'AGCI et le MIDEPLAN, en plus des crédits européens ». Nous voyons comme cet échange constitue un matériel qui nous éclaire sur les pratiques discursives légitimatrices sur la convenance de transférer cet instrument. Outre l'existence d'un « besoin » et d'une « offre », il y a également des « moyens » disponibles pour procéder au transfert.

Le départ de G. Dupuis et G. Hebrard a lieu le lendemain de cette réunion. De leur premier *débriefing* à Santiago, il ressort une première projection sur les projets de coopération à venir entre les deux pays, plutôt centrée sur l'aspect formation car élaborée majoritairement par M.-C. Rousseau.

Une deuxième réunion a lieu à Paris, le 10 janvier 1991, avec la présence d'A. Siberchicot. La programmation suggérée en est modifiée, proposant trois domaines d'intervention : formation, transfert d'attributions et de compétences, et finances déconcentrées. L'idée est de « faire passer nos demandes concrètes, par le biais de G. Martner ou de MIDEPLAN et qu'elles soient alimentées ici soit par le MAE, par l'IIAP ou par l'ADETEF ».

Tableau 15. Projets de coopération administrative entre la France et le Chili

Objet	Actions proposées	Organismes responsables français
Formation des personnels Administratifs chiliens Niveau Gouvernement Niveau Administration centrale Niveau Administration locale	***3 étapes prévues en 1991*** * Visite de deux fonctionnaires chiliens en France, pendant 2 à 3 semaines mars 1991 * Visite de 4 fonctionnaires français au Chili (1 préfet, 1 directeur régional, 1 directeur départemental, 1 secrétaire général de mairie) 3 semaines (2ème semestre 1991) <u>Deux objectifs :</u> Travailler sur les différents domaines de compétence administrative et assurer la coordination entre ces différents niveaux. Déterminer les profils administratifs nécessaires pour préparer un plan de formation. * Mise en place du système de formation des personnels territoriaux à Santiago et en région. 1 spécialiste : mise au point des structures de formation (1er semestre (?) 1mois) 1 spécialiste : carrière administrative (15 jours)	D.G.C.L C.N.F.P.T. D.G.C.L C.N.F.P.T. Région NPDC
Finances locales Informatisation du cadastre Législation – dotation globale	Intervention auprès du BCOM (existence d'un accord de coopération entre IGN et IGM avec projet en cours d'actualisation cartographique à partir du SPOT Zones agricoles : cadastre existant établi par SAG (organisme C.) : aspects tributaire rural Intervention d'un spécialiste des finances locales (?)	D.G.C.L Région NPDC
Transfert de compétences en matière : - d'éducation - de santé - d'équipement - de logement	Après étude des textes de lois et règlements chiliens Visite en France de deux personnes pendant 15 jours (1er semestre 1991) Visite au Chili de deux experts français pendant 10 jours	D.G.C.L Département
Contrat de Plan	Fourniture de documents d'information puis : Visite au Chili d'un fonctionnaire du Plan (2ème semestre 1991 (?))	Secrétariat général au Plan DATAR / Plan Région NPDCs
Instruction civique	Fourniture d'informations	Ministère de l'Éducation nationale.

Source : Archives personnelles J. Hebrard.

Ces experts ont en effet compris qu'il fallait établir des liens directs avec les interlocuteurs/médiateurs chiliens intéressés (ils évoquent G. Martner, J.-A. Abalos, Z. Luksic) et leur faire un « projet-offre » prêt à être adopté. Pour cela, il fallait un produit avec une certaine flexibilité, et permettant de répondre aux problèmes et préoccupations évoqués par les Chiliens.

De leur discussion, il ressort qu'il faut davantage définir les principaux cadres de gestion locale avant de faire de la formation. L'idée est qu'il faut d'abord les sensibiliser à la

formation. Ils estiment qu'il leur faut 9 missions pour accomplir leur travail. Ils confient à J. Hebrard la responsabilité de transférer les CPER.

Si nous nous sommes permis de tracer ces échanges dans leur détail, c'est parce que ceux-ci nous permettent de rétablir l'archéologie du processus d'import-export. Nous avons vu que les CPER sont autant considérés comme *utiles* par la communauté réformatrice, car pouvant participer à la légitimation du projet de celle-ci, que par ses promoteurs/médiateurs afin de légitimer l'échelon régional à l'international.
Dans notre prochaine et dernière section, nous analyserons les missions de coopérations qui ont suivi ce premier déplacement, ce qui nous permettra - en plus d'étudier la nature et le contenu des missions durant cette période et la trajectoire des coopérants - d'établir les continuités et les discontinuités de cette coopération entre la France et le Chili.

SECTION 2. LES CARACTÉRISTIQUES ET LES LIMITES DU TRANSFERT : SA TRADUCTION

1) La coopération française avec le Chili : une affaire d'individus

La première mission des Français a permis de nouer des contacts, établir un certain nombre de besoins et créer une offre qui justifierait les échanges à venir. Toutefois, cette offre va progressivement s'affiner autour des CPER, comme nous allons le voir.
En effet, suite à cette première visite, et comme prévu, G. Martner demande une nouvelle mission qui devait avoir pour objectif d'assister la SUBDERE dans son projet de « changement institutionnel et de nouvel aménagement du territoire ». Cette fois-ci, la demande est adressée depuis un organisme public chilien, la SUBDERE à un organisme public français, la DATAR, par le biais de l'ambassade de France au Chili.
Selon la documentation conservée à la DATAR[1], les relations avec le Chili auraient commencé en 1991 avec le déplacement du préfet chargé de mission auprès du Directeur général de Collectivités locales, André Terrazzoni. Il a effectué cette mission en binôme avec Josette Attia, administrateur territorial, secrétaire général adjointe de la ville de Nancy.
Lors de ce déplacement, d'une dizaine de jours, le préfet a pu faire un état de lieux sur les enjeux institutionnels de la réforme constitutionnelle en cours et il s'est attaché à conseiller la SUBDERE sur les conséquences pratiques des directions prises par les projets de lois qui commençaient à être discutés, notamment autour de la question régionale.

[1] Nous avons dépouillé la documentation archivée concernant les relations entre la DATAR et le Chili correspondant à la période 1999-2006 (Archives DATAR).

Dans son rapport de mission, il exprime ainsi les enjeux concernant cette réforme ainsi que la pertinence d'une coopération française en la matière :

> « La réforme constitutionnelle vise surtout à élire des conseillers régionaux et à créer aux côtés du conseil régional un comité économique et social désigné par les organismes économiques et sociaux, ce qui elle ressemble en peu au système français d'avant 1982 […] À l'occasion de nombreux contacts que j'ai eu avec la Présidence de la République, le ministre de l'Intérieur et le secrétaire d'État au Développement régional et à l'administration, j'ai proposé des formules permettant de résoudre sinon de réduire un certain nombre de difficultés visant à améliorer des procédures[1] ».

Son séjour aurait permis de préciser certains aspects de la réforme en cours - notamment au niveau de son application sur le terrain[2] - et d'envisager certaines conséquences nouvelles. La mission se serait donc déroulée sous la forme de réunions avec les responsables gouvernementaux du projet de réforme constitutionnelle[3]. Les deux premiers jours, le préfet s'est réuni avec les chefs des trois divisions de la SUBDERE : de modernisation et de réforme administrative, de développement régional et de développement social et communal, pour ensuite se réunir avec les autorités du ministère de l'Intérieur, avec Z. Luksic à la présidence de la République et avec les responsables du MIDEPLAN. Il a également effectué un déplacement à l'intendance de Rancagua et de Valparaíso, comme l'avait fait la première mission.

À la fin de la mission, les deux parties s'engagent à continuer à communiquer par fax, en entourant ces échanges de « toutes les précautions nécessaires », car les thèmes traités sont considérés comme à caractère confidentiel, vu qu'il s'agissait des réformes constitutionnelles dont la discussion était en cours.

Son séjour a permis également de confirmer la continuité d'une coopération entre les deux pays, puisqu'il conclut son rapport sur cette idée :

> « C'est dire combien est important le rôle de la France, puisque c'est notre pays qui a été choisi comme modèle, au niveau des principes.
>
> Il me semble donc utile pour le prestige de la France et le développement de la démocratie de répondre favorablement aux demandes chiliennes[4] ».

---

[1] Rapport de mission, ministère de l'Intérieur, Le préfet chargé de mission auprès du Directeur général des Collectivités locales, M. André Terrazzoni.

[2] Sont évoqués la réforme de l'administration, le statut des fonctionnaires, leur formation, l'information et la modernisation de la gestion publique, la gestion du FNDR, le soutien à la gestion des gouvernements régionaux, la constitution des comités intra régionaux, la division politico administrative, l'intégration transfrontalière, l'étude du suivi et des proposition de décentralisation, la distribution de ressources décentralisées, les programmes sociaux décentralisés, le conseil à la gestion municipale et les études sur l'évolution du niveau communal.

[3] Bordereau d'envoi à M. Joël Hebrard, Directeur délégué aux Relations européennes et internationales, Conseil régional, Région Nord-Pas de Calais (Alain Siberchicot, le 6 juin 1991).

[4] Rapport de mission, ministère de l'Intérieur, Le préfet chargé de mission, *op. cit.*

Mais si l'idée est d'établir une coopération coordonnée, reposant sur des séjours courts, et devant bénéficier d'une continuité autant dans le projet que dans les personnes qui devaient la porter, dans les faits il n'en sera pas tout à fait ainsi. En effet, autant dans le projet que dans les personnes chargées de mission, force est de constater une certaine improvisation et une grande absence de coordination, comme le montre la variété des personnes chargées de partir en mission pour le Chili mais aussi la répétition des objets de leur déplacement (voir tableau 13). Il y a encore le fait que, à la différence de ce qui s'est produit durant la première vague de missions dans les années 1960-1970, les spécialistes partis en mission, au moins ceux que nous avons pu interviewer[1], n'étaient pas au courant de qui était parti avant eux. Ainsi, même si dans son rapport de mission le préfet A. Terrazzoni exprime son désir, et celui de ses interlocuteurs chiliens, qu'il puisse retourner au Chili afin de continuer son travail de conseil auprès des autorités chiliennes, il n'en sera rien. En revanche, c'est G. Martner qui effectuera un déplacement en France. Lors de sa visite, il a pu vérifier sur place quelques aspects pratiques du fonctionnement régional en France. Dans ce sens, il a été conforté dans son choix d'établir une instance collégiale au niveau régional, le conseil régional, élue indirectement et sous la présidence de l'intendant, équivalent du préfet français, et semblable au conseil régional français antérieur aux lois de 1982. Son voyage le renforce aussi dans l'idée que ce qui était important était de « créer ce conseil », sachant qu'il pourrait évoluer par la suite[2].

En effet, comme nous l'avons vu, à cette époque les conditions politiques n'étaient pas propices à une élection directe du conseil régional : ni les parlementaires de la *Concertation* ni ceux de l'opposition ne se montreront favorables à une telle mesure. C'est dans ce contexte que la communauté réformatrice a dû « inventer » un système dans lequel chaque province réunit ses conseillers municipaux et ce sont eux qui désignent les conseillers régionaux. Toutefois, l'idée était que cette forme de suffrage devait constituer une transition vers une élection directe des conseilleurs régionaux. Cependant, une telle réforme ne verra pas le jour[3]. C'est durant le séjour en France de G. Martner que le projet de réforme constitutionnelle, suite aux négociations avec l'opposition, est approuvé.

[1] Nous avons pu interviewer trois des spécialistes partis en mission : J. Hebrard, P. Pommier et F. Wellhoff.
[2] Entretien avec G. Martner (entr. cit.).
[3] Au moment où nous rédigeons cette thèse, l'élection indirecte est toujours celle qui prévaut et cela malgré les déclarations d'intention diverses et variées pour passer à une forme d'élection directe formulées par les candidats à la présidence de la République : Eduardo Frei, Ricardo Lagos et Michelle Bachelet, devenus ensuite Présidents élus et dont une partie de leur programme avait été élaborée par des membres de la communauté réformatrice, en particulier S. Galilea, J.-A. Abalos et G. Martner. Par ailleurs, cette idée a été également défendue par des partis politiques de la *Concertation*, en particulier du PSCh qui, entre 2003 et 2006, a été dirigé par Gonzalo Martner.

Dans ce nouveau cadre dans lequel il faut affiner le contenu de la loi qui sera proposée concernant le gouvernement régional, deux autres missions françaises suivront celles effectuées par A. Terrazzoni.

2) L'inclusion des CPER dans la loi Gouvernement et administration régionale chilienne

La troisième mission, en provenance de la DATAR, est celle de F. Wellhoff (voir encadré *supra*).

F. Wellhoff avait été au Chili entre 1971 et 1973 et son expérience de coopération s'était brutalement interrompue à la suite du putsch. S'il a repris le chemin vers le Chili c'est en raison d'une série de conditions favorables à ce déplacement.

D'abord, il travaille depuis 1990 en tant qu'expert à la DATAR pour s'occuper des relations entre les régions formant le bassin parisien, en essayant de mettre un terme à la centralisation et à la domination de l'Île de France. Son objectif était de faire travailler ensemble les réseaux de ces régions du bassin parisien.

C'est à ce moment qu'une demande des autorités chiliennes arrive directement à la DATAR, pour le solliciter lui directement, même s'il s'agit d'un organisme considéré comme partenaire dans ce processus de coopération. Plus précisément, au départ il avait été demandé le renouvellement d'une mission du préfet A. Terrazzoni. Celle-ci n'ayant pu aboutir - pour des motifs que nous méconnaissons[1] - il a été question alors de demander la présence de F. Wellhoff. D'après le témoignage de ce dernier, « quelqu'un qui m'avait connu au Chili a demandé que je revienne. Quelqu'un au Chili avait su que j'étais à la DATAR et avait demandé si je pouvais venir, c'est comme ça que cela s'est passé »[2]. Cette personne était G. Martner. En fait, il avait pu le connaître par le biais de J. Cavada, qui avait effectué une mission en France quelques mois auparavant et avait collaboré avec lui à l'ODEPLAN dans les années 1970.

Cependant, la personne demandée constitue un deuxième choix, basé plus sur une expérience passée que sur le type de travail effectué par F. Wellhoff à la DATAR ; par ailleurs, cette mission s'éloignait des besoins manifestés par le Chili, et de ce fait n'a pas été organisée dans les meilleures conditions. Les choses ont ainsi été préparées quelque peu dans l'improvisation. De ce fait, l'objectif de la mission a été qualifié comme étant

[1] Mais qui pourraient être en lien avec la forte mobilité et les nombreuses missions attribuées à ce type de profil.
[2] Entretien avec. F. Wellhoff (entr. cit.).

« l'identification des demandes de coopération technique émanant des autorités chiliennes »[1], alors que d'autres missions préalables avaient déjà rempli cette même fonction.

C'est F. Wellhoff qui a dû demander ce que les autorités chiliennes attendaient de sa mission. Même si G. Martner avait demandé le déplacement, c'est le MIDEPLAN qui avait organisé la visite. Cette mission avait été demandée à la DATAR dans le cadre d'une convention signée avec l'Agence à la Coopération technique internationale des ministères économique et financier (ADETEF) et elle consistait en une assistance technique française dans les domaines suivants : 1) aide à la définition de politiques d'aménagement du territoire et d'instruments d'intervention, 2) *information et aide à la définition d'une procédure inspirée du système français de Contrat de Plan État-Région* et 3) information et aide au développement et à la gestion des grandes villes, et traitement des zones en difficulté.

Dans cette perspective, W. Wellhoff a réalisé des cours qui duraient une après midi à chaque fois, pendant une dizaine des jours, et auxquelles assistaient une cinquantaine de personnes, des cadres des ministères de la Planification, de l'Intérieur, de l'Équipement, de l'Agriculture, et de l'Institut de Géographie de l'Université du Chili, sur la manière dont s'était réalisée la décentralisation en France[2].

Dans son rapport de mission, il propose de développer « la formation au Chili des cadres administratifs et techniques impliqués dans les tâches de décentralisation en administration centrale et surtout dans les intendances ou services déconcentrés de l'État (SEREMI) » ainsi que de favoriser la venue de Chiliens en France pour qu'ils travaillent dans les régions, afin de voir *in situ* ce qu'était la gestion des CPER.

Dans cette perspective et dans le cadre de la convention signée entre l'ADETEF et MIDEPLAN, un programme de coopération portant sur un crédit disponible de 400.000 F. est mis à disposition.

Lors de cette mission, F. Wellhoff a pu aussi rencontrer personnellement J. Cavada, G. Martner et S. Galilea, qui ont assisté à ses cours et qui ont porté un intérêt particulier sur les CPER, outil qui était en ce moment même en train d'être définitivement intégré dans leur projet de loi. Effectivement, dans le volet financier de la loi de gouvernement et

[1] Mission d'identification de la DATAR au Chili, 5-14 octobre 1992. Paris, le 30 octobre 1992. Compte-rendu et propositions d'intervention.

[2] Lors de ces cours, il a abordé l'état du processus de la planification et de la décentralisation en France, l'institution DATAR (structures, objectifs et moyens), l'expérience française du transfert des compétences entre les différents niveaux d'administration pour l'aménagement du territoire, l'expérience française en matière de politique d'aménagement du territoire et les principaux instruments, la description des Contrats de Plan État-Région en France, l'analyse spécifique des modalités de financement des études et la faisabilité des projets, la sélection des projets et le fonctionnement des unités administratives en charge de l'exécution des contrats, la coordination entre le secteur public et le secteur privé pour la gestion des grandes agglomérations en France.

administration régionale il est prévu, outre des instruments comme le FNDR et les ISAR, *los Convenios de Programación* appellation sous laquelle ont été traduits les CPER.

Un des premiers à avoir rédigé la documentation sur les *Convenios de Programación* est J.-A. Abalos, qui fut aussi l'un des premiers à entendre parler de cet outil par J. Hebrard. Puis, dans le cadre de la commission animée à la SUBDERE sur Régionalisation et Gouvernement Intérieur et dans laquelle participait un certain nombre de fonctionnaires de MIDEPLAN comme J. Cavada, parmi les propositions sur le contenu définitif à donner à leur projet de réforme constitutionnelle, dont l'approbation avait été retardée à cause de l'opposition politique, les membres de la communauté réformatrice proposent l'introduction des *Convenios de Programación* (CP). Si cela a été possible, c'est grâce aussi au maintien des relations et d'une communication qui se sont poursuivies entre des experts partis pour la première mission et des membres de la communauté réformatrice, dont l'intermédiaire a été A. Siberchicot. Ainsi l'atteste le courrier gardé par J. Hebrard, qui a permis à ces missionnaires de suivre l'actualité chilienne en matière de décentralisation, notamment sur les aspects relatifs à la formation des fonctionnaires locaux et à la gestion des finances publiques locales.

Les CP sont présentés comme étant un « instrument nouveau de financement des investissements publics, des accords formels entre un ou plusieurs gouvernements régionaux et entre un ou plusieurs ministères, dans lequel sont définies des actions avec des projets d'investissement à développer dans le cadre d'un plan annuel ou pluriannuel »[1]. La Constitution, suite à l'approbation de la réforme, les a intégrés dans son article 104, alinéa 4, indiquant qu'« à l'initiative des gouvernements régionaux ou d'un ou plusieurs ministères, pourront être célébrés des accords annuels ou pluriannuels de programmation de l'investissement public dans la région respective ou dans l'ensemble des régions qui peuvent s'associer à un tel objectif ». Les CP sont ainsi fixés par la loi comme un instrument de développement régional qui permettrait de générer et d'augmenter les ressources financières et consolider les équipes techniques régionales existantes, tout en donnant une plus grande cohérence aux divers programmes d'investissement régional dans le cadre de la Stratégie régionale de développement.

[1] Convenios de programación : equipo interministerial de apoyo a los gobiernos regionales MIDEPLAN-SUBDERE, Chile, mayo, 1995.

Nonobstant, dans les faits, ces CP chiliens constitueront davantage un outil de justification de l'efficacité de la coordination entre des organismes centraux et des organismes déconcentrés, qu'un instrument de décentralisation, tel qu'il avait pu être négocié en France. Il permettra de ce fait de montrer combien accroître l'autonomie régionale était inutile car une programmation pouvait être coordonnée par le centre, par le biais de ces organismes déconcentrés.

Dans la brochure consacrée aux CP, il est stipulé qu'en raison de l'inexpérience technique et professionnelle dans la mise en place des CP au Chili, a été créé une équipe de conseil aux GORES (gouvernements régionaux) en vue de leur application dans les régions. Cette équipe a été mise en place par des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, de la SUBDERE et du MIDEPLAN ayant participé aux programmes des échanges avec la coopération française[1], parmi lesquels J. Cavada.

Objectifs recherchés par les CP

- Analyser les faiblesses et les atouts de la Région afin de déterminer les aires et secteurs pouvant être l'objet des CP.
- Identifier les aires dans lesquelles il est nécessaire et adéquat de mettre en place la coordination régionale.
- Améliorer la coordination entre les secteurs à l'intérieur de chaque région dans le processus de planification régionale.
- Augmenter la capacité de la région à prêter des services […] Consolider des compétences afin d'incrémenter les ressources financières.
- Faire le calcul du processus d'investissement régional avec les plans et programmes des ministères sectoriels.
- Renforcer les capacités de gestion dans les gouvernements régionaux afin d'identifier les aires et secteurs où le financement des investissements est le plus rentable et efficace.

Étapes dans le processus de formulation des CP

- *Étape de sensibilisation* (20 jours) Institutionnaliser l'instrument et établir une équipe de travail régional avec un programme d'action et un calendrier spécifique. Visite dans des régions pour la mise en place des ateliers.

- *Étape de maturation des idées* (20 jours) Elle est conditionnée à la réalité de chaque région, selon sa stratégie régionale de développement. Préparation et mise en place des Séminaires participatifs afin de : 1) Identifier les principaux problèmes qui affectent la région, 2) Déterminer les aires et/ou secteurs qui pourront être l'objet des CP, 3) Définir les idées pour des projets associés à des aires et/ou secteurs individualisés et 4) les prioriser pour la formulation du CP.

- *Étape de protocole d'intentions* (20 jours) Initiation du processus de négociation entre le Gouvernement régional et les ministères impliqués dans le but de réussir des engagements globaux. Les négociations doivent avoir lieu au niveau régional et central.

- *Étape de définition du profil du programme ou projet* (15 jours) Consiste à décrocher le financement nécessaire pour l'application du CP. Ce financement devrait provenir en général du BID.

- *Étape de rédaction du CP***.** Dans la logique de ce système, les principaux acteurs de cette étape sont les parties contractantes. L'équipe de conseil se contente d'intervenir dans le

[1] Cette équipe était composée par Sergio Coello et Ivan Garay, pour la SUBDERE et Victor Ortega et Jaime Rojas pour le MIDEPLAN. Luis Durant a participé en tant que directeur de la Division de développement régional de la SUBDERE et Juan Cavada en tant que directeur de planification régional du MIDEPLAN.

cadre strictement défini de son rôle de collaboration et de conseil des administrations régionales, en leur apportant un soutien technique, sa capacité de négociation auprès des administrations centrales et régionales, ainsi que des entités privées, pour la définition et la répartition des responsabilités entre les différentes institutions qui sont partie au contrat de plan.
- *Étape de présentation du CP au conseil régional***.**
- *Étape de la signature du CP par les institutions concernées***.** Une fois le CP sélectionné par le Conseil régional, celui-ci doit précéder, dans un acte officiel, à sa signature par l'Intendant et les ministres concernés. En aval, il est envoyé au ministère de l'Économie et des Finances pour être analysé, sanctionné et il donne lieu ensuite au décret de son officialisation comme le prévoit la loi d'administration financière de l'État.

La définition des caractéristiques de mise en place des CP a été un processus long et même s'il a pu être inscrit dans la Constitution politique dès 1991, il ne fut appliqué qu'en août 1994 sous un deuxième gouvernement de la *Concertation* (voir *infra*). Si son application a été possible, c'est grâce aux déplacements des coopérants français en provenance, pour la plupart d'entre eux, de la DATAR ou œuvrant en collaboration avec elle. L'intérêt de la DATAR pour participer à cette coopération semble être en lien avec le déclin de celle-ci à cette période. Dans ce sens, le fait de participer à ce type d'entreprise pouvait constituer une manière de légitimer l'existence de cet organisme tout comme une manière de rétribuer ces chargés de mission.

Suite au déplacement de F. Wellhoff, ce sont deux autres experts de la DATAR qui prennent le relais[1] : Paulette Pommier et Dominique Henry.
P. Pommier (voir encadré *supra*) était partie au Chili, comme nous l'avons vu dans la deuxième partie de cette recherche, entre 1967 et 1970, accompagnant son mari Philippe Pommier. Lors de ce séjour, elle a pu nouer aussi un certain nombre de contacts et acquérir des connaissances sur le pays qui constitueront un atout au moment où on lui confère la mission de partir au Chili : « naturellement j'étais associée à toutes les missions que nous avons effectuées à la DATAR [en direction du Chili] »[2]. P. Pommier travaillait en tant qu'experte à la DATAR depuis 1990. Cette première mission, elle l'effectue en compagnie de

[1] Si ce n'est plus F. Wellhoff qui est renouvelé pour ce genre de mission, c'est en raison de sa situation à la DATAR, d'où il sortait, comme l'exprime dans un courrier professionnel qui lui a été adressé par D. Henry au moment où celui-ci préparait sa mission pour le Chili : « J'ai compris que vous n'aviez guère le loisir de vous engager plus avant dans la coopération avec le Chili. Nous sommes par ailleurs convenus qu'il est préférable de faire intervenir des représentants de la puissance publique plutôt que des cabinets privés » (à l'attention de M. F. Wellhoff, Paris, le 22.04.93. D. Henry, archives DATAR). Ceci a été confirmé lors de notre entretien avec W. Wellhoff.
[2] Entretien avec Paulette Pommier (entr. cit.).

D. Henry, expert aussi à la DATAR, qui avait été auparavant Secrétaire général aux Affaires régionales (SGAR) dans la région Rhône-Alpes[1].

Elle nous confirme que l'un des enjeux centraux, au moins pour les missions en provenance de la DATAR, étaient les CPER : « le thème effectivement central a toujours été la question des Contrats de Plan, sous-entendu la décentralisation »[2]. Dans le programme prévu pour cette mission, trois thèmes sont soulevés par les interlocuteurs chiliens, par le biais de l'ambassade de France, comme devant être développés dans la mission[3].

1) *La déconcentration* : « actuellement le sous-secrétariat [la SUBDERE] met en œuvre une évaluation des fonctions qui sont déjà effectuées de façon décentralisée, ainsi que de celles qui, de l'avis des ministères et services nationaux, pourront bientôt l'être ». L'idée était qu'à partir de ces éléments soit élaboré un plan graduel, sélectif mais permanent de transfert des fonctions du niveau central au niveau régional. La construction de ces paramètres nécessitait « le concours de nombreuses données, sur la réalité chilienne même, mais aussi sur les succès et difficultés rencontrées dans le cas français ».

2) Un deuxième thème qui devait être abordé était celui des CPER (les CP), « les changements constitutionnels et légaux introduisent de nouveaux instruments juridiques de droit public, dont le montage institutionnel a été pensé, avec les adaptations nécessaires, suivant le modèle français de contrat-plan »[4]. Dans cette perspective, la mise en place concrète des CP supposait d'avancer dans la construction d'instruments juridiques qui permettraient de mettre en place ces accords. La définition des droits et devoirs des parties, ainsi que leur interprétation et leurs conséquences dans le reste du système juridique, restait encore à définir. En outre, il était nécessaire d'approfondir la portée institutionnelle de ces accords, pour lesquels il devait être explicité, entre autres, l'impact budgétaire sur l'investissement public national et régional, les caractéristiques en termes de typologies d'investissements, la durée et, enfin, l'orientation méthodologique qui permettrait de déterminer les mécanismes d'opération, ainsi que les instruments de contrôle financier.

3) Finalement, il était demandé, dans ce sens, que soit abordé la préparation des équipes de contrôle financier.

Afin de répondre à ces demandes, une mission était sollicitée, pour une période d'un mois, de préférence entre mars et mai 1992, avec la présence d'au moins deux personnes ayant une

[1] Et qui se serait trouvé à la DATAR car, à ce moment là, sans autre poste en vue.
[2] *Ibid*.
[3] Proposition de Programme de coopération, Sous-secrétariat-Institutions françaises. Ligne de coopération bilatérale, archives DATAR.
[4] *Ibid.*

expérience du contrat-plan. Il devait s'agir de spécialistes qui domineraient la dimension juridique, financière et de gestion de ces instruments et qui seraient préparés pour collaborer avec les cadres chiliens dans l'étude, l'élaboration et l'évaluation préliminaire de ces instruments, adaptés à la réalité nationale (travail de cabinet), donner des conférences aux futurs responsables de la mise en place de ces instruments, personnels du niveau central, autorités régionales, responsables de SEREMIS et autres, (travail pédagogique de 21 jours et 3 grands séminaires) et la mise en place de journées de formation pour renforcer les compétences des ressources humaines responsables du contrôle financier.

Malgré cette demande d'une mission pour un mois, elle ne se déroulera que sur 10 jours comme les autres missions de cette période. Lors de celle-ci, P. Pommier se réunira de son côté le premier jour avec des experts français de l'ADETEF (voir *infra*) et des fonctionnaires de MIDEPLAN, J. Cavada et E. Soms. L'objectif de cette première réunion a été celui d'informer les experts français sur le processus de régionalisation et de décentralisation chilien dans leur phase actuelle (les mécanismes de financement régional, le cadre institutionnel, etc.)[1]. Le lendemain, une réunion se tient à la SUBDERE avec L. Lira. Il s'agit à nouveau de mettre « au courant » les experts français sur les instruments financiers régionaux, qui sont gérés par la SUBDERE, le FNDR et le FCM.

Nous voyons qu'en raison du changement permanent d'interlocuteur français, les spécialistes chiliens sont à chaque fois contraints d'introduire les experts français à la situation chilienne, ce qui a entraîné une dépense inefficace de ressources mais qui a donné lieu également à une perte de crédibilité sur l'utilité de la coopération française de part et d'autre, comme l'exprime P. Pommier.

> « J'ai trouvé qu'on ne se reconnaissait plus, que les Chiliens devaient… c'est des phénomènes d'opportunisme… ce n'est pas une chose très agréable de voir que du côté français les missions se multipliaient, les Chiliens en demandaient… personne ne s'intéressait beaucoup aux résultats que cela produisait, il devait y avoir évidemment, sans doute, des explications de nature institutionnelle, chacun restait attaché à ce qu'il faisait, à ses crédits, etc. Mais ça faisait beaucoup de monde[2]. »

La multiplication des missions, et surtout des missionnaires, répondrait à plusieurs facteurs. D'abord, le fait que des crédits aient été mis à disposition par le gouvernement français a conduit à une obligation de les dépenser, sans opérer une réflexion préalable sur la ou les formes que devait prendre une telle dépense. Ensuite, la nature même des postes d'experts

[1] Mission des experts de France (ADETEF), fonctionnaires de MIDEPLAN et Paulette Pommier, Réunion du lundi 12 juillet 1993 à MIDEPLAN entre 11h et 12h30 et 15h-1h.
[2] Entretien avec Paulette Pommier (entr. cit.).

de la DATAR, en raison de leur mobilité, a rendu difficile leur continuité dans les missions pour le Chili. Dans ce sens, la courte durée prévue pour les missions ne facilitait pas non plus des dynamiques de travail conjoint entre les coopérants et les fonctionnaires chiliens. Finalement, l'existence de deux institutions françaises, la DATAR et l'ADETEF, pour gérer la coopération avec le Chili n'a pas été très facile à gérer sur le terrain. Comme chacune défendait un axe thématique de cette coopération, la DATAR avec les instruments financiers et juridiques de la décentralisation et l'ADETEF qui soutenait notamment un axe basé sur la formation des cadres territoriaux (en collaboration avec le CNFPT et l'IIAP), l'imposition de chacune des thématiques comme étant « la plus pertinente » n'a pas facilité les échanges sur place, donnant l'impression d'une certaine cacophonie, d'autant plus que c'était l'ADETEF qui contrôlait les fonds.

> Il y a eu deux sortes de coopérations parallèles qui se sont d'ailleurs un peu chevauchées pour ne pas dire percutées : celle dont la responsabilité était à l'ADETEF sur des questions économiques […] et dont nous avons dépendu beaucoup, et puis il y avait une autre partie de la coopération […] qui s'adressée à la DATAR, parce que la DATAR est devenue une institution importante[1] .

Au départ, cette « autre partie de la coopération »[2], qui était la formation, avait été assignée à l'IIAP, qui travaillait en collaboration avec le ministère de l'Intérieur. Cependant, vu que les autorités chiliennes ne lui assignaient pas une place définie dans le cadre de la collaboration avec la France, la DATAR prend une place plus centrale dans la coopération avec le Chili[3]. Effectivement, c'est au début, le directeur de l'IIAP qui, en tant qu'organisme responsable de la mission, invite officiellement J. Hebrard et G. Dupuis à en faire partie[4].

---

[1] *Ibid.*

[2] Le fait que d'autres institutions, en particulier l'ADETEF, développaient parallèlement à la DATAR d'autres missions, explique que des échanges se soient produits non seulement en rapport avec les thèmes de la formation mais également des statistiques. Il en a été ainsi d'une mission, conduite par Catherine Burdin en représentante de l'ADETEF, qui répondait à une convention signée entre le MIDEPLAN, l'ADETEF et l'AGCI en relation aux outils statistiques nécessaires à la mise en place de la décentralisation chilienne. Ces statistiques concernent en particulier l'analyse et la prévention économique en région et dans les communes. Pour ce faire, une coopération entre l'INE et l'INSEE est envisagée ; elle sera mise en œuvre dès 1993 sous la forme de séjours courts de Chiliens en France. En 1993, lors de la mission de P. Pommier et de D. Henry, un des thèmes qui les réunissent avec les autorités chiliennes est celui relatif aux Statistiques régionales. Sur ce point, la mission a saisi que la demande de MIDEPLAN visait, au-delà de la coopération technique en cours entre INE et INSEE, à permettre aux gouvernements régionaux de maîtriser l'outil statistique au bénéfice de l'exercice des nouvelles responsabilités données aux Intendants. En ce domaine, des échanges de documents et la communication sur l'expérience française se sont greffés sur les autres thèmes de la coopération envisagés dans le protocole. Compte rendu de Mission au Chili (21-24 décembre 1992), ADETEF, Paris, le 18 janvier 1993. Catherine Burdin. Convention MIDEPLAN-ADETEF et AGCI et Note à l'attention de Monsieur le ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire-Cabinet. Objet : mission au Chili de Mme. Paulette Pommier et de Monsieur Dominique Henry du 10 au 23 juillet 1993. Jean-Pierre Duport.

[3] La DATAR doit ainsi assurer le suivi des missions sur le plan du contenu tandis que l'ADETEF se charge de la logistique et du financement

[4] Lettre de Michel Franc (IIAP, directeur) du 24 octobre 1990 à Noël Josèphe, Président du Conseil régional, Nord-Pas de Calais.

En outre, comme nous l'avons vu, suite à cette première mission de J. Hebrard, G. Dupuis et M.-C Rousseau, une de leurs conclusions lors de leur réunion du *débriefing* qui s'est tenue à l'IIAP[1], est qu'au vue de la situation chilienne de discussion du projet de loi, les Chiliens n'étaient pas en mesure de se focaliser sur la formation, au moins dans la durée, et qu'il y avait au contraire urgence sur le plan de la gestion des collectivités locales. Il en sortait de leur discussion qu'il fallait d'abord « sensibiliser à la formation par le haut », à savoir dans le contact avec les autorités nationales et qu'il fallait commencer par le montage de « petites choses » [des projets faisables]. Par ailleurs, dans le brouillon de compte rendu élaboré par M.-C. Rousseau, et dont J. Hebrard avait gardé la trace dans ses archives, elle note que son constat est qu'« il y a un manque qualitatif et quantitatif de personnel. Tous nos interlocuteurs en ont conscience », mais que même si le ministère de l'Intérieur et la SUBDERE remarquent qu'à court terme il faut recruter du personnel, former et sensibiliser le personnel existant de l'exercice gouvernemental, organiser une fonction publique, lui donner un statut, etc., « compte tenu du peu de moyens du gouvernement, il n'est pas envisagé, à court terme (peut être, à moyen terme) l'organisation d'un centre de formation à vocation nationale et régionale (Universités, centres de recherche, etc.) » pour mettre en œuvre une formation déconcentrée dont le ministère de l'Intérieur chilien aurait la maîtrise et le contrôle (concours, programmes, évaluations, etc.). Cependant, il était possible de faire « des petites choses », car M. C Rousseau, en tant qu'experte du CNFPT travaillant en collaboration avec l'IIAP, sur financement du ministère des Affaires étrangères français, participait à plusieurs projets de coopération en Amérique latine, en particulier l'aide à la création de centres de formation des personnels municipaux à Quito (Équateur) et à La Paz (Bolivie)[2]. Cette expérience sur d'autres réalités latino-américaines lui permettait de penser que c'était une « question de temps », selon cette expérience préalable. Dans cette perspective, ils réussissent à engager les autorités chiliennes, le ministère de l'Intérieur et la SUBDERE en particulier, par l'intermédiaire de J.-A. Abalos, sur l'organisation d'une journée consacrée à la formation qui affichait pour objectif la « diffusion des politiques du gouvernement en matière de formation et réussir l'échange d'expériences et des apports dans ce secteur d'activité en provenance des institutions publiques et des organismes de formation »[3]. Puis, ils organisent des cours de formation, dédiés aux intendants, gouverneurs, sénateurs, maires, chefs de services, etc. avec

[1] Paris, IIAP a/s Chili, 10.01.91, archives personnelles J. Hebrard.
[2] À ce propos, elle dit dans son rapport de mission : « Sur le premier point, l'expérience de la coopération française à Quito et à la Paz est un modèle dont on pourra s'inspirer surtout dans la phase initiale du processus », Santiago, 11 décembre 1990. Rapport de mission du 1er au 11 décembre 90. Sur le thème décentralisation politique et déconcentration administrative. Archives Personnelles J. Hebrard.
[3] Fax de J.-A. Abalos à A. Siberchicot, s/d., archives personnelles J. Hebrard.

la collaboration conjointe de la coopération française, et de l'IIAP en particulier, du BID et de l'ILPES. Ces cours sont consacrés à la « préparation et à l'évaluation des projets » (PYEP) et à la « décentralisation, aménagement et localisation d'investissements » (DOLI) et ils ont été dispensés entre 1991 et 1993 dans les locaux de l'ILPES.

Sur ce thème aussi de la formation mais également de la coopération en général, un autre organisme chilien impliqué est l'Agence de coopération internationale chilienne (AGCI), créée en 1990 par la même loi qui a donné naissance au MIDEPLAN (loi n°18.989), qui à cette époque dépendait de ce ministère[1]. Son objectif est de « gérer la formation, la prestation et l'administration de ressources de coopération internationale » en vue de « soutenir les plans, programmes et projets du gouvernement, orientés vers le développement du pays, et renforcer sa présence et son image à l'extérieur ».
Durant cette période, les fonds accordés par la France, sous la forme d'un régime dérogatoire et donc d'une donation, ne font pas exception. En effet, selon les informations disponibles à l'AGCI, parmi les ressources gérées par cet organisme entre 1990 et 2005[2], 74.1% proviennent de donations et 82.1% de la coopération est à caractère bilatéral. Si cette donation est si importante, cela s'explique parce qu'auparavant une partie importante de ces mêmes fonds circulaient par le biais des ONG. Parmi les pays « donateurs », la France occupe une place importante, car c'est le quatrième pays, après l'Allemagne, le Japon et les États-Unis, a avoir offert le montant le plus considérable[3].

De cette première phase de la coopération entre les deux pays, il ressort que celle-ci s'est configurée autour des contrats de plan. En effet, suite à la visite de 1993 de P. Pommier et de D. Henry, leur mission aura permis d'assigner définitivement la place des CPER comme instrument de transfert, car l'objectif de la prochaine mission est établi comme suit : « la répartition des ressources financières, et notamment les contrats de plan. Le projet prévoit l'échange de documents sur divers points identifiés, la venue en France d'une délégation chilienne selon un programme esquissé, et le déplacement au Chili d'un spécialiste des contrats de plan pour aider MIDEPLAN à y transférer cette technologie administrative »[4].
Par ailleurs, ils en avaient conclu aussi dans leur rapport de mission qu' « on peut considérer comme atteint un objectif très général consistant à renouer le dialogue entre la partie chilienne

[1] Actuellement, et depuis 2005 (loi n°19.999), l'AGCI est rattachée au ministère des Affaires étrangères chilien.
[2] Voir annexes 10.
[3] *Ibid.*
[4] *Ibid.*

et la partie française, concernées par ce volet de la coopération franco-chilienne »[1]. La nouveauté du propos n'est donc pas radicale même s'ils ajoutent que « de manière plus précise, les deux semaines se sont concrétisées par un rapport général sur la suite à envisager pour la coopération bilatérale définissant les domaines d'intérêt, particulièrement portés par le MIDEPLAN, aux méthodes françaises et précisant les modalités des échanges à venir »[2].
Nous voyons donc qu'en dépit de problèmes signalés (de manque de coordination et de changement de coopérants notamment avec des séjours très courts) un certain nombre des projets ont pu être développés, notamment concernant la formation et l'instrument Contrats de plan. Il reste à évaluer comment celui-ci est décodé au Chili, quelle a été sa traduction dans un contexte, un champ de réception qui avait ses propres particularités et rapports de force, où le système de décentralisation mis en place diffère de celui du système exportateur.
Un premier essai de comparaison entre les deux dispositifs (tableau 16) nous montre que, tandis qu'en France il s'agit d'un instrument permettant la coordination et la négociation entre l'État et la Région et la préservation d'un équilibre régional entre celle-ci et l'État, au Chili celui-ci a été décodé, en accord avec la réalité du système chilien, en outil permettant la coordination entre l'État central et ses organismes déconcentrés pour générer des programmes et des projets spécifiques.

Suite à la mission effectuée par P. Pommier et D. Henry en 1993, ce dernier se rend une nouvelle fois au Chili au mois de janvier 1994, donc six mois après sa première mission, avec l'objectif de « faire connaître au Chili l'expérience française des contrats de plan, et pour transférer et adapter les techniques et les méthodes contractuelles permettant d'assurer une meilleure cohérence des investissements publics »[3]. L'objectif était alors de mesurer les différences qui pouvaient exister entre les CPER français et les CP chiliens, même si aucun n'avait encore été signé. Il s'agissait d'étudier le contenu des décrets d'application qui devaient suivre ce qu'avait stipulait la Constitution.

[1] Note à l'attention de Monsieur le ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire – Cabinet. Objet : mission au Chili de Mme Paulette Pommier et de Monsieur Dominique Henry du 10 au 23 juillet 1993. Jean-Pierre Duport.
[2] *Ibid.*
[3] Compte rendu de mission au Chili, Janvier 1994, Dominique Henry, archives DATAR.

Tableau 16.
Comparaison Contrats Plan État-Région *vs Convenios de Programación* en 1994

Critères	CPER	CP
Définition	Les CPER sont des conventions qui associent l'État et les régions, autour des objectifs communs décidés sur la base des orientations du plan national ainsi que des conseils régionaux.	Des accords formels entre un ou plusieurs gouvernements régionaux et un ou plusieurs ministères afin de définir les actions relatives aux projets d'investissements qu'elles veulent entamer à être réalisés dans un délai d'une année ou plus. C'est une manière de réorienter les ressources sectorielles
Processus de décision	Chaque contrat est préparé, négocié et mis en œuvre par le Préfet en tant que représentant de l'État central et par le Président du Conseil régional, représentant de la région.	C'est l'Intendant, en sa qualité d'exécutif du GORE de proposer la célébration du CP […] C'est au Conseil régional d'approuver, sur la base de la proposition de l'Intendant, les CP que le Conseil régional mettra en place.
Caractéristiques de sa mise en œuvre	Le document, préparé en collaboration avec les préfets départementaux de la région et les responsables locaux des grandes entreprises publiques, doit compter avec l'approbation du Premier ministre lors d'une instance interministérielle appelé CIAT (Comité Interministériel de Développement du Territoire). La décision prise à ce moment confère un mandat de négociation et des ressources financières au préfet de la région, octroyé par le pouvoir central par le biais de la DATAR pour contracter avec la région	Sept étapes dans la formulation des CP. À la fin, il faudra aussi l'évaluation technique du ministère de l'Économie et des Finances qui analyse sa rentabilité. Les parties prenantes devront aussi fixer la nature de leur apport.
Durée	Les CPER sont des accords pour une durée de 5 ans. Les premiers CPER étaient pour la période 1984-1988 (puis ont suivis ceux de 1989-1994 ; ceux pour la période 1994-1999 étaient en phase d'évaluation au moment où la mission vers le Chili se déroule)	Ils peuvent être d'une durée annuelle ou pluriannuelle
Conditions requises	Établir clairement les résultats attendus pour chaque programme d'action à travers des indicateurs des résultats. Préciser clairement les moyens dont dispose chaque programme.	Spécifier le ou les objectifs stratégiques de chaque région en relation avec le CP, en identifiant le problème ou motif qui explique le CP. Inclure les normes qui peuvent rendre possible la réaffectation des ressources entre les projets ou qui permettent la substitution d'un projet pour des raisons de force majeure. L'établissement d'un diagnostic préalable. Une évaluation du projet doit être aussi effectuée en amont.

Avantages	D'ordre financier : le CPER constitue une garantie des ressources pour une durée de 5 ans autant pour celui qui est le promoteur du projet qui pourra des lors faire partie du CPER que des petits ministères avec de faibles budgets. La perspective stratégique : elle oblige les signataires du contrat à définir leur stratégie de développement. Elle contraint les parties prenantes à prendre leurs responsabilités et à se voir associer à l'activité d'autres organismes publics ou privés.	D'ordre politique : en donnant une plus grande légitimité politique à des investissements liés aux objectifs stratégiques de la région. D'ordre financier car elles assurent le maintien des ressources sur un certain nombre de projets. Les CP contribuent au processus de développement régional car ils permettent de s'attaquer à un certain nombre de problèmes régionaux Ils peuvent aussi contribuer à rendre la planification régionale plus proche des objectifs régionaux.
Défis (Difficultés dans le cas français)	Il peut devenir, pour des responsables politiques, une garantie de financement plus qu'un projet régional participant d'une stratégie de développement régional. Les difficultés associées à la tâche d'élaboration des stratégies et qu'implique un processus de *know-how*. Le risque que le CPER ne devienne un catalogue d'opérations individuels sans une vision d'ensemble et synergique	Mettre en place un système d'information qui facilite le édition d'indicateurs et l'application des méthodologies d'évaluation d'impact des CP. Mettre fin à l'inertie des décisions d'investissements des ministères […] une intervention ouverte de la région dans la prise de décision des ministères. Consolider des équipes techniques régionales pour faire en sorte d'augmenter l'efficacité et la rapidité dans la préparation des CP, assurant de cette manière l'égalité d'opportunités et une plus grande équité territoriale.

Source : Fabrication propre *Convenios de Programación* : MIDEPLAN/SUBDERE et Contrats-Plan : DATAR (Dominique Henry).

Cette mission, qu'il organise en collaboration avec P. Pommier, prend place dans le programme de coopération entre le ministère de l'Économie (ADETEF) en France et le ministère du Plan (MIDEPLAN) au Chili, au titre de la régionalisation, dans le cadre d'un protocole de coopération signé entre les deux organismes en 1992[1] suite au déplacement de F. Wellhoff, et elle fait donc suite à une première mission, que D. Henry qualifie d'«exploratoire», en juillet 1993, à l'échange de documents méthodologiques et à l'accueil en France, début novembre, d'une délégation chilienne.

Dans un premier temps (première semaine), des séances de travail et de discussions générales se tiennent, afin de permettre à un groupe de fonctionnaires, choisis par les autorités chiliennes, de se familiariser avec l'expérience française et de discuter « les conditions de transférabilité » de cet instrument dans le contexte chilien. Comme prévu, ce groupe, d'une vingtaine de personnes, réunissait des agents de MIDEPLAN, de la SUBDERE et de plusieurs ministères techniques concernés, ainsi que des fonctionnaires régionaux issus des SERCPLAC de plusieurs régions.

[1] L'enveloppe réservée à son volet économique a été finalisée après 1993 sur une assistance sur la procédure des contrats de plan État-Région. Elle débuta avec l'envoi de deux experts de la DATAR, en juillet 1993.

Ce groupe a mis au point une stratégie et une méthode de travail permettant d'informer les responsables et les acteurs éventuels des CP, de les sensibiliser et de les convaincre de l'intérêt de la démarche, de les former et de préparer la mise en application de ceux-ci. Cette phase de travail s'est traduite par la rédaction d'une note en commun de méthodologie, destinée à être largement diffusée, comme document de travail, auprès des responsables chiliens dans les deux mois qui allaient suivre sa visite, ce qui permet à D. Henry de conclure dans son rapport : « la démarche de contractualisation entre l'État chilien et ses régions se trouve ainsi amorcée ». Mais afin d'assurer l'aboutissement réel du projet, il conseille un suivi par la partie française.

Les séances de travail de la mission de D. Henry se sont tenues à l'ILPES, au MIDEPLAN et à la SUBDERE et elles ont compté aussi avec le soutien de l'ambassade de France (voir *infra*).

Il faut ajouter que ces collaborations se tenaient dans un nouveau cadre institutionnel, celui qui était apparu à la suite de l'application formelle, depuis le 9 janvier 1993, de la loi relative au Gouvernement et à l'Administration régionale et qui donnait un nouveau sens à la gestion des GORES. Dans ce cadre là, D. Henry établit, en collaboration avec ses interlocuteurs chiliens, un certain nombre de recommandations sur la pratique des CP[1], à partir de l'expérience des CPER français et des discussions qui avaient pu être entamées lors de sa visite. Il recommande notamment : 1) l'établissement d'une *contractualisation par objectifs*, 2) *la sélectivité* de ces objectifs, se concentrer sur un nombre limité, 3) l'établissement des *zones prioritaires*, 4) le *financement des contrats* répondant plus à une logique de budget que de stratégie, 5) la *simplicité*, autrement dit des directives claires, 6) un *suivi et une évaluation*, 7) la fixation des *obligations* mais pouvant donner lieu à *flexibilité,* 8) l'établissement de la *méthode de travail*.

Ces recommandations, qui rejoignent aussi en grande partie les phases préconisées par le *Nouveau Management Public*, permettent aussi à D. Henry de fixer un « modèle » des « bonnes pratiques » avec les caractéristiques des CPER français, le « modèle » vis-à-vis de celles qui étaient envisagées pour les CP chiliens (tableau 16). Ainsi, la lecture des caractéristiques du processus nous montre la place centrale qui est accordée à la définition des « objectifs stratégiques ». Cette place est aussi l'un des chevaux de bataille du discours et des pratiques managériales qui ont, comme l'analyse Cécile Robert (2007), été exportés à d'autres

[1] MIDEPLAN, División de planificación Regional. Los convenios de Programación (Borrador de discusión MIDEPLAN-SUBDERE: preparado a partir del seminario taller MIDEPLAN/SUBDERE, organizado a propósito de la visita del experto francés Sr. Dominique Henry, especialista en el mecanismo de los contratos-planes. Archives DATAR.

univers sociaux, comme les espaces politiques (partisans, syndicaux, associatifs ou gouvernementaux). Un discours qui a pu trouver un écho au Chili car son administration avait déjà été socialisée à ce type des pratiques sous le régime autoritaire.

Ce type de management, bien que construit sur un discours large qui permet des réappropriations multiples[1], il s'appuie en définitive sur un mode de planification dite « stratégique » via la création des matrices d'analyse stratégique. Dans ce sens, le nouveau management public évalue l'administration davantage à partir des critères de performance que des critères procéduraux. Comme l'observe Guy Peter (2006), « l'accent mis sur la notion de performance a nécessité le développement d'indicateurs objectifs et subjectifs ainsi que l'augmentation des efforts pour évaluer les rendements (*outputs*) des actions du secteur public » (Peters 2006 : 308).

Concernant la situation française, une discussion sur le devenir et la pertinence de la planification économique d'État avait commencé dans les années 1980, ce qui explique la loi sur la planification en 1982 et l'apparition des CPER. Par la suite, et au milieu de la décennie 1990, le devenir du Commissariat général au Plan sera mis en question jusqu'à disparaître en 2006 au profit d'un Centre d'analyse stratégique.

Pour ce qui est de l'expérience chilienne en ce domaine, nous avons vu que la politique économique et les réformes de l'administration publiques mises en place par les « Chicago Boys » avaient prématurément préparé le terrain chilien pour ce type de gestion managériale.

Outre l'aboutissement de l'étape de transfert - sans compter toutefois celle relative à l'évaluation *a posteriori* - par l'établissement d'un « modèle » à suivre; cette coopération a permis aussi le départ des Chiliens vers la France dans le but de s'imprégner du savoir-faire français.

[1] Dans son article portant sur le *Nouveau Management Public*, Christopher Hood (1995) établit un autre regard sur l'idée, en vogue, d'un nouveau paradigme global qui serait apparu dans la gestion publique contemporaine. Il soutient que l'utilisation linguistique du terme global et le caractère monoparadigmatique du changement public contemporain de gestion semble être inappropriée voire exagérée. Trois objections sont avancées contre cette idée d'un nouveau paradigme global émergent. D'abord, il conteste que quelques idées portant sur des réformes contemporaines, particulièrement celles avancés par David Osborne et Ted Gaebler, soient culturellement plurielles mais que, au contraire, elles seraient plutôt homogènes. Deuxièmement, il interroge les formes de déplacements substantiels vers l'exagération de la similitude internationale dans des réformes publiques de gestion, pour dire que la similitude s'affaiblit quand nous allons au-delà de l'emballage sémantique et que nous examinons le contenu spécifique d'initiatives de réforme. Le troisième argument avancé est celui de revendiquer, malgré l'effort discursif sur une supposée continuité des réformes publiques contemporaines de gestion, qu'en fait il y a des obstacles majeurs à l'apparition d'une écurie nouvelle (voir Christopher Hood, 1995, « Contemporary public management : A new global paradigm? », *Public Policy and Administration*, 10 (2) : 104-117.

La programmation de ces déplacements (voir tableau 17 *infra*) a suivi notamment l'entrée en vigueur de la loi des GORES. Cette programmation a eu pour vocation de répondre à plusieurs besoins : d'abord, les techniques nécessaires à la collecte et l'analyse de statistiques économiques régionales. Les nouvelles fonctions et attributions comprises dans la loi présupposaient l'utilisation de méthodes, techniques et instruments fins pour améliorer les capacités régionales de planification et de gestion. L'objectif de la mission était ainsi de connaître l'expérience française en ce qui concerne les statistiques, les indicateurs régionaux, les méthodes et techniques d'analyse régionale. Ensuite, il était prévu d'appréhender la méthodologie relative à l'élaboration des comptes économiques régionaux, l'objectif étant de connaître et, éventuellement, profiter de l'expérience française en matière d'estimation du PGB au niveau régional et d'estimation des revenus et des consommations par région, finalement, apprendre les méthodes et techniques pour les comparaisons interrégionales de développement et l'impact régional des politiques nationales, l'analyse des méthodologies de distribution régionale des ressources financières et l'observation des cas d'application concrète des contrats de plan en France.

Tableau 17.
Missions chiliennes dans la période 1990-1996

Missionnaires	Période	Institutions d'appartenance	Contenu des missions
J. C.	1992	MIDEPLAN	Méthodes d'élaboration des comptes régionaux
F. C. A. A. F. M.	2 au-10/11/1993	MIDEPLAN	Les relations entre l'État et les collectivités locales Gestion des collectivités locales. Le Plan État-Région Préparation du budget régional Coordination des investissements publics. Rôle du comptable par rapport à l'ordonnateur, suivi financier des investissements publics de l'État et des collectivités.
E. S.	1994*	MIDEPLAN	Techniques pour la collecte et l'analyse des statistiques économiques régionales.
S. C. V. O.	19 au 27/06/1995	SUBDERE MIDEPLAN	Les contrats de plan État- Région. Action territoriale de l'État et responsabilités des collectivités territoriales. Comment les collectivités locales sont-elles concernées par les contrats État-Région. Le suivi de l'application des contrats-plan.

Source : Composition personnelle.
* E. Soms ne se souvenait pas exactement de la date de sa mission et, dans les archives, elle n'est pas précisée non plus.

Sur les premières thématiques, relatives à la comptabilité régionale, ce sont deux membres de la communauté réformatrice qui effectueront ces missions : J. Cavada et E. Soms, tous deux

travaillant à MIDEPLAN. Ils étaient effectivement familiarisés avec les méthodes de travail françaises et attachés à celles-ci et conscients, de par leur expérience et leur travail précédent, du besoin d'une comptabilité régionale et du contrôle de celle-ci par un organisme spécifique. Concernant l'expérience française des contrats de plan, ce sont d'autres fonctionnaires de MIDEPLAN et de la SUBDERE qui seront chargés d'effectuer les missions. Elles vont se dérouler sous la forme de séjours courts qui leur permettront de s'entretenir avec des responsables coutumiers à la pratique administrative des contrats de plan[1].

L'objectif des Français, lors des missions des Chiliens dans l'Hexagone, était bien de montrer les réussites de la décentralisation « à la française ». Ainsi, par exemple, la plupart des rencontres ont lieu avec des responsables - directeurs et chefs de services, chargés de mission - puis elles se déroulent en des lieux davantage censés promouvoir cette décentralisation que de l'appliquer voire de la contrôler. Ces réunions ont ainsi lieu notamment à la DATAR ou à la Direction générale des Collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur[2].

Toutefois, il y aura aussi des déplacements dans les collectivités territoriales, dans les Conseils régionaux, avec des praticiens des contrats de plan mais aussi, tout simplement, des fonctionnaires territoriaux chargés de mettre quotidiennement en pratique la décentralisation française. Dans les mots de P. Pommier, chargé de l'organisation d'une de ces visites : « les deux jours passés à Bordeaux puis à Poitiers semblent leur avoir apporté beaucoup [aux fonctionnaires chiliens], sans doute parce que les points de vue exprimés étaient ceux de praticiens, donc plus concrets »[3]. En ce sens, des rencontres à la Délégation interministérielle à la Ville, par exemple, pour parler des contrats de ville, leur auront permis d'appréhender les différentes applications de l'outil contractuel, tout en sachant qu'ils n'en feraient pas un usage immédiat. Les éclairages sur la prospective à la DATAR de la part de P. Pommier et sur les applications à travers le débat sur l'aménagement du territoire leur ont donné aussi une certaine connaissance de cet instrument. Même rares, ces échanges ont permis aux

[1] ADETEF, Programme du séjour en France (2-10 novembre 1993) de M. Hugo Fernando de la Cuadra Aranda, Secrétaire régional au ministère de la Planification et de la coopération (MIDEPLAN) du Chili et de M. Antonio Fernandez Menendez, chef du département des études au SERPLAC (MIDEPLAN) et Programme du séjour en France, 19-27 juin 1995 de MM. Coello et Ortega Lopez.

[2] *Ibid*.

[3] Compte tenu du budget disponible et des demandes, les propositions suivantes ont été arrêtées lors d'une réunion de l'ADETEF ce jour : Note à l'attention de J.-L. Guigou. Paris, le 10 juillet 1995. Paulette Pommier. Objet : mission d'une délégation chilienne entre le 19 et le 28 juin dans le cadre d'un protocole d'accord géré par l'ADETEF (ministère des Finances).

fonctionnaires chiliens de mesurer l'importance croissante que, dix années après les premières lois de décentralisation en France, acquéraient les régions :

> « j'étais en réunion avec les gens du Languedoc Roussillon quand on est venu nous annoncer que les gens de la DATAR étaient arrivés. Alors, les gens de la région se sont exclamés : ''pour dix francs qu'ils viennent nous donner, ils nous prennent de notre temps'' »[1].

C'est E. Soms, témoin de cette scène, qui en tire une double conclusion : d'abord, l'importance croissante des régions vis-à-vis du pouvoir central en France à cette période[2] ; puis, fonctionnaire de MIDEPLAN, il prit conscience de ce qui attendait à la SUBDERE, équivalente de la DATAR au Chili, si une « vraie » décentralisation se mettait en place dans le pays[3].

Cette coopération entre les deux pays va toutefois s'estomper en 1995. Plusieurs facteurs expliquent ce ralentissement marqué dans les relations de coopération entre la France et le Chili, notamment sur le domaine de la décentralisation. D'une part, les fonds alloués par la France étaient programmés jusqu'à cette date ; ils ne sont pas renouvelés en raison du changement de gouvernement en France et de ligne politique avec l'accession au pouvoir de Jacques Chirac. D'autre part, en 1994, se produit aussi au Chili un changement de gouvernement ; le démocrate chrétien Patricio Aylwin est remplacé par un autre démocrate chrétien, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, fils de l'ancien président de la République, qui nourrit une autre vision de la décentralisation au Chili mais qui, surtout, et comme cela était d'usage dans le pays avant même le régime autoritaire, procède à un changement substantiel des équipes gouvernementales. Ceci vient confirmer la politisation de cette coopération, qui plus est repose sur des personnes participant ainsi de sa fragilité institutionnelle.

3) Le changement de gouvernement, la sortie des membres de la communauté réformatrice de l'appareil d'État

Au mois de mars 1994, E. Frei Ruiz-Tagle[4] succède à la Présidence de la République à P. Aylwin. Le changement de gouvernement implique aussi, comme c'est la tradition au Chili[1], le renouvellement des postes dits de « confiance »[2].

---

[1] Entretien avec E. Soms (entr. cit.).

[2] Cette situation a été analysée par G. Massardier (1996 : 154-5) comme étant celle d'une « perte de prestige » de l'institution DATAR ce qui s'est manifesté par une baisse du recours aux collaborateurs extérieurs « prestigieux » et a entraîné un « isolement » des pôles de compétence à l'intérieur de l'organisme.

[3] C'est tout au moins la lecture qu'il en fait de cette anecdote, étant un fonctionnaire du MIDEPLAN, et donc se trouvant dans une situation concurrentielle[2] vis-à-vis de la SUBDERE.

[4] Après des élections qui se sont tenues le 11 décembre 1993 et lors desquelles E. Frei Ruiz-Tagle a remporté l'élection au premier tour en obtenant 57.9% des suffrages exprimés.

Lors de ce changement gouvernemental, la plupart des membres de la communauté réformatrice, situés à postes « clés » doivent quitter leurs fonctions, notamment ceux qui étaient à la SUBDERE (voir tableau 18 ci-dessous). Cela a été le cas en particulier de L. Lira, J.-A. Abalos, G. Martner et S. Galilea. Cette situation a été mal vécue par ces membres de la communauté réformatrice, qui ne s'attendaient pas à une telle décision, car ils faisaient une bonne évaluation de leur travail à la SUBDERE.

Tableau 18.
Le devenir des membres de la communauté réformatrice en 1994

Sortis	L. Lira G. Martner J. A. Abalos
Restés en poste	J. Cavada E. Soms
Changés de poste	S. Galilea
Restés hors de l'appareil d'État	H. Nogueira S. Boisier

Quelques membres de la communauté réformatrice apprennent d'une façon quelque peu brutale leur sortie de l'institution, d'autant plus que quelques uns, J.-A. Abalos et S. Galilea, avaient participé activement à la rédaction de la partie relative à la décentralisation du pays dans le programme de gouvernement du candidat E. Frei Ruiz-Tagle[3]. En témoigne L. Lira :

> « Au moment où nous finissions avec les crédits relatifs à la formation des fonctionnaires territoriaux, nous avons commencé la rédaction d'un rapport avec Ivan Silva (l'ILPES). donc, je contacte celui qui devait être le nouveau sous-secrétaire Jorge Rodríguez Grosssi, qui me dit : Lucho [diminutif de Luis] vous devez partir car le Président n'est pas content de votre travail »[4].

Puis, ils assimilent cela à une perte de prérogatives de la part de la SUBDERE au profit du MIDEPLAN. En effet, à la suite de leur départ, c'est le MIDEPLAN qui prend la charge des fonds destinés à la coopération, notamment dans le domaine de la formation, fonds gérés auparavant par la SUBDERE et utilisés par l'ILPES.

---

[1] Voir à ce propos la première partie de cette thèse.
[2] Qui, au Chili, atteignent un nombre qui s'élève, actuellement, à presque 2 000 personnes pour les postes dits de « confiance du Président de la République » auxquels peuvent s'ajouter d'autres postes, dont le nombre n'a pas encore été évalué, d'autres autorités administratives et chefs de services. Sur un univers total de 380.000 employés publiques.
[3] Bases programáticas para el segundo gobierno de la Concertación. Un gobierno para los nuevos tiempos, 1993. Ce programme, à la différence de celui de P. Aylwin, comprenait un chapitre entier consacré à la « régionalisation et décentralisation », présentant cette dernière comme faisant partie de leur « projet de pays », spécifiant un programme « graduel de transferts des compétences » et promettant des initiatives en termes de développement régional et local. Il évoque ainsi la nécessité de renforcer le FNDR et de promouvoir le développement économique et productif régional.
[4] Entretien avec L. Lira (entr. cit.).

Ce type de changement dans la politique de l'institution était d'autant plus facile à réaliser que les nouveaux cadres, qui intègrent l'organisme, bénéficiaient de moins de connaissances et d'expériences sur les thématiques de régionalisation et de décentralisation, comme l'avoue un des fonctionnaires de la SUBDERE.

> « Dans les années 1990, notre premier chef est Gonzalo Martner et, dans son équipe, il y avait trois personnes brillantes, Sergio Galilea, José Antonio Abalos et Luis Lira […] depuis on [le personnel] n'a pas eu le même niveau »[1].

D'autres, comme S. Galilea, qui sera nommé à un autre poste, éprouve un autre type d'étonnement.

> « Frei m'appelle et me dit : ''je veux que tu sois sous-secrétaire, mais du logement'' et je lui dis : ''et de l''urbanisme j'espère''. Et on me nomme sous-secrétaire au Logement et à l'Urbanisme et non au Développement régional et administratif ».

Si S. Galilea n'est pas nommé à la SUBDERE, c'est pour des raisons politiques. La SUBDERE était en train d'acquérir une importance institutionnelle considérable ; elle était chargée de la gestion des fonds du BID, du BM, de la coopération avec la France concernant la formation et d'une partie des contrats de plan, une portée trop considérable au vu de la décentralisation souhaitée par les élites politiques, à savoir une décentralisation restreinte à sa portée administrative. En effet, dans l'ingénierie administrative chilienne issue du régime autoritaire et reprise par la *Concertation*, le ministère des Finances (*Hacienda*) prend un rôle de plus en plus principal comme coordonateur de toute l'activité financière de l'État, une sorte de gardien du temple, dont l'un des dogmes est celui de l'équilibre fiscal. Dans cette configuration, la décentralisation est perçue comme une dépense inutile au vu des politiques sociales à entamer[2]. Ce rôle du ministère des Finances est perceptible dès la structuration et la discussion du programme économique du gouvernement Aylwin puis, avec Frei Ruiz-Tagle, ce trait est encore exacerbé. En effet, le nouveau Sous-secrétaire au Développement régional et administratif est Jorge Rodríguez Grossi, démocrate chrétien et ex Sous-secrétaire aux Finances. Sa nomination est donc interprétée par certains membres de la SUBDERE comme un geste voulant faire de cette institution un « département du ministère de Finances ». Par ailleurs, la SUBDERE pourrait être mieux contrôlée en étant sous la direction d'un démocrate chrétien.

Néanmoins, cette éviction permet aux membres de la communauté réformatrice de retrouver des activités académiques : L. Lira retourne à l'ILPES et retrouve ses enseignements à l'Université. Le même destin est réservé à J.-A Abalos, qui réintègre la Fondation Ebert et par

[1] Entretien avec Benjamin Valle, 12 décembre 2005, Santiago du Chili. Il s'agit d'un fonctionnaire qui avait été auparavant à la CONARA (depuis 1982) et qui est muté à la SUBDERE à la suite de sa création en 1985.
[2] Sur cet aspect, voir le chapitre 5 de cette thèse.

G. Martner, qui en plus de son activité universitaire retrouve un poste de responsabilité au sein de son parti, notamment dans la rédaction des projets de celui-ci en relation avec le thème de la décentralisation.

C'est dans ce contexte que se produit la dernière mission française au Chili portant sur les contrats de plan et plus largement inscrite dans le cadre des échanges fixés en 1990, donc dans des rapports assez chaotiques mais somme toute suivis (voir *infra*). Cette dernière mission a été confiée à P. Pommier et à J. Hebrard. Bien qu'ils aient eu une expérience antérieure dans le pays, ils ne se connaissaient pas jusque là.
C'est P. Pommier qui contacte J. Hebrard pour cette mission. Il s'agit de faire une première évaluation sur la mise en place des premiers CP signés depuis 1994 (voir tableau 19).

Tableau 19. CP signés au Chili en 1995

Région	**Signataires (*avec le Gore de la région*)**	**Description du CP**	**Délais d'exécution**
Région I	Seremi des travaux publics et du logement	Amélioration de la route Huara-Colchane, permettant les échanges entre le nord du Chili et la Bolivie.	4 ans
Région II	Seremi des travaux publics	Réparation et construction de la route du secteur de San Pedro de Atacama et du paso de Jama. Connexion entre le nord-ouest de l'Argentine et le nord du Chili.	5 ans
Région IV	Seremi des travaux publics	Amélioration des routes provinciales	4 ans
Région VI	Seremi des travaux	Amélioration de la route Pichidegua-Marchigue.	4 ans
Région IX	Seremi des travaux publics, MINVIU, Municipalité de Temuco	Barrages fluviaux	2 ans
	Seremi des travaux publics	Réseau routier régional	5 ans
Région X	Seremi des travaux publics	Réseau routier régional	5 ans
Région XI	Seremi des travaux publics	Réseau routier régional	6 ans
Région XII	Seremi du MINVIU	Conservation des voies urbaines	3 ans

Source : SUBDERE-MIDEPLAN, 1995, *Convenios de Programación : análisis de gestión y estado de avance*, Santiago du Chili.

Cette mission doit être la dernière effectuée dans le cadre du protocole d'accord, qui avait commencé en 1992, avec la mission de F. Wellhoff, et suivie en juillet 1993 d'une mission exploratoire (avec D. Henry et P. Pommier) qui a défini le thème central de la coopération : les contrats de plan comme procédure s'intégrant dans le processus de décentralisation administrative et devant permettre le développement de l'autonomie des régions. Ce protocole prend fin en 1995. Pour ces missionnaires, « il paraît de façon assez évidente que nous serons invités à imaginer une suite à cette coopération, sous des formes différentes, puisqu'il est vraisemblable que les crédits mis à la disposition de l'ADETEF seront épuisés à la fin de

l'année »[1]. Il en sera autrement. Celle-ci a été l'avant dernière mission de la France vers le Chili.

L'objectif de leur mission était de visiter les régions qui avaient signés des CP (ou qui s'apprêtaient à le faire), afin d'évaluer le processus de leur mise en place.

Lors de cette mission, une première réunion se tient à Santiago avec des fonctionnaires de la SUBDERE et de MIDEPLAN qui étaient partis en mission en France, María Christina Lazo[2], chef de département et coordinatrice des programmes de coopération avec des pays francophones et anglophones européens de l'AGCI et chargé des relations avec la France, et J. Hebrard et P. Pommier.

Cette mission est la première à avoir lieu après le changement de gouvernement. Celui-ci avait formulé un engagement concernant le renforcement des instruments financiers régionaux. L'engagement présidentiel portait effectivement sur le pourcentage des investissements publics qui devaient relever d'un mode de décision déconcentré ; de 21%, ils déviaient passer à 42%, conformément à ce qui était programmé dans le programme présidentiel du candidat Frei, rédigé, comme nous l'avons dit, par les membres de la communauté réformatrice à la SUBDERE.

C'est à travers les CP que devait s'effectuer cette déconcentration et se comptabiliser les crédits déconcentrés. Dans ce contexte, les CP avaient déjà montré quelques mérites, notamment celui de favoriser la concertation interministérielle. L'équipe SUBDERE-MIDEPLAN, qui avait en charge cette politique, ébauche la mise en place d'un dispositif de soutien et d'animation des débats interministériels.

Par ailleurs, un des commentaires des coopérants, dans leur rapport de mission, conforte l'idée que la décentralisation s'est progressivement substituée à la planification, au moins au niveau discursif.

> « Pour compenser l'absence d'une planification (indicative) au niveau national, l'ensemble des mécanismes rangés sous la dénomination CP paraît bien offrir au gouvernement chilien une double possibilité très novatrice : d'enracinement d'une logique de travail interministériel au niveau central de l'État et de constitution progressive d'identités régionales[3]. »

L'adoption de plusieurs CP témoigne d'une volonté d'accorder une grande place à des approches concrètes et thématiques et à forcer les ministères centraux à se plier à des

[1] Compte tenu du budget disponible et des demandes, les propositions suivantes ont été arrêtées lors d'une réunion de l'ADETEF ce jour (Note à l'attention de J.-L. Guigou. Paris, le 10 juillet 1995. Paulette Pommier. Archives DATAR).

[2] Maria Cristina Lazo fait des études en sciences économiques à Paris 1, puis obtient un doctorat en économie à l'Université de Paris 10. Elle a travaillé, entre 1990 et 1996, à l'AGCI en tant que chef de département et coordinatrice des programmes de coopération avec des pays francophones et anglophones européens.

[3] Rapport de mission du Chili, 31 juillet-9 août 1995, Joël Hebrard et Paulette Pommier, Archives DATAR.

nouvelles règles (définies par l'intendant). Cependant, et comme l'observent les experts français « à travers ces deux accords distincts qui répondent à deux problématiques spécifiques le risque n'est toutefois pas absent que l'on perd de vue les objectifs d'une action plus globale, relevant d'une stratégie à moyen terme de développement régional »[1].

J. Hebrard concentre ses interventions sur la préparation formelle des CP, leur contenu, la coordination et diffusion d'information, l'importance de renforcer la régionalisation et la formation sur des techniques[2]. P. Pommier, quant à elle, se focalise sur le rôle d'interphase des CP entre les régions et les administrations centrales. Leurs interventions donnent lieu à des réunions sous la forme de tables rondes dans lesquelles chaque partie fait part de ses attentes et des limites de la contractualisation ainsi que du nécessaire établissement d'une stratégie de développement régional formalisée avec le maintien et préparation d'un plan régional commun pour la mise en place des CP à venir. Cependant, dans une administration où le mot *planification* était pratiquement banni mais où, en même temps, les CPER dépendaient de celle-ci, même si elle était régionalisée, pour créer des objectifs dans la durée, les fonctionnaires chiliens ont pu observer que cette planification pouvait toujours être d'actualité même si on l'associait à des objectifs devenant ainsi une « planification stratégique ». Les CP vont ainsi faire appel à la « programmation » et non pas à la « planification » en évacuant le mot « plan » et avec celui-ci sa portée performative.

Cette mission est suivie d'une autre, la dernière à être effectuée dans le cadre du protocole signé entre le MIDEPLAN, la SUBDERE et l'ADETEF. Elle a été conduite par Jean-Pierre Balligand, parlementaire, membre du Conseil national de l'Aménagement du Territoire (CNAT), président d'une commission de préparation du schéma national d'aménagement et du développement du territoire, de Michèle Cascales, experte au Commissariat général au Plan et de Paulette Pommier, experte à la DATAR[3].

La délégation française avait été composée sur la base des termes de référence adressés par les autorités chiliennes par l'intermédiaire de l'AGCI à savoir : l'évaluation des contrats de plan, la prospective[4] et le schéma national d'aménagement du territoire, la mise en œuvre de la loi d'orientation d'aménagement et de développement du territoire.

---

[1] *Ibid.*

[2] Programa visita delegación Francesa : Convenios de Programación y Ordenamiento Territorial, Archives personnelles, J. Hebrard.

[3] Rapport de mission, Santiago du Chili - Rancagua - Valparaiso, Mission d'assistance technique pour la mise en œuvre des contrats de plan (convenios de programación), 15 avril-20 avril 1996, Archives DATAR.

[4] Qui a été suggérée lors de la dernière visite en 1993 de P. Pommier, puis par les Chiliens, lors du déplacement de D. Henry en 1994, ainsi que dans le cadre du déplacement de J. Hebrard et de P. Pommier, en 1995.

La mission a été installée par M. Marcelo Schilling, nouveau secrétaire d'État au Développement régional en 1996[1], militant socialiste connu au Palais présidentiel de la Moneda, au cours d'une réunion rassemblant de hauts fonctionnaires des administrations concernées par la mise en place de la procédure des CP, MIDEPLAN, SUBDERE, Équipement, Logement et Finances.

Si cette dernière mission avait pu avoir lieu, c'est en partie aussi par le rôle joué par le nouveau Sous-secrétaire, qui avait appelé une partie des anciens membres de la SUBDERE pour avoir leur avis sur les tâches considérées comme « importantes ». Il collabore, en effet, avec S. Galilea, qui était au ministère du Logement et de l'Urbanisme, ce qui le conduit à essayer de poursuivre la coopération avec la France tout comme à mettre en pratique les CP signés en majorité avec le ministère des Travaux publics, dont le Sous-secrétaire était un autre socialiste, Germán Quintana[2], mais aussi avec le ministère du Logement et de l'Urbanisme que dirigeait S. Galilea.

Au double pilotage administratif (MIDEPLAN et SUBDERE) qui caractérisait les missions précédentes, celle-ci a été placée sous la responsabilité d'une personnalité politique, Luis Gustavino, conseiller du Secrétaire d'État. Il a accompagné la délégation française dans plusieurs de ses déplacements.

Les échanges ont eu lieu également dans une perspective moins informative et plus prospective et politique que ceux des missions précédentes. Les relations étaient sur le mode : exposés des avancées et difficultés rencontrées par les ministères ou les fonctionnaires en région (région de Rancagua et de Valparaiso) et réactions - à partir de leur expérience - des experts français.

Cette évolution du mode de relation entre les experts français et les responsables chiliens au cours de cette mission est à mettre au compte, selon l'analyse qu'en fait P. Pommier, « d'une maîtrise significativement accrue de la procédure des CP par les fonctionnaires chiliens et de leur intérêt à sonder désormais les potentialités de transformation de l'outil lui-même et de son environnement »[3].

[1] D'après le témoignage de S. Galilea, la venue de M. Shilling a permis de changer la donne et de redonner le cap à la coopération car le nouveau Sous-secrétaire était d'origine provinciale, et il était aussi, dans les mots de S. Galilea, « un animal politique ». Par ailleurs, la figure de M. Shilling est très controversée dans le monde socialiste au vu de son travail d'« intelligence » sous le gouvernement de transition de P. Aylwin.

[2] G. Quintana a été ministre des Travaux publics jusqu'en 1998, pour devenir ensuite ministre de MIDEPLAN.

[3] Rapport de mission. Santiago du Chili - Rancagua - Valparaiso. Mission d'assistance technique pour la mise en œuvre des contrats de plan (convenios de programación) 15 avril-20 avril 1996.

L'instrument des CP était, à ce moment en effet, en phase de généralisation à l'ensemble des régions (tableau 19). Dans ce cadre, la possibilité de continuer les échanges semblait avoir de fortes chances de se réaliser. Les interlocuteurs chiliens avaient préparé avec l'ambassade de France (services culturels) un projet de prolongement du programme de 1995. Ce programme avait débuté en 1995, année où avaient coexisté le programme géré par l'ADETEF et celui mis en œuvre par l'IIAP. Ce projet-programme prévoyait de décliner l'objet de la coopération précédente selon trois axes : l'aménagement du territoire, les contrats de plan et la planification stratégique. Cependant, la mission de 1996 sera bien la dernière, au moins pour ce qui en était de la collaboration avec la DATAR[1]. Les changements de gouvernement en France et au Chili ainsi que des autorités dans la SUBDERE expliquent cet arrêt de la coopération interétatique sur cette thématique. Néanmoins, une des idées retenues par les deux parties est celle d'aller vers une coopération décentralisée, de région (française) à région (chilienne), et de dégager un « volet régional » dans chaque prochaine mission franco-chilienne de coopération.

4) De la traduction des CP au Chili : les incompatibilités

Les deux dernières missions, celles de 1995 et 1996, permettent aux experts partis pour plus d'une mission au Chili durant la période des années 1990, J. Hebrard et P. Pommier, d'établir un portrait de ce qui avait été le processus de transfert de l'instrument de contrats de plans.
Ils établissent cette grille de lecture à partir de leurs expériences, leur vécu et l'observation de cette morphologie des échanges entre les administrations des deux pays. Le premier aspect qu'ils retiennent est celui de l'*identification des moyens au niveau régional*, une des variables principales de mesure de la décentralisation (ou décentralisation financière). En effet, pour établir des CP, il faut que les gouvernements régionaux connaissent les fonds dont ils disposeront, ou au moins une partie d'entre eux, leur permettant d'avoir une meilleure lisibilité de leur capacité d'intervention moyenne. Pour offrir une plus grande marge de manœuvre, les experts français estiment que les mécanismes financiers actuels pourraient être diversifiés. Il est donc conseillé de *démultiplier les financements maîtrisés par le niveau régional*, d'établir des *compétences spécifiques reconnues à chaque niveau,* de *valoriser les apports spécifiques propres aux différentes* étapes, *le lancement d'une démarche globale d'aménagement du territoire*, *le lancement d'une démarche grands chantiers inter-régionaux* et *d'une démarche de réflexion prospective*. Cette dernière implique l'apprentissage et le développement de techniques d'observation et d'analyse des situations présentes afin de

[1] C'est l'IIAP qui avait été retenu comme opérateur, en 1996, pour cette opération.

proposer des « scénarios » alternatifs reposant non pas sur le maintien des tendances observées mais sur l'émergence d'événements susceptibles d'orienter différemment le futur. Cette prospective est une « nouvelle forme » de faire de la planification[1]. Ces experts conseillent, en effet, de continuer dans un travail de *réflexion stratégique*.

Avec la mise en place des contrats de plans et l'évaluation sur leurs procédures chiliennes, c'est finalement la décentralisation chilienne qui est mise en question. Une décentralisation qui, même en étant seulement une déconcentration, ne donne pas assez de moyens aux régions et surtout ne trouve pas de légitimité dans la procédure d'un vote.

Des discussions entre les experts français et les fonctionnaires chiliens, il ressort qu'il subsiste au Chili une articulation verticale entre les niveaux territoriaux au lieu d'une articulation horizontale, un des critères du processus de contractualisation État-région. Dans l'analyse qu'en fait J. Hebrard, « alors que l'articulation verticale est toujours présente, de manière visible et forte, entre le niveau national et le niveau régional, l'articulation horizontale, plus ou moins marquée au niveau central, n'est toujours pas présente au niveau régional, ni exprimée de la même manière à ce niveau »[2]. En ce sens, et le comparant au processus de contractualisation expérimenté par la région NPDC, il montre qu'une articulation horizontale peut exister au niveau régional : « son *intensité* d'une part, et son *adéquation* pour la résolution des problèmes du territoire, d'autre part, sont sans doute fonction du soin mis à préparer les contrats par une *réflexion stratégique* en amont »[3].

Évaluation d'expert[4]

En France, le dialogue administratif vertical interne à l'État, entre son échelon central et l'un de ses échelons déconcentrés, est doublé par un dialogue politique vertical entre les élus régionaux et le Gouvernement. La transmission des mandats de négociation du gouvernement aux Préfets de Région se fait du « *Haut vers le Bas* », puis les points de vues remontent du « *Bas vers le Haut* » pour un recollement national avant autorisation de signature. Le *système* fonctionne à *double flux*. Il y a une *intégration multisectorielle* des programmes émergeant au niveau régional en un *Contrat unique*, qui représente une volonté d'affirmer la recherche d'un *équilibre régional* entre les différents secteurs à ce niveau. Le niveau régional joue pleinement son rôle de démultiplication des *enveloppes* globales du « *Haut vers le Bas* », et d'union associative des *projets* et des *actions* recensés et analysés du « *Bas vers le aut* ».

L'exemple des *Convenios de Programación*, qui nous ont été présentés à Temuco pour la IX région du Chili, concerne deux accords, chacun portant sur un projet différent. Ces accords de programmation ont été signés par deux *Ministres* et par l'*Intendente*, -qui est plus qu'un Préfet de Région français, car son rôle d'Exécutif régional est plus marqué

[1] Voir à ce sujet : Eric Jantsch (dir), 1968, *Prospective et politique*, OCDE, Paris.
[2] Voir annexe 11.
[3] Document présenté dans le cadre d'une coopération avec le Venezuela par les éléments appris en 1995 au Chili. Archives J. Hebrard.
[4] *Ibid*.

encore que ne l'était en France celui d'un Préfet en 1974. Puisque deux ministres ont co-signé un accord, c'est qu'il a existé une *transversalité minimum* au niveau national de l'État. Mais si l'hypothèse d'un aval de d'entre eux pouvait être retenue, cela signifierait qu'on est en présence d'une action principalement ministérielle orientée du « *Haut vers le Bas*». Le financement vient pour l'essentiel de l'État chilien. Le côté *liaison verticale* est fort, mais il n'est pas sûr qu'il soit vraiment à double sens. Pour ce qui concerne l'intégration horizontale au niveau régional, on peut interpréter chaque accord comme un compromis réalisé dans la tête de l'*Intendente* entre une commande passée à sa main droite et une autre à sa main gauche. Il ne semble pas y avoir eu d'autre arbitrage régional que celui de ce « Préfet ».
La *pluralité* de ces accords montre aussi qu'il n'a pas été possible de dépasser une « *logique de programmation des projets* » -très forte m'a-t-on dit- pour arriver à une *intégration horizontale* analogue à celle des *Contrats de Plan État-Région en France*.

Cette articulation horizontale est une condition *sine qua non* pour parler de contractualisation dans un contexte où il y a des «pouvoirs locaux» face à un pouvoir central. Comme l'analyse Jean-Pierre Gaudin (2007), ces pouvoirs locaux en France sont composés par des élus, des techniciens et des socioprofessionnels qui se sont dotés progressivement d'une capacité propre d'initiative et de comportement stratégique, qui leur a permis d'apparaître comme des acteurs importants dans « des jeux de négociation et d'échange politique » avec le pouvoir central (Gaudin 2007 : 20) participant aussi d'un gouvernement du compromis (Nay, Smith 2002).

Il apparaît qu'au Chili, encore aujourd'hui[1], il y a quasi inexistence d'un « pouvoir local régional », car une légitimité toute relative de celui-ci. Il est issu, pour ce qui concerne les membres du conseil régional, d'une élection indirecte dont la rénovation est faite presque sans aucune publicité. Le Président dudit conseil est l'intendant désigné (et peut donc être aussi suspendu) par le Président de la République.

Ce déficit d'institutionnalisation politique de la région au Chili, et du pouvoir toujours très important (et presque omniprésent) de l'État central, permet de comprendre la traduction qui a été faite des contrats de plan. Comme l'analyse J. Hebrard, ceux-ci ont donné au Chili une forme très verticale, plus instrument de coordination entre les organismes déconcentrés vis-à-vis des organismes centralisés, notamment au niveau des ministères avec leurs SEREMIS respectifs, que de négociation entre « égaux ».

Quand on a transféré cet instrument, l'objectif était effectivement de le situer dans une perspective de quête de consensus et donc de coordination entre les divers organismes centraux et déconcentrés, plus que comme un instrument permettant de fixer le cadre d'un

[1]En revanche, il existe actuellement dans les régions une société civile organisée ainsi que des élus locaux, des maires, et des députés représentants les régions - autre que la Région métropolitaine - qui commencent à avoir un discours et une demande en vue d'une plus importante régionalisation au Chili, ainsi que de l'établissement d'une décentralisation politique et davantage financière.

rapport de forces. En ce sens, il s'agit ici, selon la topologie établie par Sabine Saurugger et Yves Surel (2006) - en suivant celle fixée par Dolowitz et Marsh (2000) - plutôt d'un transfert « volontaire » car non contraint par des résultats attendus ni par une sanction. Par ailleurs, les experts chiliens qui auraient pu avoir une attente réelle, les membres de la communauté réformatrice, ont été écartés du processus avant même que des CP aient été signés. Concernant la contrepartie française, le scénario était semblable. L'idée était plus de dépenser les crédits accordés que de savoir en quoi ils consistaient, comme nous le dit P. Pommier en concluant notre entretien :

> « [Les missions au Chili] étaient une petite récompense […] mais en fait on allait en tant qu'experts […] on ne savait pas trop pourquoi on était là exactement »[1].

Par ailleurs, les objectifs attribués aux CPER et aux CP n'étaient pas les mêmes. Les experts français leur attribuaient un pouvoir de consolidation d'un processus de décentralisation qui, au Chili ne faisait que démarrer. Il s'agirait ainsi d'un *transfert inapproprié* (Dolowitz, Marsh 2000) dans lequel des conditions différentes (avec des contextes, des expectatives et des valeurs différentes) ont amené des buts différents voire contradictoires. En ce sens, la circulation ne permet pas d'importer avec soi le champ de production ni les conditions pratiques d'où est issu le « texte » d'exportation. La traduction est ainsi faussée et le contenu du transfert, les CP, devient des outils de légitimation d'une procédure d'articulation verticale.

Ce transfert s'avère être un échec pour la communauté réformatrice car, en tant qu'outil, le CP constitue le reflet des représentations et des significations, et donc des limites du possible, en terme de régionalisation et de décentralisation au Chili. Dans cette perspective, il n'a pu se révéler comme un instrument de changement dans la manière dont les autorités politiques chiliennes pensaient les problèmes régionaux et la décentralisation. Il nous apprend toutefois autre chose sur les problèmes de la démocratie chilienne[2] : une évolution dans la manière de faire de la coopération entre les deux pays.

5) Bilan de la coopération entre le Chili et la France : le fatras de la coopération

Entre la coopération des années 1960-1970 et celle de la décennie 1990, des changements importants mais aussi un certain nombre de continuités ont pu être observées. Concernant ces dernières, le rôle de *l'ambassade de France* n'a pas été le maillon le plus petit de la chaîne des acteurs qui a rendu possible cette coopération entre les deux pays. Ainsi, durant cette

[1] Entretien avec P. Pommier (entr. cit.).
[2] Développer ce point serait, sans nul doute, un autre sujet de thèse. Nous faisons référence ici en particulier au système électoral chilien, à son caractère éminemment fermé et presque oligarchique.

période des années 1990, comme durant la première vague de la coopération, c'est l'ambassade qui a joué un rôle de coordinateur des activités. Mais, tandis que durant la première période, l'ambassade avait une influence forte sur les personnes choisies pour remplir les missions comme sur un certain nombre des domaines à faire valoir, on s'aperçoit que, pendant les années 1990, bien qu'au départ l'ambassade joue un rôle d'intermédiaire - notamment à travers l'attaché à la coopération, A. Siberchicot - progressivement elle sera reléguée davantage à un lieu d'élaboration des comptes rendus des missions et de rédaction des protocoles. Mais elle n'était plus un lieu de décision, et beaucoup de missions se passaient tout simplement de son intervention. Ainsi, quand D. Henry, à la fin de sa mission en 1993 avec P. Pommier, s'entretient avec l'ambassadeur de France, celui-ci se plaint de ce nouveau type de fonctionnement.

> « Trop de misions viennent sans prendre contact avec l'ambassade […] Trop de missions se font sans concertation ou coordination préalable. L'ambassadeur appelle l'attention sur la lisibilité des interventions françaises lorsqu'elles sont éparpillées, la coopération perdant en crédit et efficacité. En revanche, un projet cohérent et bien coordonné est plus sûrement gagnant[1]. »

Bien entendu, dans un dispositif de ce type, l'ambassade gagnerait en visibilité et en capital social. Une des idées présentées par l'ambassadeur à D. Henry était en effet l'invitation qui pouvait être faite à une personnalité politique, comme le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire. Un programme de visites et d'entretiens sur le thème de la régionalisation, de l'aménagement et du développement est même vivement conseillé car il serait « bien perçu actuellement au Chili », et il permettrait surtout de redonner à l'ambassade de France un rayonnement et un lustre politiques perdus.

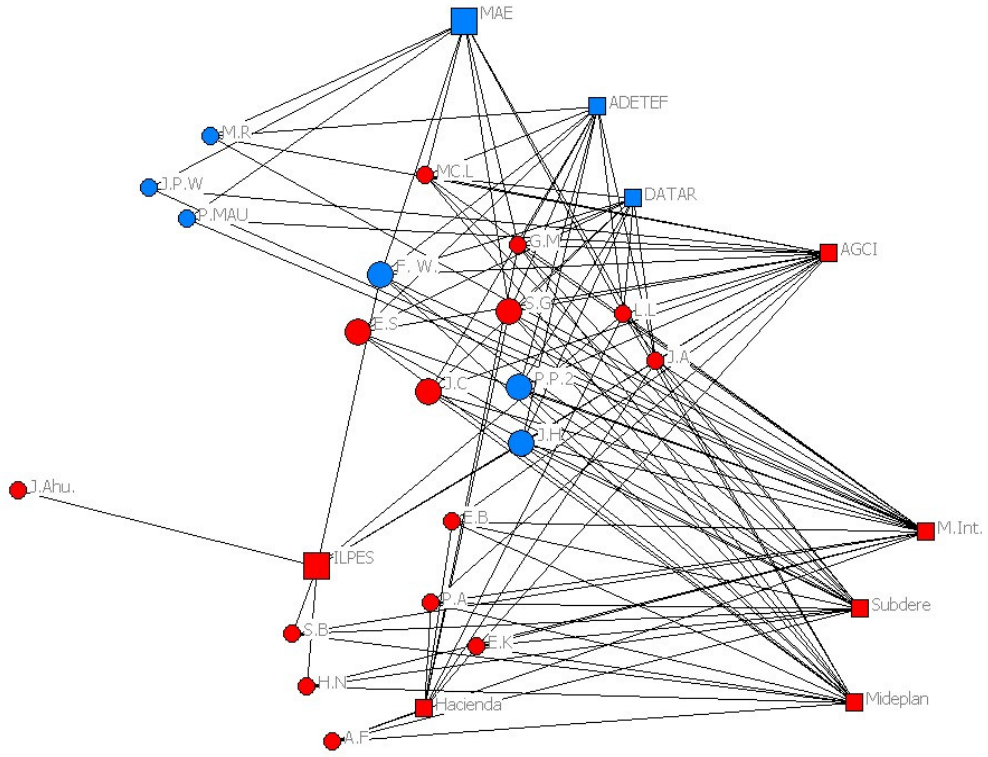
Une autre continuité dans les rapports entre les deux pays est le rôle des relations personnelles et des individus dans les échanges. Nous avons vu que, souvent, ces relations ont eu un effet sur le choix des missionnaires. Ainsi, parmi les personnes qui sont parties pendant la période des années 1990 en tant que coopérants, trois (sur neuf) avaient eu des rapports précédents, soit avec le Chili soit avec les Chiliens, tandis que trois autres étaient des figures politiques, en particulier du PSF, donc avec des liens politiques avec le pays (graphe 16 *infra*). En effet, P. Pommier, F. Wellhoff et J. Hebrard (dont les nœuds sont agrandis dans le graphe) sont partis, parce qu'ils avaient des liens avec les pays, en termes de relations sociales. Bien entendu, ils étaient aussi porteurs d'un savoir-faire, mais c'est avant tout le fait qu'on « les

[1] Note à l'attention de Monsieur le ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire – Cabinet. Objet : mission au Chili de Mme Paulette Pommier et de Monsieur Dominique Henry du 10 au 23 juillet 1993. Jean-Pierre Duport.

connaissait » ou qu'ils « connaissaient les pays », qui leur a permis de partir et de faire valoir, dans ce cadre là, un certain nombre de connaissances perçues comme « valables ».

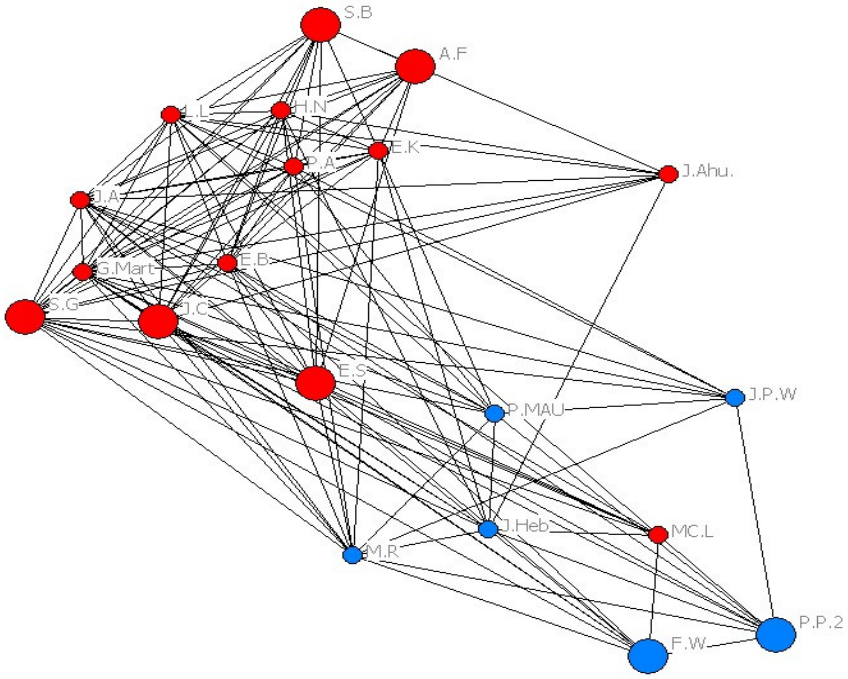
Néanmoins, parmi ces experts français, la plupart n'avaient pas travaillé ensemble auparavant, et ceux qui se connaissaient déjà, ne sont pas partis au Chili pour participer à la même mission. Tel a été le cas de J. Hebrard et F. Wellhoff, qui avaient travaillé ensemble à l'OREAM du Nord. Entre les coopérants français et les fonctionnaires chiliens, seulement un nombre restreint, membres de la communauté réformatrice, connaissait quelques noms et avait surtout une disposition à établir des relations en ce domaine avec l'Hexagone.

Graphe 16.
Relations entre Chiliens et Français et les organismes des deux pays dans la période 1990



En effet, à cette période, la France continuait à être « un référent », selon les mots de J. Cavada, membre « ancien » de la communauté réformatrice, autant par sa propre structure perçue comme unitaire et une décentralisation « modérée », donc comparable à celle souhaitée pour le Chili, que par rapport à une expérience basée sur des échanges précédents, qui prédisposaient les membres de la communauté réformatrice à rétablir des liens avec le pays, d'autant plus que le coût financier des échanges était réglé à l'avance grâce aux fonds français.

Graphe 17
Relations entre les missionnaires français et les fonctionnaires chiliens durant la période 1990



Une troisième et dernière continuité est celle des concurrences institutionnelles autour de la gestion et de la mise en place de cette coopération. Si jadis cette concurrence était entre la CORFO et l'ODEPLAN, à présent elle est entre la SUBDERE et MIDEPLAN, qui donne le *tempo* aux échanges. Par ailleurs, nous avons observé le rôle croissant du ministère des Finances (*Hacienda*) dans le processus de régionalisation et de décentralisation, à partir du moment où on a commencé à parler de transferts des compétences et des ressources financières. En ce sens, il faut rappeler qu'auparavant la CORFO était l'organisme qui assignait les ressources aux ministères et qui avait le rôle d'organisme coordonnateur. Aujourd'hui ce rôle est revenu au ministère des Finances.

Parmi les discontinuités de la coopération entre les deux pays, nous soulignerons surtout celle relative au profil des missionnaires ainsi qu'au contenu de leurs missions. Plusieurs aspects sont à révéler. D'abord, concernant la durée des séjours. Durant la première période, existaient deux types des missions : les séjours courts quand il s'agissait de donner des conférences et des séminaires dans un cadre davantage académique, séjour d'entre 1 et 6 mois en général, comme cela a été le cas des missions effectuées par F. Le Guay ; et des missions longues, entre 2 et 7 ans quand il était question d'établir des échanges dans le milieu bureaucratique-administratif, donc dans la circulation de certains savoir-faire dans les domaines industriel, agricole, statistique et en lien avec la politique de planification nationale

et régionale. En revanche, durant la deuxième période, les échanges se produisent sur de plus courtes périodes, dont la moyenne est de dix jours, limités à des cadres plutôt académiques dans le sens où il existe aussi une certaine inégalité des savoirs. Cette dernière est perçue comme telle surtout par les français qui, à cette période, s'estiment être des experts. Dans cette perspective, les missionnaires sont effectivement perçus (et auto perçus) comme des experts. Un deuxième constat est donc celui de la technicisation des échanges. Les missionnaires ont déjà une expérience importante en matière de régionalisation et de décentralisation ; ils sont hispanophones ; ils ont une expérience internationale de coopération préalable etc. Les médiateurs, communauté réformatrice et élites politiques, font aussi leur propre travail de décodification des savoirs transmis, participant ainsi à une réappropriation qui peut se révéler assez différente du codage et des savoirs pratiques propres au champ de production.

Nous pouvons signaler également la concurrence au niveau institutionnel en France, principalement entre la DATAR et l'ADETEF, qui a participé aussi de ce « bricolage » de la coopération et qui apparaît comme une nouveauté par rapport à ce que nous avons pu observer sur la période des années 1960 et 1970. Durant cette première période, en effet, l'intermédiation de l'ambassade française semble avoir permis une meilleure coordination.
Cette évolution des formes prises par la coopération peut permettre de nous interroger sur les manières de faire de la coopération internationale qui, dans notre cas, révèlent une faible institutionnalisation ce qui renforce le rôle des individus et de leurs réseaux.

*

* *

Nous avons montré dans ce chapitre le processus de configuration d'un nouveau besoin : celui de mettre en place des CPER au Chili. Ce processus, analysé comme étant une généalogie, nous montre que c'est un ensemble complexe de circonstances, d'individus et de contextes, façonnés par des considérations politiques, relationnelles et épistémiques, qui ont permis la mise en place de ce transfert, en donnant toutefois un résultat différent de celui souhaité par ses exportateurs[1].
En outre, ce processus nous amène à parler du transfert, situé dans un contexte plus large. Ceci oblige à évoquer davantage la notion de circulation pour expliquer non seulement le

[1] Dans ce sens, « chaque instrument a une histoire et ses propriétés sont indissociables des finalités qui lui sont attribuées » (Lascoumes, De Galès : 15)

pourquoi de l'import-export du CPER au Chili mais aussi le *comment* du processus et enfin son devenir, pour conclure à une traduction tronquée. En effet, les CPER traduits comme des *contrats de programmation*, et dont le mot « planification » a été évacué, ont pour mission davantage la coordination entre des organismes, les ministères déconcentrés, qu'entre les régions et l'État. Ce qui révèle le rôle mineur accordée à la région dans le système institutionnel chilien.

Ce constat nous conforte dans notre idée que le processus d'institutionnalisation de la région et de la décentralisation au Chili est inachevé car sans autonomie suffisante des régions. Cette situation s'explique par un manque de volonté de l'État central en ce sens ainsi qu'un défaut de mobilisation régionale pour l'exiger.

Ceci est cohérent avec la faible institutionnalisation de la coopération et de sa politisation. Cette faible institutionnalisation s'explique par un manque de coordination entre les organismes en ayant la charge, de part leur précarité (DATAR, MIDEPLAN) ainsi que par de fortes concurrences et divisions, laissant reposer l'issue du contenu des transferts sur les individus et leurs réseaux.

Ce qui explique pourquoi la coopération s'est pratiquement arrêtée du fait des changements de gouvernement en France comme au Chili.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES DU CHAPITRE 6

Barton, Jonathan R. 2006. « Sustentabilidad urbana como planificación estratégica », *EURE*, 32 (96) :27-45

Boutin, Christophe, et Rouvillois, Frédéric. (dirs). 2003. *Décentraliser en France : Idéologies, histoire et perspective*, Colloque du Centre Caen, 28 et 29 novembre 2002, Paris.

De Guilbert, François-Xavie, Charzat, Michel, Chevènement, Jean P., Toutain, Ghislaine. 1975. *Le CERES un combat pour le socialisme*,France, Calmann-Levy.

Club Jean Moulin. 1961. *L'État et le citoyen*, Paris, éditions le Seuil.

Crozier, Michel. 2002. *Ma belle époque, Mémoires*, Paris, Fayard.

De la Fournière, Michel, Worms, J. Pierre. 1976. *Citoyen dans sa commune. Propositions municipales socialistes,* Paris, Flammarion.

Defferre, Gaston. 1965. *Un nouvel Horizon*, Paris, Gallimard.

Delors, Jacques. 2004. *Mémoires*, Paris, Plon.

Dolowitz, David P., Marsh, David. 2000. « Learning from abroad : the role of policy transfer in contemporary policy-making », *Gouvernance : an international journal of policy and administration*, 13 (1) : 5-24.

Edelman, Murria. 1991. *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, éditions du Seuil.

Gaudin, Jean Pierre. 2007. *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po.

Grémion, Pierre, et Worms, J. Pierre. 1968. *Les institutions régionales et la société locale,* Paris : CNRS, Faculté de Lettres et des Sciences humaines de Nanterre.

Guichard, Olivier. 1976. *Vivre ensemble*, rapport de la commission de développement des responsabilités locales, Paris, La documentation française.

Hoffman, Stanley, Ross, George (dirs). 1988. L'expérience Mitterrand. Continuité et changement dans la France contemporaine, Paris, PUF.

Lacorne, Denis. 1980. *Les notables rouges : La construction municipale de l'union de la gauche*, Paris, Presse de la fondation nationale des sciences politiques.

Laurens, Sylvain. 2008. « Les agents de l'État face à leur propre pouvoir. Eléments pour une micro-analyse des mots griffonnés en marge des décisions officielles », *Genèses*, 3 (72) : 26-41.

Maurizio Gribaudi. 1987. *Itinéraires ouvriers : Espaces et groupes sociaux à Turin au début du XXe siècle*, éditions de l'EHESS, Paris.

Maurizio Gribaudi (Sous dir.). 1999. Espaces, temporalités, stratifications : Exercices sur les réseaux sociaux, Paris, éditions de l'EHESS.

Mauroy, Pierre, 1985, *À Gauche*, Paris, Albin Michel.

Mauroy, Pierre. 2003. *Mémoires : «vous mettrez du bleu au ciel »*, Paris, Plon.

Mendès France, Pierre. 1962. *La République modern : propositions*, Paris, Gallimard.

Mische, Ann, Pattison Philippa. 2000. « Composing a civil arena : Publics, projects, and social settings», *Poetics*, n°27 : 163-194.

Mische, Ann. 2008. Partisan Publics : communication and contention across Brazilian youth activist networks, Princeton, Princeton University Press

Moderne, Frank (Sous dir.). 1983. *La nouvelle décentralisation,* Paris, éditions Sirey, Bibliothèque des collectivités locales.

Moulin, Olivier (Sous dir.). 2002. *Les contrats de plan État-Région*, Paris, La documentation française.

Musso, Fernando. 2000. *Manual de Gestión Directiva*, Escuela de Gobierno, Gestión Pública y Ciencia Política.

Nogueira, Humberto. 1993. « El gobierno regional y la experiencia comparativa», cuadernos universitarios, serie debates, n°2, Santiago, Universidad Nacional Andrés Bello.

Parti socialiste, Parti communiste, Mouvement Radicaux de Gauche. 1973. *Programme Commun de Gouvernement*, Paris, Flammarion.

Parti socialiste, Présentation de François Mitterrand. 1972. *Changer la vie. Programme de Gouvernement du Parti Socialiste*, Paris, Flammarion.

Payre, Renaud. 2002. *À la Recherche de la « science communale ». Les « mondes » de la réforme municipale dans la France de la première moitié du vingtième siècle*, Thèse de doctorat en Sciences politiques, IEP de Grenoble, Université Grenoble II.

Peters, Guy. 2006. « Nouveau Management Public (New Public Management) », *in* Boussaguet, Laurie, Jacquot Sophie, Ravinet, Pauline (Dir.), 2006, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, presses de Sciences Po., p. 304-309.

Robert, Cécile. 2007. « Les transformations managériales des activités politiques», *Politix*, n°79 : 7-23.

Rocard, Michel. 1974. *Propositions pour sortir de la crise*, Paris, Cerf.

Rocard, Michel. 1986. *À l'épreuve des faits : Textes politiques 1979-1985*, Paris, éditions du Seuil.

Roucaute, Yves. 1983. *Le Parti socialiste*, Paris, Bruno Huisman.

Roudin, Jacques. 1985. *Le sacre de notables : La France en décentralisation*, Paris, Fayard.

Saurugger, Sabine, Surel, Yves. 2006. « L'européanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de Politique comparée*, 13 (2) : 179-211.

CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE

Dans cette dernière partie, nous avons montré les formes que pouvait prendre, dans une nouvelle configuration politique, le processus d'institutionnalisation de la région au Chili. S'il ressort de notre analyse que ce processus est inachevé, pour autant le contexte de transition a permis d'ouvrir un espace public. Des lieux communs ont été investis pour mettre en œuvre ce proto espace public. Nous avons vu que les individus, qui étaient invités à y participer, l'étaient en raison de leur appartenance à un certain nombre des cercles sociaux considérés comme pertinents. Ils ont été contactés par le biais d'amis et de connaissances faisant ainsi fonctionner leurs réseaux sociaux. Ces rencontres donnent lieu à un nouveau projet politique, celui de la *Concertation*, qui adopte un discours de démocratisation du pays et qui est enrichi par d'autres propositions, économiques mais aussi de décentralisation.

Par ailleurs, les personnes, qui vont participer à ses premières rencontres, occuperont par la suite, pour la plupart d'entre eux, des postes d'autorité.

De ces rencontres, un nouvel accord est dégagé. Cet accord priorise une certaine idée de la gouvernabilité : la nécessité d'un « chemin pacifique vers la démocratie », un « principe de gouvernabilité » (Cavallo *et al*. 1988 : 394). C'est sur « ce chemin » que s'insère l'action du nouveau gouvernement de transition démocratique, avec un héritage institutionnel important du régime.

C'est dans ce contexte que s'engage un processus de négociation sur la démocratisation des municipalités, puis sur la création des gouvernements régionaux. C'est le contexte de transition démocratique qui a permis l'introduction d'un projet de ce type. Dans les mots de G. Martner : « l'élan de démocratisation, frais, immédiat et naturel suite à la conquête de la démocratie a permis ces avancées, mais après plus rien »[1]. En effet, cette étape franchie, on observe un retour à la constitution des cercles, avec des intérêts plus structurés et structurants, une réappropriation des rôles. Après une période de redéploiement des forces, il y a eu un certain blocage du système. Ceux qui n'avaient pas privilégié leur position au sein de l'élite politique seront rejetés du système.

Cette période de transition a permis aussi le rétablissement de la coopération interétatique entre la France et le Chili, une coopération autour de la décentralisation et plus spécifiquement du transfert des CPER. L'analyse de ce transfert nous a montré combien il

[1] Entretien avec G. Martner (entr. cit.).

s'agissait d'une coopération reprise grâce aux réseaux militants, pour ensuite reposer sur des personnes avec des capitaux militants et culturels et avec des contacts pertinents.

Le transfert de l'instrument CPER doit ainsi beaucoup à ces médiateurs. Ce sont eux qui le définissent comme étant une réponse appropriée à un problème posé. Néanmoins, l'analyse nous montre qu'il n'est pas possible de « faire voyager les textes sans leur contexte ». Le champ de production des CPER n'est pas équivalent au champ de réception de ceux-ci.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Sur l'institutionnalisation de la région au Chili

L'un des objectifs que nous nous étions fixés dans l'introduction générale était d'analyser le processus d'exportation d'un savoir qui s'est constitué en science de gouvernement et qui a contribué à l'introduction de la planification régionale et urbaine au Chili, ainsi qu'à la mise en place d'un processus de régionalisation du pays. L'examen du dit processus, que nous avons analysé de manière diachronique sous une période allant des années 1960 à la décennie 1990, nous a permis de montrer que, malgré les opportunités en termes de savoirs, le processus de régionalisation chilien a été marqué par toute une série de « bricolages » et d'« ajustements ». En ce sens, ce processus a été progressif et incrémentiel. L'institutionnalisation de la région, la région administrative tout au moins, a été aussi marquée par l'emprise de l'État central. En effet, le poids de l'héritage de l'État central est important au Chili. Toutefois, une inflexion se produit en 1964 au niveau du pouvoir central. Cette inflexion est due à l'arrivée au gouvernement de la Démocratie chrétienne qui prône des réformes allant vers une plus grande participation de la société civile organisée (syndicats, corporations, coopératives) et qui crée un Bureau de Planification national, censé développer, avec ses partenaires, de la planification régionale et sectorielle. Un processus de régionalisation est engagé par ODEPLAN qui s'incarne dans la création d'une dizaine de Bureaux de Planification régionaux. Pour autant, ce processus de régionalisation n'engendre pas d'innovation dans les pratiques à l'échelle régionale. Comme nous l'avons montré, même si l'on a pu observer des efforts durant les gouvernements Frei Montalva et Allende pour mettre en place au niveau régional un certain nombre d'outils, notamment statistiques, la planification régionale continue à être définie au niveau national, par ODEPLAN à travers son plan global.

Par ailleurs, et en dépit d'un effort général favorisant des politiques de participation, celle-ci n'est pas appréhendée dans sa dimension territoriale. Ainsi, à aucun moment il n'a été question, par exemple, de la démocratisation des autorités locales au niveau régional. Néanmoins, ce travail, accompli au sein d'ODEPLAN, est capitalisé par la suite par le régime autoritaire. C'est paradoxalement ce dernier qui institutionnalise les régions administratives établies par ODEPLAN à travers un certain nombre d'instruments financiers et de décrets de loi. Aussi, c'est le régime autoritaire qui donne davantage de responsabilités aux communes. Ce paradoxe, comme nous l'avons démontré, s'explique par l'appropriation qui est faite du projet d'ODEPLAN grâce à la collaboration d'un certain nombre de fonctionnaires de cette

institution. Ces derniers ont profité de l'opportunité qui leur a été proposée par le régime pour apporter leur savoir en échange de l'aboutissement de leur projet. Toutefois, s'agissant d'un régime autoritaire, ces changements n'ont impliqué aucune démocratisation de l'échelle régionale. De plus, la régionalisation et la « municipalisation » du pays donnent lieu à un certain nombre de mesures en accord avec les politiques néolibérales qui ont réussi à s'imposer dès 1978, tel que le changement de statut du personnel enseignant et soignant.

Finalement, la transition démocratique n'a pas non plus permis une démocratisation de l'échelle régionale, même si elle a facilité son institutionnalisation définitive - certes, limitée - grâce aux négociations politiques qui ont du être menées. C'est ainsi ce nouveau rapport de forces qui a engendré l'ouverture d'une « fenêtre d'opportunité » permettant le vote des lois relatives aux municipalités et aux régions. Pour autant, les instruments de régionalisation et de décentralisation continuent à être définis par le centre à travers la SUBDERE. Depuis cette période, cette institution dépend du ministère de l'Intérieur ; elle est donc située « à la Moneda » (palais présidentiel) pour reprendre le vocable politico-administratif.
Cette institutionnalisation doit donc composer avec un régime centralisateur dans la mesure où la régionalisation ne peut pas mettre en péril l'essence de l'État, représentée par les acteurs politiques et par les institutions étatiques. Ce « souci de soi de l'État » exprimé par P. Bezes (2009) ou encore la survie d'un système (Maturana, Varela 1994) implique que ce changement doit s'opérer « dans la mesure du possible » donc sans mettre en question l'idée que l'État lui-même à travers les acteurs qui le composent se fait de lui, puisqu'il doit assurer sa survie et sa présence (Gauchet 2007). Au final, si les trois périodes marquent des « opportunités » de changement et qu'elles ont entraîné une évolution progressive de la nature de l'État chilien (passé d'un État interventionniste à un État subsidiaire), peu d'innovations institutionnelles majeures ont été observées[1] au niveau régional, quand bien même de nouveaux instruments ont été adoptés.

Les institutions pensent-elles ? Quelle est la portée cognitive des institutions ?

S'il est vrai que les institutions ont une emprise sur les processus de classification et de reconnaissance (Douglas 1999 : 27), nous avons montré dans cette thèse que les bases sociales de la cognition se stabilisent et s'instituent dans des interactions. Nous nous sommes ainsi intéressés aux mécanismes de configuration d'une pensée institutionnelle par le biais d'acteurs qui incarnent cette pensée. Ce faisant, nous avons observé que cette « pensée »

[1] Ce qui est d'ailleurs toujours le cas aujourd'hui.

évolue et s'adapte aux situations tant que celle-ci permet la pérennité institutionnelle. Nous rejoignons ici les propos de Mary Douglas au sens où « une réponse ne sera considérée comme *la* bonne que dans la mesure où elle rencontre la pensée institutionnelle ». En revanche, et à la différence de M. Douglas pour qui cette pensée est celle qu'ont « déjà en tête les individus au moment où ils entreprennent de décider » (Douglas 1999 : 28), nous avons montré que le facteur cognitif évolue en fonction des interactions entre les acteurs, dans le processus de prise de décision en fonction des intérêts et des pratiques administratives. Dans cette perspective, et afin d'expliquer comment a été construite cette pensée institutionnelle, nous avons décidé de prendre au sérieux les interactions. Ce sont en effet les interactions qui contraignent les individus à s'adapter pour mettre en place des dispositifs qui ont réussi à se pérenniser et à perdurer à la longue.

Par cette approche, nous avons contribué à creuser la perspective temporelle : selon la focale qu'on adopte, correspondant à un « moment » particulier du processus, le résultat varie sensiblement. Mieux, le résultat final ne s'explique que par l'accumulation d'un certain nombre de savoirs pratiques administratifs.
Par le biais d'une analyse qui s'est intéressée autant au fonctionnement interne de l'administration chilienne qu'à la coopération entretenue entre cette administration et les administrations étasunienne et française en particulier, nous avons montré également que les institutions fonctionnent selon des procédures propres ; procédures qui sont liées à une culture politique spécifique qui unit inlassablement l'administration avec « le » et « la » politique. Cet élément est fondamental pour comprendre comment un certain nombre de savoirs ont été utilisés et pourquoi la région est si faiblement institutionnalisée. Nous avons montré que ces pratiques sont le produit des interactions entre acteurs. C'est la répétition des pratiques qui permet de parler de l'existence d'« un apprentissage institutionnel ». Mais, pour que l'apprentissage perdure dans le temps, il faut aussi un minimum de permanence parmi les fonctionnaires, ce que nous avons pu observer dans la première période du régime autoritaire.

Dans le cas chilien, nous pouvons dire que, en raison de la politisation de l'administration, un certain nombre de ces fonctionnaires sont très mobiles, se situant, selon les périodes, à l'intérieur comme à l'extérieur de la bureaucratie. Ceci est un des éléments qui permet d'expliquer les différents projets qui ont pu être testés au sein des institutions chiliennes. Cette situation demeure dans la période de transition démocratique.

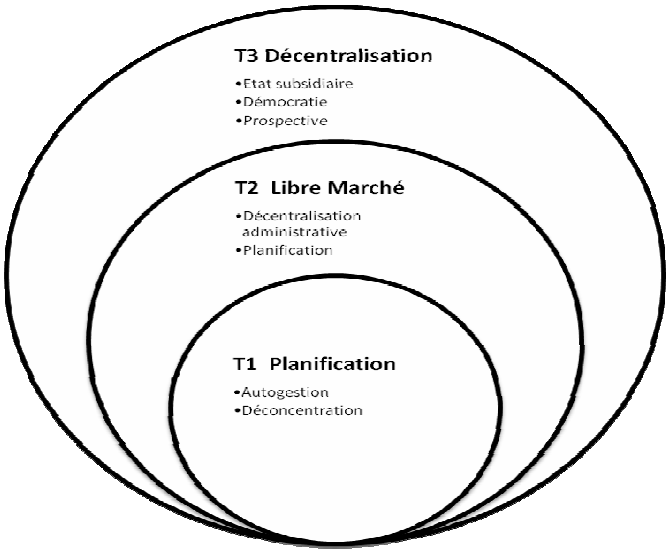
Certes, la bureaucratie n'est pas devenue un instrument bureaucratique professionnel (avec un ordre légal-rationnel), mais le caractère politisé de l'administration chilienne ne l'empêche pas de fonctionner car elle compte malgré tout en son sein un secteur professionnalisé qui assure la permanence et la continuité du travail administratif.

Quelle place pour les « idées » ?

Nous avons montré que le changement d'un projet politique n'implique pas de « rupture » avec l'ancien, mais d'abord des appropriations différenciées. En ce sens, le terme de « projet » plutôt que de « paradigme » nous a permis d'appréhender cette souplesse. Ceci ne veut pas dire pour autant absence de croyances. Les membres de la communauté réformatrice en ont, mais ils sont prêts à adapter leur projet à condition de voir celui-ci aboutir. Pour ce faire, nous avons vu qu'un certain nombre d'instruments et d'outils ont pu être recyclés à d'autres fins que celles pour lesquelles ils avaient été créés (voir schéma ci-dessous).
Il en est ainsi de la planification. Celle-ci est exportée au Chili par les coopérations étasunienne et française. En ce qui concerne la première forme de coopération, il s'agit de mettre la planification au service d'un échelon régional et urbain. Pour la seconde, il s'agit de l'appliquer au niveau national et sectoriel. Sous les gouvernements, démocrate chrétien et socialiste, la planification sert au maintien de l'État interventionniste. Sous le régime autoritaire, elle est dépouillée de cet objectif au profit de l'adoption de politiques néolibérales et de libre marché. Enfin, avec la transition démocratique, la planification est utilisée pour administrer les politiques sociales avec la création de MIDEPLAN qui consacre la transformation de l'État chilien en un État subsidiaire.

La même analyse vaut pour la décentralisation. Elle devient un projet pour la communauté réformatrice à partir du moment où le régime autoritaire l'utilise comme discours de légitimation pour sa politique de régionalisation du pays tout comme pour l'adoption des politiques néolibérales. Voyant cette régionalisation dépourvue de son contenu économico-territorial initial, la communauté réformatrice décide de transformer la décentralisation en une catégorie pour l'action, en l'ajustant cette fois-ci à son projet de régionalisation du pays. En revanche, bien qu'il existe un accord dans la communauté réformatrice sur le contenu que l'on donne à la décentralisation, il n'en est pas de même pour la communauté politique qui a eu pour tâche de la mettre en place par des projets de loi. La décentralisation est vidée de son sens pratique pour redevenir ainsi un discours de légitimation de l'ordre établi.

Schéma des idées par séquence temporelle



T1 : première séquence
T2 : deuxième séquence
T3 : Troisième séquence

La permanence de certains instruments et outils s'explique aussi par la permanence des acteurs, maintien qui est à son tour rendu possible par les relations sociales qu'ils entretiennent.

Transfert ou circulation ?

Comment expliquer le phénomène d'apparition de la décentralisation en France puis au Chili (mais plus largement dans la plupart des pays centralisés) ? Quelle est la place des contextes nationaux dans ce phénomène de mimétisme ? Nous avons voulu expliquer ce mimétisme par la circulation des savoirs, par la circulation d'un certain nombre de « recettes », ainsi que par la circulation de leurs promoteurs/médiateurs. Nous avons montré que pour permettre cette circulation il a fallu imprégnation de leurs promoteurs dans l'administration, et donc dans le champ de réception.

Plus largement, nous pouvons nous interroger sur la pertinence du concept/notion de « transfert » vis-à-vis de celui de « circulation ». Il ne s'agit pas simplement du passage d'une chose d'un lieu à un autre, ce n'est pas juste un « déplacement » ou une « cession ». Selon nous, il est plus pertinent de parler de circulation car les savoirs, instruments et outils évoluent et sont modifiés durant ces processus (d'import-export), de même qu'à la suite d'une « greffe », il y a une réappropriation du « greffon ». Cela a des conséquences non seulement sur les savoirs mais éventuellement aussi sur les processus institutionnels dans le contexte de

réception de ces savoirs. Il est pertinent aussi de parler de « circularité » car nous pouvons identifier les acteurs du processus et parce qu'en suivant leurs trajectoires nous observons qu'ils se connaissent, qu'ils échangent, que le « produit » évolue, qu'il est adapté. Mais nous observons aussi que les acteurs du processus ont tendance à capitaliser un certain nombre de savoirs afin de pouvoir avoir la maîtrise sur le contenu donné aux échanges.

Nous avons aussi pu vérifier le rôle des élites locales importatrices d'un certain nombre d'idées (Dezalay, Garth 2002). Pour se produire, la circulation des idées a donc besoin des promoteurs de celles-ci, des agents qui composent l'élite non seulement politique mais aussi administrative, d'autant plus qu'elles ont tendance à se confondre.

Quelle place pour les acteurs dans les institutions et dans la coopération ?

Nous avons par ailleurs contribué à une sociologie qui s'intéresse aux relations entre les acteurs et qui permet par ce biais de révéler la fragilité d'un certain nombre de mécanismes institutionnels.

En effet, nous avons montré que c'est la nature du lien social qui donne une légitimité et qui véhicule (s'approprie, réceptionne, traduit, décode) un certain nombre des savoirs (instruments et outils). Une manière d'approcher ce lien social passe par l'étude des relations sociales entretenues entre les membres d'un groupe (une communauté qui mobilise un certain projet). Dans ce lien social, différents éléments interviennent : d'abord, les conditions contextuelles (pouvoir en place, lieux de travail). Ensuite, les homologies entre les agents qui s'approprient ces savoirs. Cette homologie est non seulement cognitive car elle est plus ou moins toujours en construction (la connaissance est conditionnée socialement), mais aussi elle implique une dimension d'homophilie et donc de proximité entre les attributs sociaux de ces agents. Finalement, leurs propriétés sociales et leurs propriétés relationnelles véhiculent à leur tour divers types de capitaux, notamment culturel.

Dans ce contexte, l'espace de la coopération paraît être encore faiblement institué. Dans cette perspective, nous avons montré 1) que la coopération reposait sur des individus plus que sur des institutions, 2) que la coopération est politisée et donc changeante selon les groupes au pouvoir, 3) qu'il y a un lien, voire une imbrication, entre l'administration et le politique (politisation de l'administration et « administration » de la politique).

Nous avons ainsi voulu mettre en pratique une des prémisses sociologiques prônées par Emile Durkheim, à savoir expliquer les faits sociaux par des faits sociaux. En ce sens, nous avons justifié la pertinence du terme de « communauté » car celle-ci trouve son utilité dans un projet à défendre. Ces frontières sont fixées non seulement par son « projet » - car il est malléable -

mais aussi par les liens sociaux entre ses membres dont la solidarité est tributaire d'un vécu partagé.

La rencontre entre une institutionnalisation fragile et l'existence des liens forts entre les agents censés faire de la coopération dévoile davantage le rôle qui peut être associé à des réseaux sociaux et militants qui ont facilité cette coopération, voire qui l'ont promue.
Ce type d'approche permet aussi d'expliquer la manière dont a été mise en place la coopération internationale du Chili avec la France en particulier. La coopération, reposant en grande mesure sur des personnes, a permis une forme de politisation de cette politique. En ce sens, nous avons montré que la coopération internationale avait été utilisée pour faire passer un certain nombre de projets, notamment ceux relatifs à de la planification et à aux Contrats de Plan État -Région.

Ce travail ouvre de nouvelles perspectives de recherche et invite ainsi à nous interroger sur d'autres problématiques présentes en lien avec ce que nous avons traité dans cette thèse. Ces questionnements sont en rapport autant avec la coopération et les formes que celle-ci peut adopter qu'avec le développement des politiques de décentralisation à l'heure actuelle.
Comment continuer à penser cette coopération internationale ? Quelle place pour des nouvelles formes de coopération à des échelles qui contournent l'action de l'État central en la matière ? Nous pensons en particulier à la coopération dite « décentralisée ».
Qu'est-ce que ces transferts qui, sous le long terme nous révèlent une forme de circularité, peuvent nous révéler sur les formes de domination et ses modifications ? Quelle place, dans ces nouvelles formes de coopération, pour les acteurs locaux?
Comment la coopération décentralisée promeut la décentralisation ?
Autant de questions qui pourront constituer un programme de recherche futur.

BIBLIOGRAPHIE THÉMATIQUE

Cette bibliographie est un outil de travail forgé tout au long de la maturation de cette thèse. Amorcée dès l'année de Master Recherche, elle a été enrichie par la recherche de terrain.
En tant qu'outil, elle a été configurée à partir des catégories et sous-catégories présentes dans les thesaurus de science politique et de sociologie créés par l'IRA de Lyon[805]. S'en servir est un choix délibéré afin de ne pas participer à une suraccumulation des catégories et donc de rendre notre bibliographie thématique utile pour des catégories et des sous-catégories qui pouvaient, néanmoins, être enrichies. De ce fait, quelques sous-catégories sont proposées dans cette bibliographie (mentionnées en note de bas de page quand cela est le cas). En outre, l'intérêt de ce procédé est de présenter les sources sous une approche qui organise cette information du général au particulier. De ce fait, ces catégories et sous-catégories sont le plus souvent subdivisées en deux parties. L'une recense les sources primaires (« littérature grise »), c'est-à-dire les documents de première main recueillis auprès des personnes interviewées, les archives ainsi que les publications collectées au siège des organismes étudiés ou mises en ligne sur leur site Internet. L'autre regroupe les ouvrages et articles issus de la littérature académique. Les dossiers de presse consultés sont également indiqués ainsi que le domaine et l'origine : général ou particulier, Chili ou France.
Si l'ensemble des références citées a effectivement contribué à nos travaux de recherche, de problématisation et de rédaction, elles ne sont pas toutes mentionnées explicitement dans nos développements.

Gouvernement ***507***

Idées politiques **507**

Institutions politiques, acteurs ***514***

Administration publique ***517***

Politiques publiques, sociologie de l'État **517**

Relations internationales, Transferts et Circulations ***519***

Sociologie des sciences et Sciences de gouvernement ***521***

DÉlÉgations des pouvoirs ***524***

Sociologie pragmatique et philosophie politique ***530***

MÉthodologie ***531***

Matériel audiovisuel **532**

Sources Internet (sites consultés) **533**

[805] Ces thesaurus se trouvent sur internet (voir sources internet)

GOUVERNEMENT

Idées politiques

Sources primaires

CHILI

Archives Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Débats parlementaires.

Ley n°18.695 de Municipalidades del jueves 31 de marzo de 1988.Texto actual refundido. Ley creada por comisiones legislativas (cuarta comisión).

Ley n°19.175 de Gobierno y Administración Regional del 11 de noviembre de 1992. Débats Parlementaires du 07.01.92 al 05. 11. 92. Vol. 1-4.

Ley n°18.989 (Diario oficial 19 julio 1990) crea Ministerio de Planificación y Cooperación, Fondo de solidaridad e inversión social y la agencia de cooperación internacional, Santiago, Chile, 1997, Biblioteca de Congreso Nacional.

Ley n°19.097, Modifica la Constitución Política de la República en materia de Gobiernos Regionales y Administración Comunal, 12 noviembre 1991, Biblioteca de Congreso Nacional.

Archives de la bibliothèque de FLACSO.

Archives de la bibliothèque du CIEPLAN.

Archives de la Bibliothèque Nationale. Parti Socialiste du Chili (1971-1989).

Archives du Centre d'Études pour le Développement. Série : Materiales para la discusión, Documentos de trabajo, Libros (1980-1990).

Archives du Ministère de Planification Nationale et de la Coopération (1965-1973).

Archives du Ministère du Logement et de l'Urbanisme (1965-1973).

Archives du Parti Démocrate Chrétien (1970-1996).

Archives Vicaría de la Solidaridad. Pastoral de Santiago de Chile.

Archives Bibliothèque Clodomiro Almeyda, Parti Socialiste du Chili.Resolución sobre agenda programática 1997-1999, PSCH, Diciembre de 1996.

ARANCIBIA LAZO, Hector. 1937. *La doctrina radical : programa de gobierno*, Santiago, Impresora Antares.

ARRIAGADA HERRERA, Genaro. s/d. *Para entrar al siglo XXI*. Documento al Congreso del PDC.

BOISIER, Sergio. 1990. "Notas sobre regionalización, descentralización y desarrollo regional". Exposición ante la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización de la Honorable Cámara de Diputados de Chile. Manuscrit qui nous a été donné par l'auteur.

CIEPLAN. 1986. *Democracia en Chile : doce conferencias*, Santiago, Alfabeta.

Concertación de Partidos por la Democracia. 1989. *Programa de Gobierno 1989-1990*.

FREI MONTALVA, Eduardo. 1970. *Lo que Chile está realizando 1965-1968*, Santiago, ediciones Zig-Zag.

GROVE, Marmaduke. 1939. *Reforma Agraria : la tierra para el que la trabaja*, Santiago, Secretaría Nacional de Cultura.

ICHEH. 1986. Documentos, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, « Grandes tendencias políticas : la democracia Cristiana », D/8/86.

ILADES. 1996. "Movimiento vecinal y democracia : la percepción de un grupo de dirigentes". Documento de trabajo, area DIAL, Departamento de Ciencias Sociales, F.K.A, Diciembre

LOYOLA, Manuel. (s/d.) Los pobladores de Santiago, 1952-1964 : su fase de incorporación à la vida nacional, Memoria, Instituto de Historia, Santiago, PUC.

MORENO, Fernando. 1979. « 1970-1973; une interprétation du mouvement syndical [chilien] », rapport, archives CFDT.

ORTEGA FREI, Eugenio. 1992. Historia de una alianza política : El Partido Socialista de Chile y el Partido Demócrata Cristiano. 1973-1988. Tesis de licenciatura en historia. Instituto de Historia, PUC, Santiago.

Partido Demócrata Cristiano. 1963. "Nosotros creemos que la Democracia se la forma política de la Revolución y nos negamos a aceptar que en nombre de esta última, transitoria o definitivamente, se acabe con la libertad" : Dice la Democracia Cristiana a los partidos Comunista y Socialista, Santiago, Del Pacífico.

Partido Demócrata Cristiano. 1967. *Un programa y un gobierno*, Santiago, editorial del Pacifico.

Partido Demócrata Cristiano. 1967. *Cómo avanza la revolución en libertad : un programa que se cumple y no se transa*, Santiago, editorial del Pacífico.

Partido Demócrata Cristiano. 1989. Comisión de Formación. *La identidad de la democracia cristiana chilena*. Chile.

Partido Demócrata Cristiano. 1991. "IV Congreso Nacional del Partido Demácrata Cristiano", *Política y Espíritu*, n°390.

República de Chile. 1966. *Chile avanza : reforma agraria*. Santiago, Impresiones servicio de prisiones.

RUIZ-ESQUIDE JARA, Mariano 1999. Documento Partido Demócrata Cristiano, "Radomiro Tomic : Una vida un testimonio", 11 de septiembre.

Seminarios Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Fernando Moreno, comentarista Jaime Castillo V., "Nociones fundamentales de la filosofía de Maritain", S/21/88.Santiago : 5 de julio de 1988.

THAYER, William. 1971. *Humanismo cristiano y cambios sociales*, Santiago, Pineda Libros.

Unidad Popular (Chile). 1970. Programa Básico de gobierno de la Unidad Popular : Candidatura presidencial de Salvador Allende, Santiago, Biblioteca Nacional.

VARGAS, Maria de los Angeles, DIAZ, Lucila. 2007. Memoria de Historia. « Del golpe a la división : Historia del Partido Socialista 1973-1979», Escuela de Historia y Ciencias Sociales, Universidad Arcis.

FRANCE

Archives de l'ex DATAR (actuelle DIACT) : Relations avec le Chili 1991-2006.

Archives du MAE (Ministère des Affaires étrangères), Série Amérique-Chili, Périodes (1944-1952), (1952-1963), (1963-1970), (1970-1975).

Archives de la recherche historique parlementaire, Assemblée nationale.

Projet de loi (n°105). Rapports de M. Alain Richard, au nom de la commission des Lois n°237 (titres I et II) et n° 312 (titres III et IV). Discussion les 27, 28, 30, 31 juillet, 1er, 2 août, 8, 9 10 et 11 septembre. Adoption le 11 septembre 1981 (L. n° 25).

Assemblée Nationale. Première session extraordinaire de 1980-1981. 7e Législature séances du 2 avril au 2 août 1981, vol. 1. Compte rendu intégral. Paris : Imprimerie des Journaux Officiels, 1981.

CHUPIN, A, sénateur, Avis présenté au nom de la Commission des affaires économiques et du Plan sur le projet de loi, adopté par L'Assemblée nationale, relatif aux *droits et libetés des communes, des départements et des régions*. Tome I, Sénat, n°35, 22 octobre 1981.

DEFFERRE, G. ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, *Projet de Loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*. Présenté au nom de M. Pierre Mauroy, Premier ministre, Session de droit en application de l'article 12 de la Constitution, Assemblée nationale n°105, 16 juillet 1981

GIRAUD, M. sénateur, Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, relatif aux *droits et libertés des communes, des départements et des régions*. Tome I, Présentation générale de la réforme, Sénat, n°33, 22 octobre 1981.

Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation. *Décentralisation, Communes, Départements, Régions*. Tome I, Institutions, Journal Officiel de la République Française, n° 1569.

WORMS, J.-P., député, Annexe au Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, après déclaration d'urgence, tendant à compléter la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions. Assemblée Nationale, n° 1532, 26 mai 1983.

WORMS, J.-P., député, Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, portant révision des conditions d'exercice de compétences de l'État et de leur répartition entre les communes, les départements et les régions. Tome I, présentation générale, examen des articles, Assemblée nationale, n° 1240, 24 novembre 1982.

Archives de l'OURS, Congrès et Conseils Nationaux du PSF (1962-1968).

Archives de la Fondation Jean Jaurès. Dossier Chili (1970-1990).

Archives CFDT (Confédération Française Démocratique du Travail). « *Relations entre la CFDT et le syndicalisme au Chili* » (1971-1989)

Archives Fédération Socialiste du Nord (1964-1983). Hebdomadaires consultés :

Communes de France : 1964-1973 (n° 90-128)
L'Unité : 1972-1977 (n°0-264)
Le Poing et la Rose : 1972-1981 (n° 0-35)
Repères : 1973-1978 (n° 0-55/56)
La revue socialiste : 1966-1969 (n°27-224/225)
La nouvelle revue socialiste (NRS) : 1975-1984 (n°12/13 – 56)
Frontière : 1974-1977 (n° 1-40).

Archives privées Joël HEBRARD (1990-1995), Philippe MADINIER (1967-1970), Jean HOUOT (1967)

Parti socialiste. 1972. *Changer la vie. Programme de gouvernement du Parti socialiste et programme commun de la gauche*. Présentation de F. Mitterrand, Paris, Flammarion.

Parti Socialiste, Parti Communiste, Mouvement Radicaux de Gauche. 1973. *Programme Commun de Gouvernement*, Paris, Flammarion.

Sources secondaires

Ouvrages généraux

DAHL, Robert. 1971. *Qui gouverne ?* Paris, Armand Colin.

BOFFA, Giuseppe. 1967. *La crisis del campo socialista*, Mexico, Ediciones Era

DAHL, Robert. 1992. *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidos.

HUNTINGTON, Samuel. 1960. *The Soldier and the State*, Cambridge, Harvard, University Press.

JANOWITZ, Morris. 1960. *The professional soldier : a social and political portrait*, New York, Free Press.

MAINWARING, Scott, O'DONNELL Guillermo, VALENZUELA, Samuel (ed.). 1992. *Issues in Democratic Consolidation : The new South America in comparative perspective*, Indiana, University of Notre Dame Press.

O'DONNELL, Guillermo. 1973. *Modernization and bureaucratic Authoritarianism*. Berkeley, Institute Of International Studies, University of California.

O'DONNELL, Guillermo A., SCHMITTER, Philippe C., LOWENTHAL, Abraham, F. 1986. *Transitions from authoritarian rule. Tentative conclusions about uncertain democracies*, Baltimore, J. Hopkins University Press, cop.

ROUQUIE, Alain. 1982. *L'État militaire en Amérique latine*, Paris, éditions du Seuil

SARTORI, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems. A framework for Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press.

SARTORI, Giovanni. 2003.*¿Qué es la democracia?* , Humanes, España, Taurus.

Articles généraux et chapitres d'ouvrages

DAGNINO, Evelina. 2007. "Citizenship : a perverse confluence", *Development in Practice*, 17 (4) : 549-556.

DUCATENZEILER, Graciela. 2001. « Nouvelles approches à l'étude de la consolidation démocratique », *Revue internationale de Politique comparée*, 8 (2) : 191-198.

MORLINO, Leonardo. 2001. « Consolidation démocratique : la théorie de l'ancrage », *Revue internationale de Politique comparée*, 8 (2) : 245-267.

CHILI

Ouvrages

ANGELL, Alain. 2005. *Elecciones presidenciales, democracia y partidos políticos : en el Chile post Pinochet*, Santigo, Instituto de Historia PUC, Centre de Estudios Bicentenario.

AMPUERO, Raul. 1969. *La izquierda en punto muerto*, Santiago de Chile, editorial Orbe.

ARRATE, Jorge. 1983. *El socialismo chileno : rescate y renovación*, Barcelona, Instituto para el Nuevo Chile.

ARRATE, Jorge. 1985. *La fuerza democratica de la idea socialista*, Santiago de Chile, las ediciones del Ornitorrinco.

ARRATE, Jorge. 1994. *La postrenovación : nuevos desafíos del socialismo*, Santiago, Producciones del Ornitorrinco.

BENGOA, José. 1990. *Haciendas y Campesinos*, Tomo II de *la historia social de la agricultura ch*ilena, Santiago de Chile, editorial El Sur.

CAVALLO, Ascanio, SALAZAR, Manuel, SEPULVEDA, Oscar. 1997. *La historia oculta del régimen militar : memoria de una época, 1973-1988*, Santiago, Grijalbo.

DE CASTRO, Sergio. 1992. *El Ladrillo*, Santiago, CEP.

DE RAMON, Armando. 1992. *Santiago de Chile (1541-1991) Historia de una sociedad urbana*, España, Ed. MAPFRE.

DELANO, Manuel, TRASLAVIÑA, Hugo. 1989. *La herencia de los chicagos boys*, Santiago, las ediciones del Ornitorrinco.

GARCES, Joan. 1972. *Desarrollo político y desarrollo económico : los casos de Chile y Colombia*, Santiago, editorial Andrés Bello.

GARCES, Mario, NICHOLS, Nancy. 2005. *Para una historia de los DD.HH. en Chile : historia institucional de la Fundación Ayuda Social de las Iglesias Cristianas FASIC 1975-1991*, Santiago, LOM.

GARRIDO ROJAS, José. 1988. *Historia de la Reforma Agraria*, Santiago, editorial Universitaria, 1988.

GAUDICHAUD, Franck. 2004. *Poder popular y cordones industriales : testimonios sobre el movimiento popular urbano, 1970-1973*, Santiago, LOM.

GAZMURI, Cristian. 2000. *Eduardo Frei Montalva y su época*, 2 tomos, Santiago de Chile, ediciones Aguilar.

GUTIERREZ GONZALEZ, Eduardo, 2003. *Ciudades en las sombras : Una historia no oficial del Partido Socialista de Chile*. Santiago, Colección Memoria Histórica, LOM.

JOXE, Alain. 1970. *Las fuerzas armadas en el sistema político chileno*, Santiago, editorial Universitaria

MAGASICH, Jorge. 2008. *Los que dijeron "No"*. Vol. 1 y 2. Santiago, LOM.

MARTNER FANTA, Gonzalo. 1993. *Descentralización y modernización del Estado en la Transición*, Santiago, LOM.

MARTNER GARCIA, Gonzalo. 1988. *El gobierno del Presidente Salvador Allende 1970-1973 : una evaluación*, Santiago, ediciones LAR.

MELLAFE, Rolando et al. 1992. *Historia de la Universidad de Chile*, Santiago, editorial Universitaria.

MONCKEBERG, Maria Olivia. 2001. *El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno*, Santiago, Ediciones B.

PEÑA, Cristóbal. 2006. *Los fusileros : crónica secreta de una guerrilla en Chile*, Santiago, editorial Debate.

PHILIPPI IZQUIERDO, Julio. 1934. *Partidos políticos y corporativismo*, Santiago, W.Gnadt.

QUIROGA, Patricio (Compilador). 1988. *Salvador Allende Gossens. Obras escogidas 1933-1948*. Vol. 1. Santiago, Ediciones LAR.

RIOSECO, Marcelo (dir.). 2002. *160 años haciendo historia : Universidad de Chile : 1842-2002*, Santiago, editorial Universitaria.

SALAZAR, Gabriel, PINTO, Julio. 1999. *Historia contemporánea de Chile I : Estado, legitimidad, ciudadanía*, Santiago, LOM.

SALAZAR, Gabriel, PINTO, Julio. 1999. *Historia Contemporánea de Chile II : Actores, identidad y movimiento*, Santiago, LOM.

SARGET, Marie-Nöelle. 1996. *Histoire du Chili : De la conquête à nos jours*, Paris, L'Harmattan.

SCHKOLNIK, Mariana, TEITELBON, Berta. 1988. *Pobreza y desempleo en poblaciones : la otra cara des modelo neoliberal*, Santiago, ICECOOP.

TIRONI BARRIOS, Eugenio.1990. *Autoritarismo, modernización y marginalidad : el caso de Chili 1973-1989*, Santiago, Sur.

VARAS, Augusto, AGÜERO, Felipe, BUSTAMANTE, Fernando. 1980. *Chile. Democracia. Fuerzas Armadas*, Santiago, FLACSO.

VALENZUELA, Arturo. 1989. *El quiebre de la democracia en Chile*, Santiago, Flacso.

VERDUGO, Mario, GARCIA, Ana. 1996. *Manual de derecho político : las fuerzas políticas y los regímenes políticos*, Santiago, editorial Jurídica de Chile.

WEINSTEIN, José. 1989. *Los jóvenes pobladores en las protestas nacionales (1989-1984) : una visión sociopolítica*, Santiago, CIDE.

Articles et chapitres d'ouvrages

AVETIKIAN, Tamara (éd.). 1986. "Seminario Acuerdo Nacional y Transición a la democracia", 26 y 27 de noviembre de 1985, *Estudios Públicos*, 21 : 1-93.

DOBRY, Michel. 2000. « Les voies incertaines de la trasitologie : choix stratégiques, séquences historiques et processus de path dependence », *Revue française de science politique*, 50 (4-5) : 185-614.

ESPINOZA, Vicente. 1998. « Historia social de la acción colectiva urbana : los pobladores de Santiago, 1957-1987 », *EURE*, 24 (72) :71-84.

GARRETON, Manuel Antonio. 1991. "La redemocratización en Chile : Transición, inauguración y evolución", *Estudios Públicos* , 42 : 101-133.

GODOY, Oscar. 1999. "La transición chilena a la democracia : pactada", *Estudios Públicos,* 74 : 79-106.

GONZALEZ, Miguel. 1988. « Cinco proyectos para gobernar a Chile », *Estudios Públicos*, 32 : 354-387.

HIPSHER, Patricia. 1984. « Democratic transitions and social movement outcomes : The Chilean Shantytown Dwellers Movement in comparative perspective », *in* Giugni, Marco, McAdam, Doug, Tilly, Charles, *From contention to democracy*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

HUNEEUS, Carlos. 1984. « Los partidos políticos y la transición a la democracia en Chile hoy », Ensayos, *Estudios Públicos*, 15 : 57-88.

IBAÑEZ SANTA MARÍA, Adolfo. 1983. "Los ingenieros, el Estado y la política en Chile : del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento, 1927-1939", *Historia*, 18 : 45-102.

JOIGNANT, Alfredo. 1989. "La production d'un candidat : notes sur la campagne interne au Parti démocrate-chrétien chilien pour l'investiture de l'élection présidentielle de décembre 1989", *Revue française de science politique*, 40 (3) : 366-381.

JOIGNANT, Alfredo. 2005. « La politique des « transitologues » : luttes politiques, enjeux théoriques et disputes intellectuelles au cours de la transition chilienne à la démocratie », *Politique et Sociétés*, 24 (2-3) : 33-60.

LINZ, Juan. 1986. "Del autoritarismo a la democracia", *Estudios Públicos*, 23 : 5-58.

MENDEZ, Roberto *et al*. 1989. « ¿Porqué ganó el no? », Mesa redonda, *Estudios Públicos*, 33 : 83-134.

VALDIVIA ORTIZ, Verónica. 2001. "Estatismo y neoliberalismo : un contrapunto militar. Chile 1973-1979, *Historia*, 34 : 167-226.

FRANCE

Ouvrages

ANSART, Pierre. 1974. *Les idéologies politiques*, Paris, PUF.

BETHOUART, Bruno. 1999. *Des syndicalistes chrétiens en politique (1944-1962) : De la libération à la Ve République*, Paris, Presses Universitaires Septentrion.

CHARZAT, Michel, CHEVENEMENT, Jean Pierre, TOUTAIN, Ghislaine. 1975. *Le CERES un combat pour le socialisme*, France, Calmann-Levy.

Club Jean Moulin. 1961. *L'État et le citoyen*, Paris, éditions du Seuil.

COMPAGNON, Olivier. 2003. *Jacques Maritain et L'Amérique du Sud : le modèle malgré lui*, Villeneuve d'Ascq, Presses du Septentrion.

CROZIER, Michel. 2002. *Ma belle époque, Mémoires*, Paris, Fayard.

DEFFERRE, Gaston. 1965. *Un nouvel Horizon*, Paris, Gallimard.

DELORS, Jacques. 2004. *Mémoires*, Paris, Plon.

DENORD, François. 2007. *Le néo-libéralisme version française : Histoire d'une idéologie politique, Paris*, Demopolis.

GERSTLÉ, Jacques. 1979. *Le langage des socialistes*, France, Stanké.

HAMON, Hervé, ROTMAN, Patrick. 1982. *La deuxième gauche*, Paris, éditions Ramsay.

HAMON, Hervé, ROTMAN, Patrick. 1982. *La deuxième gauche : histoire intellectuelle et politique de la CFDT*, Paris, éditions Ramsay.

KERGOAT, Jacques. 1997. *Histoire du Parti Socialiste*, Paris, éditions La Découverte.

LEBRET, Louis-Joseph. 1957. *La France en Transition : étapes d'une recherche*, Collection de sociologie religieuse, Paris, Les éditions ouvrières Economie et Humanisme.

MARITAIN, Jacques. 1945. *Principes d'une politique humaniste*, Paris, Paul Hartmann Editeur.

MAUROY, Pierre. 1985. *À Gauche*, Paris, Albin Michel.

MAUROY, Pierre. 2003. *Mémoires : « vous mettrez du bleu au ciel »*, Paris, Plon.

MENDÈS FRANCE, Pierre. 1962. *La République moderne : propositions*, Paris, Gallimard.

MOTCHANE, Didier, CHEVÈNEMENT, Jean-Pierre. 1973. *Clefs pour le socialisme*, Paris, Seghers.

PAXTON, Robert O.1997. *La France de Vichy, 1940-1944*, Paris, éditions du Seuil.

PELLETIER, Denis. 1996. *Économie et humanisme : de l'utopie communautaire au combat pour le tiers monde, 1941-1966*, Paris, Cerf.

POPEREN, Jean. 1975. *L'unité de la gauche : 1965-1973*, Paris, Fayard.

PSU. 1972. *Manifeste du Parti Socialiste Unifié : contrôler aujourd'hui pour décider demain*, Paris, tema-éditions.

ROCARD, Michel, *Commission économique du PSU. 1974. Propositions pour sortir de la crise : énergie, plan, budget, fiscalité, téléphone*, Paris, Cerf.

ROCARD, Michel. 1986. *À l'épreuve des faits : Textes politiques 1979-1985*, Paris, éditions du Seuil.

ROUCARTE, Yves. 1983. *Le Parti socialiste*, Paris, Bruno Huisman.

SAWICKI, Frédéric. 1997. *Les réseaux du parti socialiste : Sociologie d'un milieu partisan*, France, Belin.

Articles et chapitres d'ouvrages

ASTIER, Isabelle, LAE, Jean-François. 1991. « La notion de communauté dans les enquêtes sociales sur l'habitat en France. Le groupe d'Économie et Humanisme, 1940-1955 », *Genèses*, 5 : 81-106.

CAYROL, Roland. 1975. « L'univers politique des militants socialistes : une enquête sur les orientations, courants et tendances du Parti socialiste », *Revue française de science politique*, 25 (1) : 23-52.

INSTITUTIONS POLITIQUES, ACTEURS[806]

Sources primaires

CHILI

INE. 1973. *Compendio Estadístico*.

GAZMURI, Cristián. 2001. "Notas sobre las élites chilenas, 1930-1999", documento de trabajo, n°3, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile.

MUSSO, Fernando. 2000. *Manual de Gestión Directiva*, Escuela de Gobierno, Gestión Pública y Ciencia Política.

ABALOS K, José Antonio. 1987. « Las instituciones de apoyo en Chile : una síntesis », taller de cooperación al desarrollo, n°1, Santiago, Chile.

Sources secondaires

Ouvrages généraux

BEZÈS, Philippe. 1994. *L'action publique volontariste : analyse d'une politique de délocalisation*, Paris, L'Harmattan.

BOLTANSKI, Luc. 1982. *Les cadres : la formation d'un groupe social*. Paris, Les éditions de minuit.

BOURDIEU, Pierre, PASSERON, Jean-Claude. 1970. *La reproduction. Eléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris, Les éditions de minuit.

BOURDIEU, Pierre. 1979. *La distinction : critique sociale du jugement*, Paris, Les éditions de minuit.

BOURDIEU, Pierre. 1989. *La noblesse d'État : Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Les éditions de minuit.

CORTES TERZI, Antonio. 2000. *El circuito extrainstitucional del poder*, Santiago, ediciones ChileAmérica-CESOC.

CROZIER, Michel. 1963. *Le phénomène bureaucratique*, Paris, éditions du Seuil.

DOBRY, Michel. 1992. *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques.

DOUGLAS, Mary. 1999. *Comment pensent les institutions*, Paris, éditions La Découverte, M.A.U.S.S.

DREYFUS, Françoise. 2004. *L'administration dans les processus de transition démocratique*, Paris, Publications de la Sorbonne

[806] Catégorie créée par nous.

EDELMAN, Murray. 1991. *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, éditions du Seuil.

ELSTER, Jon. 1990. *Psychologie politique (Veyne, Zinoviev, Tocqueville)*, Paris, Les éditions de minuit.

LAGROYE, Jacques, FRANCOIS, Bastien, SAWICKI, Frédéric. 2002. *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences po, Dalloz.

LAZEGA. Emmanuel. 2001. *The collegial phenomenon : the social mechanisms of cooperation among peers in a corporate law partnership*, Oxford, Oxford University Press.

LE PAPE, Marc, SIMEANT, Johanna, VIDAL, Claudine. 2006. *Crises extrêmes : face aux massacres, aux guerres civiles et aux génocides*, Paris, éditions La Découverte

LEFRANC, Sandrine, (dir.). 2006. *Après le conflit, la réconciliation ?* Paris, Michel Houdiard Editeur.

MARCH, James G., OLSEN, Johan P. 1989. *Rediscovering Institutions*, New York, Free Press.

NAY, Olivier, SMITH, Andy. 2002. *Le gouvernement du compromis : Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica.

PETERS, Guy. 1999. *Institutional theory in political science : The « new institutionalism »*, London, New York, Continuum.

PIERSON, Paul. 2004. *Politics in time : History, institutions and social analysis*, Princeton and Oxford, Princeton University Press.

POWELL, Walter W., DIMAGGIO, Paul J.1991. *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago, London, The University Chicago Press.

SABATIER, Paul A. 1999. *Theories of the policy process, Theoretical lenses on public policy*, Boulder, Colo, Westview Press.

STREECK, Wolfang, THELEN, Kathleen (ed.). 2005. *Beyond continuity : Institutional Change in Advanced Political Economies*, New York, Oxford University Press.

TREPOS, Jean-Yves. 1996. *La sociologie de l'expertise*, Paris, PUF.

TARROW, Sydney. 1997. *El poder en movimiento : Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza editorial.

Articles généraux et chapitres d'ouvrages

BES, Marie Pierre, GROSSETTI, Michel. 2001. « Encastrements et découplages dans les relations science industrie », *Revue française de sociologie*, 42 (2) : 327-355.

BOURDIEU, Pierre. 1980. « Le capital social : notes provisoires ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, 31 : 2-3.

BOURDIEU, Pierre. 1993. « À propos de la famille comme catégorie réalisée », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 100 : 32-36.

BURRIS, Val, « Elite Policy-Planning networks in the United States », *in* Moore, Gwen, Whitt, Allen, *Research in politics and society*. Vol. 4, the political consequences of social networks, 1992 : 111-134.

DESAGE, Fabien, SIBILLE, Bastien. 2010. « L'emprise de l'institué : force et aléas du régime de « consensus » à la communauté urbaine de Lille », *in* LAGROYE, Jacques, OFFERLE, Michel, *Sociologie des institutions*, Belin.

DIDIER, Emmanuel *et al*. 2009. "La solidité des institutions. Les stratégies de « victimisation » de l'INSEE (1996-2006) », *Genèses*, 74 : 128-144.

GIUGNI, Marco.2002. « Ancien et nouvel institutionnalisme dans l'étude de la politique contestataire », *Politique et Sociétés*, 21 (3) : 69-90.

HALL, Peter, TAYLOR, Rosemary C.R. 1996. "Political science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, 44 (5) : 936-957.

LAGROYE, Jacques. 2002. « L'institution en pratiques » in débat : A propos de Pierre Bourdieu, *Swiss Political Science Review*, 8 (3-4) : 101-128.

LAZEGA, Emmanuel. 1992. « Analyse de réseaux d'une organisation collégiale : les avocats d'affaires », *Revue française de sociologie*, XXXIII (4) : 559-589.

MARCH, James G., OLSEN, Johan P. 1984. "The New Institutionalism : Organizational factors in political life", *American Political Science Review*, 78 : 734-749.

MAYNTZ, Renate, SHARPF, Fritz. 2001. « L'institutionnalisme centré sur les acteurs », *Politix*, 14 (55) : 95-123.

NEGRIER, Emmanuel. 1995. « Intégration européenne et échanges politiques territorialisés », *Pôle Sud*, 3 (1) : 38-54.

NIZARD, Lucien. 1973. « Administration et société : planification et régulations bureaucratiques ». *Revue française de science politique*, 23 (2) : 199-229.

ROBERT, Cécile. 2007. «Les transformations managériales des activités politiques», *Politix*, 79 : 7-23.

SEGESTRIN, Denis. 1980. 'Les communautés pertinentes de l'action collective : canevas pour l'étude des fondements sociaux des conflits du travail en France', *Revue française de sociologie*, XXI (1) : 171-203.

SMITH, Andy. 1999. " Institutions et intégration européenne : une méthode de recherche pour un objet problématisé ", *in* Cahiers du CURAPP, *La méthode en actes*, PUF, p. 229-252.

STONE, Alec. 1992. « Le 'néo-institutionnalisme'. Défis conceptuels et méthodologiques », *Politix*, 5(20) : 156-168.

CHILI

Ouvrages

ARANCIBIA CLAVEL, Patricia, BALART PAEZ, Francisco. *Conversando con el General Julio Cannessa Robert*. 2006. Santiago, editorial Biblioteca Americana.

ARANCIBIA CLAVEL, Patricia. 2005. *Conversando con Roberto Kelly*. Santiago, editorial Biblioteca Americana.

FUENTES, Claudio. 2006. *La transición de los militares : Relaciones civiles-militares en Chile 1990-2006*, Santiago, LOM.

GARCES, Mario. 2002. *Tomando su sitio : el movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970*, Santiago, LOM.

JOCELYN HOLT. 1999. *El peso de la noche : nuestra frágil fortaleza histórica*, Santiago, Planeta

MONTERO CASASSUS, Cecilia. 1997. *Les nouveaux entrepreneurs : le cas du Chili*. Paris, L'Harmattan.

SANFUENTES, Mario. 1966. *La CEPAL y su influencia en el desarrollo económico de Latinoamérica*, Santiago, editoria Universitaria.

VALDIVIA, Verónica y al. 2006. *Su revolución contra nuestra revolución : izquierdas y derechas en el Chile de Pinochet (1973-1981)*, Santiago, LOM.

VALDIVIA, Verónica y al. 2008. *Su revolución contra nuestra revolución : la pugna marxista-gremialista en los ochenta*, Vol. II, Santiago, LOM.

Articles et chapitres d'ouvrages

GUTIERREZ RUIZ, Carolina. 2009. « El rol de la relaciones interpersonales en el proceso de elaboración y puesta en marcha de la política de descentralización en Chile », *REDES*, 16 (10) : 250-268.

FRANCE

Ouvrages

DULONG, Delphine. 1997. *Moderniser la politique : aux origines de la Ve République*, Paris, Montréal, L'Harmattan.

GAÏTI, Brigitte. 1998. *De Gaulle : prophète de la Ve République (1946-1962)*, Paris, Presses de Sciences Po.

GALVEZ, Jean-Yves. 2006. *Chrétiens penseurs du social : l'après guerre (1945-1967)*, Paris, Cerf.

GALVEZ, Jean-Yves. 2002. *Chrétiens penseurs du social : Maritain, Mounier, Fessard, Teilhard de Chardin, de Lubac. 1920-1940*, Paris, Cerf.

GEORGI, Frank. 1995. *L'invention de la CFDT 1957-1970 : syndicalisme, catholicisme et politique dans la France de l'expansion*, Paris, les éditions de l'Atelier.

GREMION, Pierre. 1976. *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, éditions du Seuil.

GROUX, Guy, MOURIAUX, René. 1989. *La CFDT*, Paris, Economica.

HOFFMAN, Stanley, ROSS, George (dirs.).1988. *L'expérience Mitterrand. Continuité et changement dans la France contemporaine*, Paris, PUF.

HOUEE, Paul. 1997. *Louis Joseph Lebret : un éveilleur d'humanité*, Paris, les éditions de l'atelier.

ISRAEL, Liora. 2005. *Robes Noires, années sombres : Avocats et magistrats en résistance pendant la Seconde Guerre mondiale*, Paris, Fayard.

ULLMO, Yves. 1974. *La Planification en France*, Paris, Dalloz, Fondation Nationale de Sciences Politiques.

ADMINISTRATION PUBLIQUE

Politiques publiques, sociologie de l'État[807]

Sources primaires

PAVEZ, Thais Regina, DE TOLEDO, Démetrio G.C., GONÇALVEZ, Ranata. 2009. Redes sociais, mobilização e segurança pública : Evolucãa da rede de atores da asurança pública no processo preparatorio da 1a Conferência Nacional de Segurança Pública, Ministério da Justiça.

Sources secondaires

Ouvrages généraux

BADIE, Bertrand, BIRNBAUM, Pierre. 1982. *Sociologie d'État*, Paris, Grasset.

[807] Catégorie créée par nous.

BOUSSAGUET, LAURIE, JACQUOT, Sophie, RAVINET, Pauline (dirs). 2006. *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, presses de Sciences Po.

CARDOSO, Henrique, FALLETO, Enzo. 1971. *Dependencia y desarrollo en América Latina : Ensayo de interpretación sociológica*, México, Siglo XXI editores.

CHEVALLIER, Jacques. 2003. *L'État post moderne*, Paris, LGDJ.

DUBOIS, Vincent. 1999. *La politique culturelle : genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin.

DUBOIS, Vincent, DULONG, Delphine (dirs). 1999. *La question technocratique : de l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg.

FAURE, Alain, POLLET, Gilles, WARIN, Philippe. 1995. *La construction du sens dans les politiques publiques : Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan.

GOIRAND, Camille, 2001. *La politique des favelas,* Paris, Karthala.

GRAWITZ, Madeleine, LECA, Jean (dirs.). 1985. *L'Action Politique*. Vol. 3 du *Traité de science politique* (4 Vols. 1984-1985), Paris, PUF.

GRAWITZ, Madeleine, LECA, Jean (dirs.). 1985. *Les politiques publiques*, Vol. 4 du *Traité de science politique* (4 Vols. 1984-1985), Paris, PUF.

GEDDÈS, Barbara. 1994. *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Berkeley and Los Angeles, California, California University Press.

HALL, Peter. 1993a. *El gobierno de la economía : implicaciones políticas de la intervención estatal en la economía en Gran Bretaña y en Francia*, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, España.

KINGDON, John W. 1995. *Agendas, alternatives and public policies*, New York, Longman.

LAGROYE, Jacques (dir.). 2003. *La politisation*, Paris, Belin.

LASCOUMES, Pierre, LE GALÈS, Patrick (dirs.). 2004. *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

LE GALÈS, Patrick, THATCHER Mark. 1995. *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan.

MASSARDIER, Gilles. 2003. *Politiques et action publiques*, Paris, éditions Dalloz.

REICH, Robert B. (ed.). 1990. *The power of publics ideas*, London, Cambridge, Harvard University Press.

SULEIMAN, Ezra. 2005. *Le démantèlement de l'État démocratique*. Paris, éditions du Seuil.

Articles généraux et chapitres d'ouvrages

ALAM, Thomas. 2010. « Les mises en forme savante d'un mythe d'action publique : la sécurité sanitaire », *Genèses*, 78 : 48-66.

BEZÈS, Philippe. 2007. « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du *New Public Management* ». *Critique internationale*, 35 : 9-29.

BOURDIEU, Pierre. 1994. « Esprits d'Etat. Genèse et structure du champ bureaucratique », dans *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, éditions du Senil, p. 99-133.

HALL, Peter 1993b. « Policy paradigms, social learning, and the state : the case of economic policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 25 (3) : 275-296.

HASSENTEUFEL, Patrick, SMITH, Andy. 2002. « Essoufflement ou deuxième souffle ? L'analyse des politiques publiques ''à la française'' », *Revue française de science politique*, 52 (1) : 53-73.

HOOD, Christopher. 1995. « Contemporary public management : A new global paradigm? », *Public Policy and Administration*, 10 (2) : 104-117.

JOBARD, Fabien, FILLIEULE, Olivier. 1999. « Action publique sous dépendance. Conditions et effets du changement de paradigme dans la lutte contre la délinquance associée à la drogue en Europe », *Revue française de science politique*, 49 (6) : 803-834.

LASCOUMES, Pierre : 1996. « Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », *in* CURAPP, *La gouvernabilité,* p. 325-338.

PALIER, Bruno, BONOLI, Giuliano. 1999. « Phénomènes de path dependence et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, 49 (3) : 399-420.

SABATIER, Paul A., SCHLAGER, Edella. 2000. « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, 50(2) : 209-234.

SIBILLE, Bastien. 2007. « Instruments épistémiques gouvernementaux et changements de paradigmes politiques », Communication présentée au 2e Congrès International des Associations francophones de Science Politique, atelier n°15 : « Les approches cognitives en science politique », 25-26 mai 2007, Québec, Canada.

SIMOULIN, Vincent. 2000. « Émission, médiation, réception…Les opérations constitutives d'une réforme par imprégnation », *Revue française de science politique*, 50 (2) : 333-350.

SKOCPOL, Theda. 1993. « Formation de l'État et politiques sociales aux États-Unis », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 96-97 : 21-37.

CHILI

Ouvrages

AHUMADA, Jorge. 2000. *En vez de la miseria*, Santiago, editorial Los Andes.

FRANCE

Ouvrages

BEZÈS, Philippe. 2009. *Réinventer l'État : Réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF.

GAUDIN, Jean-Pierre. 1999. *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po.

JOBERT, Bruno et al. 1994. *Le tournant néolibéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan.

JOBERT, Bruno, MULLER, Pierre.1987. *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.

MASSARDIER, Gilles. 1996. *Expertise et aménagement du territoire : l'État savant*, Paris, L'Harmattan.

RELATIONS INTERNATIONALES, TRANSFERTS[808] *ET CIRCULATIONS*[809]

Sources primaires

[808] *Ibid*.
[809] *Ibid*.

CHILI

ODEPLAN. 1967. « Informe del Gobierno de Chile. Las quintas reuniones anuales del CIES », Santiago de Chile.

TOMIC, Radomiro. *El triunfo de la Democracia Cristiana en Francia y en Italia*. Discurso pronunciado por le Honorable Diputado senor Radomiro Tomic, en la sesion 8ª ordinaria, alebrada el miércoles 15 de junio de 1946.

FRANCE

HOUOT, Jean. 1968. *Rapport de mission*, 17 avril 1968.

Sources secondaires

Ouvrages généraux

BADIE, Bertrand. 1992. *L'État importé : l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard.

BADIE, Bertrand. 2008. *Le diplomate et l'intrus : l'entrée des sociétés dans l'arène internationale*. Paris, Fayard.

BOURDIEU, Pierre, BOLTANSKI, Luc. 2008. *La production de l'idéologie dominante*, Paris, éditions Raisons d'agir.

COLONOMOS, Ariel (dir.). 1995. *Sociologie des réseaux transnationaux : communautés, entreprises et individus : lien social et système international*, Paris, l'Harmattan.

DEZALAY, Yves, GARTH, Bryant G. 2002. *La mondialisation des guerres de palais : la restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique latine, entre notables du droit et « Chicago boys »*, Paris, éditions du Seuil.

GIRARD, Michel (dir.). 1994. *Les individus dans la politique internationale*, Paris, Economica.

GUILHOT, Nicolas. 2004. *Financier, Philanthropes. Vocations éthiques et réproduction de capital à Wall Street depuis 1970*, Paris, éditions Raisons d'Agir.

HAYEK, Friedrich. 1983. *L'ordre politique d'un peuple libre*. Vol. 3 de *Droit, législation et liberté*, Paris, PUF.

KISSINGER, Henry. 1979. *Mis memorias*, Vol. I. Buenos Aires, editorial Atlántida

MENY, Yves (dir.). 1993. *Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan.

MILL, Stuart. 1990. *De la liberté*, Paris, Gallimard.

ROSENAU, James N. 1990. *Turbulence in world politics : a theory of change and continuity*. Princeton, Princeton University Press.

WAGNER, Anne-Catherine. 1998. *Les nouvelles élites de la mondialisation : une immigration dorée en France*, Paris, PUF.

WAGNER, Anne-Catherine. 2007. *Les classes sociales dans la mondialisation*, Paris, éditions La Découverte.

Articles généraux et chapitres d'ouvrages

BERTRAMS, Kenneth. 2008. « Une inspiration tout en contrastes. Le New Deal et l'ancrage transnational des experts du planning, 1933-1943 », *Genèses*, 2 (71) : 64-81.

BOURDIEU, Pierre. 2002. « Les conditions sociales de la circulation internationale des idées », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 145 : 3-8.

DELPEUCH, Thierry. 2009. « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfert studies », *Critique internationale*, 2 (43) : 153-165.

DENORD, François. 2002. « Le prophète, le pèlerin et le missionnaire : la circulation internationale du néo-libéralisme et ses acteurs », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 145 : 9-20.

DEZALAY, Yves, RASK MADSEN, Mikael. 2009. « Espaces de pouvoir nationaux, espaces de pouvoir transnationaux », *in* COHEN, Antonin, LACROIX Bernard, RIUTORt, Philippe (dirs.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, éditions La Découverte, p. 681-693.

DEZALAY, Yves. 2004. « Les courtiers de l'international. Héritiers cosmopolites, mercenaires de l'impérialisme et missionnaires de l'universel », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 151-152 : 5-35.

DOLOWITZ, David P., MARSH, David. 2000. « Learning from abroad : the role of policy transfer in contemporary policy-making », *Gouvernance : an international journal of policy and administration*, 13 (1) : 5-24.

HALL, Stuart. 1994. « Codage/décodage », *Réseaux*, 12 (68) : 27-39.

ISRAEL, Liora. 2001. « Usages militants du droit dans l'arène judiciaire : la cause *Lawyering* », *Droit et Société*, 49 : 793-824.

SAURUGGER, Sabine, SUREL, Yves. 2006. « L'européanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de Politique comparée*, 13 (2) : 179-211.

SAURUGGER, Sabine. 2002. « Analyser les modes de représentation des intérêts dans l'Union européenne : construction d'une problématique, *Questions de recherche*, n°6.

STONE, Diane. 2000. « Learning lessons, policy transfer and the International Diffusion of Policy Ideas », Centre for the Study of Globalization and Regionalisation, 9th February.

TOUZARD, Hubert. 2006. « Consultation, concertation, négociation : une courte note théorique », Forum, *Concertation, négociations, questions de vocabulaire*, 1 (5) : 67-74.

TREBOUS, Madeleine. 1964. « Coopération et développement », *Revue Tiers Monde*, 5 (20) : 915-920.

CHILI

Ouvrages

DE CEA, Maite, DIAZ, Paola, KERNEUR, Géraldine (éds.), *Chile : ¿de país modelo a país modelado ? Una mirada sobre la política, lo social y la economía*, Santiago, LOM.

ILPES-CEPAL. 1973. *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*, Santiago.

FRANCE

Articles et chapitres d'ouvrages

CHARLE, Christophe, « Ambassadeurs ou chercheurs ? les relations internationales des professeurs de la Sorbonne sous la IIIe République », *Genèses*, 14 (1), 1994 : 42-62.

HAUCHECORNE, Mathieu. 2009. « Le 'professeur Rawls' et le « Nobel des pauvres'. La politisation différenciée des theories de la justice de John Rawls et d'Amartya Sen", *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1-2 (176-177) : 94-113.

SOCIOLOGIE DES SCIENCES[810] *ET SCIENCES DE GOUVERNEMENT*[811]

[810] Catégorie créée par nous.
[811] *Ibid*.

Sources primaires

PAVEZ, Thais. 2006. *Políticas Públicas e Ampliação do Capital Social em Comunidades Segregadas : o Programa Santo André Mais Igual*. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de Ciência Política da Universidade de São Paulo.

CHILI

ILPES. 1987. *Discusiones sobre planificación*, Santiago, Siglo veintiuno editores.

Direccion de Estadisticas y Censos. *Guia de publicaciones estdísticas*. 1966

INE, 1970, "IV Censo nacional de Manufacturas. Establecimiento de 5 y más personas ocupadas clasificadas según la rama de actividad".

INE, 1973. *Muestra de hogares regionalizada : Metodología*.

Instituto Geográfico Militar, *Cartographies*.

MADINIER, Philippe. 1967. *Evolución del Gran Santiago hasta 1990*, juillet, ODEPLAN, Division de Ressources Humaines.

ODEPLAN. 1968. "Plan de desarrollo agropecuario : 1965-1980. Resumen", Santiago.

ODEPLAN. 1969. "Un banco de datos para la planificación regional", Santiago.

Sources secondaires

Ouvrages généraux

BLOOR, David. 1983. *Sociologie de la logique : les limites de l'épistémologie*, Paris, Pandore.

CALLON, Michel (dir.). 1989. *La science et ses réseaux : genèse et circulation des faits scientifiques*. Paris, Strasbourg, éditions La Découverte/Conseil de l'Europe/Unesco.

CALLON, Michel, LATOUR, Bruno (dirs.). 1991. *La science telle qu'elle se fait*, Paris, éditions La Découverte.

CONEIN, Bernard, THEVENOT, Laurent. 1997. *Cognition et information en société*, Paris, éditions de l'EHESS, « Raisons Pratiques » n° 8.

DELMAS, Corinne. 2006. *Instituer des savoirs d'État : L'académie des sciences morales et politiques au XIXe siècle*, Paris, L'Harmattan.

DESROSIERES, Alain. 1993. *La politique des grands nombres : histoire de la raison statistique*, Paris, éditions La Découverte.

DIDIER, Emmanuel. 2009. *En quoi consiste l'Amérique ? Les statistiques, le new deal et la démocratie*, Paris, éditions La Découverte.

FOUCAULT, Michel. 2005. *L'archéologie du savoir*, Paris, Gallimard.

FOUCAULT, Michel. 1963. *Le savant et le politique*, Paris, Plon.

FOUCAULT, Michel. 2005. *Naissance de la clinique*, Paris, PUF.

FREIRE, Paulo, 1973. *L'éducation, pratique de la liberté*, Paris, Cerf.

IL, Olivier (dir.). 2006. *Les « sciences » de l'action publique*, Grenoble, PUG.

IHL, Olivier, KALUSZYNSKI, Martine, POLLET, Gilles (dirs.). 2003. *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica.

KNORR CETINA, Karin. 1999. *Epistemic cultures : How the sciences make knowledge*, Cambridge, London, Harvard University Press.

KUHN, Thomas. 1982. *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion.

LAKATOS, Imre. 1994. *Histoire et méthodologie des sciences*, Paris, PUF.

LATOUR, Bruno, WOOLGAR, Steve. 1993. *La vie de laboratoire : la production des faits scientifiques*, Paris, éditions La Découverte.

LATOUR, Bruno. 1989. *La science en action*, Paris, éditions La Découverte.

LINDBLOM, Charles E., COHEN, David K. 1979. *Usable Knowledge : social science and social problem solving*, New Haven and London, Yale University Press.

MARIÉ, Michel. 1989. *Les terres et les mots : une traversée des sciences sociales*, Paris, Méridiens Klincksieck.

MATURANA, Humberto, VARELA, Francisco.1994. *El árbol del conocimiento*, Santiago, editorial Universitaria.

MIOCHE, Philippe. 1987. *Le Plan Monnet : Genèse et élaboration 1941-1947*, Paris, Publications de la Sorbonne.

PAUGAM, Serge (dir.). 1996. *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, éditions La Découverte.

PAYRE, Renaud. 2002. *À la recherche de la « science communale ». Les « mondes » de la réforme municipale dans la France de la première moitié du vingtième siècle*. Thèse de doctorat en Science Politique, Université Grenoble 3.

TOPALOV, Christian (dir.). 1999. *Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Editions de l'EHESS.

VALLADARES, Licia. 2006. *La Favela d'un siècle à l'autre : mythe d'origine, discours scientifiques et représentations virtuelles*, Paris, éditions de la Maison des sciences de l'homme.

VINCK, Dominique. *Sociologie des sciences*. Paris : Armand Collin, 1995.

WEBER, Max. 1995. *Économie et Société*, Vol 1, Paris, Pocket, 2 Vols.

Articles généreaux et chapitres d'ouvrages

HAAS, Peter. 2001. "Policy Knowledge : Epistemic Communities", in N. J. Smelser and P. B. Baltesm (eds.), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Amsterdam, Elsevier.

BOURDIEU, Pierre, CHRISTIN, Olivier, WILL, Pierre-Etienne. 2000. « Sur la science de l'État », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 133 : 3-11.

CALLON, Michel. 1986. « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'année sociologique*, 36 : 169-208.

GUTIERREZ RUIZ, Carolina, SIBILLE, Bastien. 2008. « Gouvernance et réseaux épistémiques : l'exemple de la politique de décentralisation au Chili », *Gouvernance*, 5 (1) : 47-59.

HAAS, Peter M. 1992. "Introduction : epistemic communities and international policy coordination", *International Organisation*, 46 (1) : 1-30

KOTT, Sandrine. 2008. « Une communauté épistémique du social ? Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans entre-deux- guerres », *Genèses*, 2(71) : 26-46.

PAYRE, Renaud, VANNEUVILLE, Rachel. 2003. « Les habits savants du politique. Des mises en forme savante du politique à la formation de sciences du gouvernement », *Revue française de science politique*, 53 (2) :195-200.

SPENLEHAUER, Vincent. 1999. « Intelligence gouvernementale et sciences sociales »", *Politix*, 12 (48) : 95-128.

TOPALOV, Christian. 2008. « Sociologie d'un étiquetage scientifique : *urban sociology* (Chicago, 1925) », *L'année sociologique*, 58 (1) : 203-234.

DÉLÉGATIONS DES POUVOIRS

Sources Primaires

CHILI

AHUMADA, Jaime. Gobierno regional y administración municipal en la descentralización de Chile. ILPES, CEPAL, ms. 93-8-1065. Santiago.

ALLENDE GOSSENS, Salvador.1947. "Las provincias enjuician el porvenir de Chile : reforma constitucional : descentralización administrativa, regiones geográficas-económicas, autonomía de los servicios públicos, poder comunal", Proyecto de reforma del capitulo IX de la Constitución política, sobre régimen administrativo interior y del articulo 87, Santiago, Tall. Grafs. La Nación.

Archives Bibliothèque du CIDU, Campus Lo Contador (1965-1990).

Archives Bibliothèque de l'ILPES-CEPAL (1962-2000).

BALBONTIN, Ignacio. 1990. Regionalización y descentralización en democracia, Documentos de trabajo : Programa de promoción de la democracia, los derechos humanos y la participación, Asociación Chilena de voluntarios, n°3.

BOENINGER, Edgardo. « Reforma y modernizacion del Estado en América latina » in Reforma y modernización del Estado. Santiago : ILPES, 1995 : 162-191.

BOISIER, Sergio. 1990. "Notas sobre regionalización, descentralización y desarrollo regional". Exposición ante la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización de la Honorable Cámara de Diputados de Chile. Manuscrit qui nous a été donné par l'auteur.

BOISIER, Sergio. "Imágenes en el espejo : aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial", s/d, document de travail. Manuscrit qui nous a été donné par l'auteur.

BOISIER, Sergio. 1996. "Modernidad y territorio", Cuadernos del ILPES, 42.

CAVADA, Juan. 1983. *Manual para la emergencia. Documento de apoyo al autodiagnóstico de las cooperativas para su operación*. Confederación general de Cooperativas de Chile-CONFECOOP. Santiago.

CERDA CATALAN, Jorge. 1950. Gobierno y administración interior.

Coloquio Franco-Español. 1985. *Centralismo y descentralización : modelos y procesos históricos en Francia y España*, Madrid : Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración local.

CIDU, Programa 1972-1973.

CONARA. 1974a. « Esquema general desarrollo 2a exposición Commisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) sobre regionalización, gobierno y administración regional de la H. Junta de Gobierno. Documento Reservado.

CONARA. 1974b. "Chile hacia un nuevo destino. Su reforma administrativa integral y el proceso de regionalización". n°2, Santiago.

CONARA. 1981. “La reforma administrativa integral : séptima modernización del Estado de Chile. Realizaciones y proyecciones de la etapa de definición del modelo prospectivo, 11 septembre 1979 – 11 marzo 1981”.

Corporación de desarrollo municipal y regional Andrés Bello. 1990. Poder comunal y regional en una democracia moderna : seminario realizado el 2 y 3 de noviembre de 1989. Cuadernos Universitarios, Serie seminarios, n°1, Santiago de Chile, Universidad Nacional Andrés Bello.

Foro sobre la autogestión de la empresa. 1969. Foro sobre la autogestión de la empresa, Santiago, Instituto de Humanismo Cristiano, Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad Católica de Chile.

FOXLEY, Alejandro (dir.). 1971. *Chile : Búsqueda de un nuevo socialismo*, Santiago, Universidad Católica de Chile, CEPLAN.

FOXLEY, Alejandro. 1971. *Alternativas de descentralización en el proceso de transformación de la economía*, Santiago, Universidad Católica de Chile, CEPLAN.

FRIEDMANN, John and MANN, Lawrence. 1966. “Un programa de ciudades satélites industriales para Chile”, documento preliminar de discusión, *boletín informativo numero especial*, Santiago, Plandes.

FRIEDMANN, John. 1963. *La vocación de la Planificación*. M.I.T.-CIDU.

FRIEDMANN, John. “Urban and regional development in Chile : a case study of innovative planning”, report, 1969.

GALILEA, Sergio. 1975. “Planificación y proyectos : un enfoque metodológico” (versión preliminar), documento de trabajo, n°75, CIDU, PP, DT, enero.

IZQUIERDO ARAYA, Guillermo. 1933. *Las ocho zonas económico-geográficas : un bosquejo de descentralización administrativa*, Santiago, “la gratitud nacional”.

ILPES, ILPES, 1966.

ILPES, ILPES, 1979. Documento preparado para el seminario “Estrategias nacionales de desarrollo regional”. Bogotá17-21 de septiembre de 1979, organizado por el ILPES, el ISS, el IDDIS y UNIANDES.

MARDONES, Rodrigo. 2005. *The politics of decentralization in a centralizad polito : The case of Chile during the Concertation’ Governements*, a dissertation, Department of Politics, New York University.

MICCO GARAY, Sergio. 1992. « Descentralización del ministerio en regiones : rol de las secretarías regionales ministeriales de salud », *Serie documentos de trabajo*, C.P.U., n°27.

NOGUEIRA, Humberto. 1993. « El gobierno regional en Chile y la experiencia comparativa. Cuadernos universitarios », *Serie debates*, n°2, Santiago de Chile, Universidad Nacional Andrés Bello.

ODEPLAN, División de Programación Regional. 1965. “Mapas básicos para la regionalización y descentralización de Chile”, Santiago.

ODEPLAN, División de Programación Regional. 1971. ‘‘La planificación bajo el gobierno popular’’. Serie v, n°1, Santiago.

ODEPLAN, División de Programación Regional. 1972. “Informe Económico Anual de 1971”, Santiago, editorial Universitaria.

ODEPLAN, División de Programación Regional. 1972. *Plan anual 1972 : macro zona norte*, Santiago, junio.

ODEPLAN, División de Programación Regional. 1973. *Estrategia territorial de desarrollo de largo plaz*o, Santiago.

ODEPLAN, División de Programación Regional. 1974. *Informe sobre convenios y comisiones de proyectos y programas regionales vinculados a ODEPLAN*, Santiago, mayo.

ODEPLAN, División de Programación Regional. 1988. *La Regionalización : trascendental obra del gobierno del Presidente Augusto Pinochet*. Santiago.

PALMA, Eduardo. 1991. « Una tradición inconclusa : el presidencialismo con descentralización territorial, el caso de Chile », ILPES, Área de programas y políticas sociales, distribución restringida.

PEREZ DIAZ, Defín. 1919. *De la comuna autónoma*, Concepción, Impr. Chile de Braulio Rojas.

REVEL-MOUROZ, Jean (Coordinateur). 1989. *Pouvoir Local, régionalismes, décentralisation : enjeux territoriaux et territorialité en Amérique latine*, Paris, IHEAL, Collection travaux et mémoires de l'IHEAL, n°47. Série thèse et colloques n°3.

Sociedad y Autogestión. 1979. Santiago, Alfabeta. (2 números).

STOHR, Walter B. 1967. "La definición de regiones en relación con el desarrollo nacional y regional en América Latina", rapport, Santiago, Universidad Católica de Chile.

SUBDERE. 1992. *Manual de gestión municipal*. Serie descentralización. Santiago, Junio.

SUBDERE. 1993. « Descentralización y regionalización : Seminario internacional experiencias de descentralización y de regionalización : los casos de Chile, España, Italia y Suecia ».

VRATUSA, Antón. 1972. *Autogestión*. Santiago, Universidad Católica de Chile, Nueva Universidad.

ZAÑARTU, Mario, GINES, Jesús, GODOY, Hernán, FERNANDEZ, Cristian. 1974. *Participación e integración nacional*, Santiago, editorial del Pacifico.

Sources secondaires

Ouvrages généraux

ADIZES, Ichak. 1977. *Autogestión : la práctica yugoslava, el efecto de la descentralización sobre los sistemas de organización*, México, Fondo de Cultura Económica.

BAGUENARD, Jacques. 2006. *La décentralisation*. Paris, PUF.

BANCAL, Jean. 1970. *Proudhon : pluralisme et autogestion*, Paris, Aubier Montaigne.

BARROT, Odilon. 1869. *De la centralización y sus efectos*, Madrid, Biblioteca Universal Económica.

BARROT, Odilon. 1970. *De la centralisation et ses effets*, Paris, Didier et Cie.

BORJA, Jordi. 1987. *Manual de gestión democrática*, Madrid, Instituto de estudios de administración local.

BOUDEVILLE, Jacques. 1957. « Contribution à l'étude des pôles de croissance brésiliens : une industrie motrice, la sidérurgie de Minas Gerais ». *Cahiers de l'Institut de Science économique appliquée*, n°56.

BOUDEVILLE, Jacques. 1961. *Les espaces économiques*, Paris, PUF.

CHAUVEY, Daniel. 1970. *Autogestion*, Paris, éditions du Seuil.

DE TOCQUEVILLE, Alexis. 1989. *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard.

DE LA BOÉTIE, Étienne *et al*.1976, *Le discours de la servitude volontaire*, Paris, Payot.

DIERERICHS, Olivier, LUBEN, Ivan. 1995. *La Déconcentration*, Paris, PUF.

DOWNEY, A. Ramón. 1973. *Autogestión y desarrollo*, Santiago, del Pacífico.

FRIEDMANN, John and ALONSO, William. 1964. *Regional development and planning : a reader*, Cambridge, Massachusetts, the MIT Press.

FRIEDMANN, John. 1955. *The spatial structure of economic development in the Tennessee Valley : a study in Regional Science*. Chicago, Illinois, 1955.

FRIEDMANN, John. 1960. *Introduçao au planejamento regional* (com referêrencia especial à Regiao Amazônica), Cuadernos de Administraçao Publica, n° 51, Rio de Janeiro, Fundaçao Getulio Vargas.

FRIEDMANN, John. 1965. *Venezuela from doctrine to dialogue*, New Cork, Syracuse University Press.

FRIEDMANN, John. 1966. *Regional development policy : a case study of Venezuela*. Cambridge, Massachusetts and London, the M.I.T. Press.

FRIEDMANN, John. 1973. *Urbanization, Planning and National Development*, Beverly Hills, Sage Publications.

FRIEDMANN, John.1992. *Empowerment : The Politics of Alternative Development*, Blackwell.

FRIEDMANN, John. 2001. *Planificación en el ámbito público : del conocimiento a la acción*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

FRIEDMANN, John, WEAVER, Clyde. 1979. *Territory and function : the evolution of regional planning*, London, E. Arnold.

GREFMEYER, Yves, JOSEPH, Isaac. 2004. *L'École de Chicago : naissance de l'écologie urbaine*, Paris, Aubier;

ISARD, Walter. 1972. *Méthodes d'analyse régionale*. Tome 1 "Équilibre économique" et tome 2 : "Optimisation ». Paris, Dunod.

MONTERO, Alfred, SAMUELS, David (eds.). 2004. *Decentralization and Democracy in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.

PERROUX, François. 1958. *La coexistence pacifique*, tome II, *Pôles de développement ou Nations ? : Les pôles de développement et le commerce Est-Ouest. Les contradictions entre les centres industriels et la politique territoriale*, Paris, PUF.

PERROUX, François. 1960, *Pouvoir et économie généralisée*, Paris, P.U.F.

PERROUX, François. 1965. *Les techniques quantitatives de la Planification*, Paris, P.U.F.

PERROUX, François. 1991. *L'économie du XXe : ouvrages et articles*, Théorie générale : les concepts, V, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.

ORTEGA LOMELIN, Roberto. 1994. *Federalismo y municipio : Una visión de la modernización de México*, México, Fondo de Cultura Económica.

RIKER, William H. 1964. *Federalism : Origin, Operation, Significance*, Boston, MA, Little Brown.

RODRIGUEZ LAZO, Raúl. 1935. Aspectos sobre centralisamo y descentralización en Chile, Santiago de Chile, Pino.

STOHR, Walter B. 1972. El desarrollo regional en América Latina : experiencias y perspectivas. Buenos Aires, Ediciones S.I.A.P.

VELIZ, Claudio. 1984. *La tradición centralista de América Latina*, Barcelona, editorial Ariel.

ZIBLATT, Daniel. 2008. *The formation of Italy and Germany and the puzzle of federalism*, Princeton, New York, Oxford, Princeton University Press.

Articles géréraux et chapitres d'ouvrages

FALLETI, Tulia G. 2005. 'A Sequential Theory of Decentralization : Latin America Cases in Comparative Perspective', *American Political Science Review*, 99 (3), 327-346.

FALLETI, Tulia G. 2007. 'S'emparer du pouvoir ou créer du pouvoir? Les héritages des régimes militaires dans la décentralisation en Argentine et au Brésil', *Critique internationale*, 35 : 101-117.

PERROUX, François. 1955. « Note sur la notion de pôle de croissance », *Économie appliqué*e.

RABKIN, Rhoda. 1996. "Redemocratization, electoral engineering, and party strategies in Chile, 1989-1995", *Comparative Policial Studies*, 29 (3) : 333-356.

RAHAT, Gideon, SZNADJER, Mario. 1998. "Electoral engineering in Chile : The electoral system and limited democracy", *Electoral Studies*, 17 (4) : 429-442.

WEAVER, Clyde. 1981. « Development theory and the regional question : a critique of spatial planning and directors" in Walter B. Stöhr and D.R. Frase Taylor, *Development from above or below? : the dialects of regional planning in developing countries*, Chichester, New York, Wiley.

CHILI

Ouvrages

DE MATTOS, Carlos *et al*. 2006. *Santiago en Eure. Huellas de una metamorfosis metropolitana 1970 / 2000*. Santiago, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, PUC.

HOLLEY OVALLE, Gustavo. 1892. *Descentralización política y administrativa en Chile*, Santiago de Chile, Cervantes.

MIDEPLAN, división de Planificación regional. 2003. *Desarrollo regional : balance de una década de gobiernos regionales*, Santiago de Chile, división de Planificación regional.

RACZYNSKI, Dagmar, SERANO, Claudia. 2001. *Descentralización : nudos críticos*, Santiago, CIEPLAN.

RAPTIS, Michel. 1973. *Quel socialisme au Chili ? Étatisme ou autogestion : dossier de la participation des travailleurs au processus révolutionnaire du pays*, Paris, Anthropos.

RODRIGUEZ MANSILLA, Darío. 1982. *Formación de oligarquías en procesos de autogestión : la experiencia chilena entre 1967 y 1970*, Santiago, Universidad Católica de Chile, Instituto de Sociología.

SALAZAR, Gabriel, BENITEZ, Jorge. 1998. *Autonomía, espacio y gestión*, Santiago, LOM.

VALENZUELA, Arturo. 1977. *Political brokers in Chile : Local governement in a centralized polity*, Duke University Press, Durham, N.C.

Articles et chapitres d'ouvrages

ABALOS, José Antonio, LIRA, Luis.1986. « Desarrollo regional, liberalismo y autoritarismo político : Chile 1973-1984", Pensamiento Iberoamericano, *Revista de Economía Política*, n° 10.

BOISIER, Sergio. 1980. "Polos de crecimiento : ¿Están muertos?", *EURE*, 24 : 37-47.

BOISIER, Sergio. 1989. "DC y descentralización : un compromiso doctrinario histórico", *Política y Espíritu*. Año XLIV, 385 : 16-22

BOISIER, Sergio. 2000. « La vocación regionalista del gobierno militar », *EURE*, 77 : 81-107.

BOISIER, Sergio. 2003. “La doctrina (oculta) de la descentralización chilena”, in *Desarrollo regional : balance de una década de gobiernos regionales*. División de Planificación Regional de MIDEPLAN. Santiago de Chile, MIDEPLAN, División de Planificación Regional.

EATON, Ken. 2004. “Designing subnational institutions. Regional and municipal reforms in postauthoritarian Chile”, *Comparative Political Studies*, 37 (2) : 218-244.

MARDONES, Rodrigo. 2006. « Descentralización y transición en Chile », *Revista de Ciencia Política*, 26 (1) : 3-24.

MARINOVIC, Esteban. 2006. “Modelo de desarrollo y regionalización : interdependencia funcional” *in* José ESCAIDA (compilador), *La nueva región de los Ríos : una mirada desde la Universidad*, Valdivia, ediciones Universidad Austral de Chile.

FRANCE

Ouvrages

ALVERGUE, Christel, MUSSO, Pierre. *Les grands textes de l’aménagement du territoire et de la décentralisation,* Paris : Datar, La Documentation française, 2003.

AUBY, Jean B., AUBY, Jean F. 1990. *Droits des collectivités locales*. Paris : Thémis, PUF.

BOUTIN, Christophe, ROUVILLOIS, Frédéric. (dirs.). 2003. *Décentraliser en France : Idéologies, histoire et perspective*. Colloque du Centre Caen, 28 et 29 novembre 2002. Paris, François-Xavier de Guilbert.

BOUVIER, Camille, LE LIDEC, Patrick. 1997. *La république et ses maires 1907-1997 : 90 ans d’histoire de l’AMF*, Paris, Foucher.

DE LA FOURNIÉRE, Michel, WORMS, Jean Pierre. *Citoyen dans sa commune, Propositions municipales socialistes*. Paris, Flammarion, 1976.

GRAS, Christian, LIVET, George. 1977. *Régions et régionalisme en France du XVIIIe siècle à nos jours*, Paris, PUF.

GREMION, Pierre, WORMS, Jean Pierre. 1968. *Les institutions régionales et la société locale*, Paris, Centre National de la Recherche Scientifique, Faculté de Lettres et des Sciences Humaines de Nanterre.

GUICHARD, Olivier. 1976. *Vivre ensemble, rapport de la commission de développement des responsabilités locales*, Paris, La documentation française.

LACORNE, Denis. 1980. *Les notables rouges : La construction municipale de l’union de la gauche*, Paris, Presse de la fondation nationale des sciences politiques.

LEBRET, Louis - Joseph. 1951. *L’Enquête rurale : l’analyse de la commune et du canton*, II, Paris, PUF.

LEBRET, Louis - Joseph. 1952. *Manuel de l’enquêteur, I*, Paris, PUF.

LEBRET, Louis - Joseph. 1955. *L’Enquête urbaine : L’analyse du quartier et de la ville*, III, PUF.

MENY, Yves. 1974. *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français, 1945-1969*, Paris, Librairie Générale du droit et de la Jurisprudence

MODERNE, Frank. (dir.). 1983. *La nouvelle décentralisation*, Paris, Bibliothèque des collectivités locales, Sirey.

MONTAIN-DOMENACH, Jacqueline. 1997. *Droit des collectivités territoriales*. Grenoble, PUG.

MOULIN, Olivier (dir.). 2002. *Les contrats de plan Etat-Région*, Paris, La Documentation française.

ROUDIN, Jacques. 1985. *Le sacre de notables : La France en décentralisation*, Paris, fayard.

Articles et chapitres d'ouvrages

DURAN, Patrice, THOENING, Jean-Claude. 1996. « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46 (n°4) : 580-623.

HUREUX, Roland. 2003. « Faut-il encore décentraliser ? La décentralisation contre le libéralisme », *Le Débat*, 123, Jan-Fév. 2003 : 112-131.

SOCIOLOGIE PRAGMATIQUE[812] *ET PHILOSOPHIE POLITIQUE*

Ouvrages généraux

ARENDT, Hannah. 1972. *Du mensonge à la violence*, Paris, Calmann-Lévy.

BECKER, Howard. 1985. Outsiders ; études de sociologie de la déviance, Paris, Métalié.

BECKER, Howard. 1988. *Les Mondes de l'art*, Paris, Flammarion.

BERGER, Peter, LUCKMANN, Thomas. 1996. *La construction de la réalité sociale*, Paris, Meridiens Klincksieck.

BIDART, 1997. *L'amitié, un lien social*, Paris, éditions La Découverte.

BOLTANSKI, Luc, THÉVENOT, Laurent. 1991. *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.

CEFAI, Daniel. 2007. *Pourquoi se mobilise-t-on?*, Paris, éditions La Découverte/M.A.U.S.S.

DEWEY, John. 2003. *Le public et ses problèmes*. Publications de l'Université de Pau, Farrago / éditions Léo Scheer.

FOUCAULT, Michel. 1971. *L'ordre du discours*, Paris, Gallimard.

FRADIN, Bernard, QUERE Louis, WIDMER, Jean. 1994. *L'enquête sur les catégories : de Durkheim à Sacks*. Paris, Raisons Pratiques, éditions de l'EHESS.

GAUCHET Marcel. 2004. *Un monde désenchanté ?*, Paris, Les éditions de l'Atelier.

GERSTLÉ, Jacques. 1992. *La communication politique*, Paris, PUF.

GIDDENS, Anthony *et al*.1999. *Habermas y la modernidad*, Madrid, Cátedra, colección teorema.

GOFFMAN, Ervin. 1991. *Les cadres de l'expérience*, Paris, Les éditions de minuit.

GRIBAUDI, Maurizio.1987. *Itinéraires ouvriers : Espaces et groupes sociaux à Turin au début du XXe siècle*, Paris, éditions de l'EHESS.

HABERMAS, Jürgen. 1973. *La technique et la science comme "idéologie"*, Paris, Gallimard.

HABERMAS, Jürgen. 1979. *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoisie*, Paris, Payot.

HABERMAS, Jürgen. 1987. *Théorie de l'agir communicationnel : Rationalité de l'agir et rationalisation de la société*, Paris, Fayard.

HABERMAS, Jürgen. 2006. *Théorie et pratique*, Paris, Payot.

LE BART, Christian. 1998. *Le discours politique*, Paris, PUF.

[812] Catégorie créée par nous.

MISCHE, Ann. 2008. *Partisan Publics : communication and contention across Brazilian youth activist networks*, Princeton, Princeton University Press.

PHARO, Patrick, QUERE, Louis. 1990. *Les formes de l'action : sémantique et sociologie*, Raisons pratiques, EHESS, n° 1.

SCHUTZ, Alfred. 1987. *Le chercheur et le quotidien : phénoménologie des sciences sociales*, Paris, Klincksieck.

SIMMEL, Georg. 1999. *Sociologie : Études sur les formes de la socialisation*. Paris, PUF.

TASSIN, Étienne. 1999. *Le trésor perdu. Hannah Arendt : l'intelligence de l'action politique*, Paris, Payot.

TASSIN, Étienne. 2003. *Un monde commun : pour une cosmopolitique des conflits*, Paris, éditions du Seuil.

TONNIES, Ferdinand. 1977. *Communauté et société : catégories fondamentales de la sociologie pure*, Paris, Retz-C.E.P.L.

VEYNE, Paul. 1971. *Comment on écrit l'histoire : essai d'épistémologie*, Paris, éditions du Seuil.

Articles généraux et chapitres d'ouvrages

CEFAI, Daniel. 1996. « La construction des problèmes publics : définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, I (75).

EMIRBAYER, Mustafa. 1997. « Manifesto for a Relational Sociology », *The American Journal of Sociology*, 103 (2) : 281-317.

FOUCAULT, Michel. 1994. « La 'gouvernementalité' », dans *Dits et Écrits*, tome III 1976-1979, Paris, Gallimard.

MISCHE, Ann, PATTISON, Philippa. 2000. « Composing a civil arena : Publics, projects, and social settings », *Poetics*, 27 : 163-194.

TASSIN, Étienne. 1991. « Espace commun ou espace public ? L'antagonisme de la communauté et de la publicité ». *Hermès*, 10 : 23-37.

MÉTHODOLOGIE

Ouvrages généraux

ABBOTT, Andrew. 2001. *Time matters : On theory and method*, Chicago, London, The University of Chicago Press.

BECKER, Howard. 2002. *Les ficelles du métier : comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, éditions La Découverte.

BOURDIEU, Pierre, CHAMBOREDON, Jean-Claude, PASSERON, Jean-Claude.1983. *Le métier de sociologue*, Paris-La Haye, EHESS et Mouton éditeur.

BURT, Ronald S. 1992. *Structural holes : the social structure of competition*, Cambridge, Massachusetts and London : Harvard University Press.

DEGENNE, Alain, FORCE, Michel. 1994. *Les réseaux sociaux : une analyse structurale en sociologie*, Paris, Armand Collin.

Durkheim, Émile. 1995. *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF.

GRANOVETTER, Mark S. 1974. *Getting a job : a study of contacts and careers*, Cambridge, Massachusetts, London, Harvard University Press.

GRIBAUDI, Maurizio (dir.). 1999. *Espaces, temporalités, stratifications : Exercices sur les réseaux sociaux*, Paris, éditions de l'EHESS.

LAZEGA, Emmanuel. 1998. *Réseaux sociaux et structures relationnelles*, Paris, PUF.

MERCKLE, Pierre. 2004. *Sociologie des réseaux sociaux*, Paris, éditions La Découverte.

REQUENA SANTOS, Felix. 1996. *Redes sociales y cuestionarios*, Madrid, Cuadernos metodológicos, Centre de Investigaciones Sociológicas.

Articles généraux et chapitre d'ouvrages

Birnbaum, Pierre. 1973. « Le pouvoir local : de la décision au système », *Revue française de sociologie*, 14 (3) : 336-351.

BURRIS, Val. 2005. « Interlocking Directorates and Political Cohesion among Corporate Elites », *American Journal of Sociology*, 111 (1) : 249-83.

FERRAND, Alexis, DE FEDERICO, Ainhoa, 2006, « Méthodes d'analyse des réseaux sociaux », *in* CASELLI, Graziella, VALLIN, Jacques, WUNSCH, Guilleaume (eds.), *Encyclopédie de démographie : analyse et synthèse.* Vol. VII, « Observations, méthodes auxiliaires et enseignement ». Paris : INED, p. 459-495.

GAZIBO, Mamoudou. 2002. « La démarche comparative binaire : éléments méthodologiques à partir d'une analyse de trajectoires contrastées de démocratisation », *Revue internationale de Politique comparée*, 9 (3) : 427-449.

HEDSTROM, Meter, SANDELL, Richard, STEM, Charlotta. 2000. "Mesolevel networks and the diffusion of social movements : The case of the Swedish Social Democratic Party", *American Journal of Sociology*, 106 (1) : 145-172.

LAURENS, Sylvain. 2008. « Les agents de l'État face à leur propre pouvoir. Éléments pour une micro-analyse des mots griffonnés en marge des décisions officielles », *Genèses*, 3 (72) : 26-41.

MAYA JARIEGO, Isidro, HOLGADO, Daniel. 2005. « Lazos fuertes y proveedores múltiples de apoyo : comparación de dos formas de representación gráfica de las redes personales », Empiria, *Revista de metodología de ciencias sociales*, 10 : 107-127.

MONTANE, Michel-Alexis. 2002. « Paroles de leaders : l'entretien semi-directif de recherche est-il adaptable à des nouvelles situations d'enquête ? », *in* BLANCHERD, Philippe, RIBEMONT, Thomas (Sous dir.), *Méthodes et outils en sciences sociales : innovation et renouvellement*, Paris, L'Harmattan.

Matériel audiovisuel

ANDRÉS, Elías. 2003. "La transición española. Las primeras Cortes democráticas reformadas", Producción de RTVE, Tiempo Grupo Zeta.

HENRIQUEZ, Patricio. 2008. "11 de septiembre : el último combate de Salvador Allende", Vellavision.

Sources Internet (sites consultés)

Centro de Estudios Públicos (CEP)	www.cepchile.cl
Centro de Estudios del Desarrollo (CED)	www.ced.cl
Corporation pour la Régionalisation	www.corchile.cl
Memoria Chilena, Biblioteca Nacional de Chile	www.memoriachilena.cl
SUBDERE	www.subdere.gov.cl
ONU	www.un.org
Ford Foundation	www.fordfound.org
Fundación Ebert	www.fes.cl
Fundación Salvador Allende	www.fundacionsalvadorallende.cl
Biblioteca del Congreso Nacional de Chile	www.bcn.cl
Anales Facultad de Derecho, Universidad de Chile	www.analesderecho.uchile.cl
Portail des revues scientifiques (Chili)	www.scielo.cl
Portail des revues scientifiques (France)	www.cairn.fr
Portail des revues scientifiques (France)	www.persee.fr
Thesaurus Science Politique et Sociologie	www.alexandrie.ira-lyon.gouv.fr.

ANNEXES

Annexe 1. Liste des entretiens *537*
Annexe 2. Attributs individuels des acteurs *539*
Annexe 3. Analyse matricielle *543*
Annexe 4. Abréviations des acteurs *561*
Annexe 5. Darle duro a la produccion *563*
Annexe 6. Vote +Fusil *565*
Annexe 7. Échantillon archives Joël Hébrard *567*
Annexe 8. Programme Séminaire ILPES-CEPAL *575*
Annexe 9. Transparents J. Hébrard en 1990 ..... *579*
Annexe 10. Chiffres dfe la coopération AGCI *591*
Annexe 11. Schémas CPER-CP *531*

ANNEXE 1.
LISTE DES ENTRETIENS

CHILI

Personne Interviewée	Type d'entretien	Dates et durée de l'entretien
1.José Abalos	Entretien électronique Entretien personnel	Avril 2006 25.10.06 : 1h30 (Santiago)
2.Jaime Ahumada	Entretien personnel	05.12.05 : 2h (Santiago)
3.Sergio Boisier	Conversation non enregistrée Entretien électronique Entretien personnel Entretien personnel Conversation non enregistrée	Août 2002 10-20 mars 2004 21.11.05 : 1h30 25.11.05 :3h (Santiago) 04.01.06
4.Juan Cavada	Entretien personnel Entretien électronique	07.11.06 :1h30 (Santiago) Novembre 2007 ?
5.Florencio Ceballos	Entretien personnel	19.10.06 : 2h (Santiago)
6.Sergio Galilea	Entretien personnel Entretien électronique	22.11.06 : 2h (Santiago) janvier 2007 ?
7.Gonzalo Martner	Entretien électronique Entretien téléphonique Entretien personnel	Mai 2004 10.06.04 18.10.06 : 1h (Santiago)
8.Ricardo Núñez	Entretien électronique Entretien personnel	Avril - Mai 2004 30.10.06 (Santiago)
9.Luis Lira	Conversations non enregistrées Entretien téléphonique Entretien électronique Entretien personnel	Mai - Septembre 2002 (Santiago) 09. 03. 04 : 30 m. Avril 2004 31.10.05 : 3h (Santiago)
10. Esteban Soms	Entretien personnel Entretien électronique	09.11.06 : 2h30 (Santiago) Novembre 2007
11. Edgardo Boeninger (aujourd'hui décédé)	Entretien personnel	14.11.05 : 1h (Santiago)
12. Humberto Nogueira	Entretien personnel	25.11.05 : 1h30 (Santiago)
13. Oscar Muñoz	Entretien personnel	18.10.06 : 1h (Santiago)
14. Carlos Montes	Entretien personnel	10.11.05 : 45 m. (Santiago)
15. Giorgio Martelli	Entretien téléphonique	28.03.06 : 45 m. (Santiago)
16. Bosco Parra	Entretien personnel	25.10.06 : 1h30 (Santiago)
17. Mauricio Jelvez	Entretien personnel	16.11.05 : 45 m. (Santiago)
18. Marcelo Charlin	Entretien personnel	11.11.05 : 45 m. (Santiago)
19. Benjamin Valle	Entretien personnel	12.12.05 : 45 m. (Santiago)

20. Juan Hamilton (aujourd'hui décédé)	Entretien téléphonique	29.03.06 : 30 m. (Santiago)
21. Lenia Planas	Conversation non enregistrée Entretien personnel	12.12.05 05.01.06 : 1h (Santiago)
22. Dolores Rufián	Entretien personnel	07.12.05 : 45 m. (Santiago)
23. Rodrigo Mardones	Entretien personnel	07.11.05 : 1h 30 (Santiago)
24. Luis Hidalgo	Entretien personnel	12.12.05 : 30 m. (Santiago)
25. Cristian Prado	Entretien personnel	13.01.05 : 1h (Santiago)
26. Rodrigo Pineda	Entretien électronique	15.04.04

FRANCE

Personne Interviewée	**Type d'entretien**	**Dates et durée de l'entretien**
1. Jean-Pierre Worms	Entretien personnel	08.04.04 : 2h (Paris)
2. Jean-Pierre Soeur	Entretien personnel	08.04.04 : 1h (Paris)
3. Pierre Mauroy	Conversation non enregistrée Entretien électronique	15.03.04 (Lille) 10 mars-30 juin 2004
4. Denis Jacquot	Entretien électronique	06.06.06 18.06.06
5. Albert Détraz	Entretien téléphonique	07.06.06 : 30 m.
6. Jean Pierre Oppenheim	Entretien personnel	19.07.06 : 2h (Marseille)
7. Philippe Madinier	Entretien personnel Entretien téléphonique	26.04.07 : 1h30 (Paris) 08.09.08 : 15 m.
8. Jean Boulogne	Entretien personnel	26.04.07 : 1h30 (Paris)
9. Joël Hebrard	Entretien personnel Entretien électronique Conversation non enregistrée Conversation téléphonique	29.06.07 : 3h (Lille) 30.06.07 06.09.07 (Lille) Mars 2010
10. Paulette Pommier	Entretien personnel	18.04.07 : 1h30 (Paris)
11. Philippe Pommier	Entretien personnel Entretien téléphonique	18.04.07 : 40 m. (Paris) 10.09.08 : 10 m.
12. François Wellhoff	Entretien personnel	03.12.07 : 1h30 (Paris)
13. Jean Houot	Entretien personnel Entretien téléphonique	08.10.07 : 2h (Paris) 08.09.08 : 20 m.
14. Michel Marié	Entretien personnel Conversation téléphonique	14.04.09 : 2h (Paris) Février 2010
15. Michel Cucheval	Entretien personnel	10.11.09 : 2h (Lille)

ANNEXE 2.
ATTRIBUTS INDIVIDUELS DES ACTEURS

Tableau 1. Attributs individuels des acteurs chiliens

Acteur	Numidi	Age	Nationalité	Militance	Parti	Formation	Post-grade	Sexe
Abalos	1	1	1	1	3	2	1	1
Ahumada	2	4	1	1	2	5	1	1
Boisier	3	3	1	1	1	1	1	1
Cavada	4	2	1	1	2	1	1	1
Ceballos	5	3	1	1	1	4	1	1
Galilea	6	2	1	1	3	1	1	1
Marinovic	7	3	1	1	2	3	1	1
Martner	8	1	1	1	2	1	1	1
Núñez	9	2	1	1	2	2	1	1
Lira	10	2	1	1	1	2	1	1
Soms	11	3	1	1	4	3	1	1
Boeninger	12	4	1	1	1	1	1	1
Foxley	13	3	1	1	1	1	1	1
Aylwin	14	4	1	1	1	4	1	1
Krauss	15	4	1	1	1	4	1	1
Nogueira	16	2	1	1	1	4	1	1
Muñoz	17	3	1	1	1	1	1	1
Pizarro	18	4	1	1	1	5	1	1
Montes	19	2	1	1	2	1	1	1
Martelli	20	1	1	0	3	2	1	1
Lazo	21	2	1	0	0	1	1	2

Tableau 2. Récapitulatif attributs personnels acteurs

Variable	Catégorie	Code	Fréquence
Acteurs			21
Nationalité	Chilien	1	21
Sexe	Masculin	1	20
	Féminin	2	1
Militance*	Existante	1	19
	Inexistante	0	2
Parti Politique	Démocrate Chrétien	1	9
	Socialiste	2	6
	Pour la Démocratie	3	3
	Communiste	4	1
Formation	Economiste	1	9
	Géographe	2	4
	Architecte	3	2
	Juriste	4	4
	Autre	5	2
Post-Grade	Existant	1	21
	Inexistant	0	

***** Militant ou sympathisant

Tableau 3. Générationnel

Tranches d'âge	Code	Fréquence
45-55 ans	1	3
56-65 ans	2	5
66-75 ans	3	8
76-90 ans	4	5

Tableau 4. Attributs individuels des acteurs français

Acteur	Numidi	Age	Nationalité	Militance	Parti	Formation	Post-grade	Sexe
Boulogne	22	3	2	0	0	5	1	1
Madinier	23	3	2	1	1	5	0	1
Houot	24	3	2	1	3	5	0	1
Wellhoff	25	2	2	1	4	5	1	1
Pommier (1)	26	3	2	1	2	1	0	1
Pommier (2)	27	2	2	1	2	1	1	2
Michaud	28	4	2	0	0	5	0	1
Le Guay	29	4	2	0	0	5	0	1
Hebrard	30	3	2	1	2	5	1	1
Worms	31	3	2	1	2	5	1	1
Mauroy	32	4	2	1	2	5	0	1
Rocard	33	3	2	1	2	5	1	1
Marié	34	3	2	1	4	5	1	1

Tableau 5. Récapitulatif attributs personnels acteurs

Catégorie	Variable	Code	Fréquence
Acteurs			13
Nationalité	Français	2	13
Sexe	Masculin	1	12
	Féminin	2	1
Militance*	Existante	1	10
	Inexistante	0	3
Parti Politique	PSU	1	1
	Socialiste	2	6
	MRP	3	1
	Autre	4	2
Formation	Economiste	1	1
	Géographe	2	0
	Juriste	3	0
	Architecte	4	0
	Autre	5	12
Post-Grade	Existant	1	7
	Inexistant	0	6

***** Militant au sympathisant

Tableau 6. Générationnel

Tranches d'âge	Code	Fréquence
45-55 ans	1	0
56-65 ans	2	2
66-75 ans	3	8
76-90 ans	4	3

ANNEXE 3
ANALYSE MATRICIELLE

Matrice acteurs chiliens[813]

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
1 Abalos	0	1	1	1	0	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1
2 Ahuma	1	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3 Boisier	0	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	0	0
4 Cavada	1	0	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	0	1
5 Ceballo	0	0	1	1	0	0	1	0	0	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0
6 Galilea	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1
7 Marino	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8 Martner	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1
9 Núñez	0	1	0	1	0	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0
10 Lira	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
11 Soms	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1
12 Boeni	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	1	0	0	1	0	0
13 Foxley	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0
14 Aylwin	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0
15 Krauss	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	0	1	0	0	1	0	0
16 Noguei	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
17 Muñoz	0	0	1	1	1	1	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0
18 Pizarro	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0
19 Montes	1	1	0	1	0	1	0	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0
20 Martelli	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
21 Lazo	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

[813] Ce type de matrice s'obtient avec le logiciel UCINET. Nous avons fait, par ailleurs, des matrices sur ces relations pour chaque séquence.

Matrice acteurs français

	Boul.	Madi.	Houot	Well.	Pom. (1)	Pom. (2)	Mich.	Le Guay	Hebrard	Worms	Maur.	Rocar.	Marié
1Boulogne	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0
2Madinier	0	0	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	1
3Houot	0	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0
4Wellhoff	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0
5Pommier (1)	1	1	1	0	0	1	1	1	0	0	0	1	0
6Pommier (2)	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	0
7Michaud	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0
8Le Guay	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0
9Hebrard	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0
10Worms	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0
11Mauroy	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0
12Rocard	0	0	0	1	0	1	0	0	1	1	1	0	0
13Marié	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Matrice acteurs chiliens – français

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1Abalos	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0
2Ahumada	1	0	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0
3Cavada	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0
4Ceballos	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1
5Foxley	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0
6Galilea	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0
7Martner	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	1	0	1	0
8Nogueira	0	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0
9Krauss	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0
10Soms	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0
11Lazo	1	0	1	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	0
12Madinier	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1
13Pommier (1)	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	1
14Boulogne	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1
15Hebrard	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	0
16Pommier (2)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1
17Wellhoff	0	0	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0
18Michaud	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	0	0

Matrice acteurs chiliens-français-étasuniens

	J.B.	P.M.	J.H.	F.W.	P.P.1	P.P.2	P. Mich.	F.L.G	M.M.	J-P.O.	J. Fried.	W. Stöhr	J. C.	S.B.	E.S.	E.M.	F.C.	S.G.	O.M.	C.P.	A.F.	P.G.	E.T.	P.J.
J. C.	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
S.B.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1
E.S.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1
E.M.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	1
F.C.	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1
S.G.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0
O.M.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	0
C.P.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1
A.F.	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
P.G.	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	1	0	0	1
E.T.	0	0	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
P.J.	0	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0
J.B.	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
P.M.	0	0	1	0	1	1	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
J.H.	0	1	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
F.W.	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1
P.P.1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1
P.P.2	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
P.Mich.	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
F.L.G	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
M.M	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
J-P.O.	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
W. Stör	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1		0	0	0	0	0	0	0	0	0
J. Fried.	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0

Matrice acteurs chiliens-français-étasuniens / organismes chiliens-français-étasuniens

	CORFO	Odeplan	INE	ORPLAN	ILPES	U.Chili	Odepa	CIDU	CEPLAN	MINVIU	Hacienda	F.Ford	C. Plan	INSEE
J. C.	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0
S.B.	1	1	0	0	1	1	0	1	0	1	0	1	0	0
E.S.	1	1	0	1	1	1	0	1	0	1	0	0	1	0
E.M.	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
F.C.	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1
S.G.	1	1	0	0	1	1	0	1	0	1	1	0	0	0
O.M.	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0
C.P.	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0
A.F.	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
P.G.	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
E.T.	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
P.J.	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
J.B.	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
P.M.	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
J.H.	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
F.W.	1	1	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0
P.P.1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
P.P.2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
P.Mich.	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
F.L.G	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
M.M.	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0
J-P.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
J. Fried.	0	1	0	0	1	1	0	1	0	1	0	1	0	0
W.S.	1	1	0	0	1	1	0	1	0	1	0	1	0	0

Matrice acteurs français / organismes chiliens, organismes français

	CORFO	Odeplan	INE	ORPLAN	ILPES	U.Chili	Odepa	CIDU	CEPLAN	MINVIU	Hacienda	F.Ford	C.Plan	INSEE	Emb. Fr
J.B.	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1
P.M.	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
J.H.	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
F.W.	1	1	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1
P.P.1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
P.P.2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
P.Mich.	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
F.L.G	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
M.M.	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
J-P.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1

Matrice acteurs chiliens-français/organismes chiliens-français-étasuniens (1964-1973)

	CORFO	Odeplan	INE	ORPLAN	ILPES	U.Chili	Odepa	CIDU	CEPLAN	MINVIU	Hacienda	F.Ford	C. Plan	INSEE
J. C.	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0
S.B.	1	1	0	0	1	1	0	1	0	1	0	1	0	0
E.S.	1	1	0	1	1	1	0	1	0	1	0	0	1	0
E.M.	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
F.C.	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1
S.G.	1	1	0	0	1	1	0	1	0	1	1	0	0	0
O.M.	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0
C.P.	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0
A.F.	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
P.G.	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
E.T.	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
P.J.	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
J.B.	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
P.M.	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
J.H.	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
F.W.	1	1	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0
P.P.1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
P.P.2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
P.Mich.	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
F.L.G	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
M.M.	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0
J-P.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Matrice acteurs chiliens-français/organismes chiliens-français (1988-1996)

	ILPES	Subdere	Mideplan	M.Int.	AGCI	MAE	DATAR	ADETEF	Hacienda
S.B	1	1	1	1	0	0	0	0	0
G.M	0	1	1	1	1	1	1	1	1
L.L	1	1	1	1	1	1	1	1	1
J.A	1	1	1	1	1	1	1	1	1
S.G	0	1	1	1	1	1	1	1	1
E.S	0	1	1	1	1	0	1	1	0
J.C	0	1	1	1	1	0	1	1	0
E.B	0	1	1	1	1	0	0	0	1
A.F	0	1	1	1	0	0	0	0	1
P.A	0	1	1	1	1	0	0	0	1
E.K	0	1	1	1	1	0	0	0	1
H.N	1	1	1	1	0	0	0	0	0
J.Ahu.	1	0	0	0	0	0	0	0	0
MC.L	0	1	1	1	1	1	1	1	0
P.P.2	0	1	1	1	1	0	1	1	0
J.H	1	1	1	1	1	0	1	1	0
F. W.	1	1	1	1	1	1	1	1	0
J.P.W	0	0	0	1	1	1	0	0	0
P.MAU	0	0	0	1	1	1	0	0	0
M.R	0	0	0	1	1	1	0	1	0

Tableau récapitulatif du nombre de citations hiérarchisées par acteur

Acteurs	Code	Nombre de relations
Lira	10	18
Boisier	3	17
Galilea	6	17
Cavada	4	16
Soms	11	16
Foxley	13	15
Krauss	15	15
Abalos	1	14
Martner	8	14
Boeninger	12	14
Aylwin	14	13
Nogueira	16	13
Ceballos	5	12
Montes	19	11
Núñez	9	11
Ahumada	2	9
Marinovic	7	9
Muñoz	17	8
Pizarro	18	8
Martelli	20	4

Tableau récapitulatif du nombre de citations par acteur

Acteurs	Code	Nombre de relations
Pommier (2)	6	10
Pommier (1)	5	7
Michaud	7	6
Le Guay	8	6
Rocard	12	6
Madinier	2	5
Houot	3	5
Boulogne	1	4
Hebrard	9	4
Wellhoff	4	3
Worms	10	3
Mauroy	11	3

Tableau récapitulatif du nombre de citations hiérarchisées par acteur

Acteur	Code	Nombre de relations
Hebrard	14	7
Wellhoff	16	4
Cavada	3	4
Abalos	1	1
Ahumada	2	1
Pommier (2)	15	2
Ceballos	4	2
Foxley	5	2
Galilea	6	2
Martner	7	2
Soms	10	2
Madinier	11	2
Nogueira	8	1
Krauss	9	1
Pommier (1)	12	1
Boulogne	13	1
Michaud	17	1

Matrice de relations acteurs chiliens v/s attributs individuels

Ego	Identifie	Attributs				Relation							
	Alter	Age	Sexe	Militance	Parti	Profes.	Amitié	Connaissa.	partisane	Rom.	comp./desac.	colab./accord	Durée relat..
1	2	4	1	1	2	1		1					25
1	3	3	1	1	1	1	1			1	1	1	30
1	4	3	1	1	2	1		1				1	15
1	6	2	1	1	3	1	1		1			1	25
1	8	1	1	1	2	1		1				1	15
1	10	2	1	1	1	1	1					1	20
1	11	3	1	1	4	1		1				1	15
1	12	4	1	1	1	1		1				1	15
1	13	3	1	1	1	1		1			1	1	15
1	14	4	1	1	1	1		1				1	15
1	15	4	1	1	1	1		1				1	15
1	16	2	1	1	1	1		1				1	25
1	19	2	1	1	2	1		1				1	25
1	20	1	1		3	1						1	15
2	1	1	1	1	3	1		1					20
2	3	3	1	1	1	1		1				1	20
2	6	2	1	1	3			1	1				30
2	7	3	1	1	2			1	1				30
2	8	1	1	1	2				1				20
2	9	3	1	1	2				1				30
2	10	2	1	1	1	1	1					1	20
2	11	3	1	1	4			1	1				25
3	1	1	1	1	3	1	1			1	1	1	25
3	2	4	1	1	2	1		1					25
3	4	3	1	1	2	1	1					1	40
3	5	3	1	1	1	1	1		1	1	1	1	40
3	6	2	1	1	3	1	1		1	1	1		40
3	7	3	1	1	2	1	1			1	1		40
3	8	1	1	1	2			1		1	1		15

3	10	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1		30
3	11	3	1	1	4	1	1					1	40
3	12	4	1	1	1			1	1		1		30
3	13	3	1	1	1	1		1	1				40
3	14	4	1	1	1	1		1	1				30
3	15	4	1	1	1			1	1				30
3	16	2	1	1	1	1	1		1			1	25
3	17	3	1	1	1	1		1				1	40
3	18	4	1	1	2	1		1					40
3	20	1	1		3	1		1					15
4	1	1	1	1	3	1		1				1	20
4	3	3	1	1	1	1	1					1	40
4	5	3	1	1	1	1	1					1	40
4	6	2	1	1	3	1		1			1		30
4	7	3	1	1	2	1		1				1	30
4	8	1	1	1	2	1	1		1			1	20
4	10	2	1	1	1	1		1				1	20
4	11	3	1	1	4	1	1					1	40
4	12	4	1	1	1	1		1			1	1	30
4	13	3	1	1	1	1	1				1	1	40
4	16	2	1	1	1	1		1				1	30
4	17	3	1	1	1	1		1				1	40
4	18	4	1	1	2	1		1				1	40
4	19	2	1	1	2	1		1	1			1	15
5	3	3	1	1	1	1	1		1			1	40
5	4	3	1	1	2	1	1					1	40
5	7	3	1	1	2	1	1			1	1	1	40
5	10	2	1	1	1	1	1		1			1	30
5	11	3	1	1	4	1	1					1	40
5	12	4	1	1	1	1		1	1			1	30
5	13	3	1	1	1	1	1		1			1	40
5	16	2	1	1	1			1	1				30
5	18	4	1	1	2	1		1				1	40
6	1	1	1	1	3	1	1		1			1	40

6	2	4	1	1	2			1	1				30
6	3	3	1	1	1	1	1			1	1		30
6	4	3	1	1	2	1	1		1			1	40
6	7	3	1	1	2	1	1		1			1	40
6	8	1	1	1	2	1		1				1	15
6	9	3	1	1	2			1					30
6	10	2	1	1	1	1	1			1	1	1	30
6	11	3	1	1	4	1						1	30
6	12	4	1	1	1	1		1					25
6	13	3	1	1	1	1		1		1	1	1	40
6	14	4	1	1	1	1		1					30
6	15	4	1	1	1	1		1					30
6	16	2	1	1	1	1		1				1	20
6	19	2	1	1	2			1	1				30
7	2	4	1	1	2			1	1				30
7	3	3	1	1	1	1	1			1	1		40
7	4	3	1	1	2	1	1		1			1	40
7	5	3	1	1	1	1	1			1			40
7	6	2	1	1	3	1		1	1				40
7	9	3	1	1	2			1	1				30
7	10	2	1	1	1	1	1					1	25
7	11	3	1	1	4	1	1					1	40
8	1	1	1	1	3	1		1				1	15
8	2	4	1	1	2			1					20
8	3	3	1	1	1	1		1			1		15
8	4	3	1	1	2	1		1	1			1	15
8	6	2	1	1	3	1		1			1	1	15
8	9	3	1	1	2			1	1				20
8	10	2	1	1	1	1	1					1	15
8	11	3	1	1	4	1		1				1	15
8	12	4	1	1	1	1		1					25
8	13	3	1	1	1	1		1			1	1	25
8	14	4	1	1	1	1		1				1	25
8	15	4	1	1	1	1		1					20

8	16	2	1	1	1	1		1				1	25
8	19	2	1	1	2	1		1	1			1	20
9	2	4	1	1	2			1	1				20
9	4	3	1	1	2			1	1				30
9	6	2	1	1	3	1		1					25
9	7	3	1	1	2			1	1				20
9	8	1	1	1	2	1		1	1		1		25
9	12	4	1	1	1								20
9	19	2	1	1	2	1		1	1				25
9	20	1	1	1		1		1					15
10	1	1	1	1	3	1	1					1	20
10	2	4	1	1	2	1	1					1	15
10	3	3	1	1	1	1	1		1	1	1	1	25
10	4	3	1	1	2	1	1				1	1	25
10	5	3	1	1	1	1	1		1		1	1	25
10	6	2	1	1	3	1	1			1		1	25
10	7	3	1	1	2	1		1				1	20
10	8	1	1	1	2	1	1					1	15
10	11	3	1	1	4	1	1				1	1	25
10	12	4	1	1	1	1		1	1		1		20
10	13	3	1	1	1			1	1		1		20
10	14	4	1	1	1				1		1		20
10	15	4	1	1	1	1		1	1			1	25
10	16	2	1	1	1	1		1	1			1	20
10	17	3	1	1	1	1		1	1			1	20
10	18	4	1	1	2	1		1					20
10	19	2	1	1	2	1		1					15
10	20	1	1	1		1		1				1	15
11	1	1	1	1	3	1		1				1	20
11	2	4	1	1	2	1		1	1				40
11	3	3	1	1	1	1	1					1	40
11	4	3	1	1	2	1	1					1	40
11	5	3	1	1	1	1	1					1	40
11	6	2	1	1	3	1	1					1	40

11	7	3	1	1	2	1	1					1	40
11	8	1	1	1	4	1		1				1	15
11	10	2	1	1	1	1	1					1	25
11	12	4	1	1	1	1		1	1			1	20
11	13	3	1	1	1	1	1					1	40
11	14	4	1	1	1	1		1				1	25
11	15	4	1	1	1	1		1					15
11	16	2	1	1	1	1		1				1	15
11	17	3	1	1	1	1		1				1	40
11	18	4	1	1	2	1		1					40
12	1	1	1	1	3	1		1				1	15
12	3	3	1	1	1	1		1	1		1	1	25
12	4	3	1	1	2	1		1			1	1	20
12	5	3	1	1	1	1		1	1				25
12	6	2	1	1	3	1		1					25
12	8	1	1	1	2	1		1				1	25
12	9	3	1	1	2	1		1				1	20
12	10	2	1	1	1	1		1	1		1	1	20
12	13	3	1	1	1	1		1	1			1	25
12	14	4	1	1	1	1	1		1			1	30
12	15	4	1	1	1	1	1		1			1	30
12	16	2	1	1	1	1		1	1			1	20
12	19	2	1	1	2	1		1					15
13	1	1	1	1	3	1		1			1	1	20
13	3	3	1	1	1	1		1	1		1	1	40
13	4	3	1	1	2	1	1				1	1	40
13	5	3	1	1	1	1		1	1			1	40
13	6	2	1	1	3	1		1			1	1	40
13	8	1	1	1	2	1		1				1	40
13	9	3	1	1	2	1		1					15
13	10	2	1	1	1	1		1	1		1	1	25
13	11	3	1	1	4	1	1					1	40
13	12	4	1	1	1	1		1	1			1	25
13	14	4	1	1	1	1		1	1			1	25

13	15	4	1	1	1	1		1	1			1	25
13	16	2	1	1	1	1		1	1			1	25
13	17	3	1	1	1			1	1				40
13	18	4	1	1	2	1		1					40
13	19	2	1	1	2	1		1					15
14	1	1	1	1	3	1		1				1	15
14	3	3	1	1	1	1		1	1		1	1	30
14	5	3	1	1	1	1		1	1			1	30
14	6	2	1	1	3	1		1			1	1	30
14	8	1	1	1	2	1		1			1	1	20
14	9	3	1	1	2	1		1			1		20
14	10	2	1	1	1	1		1	1		1	1	20
14	12	4	1	1	1	1	1		1			1	30
14	13	2	1	1	1	1		1	1			1	30
14	15	4	1	1	1	1		1	1			1	20
14	16	2	1	1	1	1		1	1			1	20
14	19	2	1	1	2	1		1					25
15	1	1	1	1	3	1		1					20
15	3	3	1	1	1	1		1	1				20
15	4	3	1	1	1	1		1					20
15	5	3	1	1	1	1		1	1				20
15	6	2	1	1	3	1		1					20
15	8	1	1	1	2	1		1					20
15	9	3	1	1	2	1		1					20
15	10	2	1	1	1	1		1	1				20
15	12	4	1	1	1	1	1		1			1	30
15	13	3	1	1	1	1		1	1				20
15	14	4	1	1	1	1		1	1			1	20
15	16	2	1	1	1	1		1	1				20
15	17	3	1	1	1			1	1				25
16	3	3	1	1	1	1	1		1			1	25
16	4	3	1	1	1	1		1					20
16	5	3	1	1	1	1	1		1			1	25
16	6	2	1	1	1	1		1				1	20

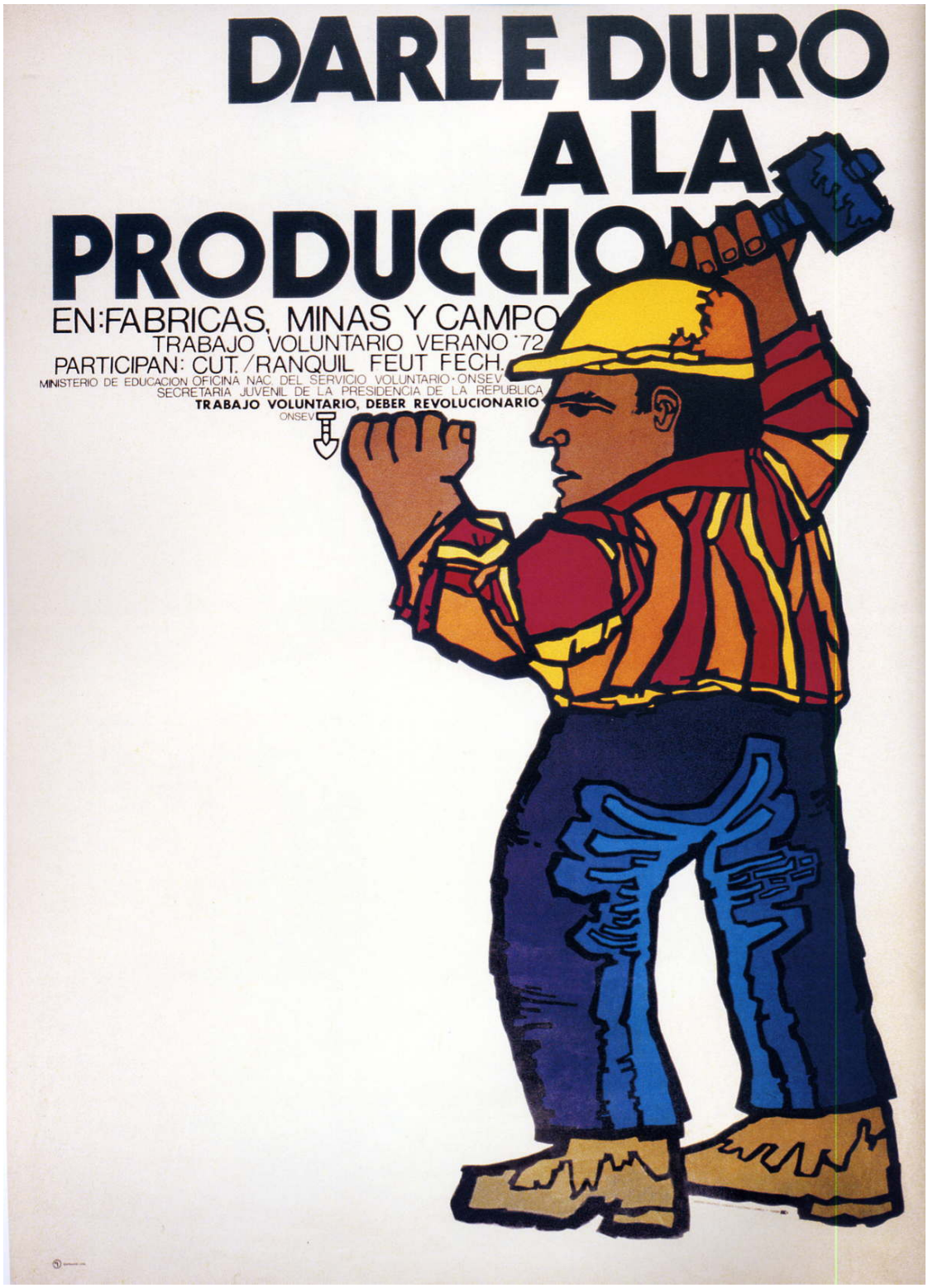
16	7	3	1	1	2	1		1					20
16	8	1	1	1	2	1		1				1	20
16	10	2	1	1	1	1	1		1			1	25
16	11	3	1	1	4	1		1					20
16	12	4	1	1	1	1		1	1				20
16	13	3	1	1	1	1		1	1				25
16	14	4	1	1	1	1		1	1			1	25
16	15	4	1	1	1			1	1				20
17	3	3	1	1	1	1	1		1			1	40
17	4	3	1	1	2	1		1				1	40
17	5	3	1	1	1	1	1		1			1	40
17	6	2	1	1	3	1		1				1	40
17	10	2	1	1	1	1	1		1			1	30
17	11	3	1	1	4	1	1					1	40
17	13	3	1	1	1	1	1		1			1	40
17	18	4	1	1	2	1	1					1	40
18	4	3	1	1	2	1	1		1			1	40
18	5	3	1	1	1	1	1					1	40
18	6	2	1	1	3	1		1	1			1	40
18	11	3	1	1	4	1	1					1	40
18	13	3	1	1	1	1	1					1	40
18	17	3	1	1	1	1	1					1	40
19	1	1	1	1	3	1		1	1				20
19	2	4	1	1	2			1	1				25
19	4	3	1	1	2	1		1	1				25
19	6	2	1	1	3	1		1	1				25
19	8	1	1	1	2	1		1	1			1	25
19	9	3	1	1	2	1		1	1				25
19	10	2	1	1	1	1		1				1	25
19	12	4	1	1	1	1		1					25
19	13	3	1	1	1	1		1					25
19	14	4	1	1	1	1		1					25

20	1	1	1	1	3	1	1		1			1	20
20	3	3	1	1	1	1		1					20
20	9	3	1	1	2	1		1	1				20
20	10	2	1	1	1	1		1				1	20
Media													**27,0**
Suma			**235**	**233**		**209**	**70**	**160**	**99**	**15**	**41**	**146**	

ANNEXE 4.
ABRÉVIATIONS DES ACTEURS

Nom Acteur	Abréviation
Juan Antonio Abalos	J.A. Abalos
Jaime Ahumada	J. Ahu
Sergio Boisier	S. B.
Juan Cavada	J. C.
Florencio Ceballos	F. C.
Sergio Galilea	S. G.
Esteban Marinovic	E. M.
Gonzalo Martner	G. Martn.
Ricardo Núñez	R. N.
Luis Lira	L. L.
Esteban Soms	E. S.
Edgardo Boeninger	E. B.
Alejandro Foxley	A. F.
Patricio Aylwin	P. A.
Enrique Krauss	E. K.
Humberto Nogueira	H. N.
Oscar Muñoz	O. M.
Crisóstomo Pizarro	C. P.
Carlos Montes	C. M.
Giorgio Martelli	G. M.
María Cristina Lazo	M. C. L.
Jean Boulogne	J. B.
Philippe Madinier	P. M.
Jean Houot	J. H.
François Wellhoff	F. W.
Jean Pierre Oppenheim	J.-P. O.
Philippe Pommier (1)	P. P. 1
Paulette Pommier (2)	P. P. 2
Pierre Michaud	P. Mich.
Jean François Le Guay	F. L. G.
Joël Hebrard	J. H.
Jean-Pierre Worms	J. P. W
Pierre Mauroy	P. Mau
Michel Rocard	P. R.
Michel Marié	M. M.
John Friedmann	J. Fried.
Walter Stöhr	W. Stöhr

ANNEXE 5.



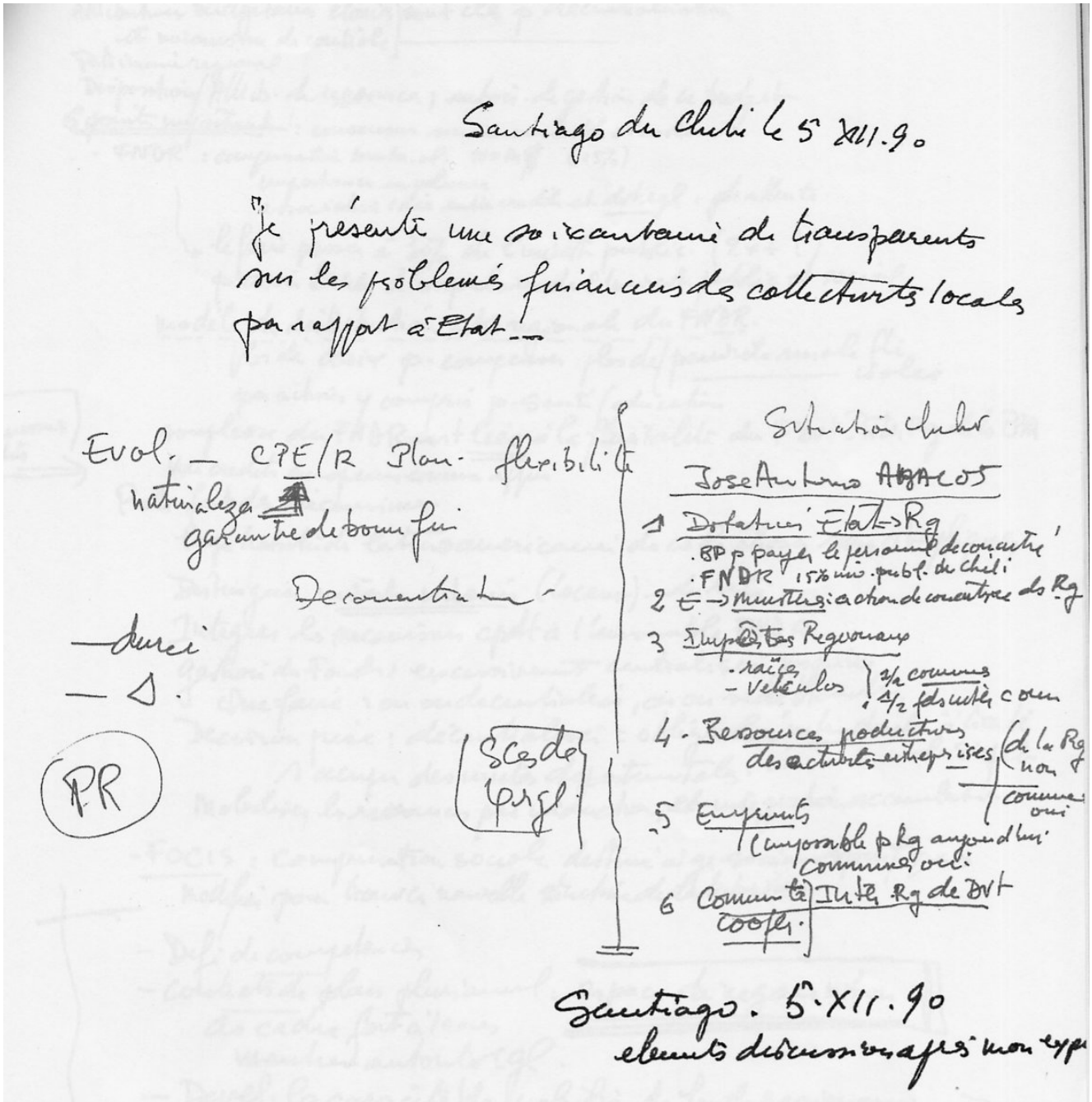
Source : Castillo, Eduardo (compilador). 2008. *Cartel Chileno, 1963-1973*, Santiago, Ediciones B Chile.

ANNEXE 6.



Source : Castillo, Eduardo (compilador). 2008. *Cartel Chileno, 1963-1973*, Santiago Ediciones B Chile.

ANNEXE 7.
ÉCHANTILLON ARCHIVES JOËL HÉBRARD



Santiago du Chili le 5 XII.90

Je présente une soixantaine de transparents sur les problèmes financiers des collectivités locales par rapport à Etat...

Evol. — CPE/R Plan - flexibilité
naturaleza
garantie de bonne fin

Deconcentration

— durci
— Δ.

PR

Sces de Prgl

Situation Chili

Jose Antonio ABALOS

1 Dotations Etat → Rg
. BP p payer le personnel deconcentré
. FNDR 15% inv. publ. du Chili
2 E → ministères : action deconcentrée ds Rg
3 Impôts Regionaux
- raïces
- vehiculos } 1/2 communes
1/2 fds inter comm
4 - Ressources productives des activités entreprises (de la Rg non
communes oui
5 Emprunts (impossible p Rg aujourd'hui
communes oui
6 Communité coopér. } Inter Rg de Dvt

Santiago. 5.XII.90
elements discussion après mon exp

SANTIAGO, noviembre de 1990.-

SR.

JOEL HEBRARD
EMBAJADA DE FRANCIA
Presente

De mi consideración:

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, del Ministerio del Interior, tiene el agrado de invitar a usted al Seminario titulado "DESCENTRALIZACION POLITICA Y DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA: La experiencia en Francia, América Latina, y Chile" a realizarse entre los días 3 y 5 de Diciembre del presente año, encuentro que se desarrollará en esta ciudad , en el centro de eventos de la Universidad de Santiago.

Este seminario ha sido organizado en forma conjunta con la Embajada de Francia e ILPES-CEPAL, quienes co-patrocinan este evento.

Al efecto, y para mayor información, se acompaña a esta carta-invitación un programa en que se señala el desarrollo de los temas que serán presentados, así como un resumen de los antecedentes que justifican la necesidad de reflexionar en conjunto sobre la materia.

Su presencia en este encuentro es del más alto interés para la Subsecretaría, por lo que esperamos pueda usted participar como comentarista en la fecha indicada. Rogamos, para ello, confirmar a la brevedad su asistencia al teléfono : 6990069 anexos 208 o 209.

Saluda atentamente a usted.

GONZALO MARTNER FANTA
Subsecretario de Desarrollo Regional
y Administrativo

GMF/mrf.-

I.I.H.P.

PREMIER MINISTRE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

DH/CP

INSTITUT
INTERNATIONAL
D'ADMINISTRATION
PUBLIQUE

LE CHEF DU DEPARTEMENT
AMERIQUE LATINE

PARIS, le 15 novembre 1990

Cher Monsieur,

Voici le programme définitif du séminaire de Santiago qui se déroulera finalement les 3, 4 et 5 décembre, les journées des 6 et 7 étant consacrées à des réunions de travail en vue de la synthèse du lundi 10 (définition d'un programme de coopération franco-chilien).

Les exposés français seront répartis comme suit :

- aspects juridiques et institutionnels : évolution du processus de décentralisation et déconcentration en France (M. Dupuis)
- aspects financiers de la décentralisation : les modèles de financement des collectivités territoriales en France (M. Hébrard)
- ressources humaines pour la décentralisation : formation et perfectionnement du personnel des collectivités territoriales en France (Mme Marie-Christine Rousseau).

Marie-Christine Rousseau est un expert du CNFPT qui, sur financement du ministère des Affaires étrangères, participe à plusieurs projets de coopération en Amérique latine, en particulier l'aide à la création de centres de formation des personnels municipaux à Quito et La Paz.

A demain.

Daniel Haize

Monsieur Georges Dupuis
Direction générale des Collectivités locales
FAX n° 42 66 24 88

M. Joël Hébrard
Conseil régional du Nord-Pas de Calais
FAX n° 16.20 60 68 10

P.J. : 4 pages.

Mots accueil du Recteur Univ Santiago (Morales Santos)

Gonzalo Martner : Subsecretario de Desarrollo Regional y administrativo

Santiago Chili 3-12-90

Moment où le gvt veut developper processus multifacette de dvt rgl.

Moment de dvt de decentralisation en cours

1/ Le gvt entend compléter les pouvoirs politiques des organismes rgux et locaux

L'ensemble des coll. territ. doivent se fonder sur principe d'élection au suffrage universel

Elections municipales et regionales ds cadre de réformes constitutionnelles.

Poursuivre processus democratique

2/ Deconcentrer les pouvoirs d'Etat fonctionnelle et territoriale

Un ensemble d'evaluation de ce qui a été fait est en cours : → pour donner une nouvelle impulsion à la déconcentration c/c de 1991

3/ Decentralisation par transferts de responsabilités et de moyens financiers

Donner aux gvt regux des pouvoirs qu'ils n'ont pas, avec personnalité juridique propre, patrimoine et finances propres.

Transférer compétences de gestion de la politique sociale, et coordination de politiques municipales ... coordination articulant

Si financement ne suit pas ...

Devel coopération intercommunale et entre Régions et communes

Renforcer les communes rurales

→ Faire effort de formation

→ ——— de modernisation : gestion par objectif

→ Amplifier les moyens d'affectation de ressources et en particulier FNDtRg et FCM municipal

Correction profonde de ce que la decentralisation

c/ est indispensable -

- pour être flexible, responsable, efficace

Decentralisation doit être cadre ajustement efficace entre aspirations des citoyens et réponses publiques

Etre plus proche, plus efficace.

- pour assurer renforcement democratique du pays

capacité de diffusion ds la société et sur le territoire du pouvoir et de son exercice.

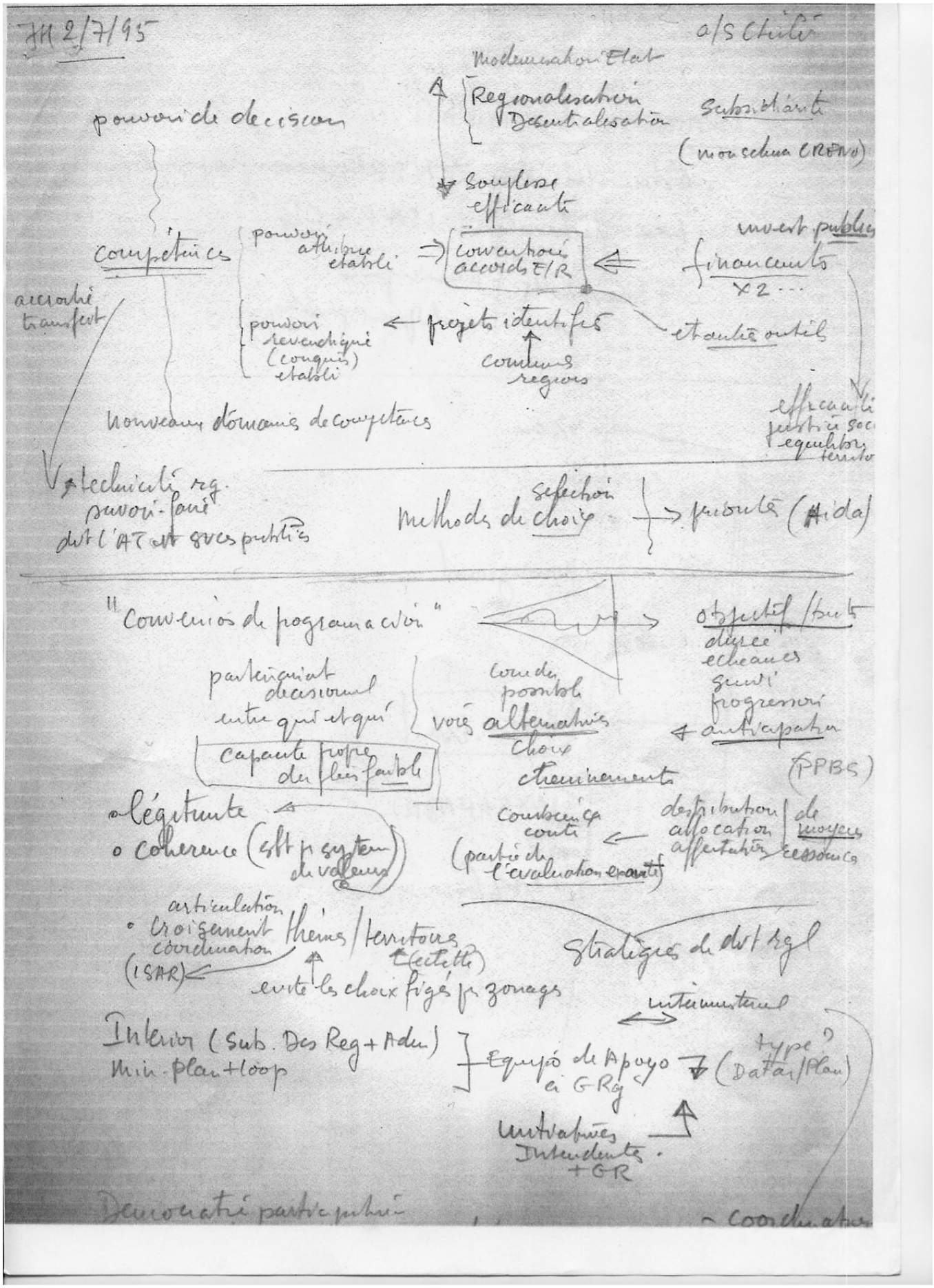
P. favoriser alternance democratique les choix politiques à tous niveaux

Pour democratie consolidée —

A faire ds les 3 ans 1/2 qui restent p le gvt.

Musique : Suite française de C XXX. = 4 executants avec instruments très curieux. Corde, vents

Réponse du Conseiller Ambassade de France M. Olmer optimisme —



JH 2/7/95 a/s Chilé

Modernisation Etat

Regionalisation
Desentralisation

Subsidiarité
(monschema CRENO)

pouvoir de decision

Souplesse
efficacité

compétences

pouvoir attribué établi → conventions accords E/R ← financements ×2 ...

invest. publics

accroître transfert

pouvoir revendiqué (conquis) établi ← projets identifiés

communes regions

et autres outils

nouveaux domaines de compétences

efficacité
justice soc
equilibre
territo

technicité rg.
savoir-faire
dvt l'AT et svces publics

Methodes de choix (selection) → priorités (Aida)

"Convenios de programación"

objectif / buts
durée
echeances
suivi
progression

partenariat decisionnel
entre qui et qui

capacité propre du plus faible

coût du possible
voies alternatives
choix
cheminements

anticipation
(PPBS)

- légitimité
- coherence (sft p. system de valeurs)

combien ça coûte (partie de l'evaluation ex-ante)

distribution
allocation
affectation
de moyens
ressources

- articulation
- croisement
- coordination
(ISAR)

thèmes / territoires (echelle)

evite les choix figés p. zonages

Stratégies de dvt rgl

Interior (Sub. Des Reg + Adm)
Min. Plan + loop

Equipo de Apoyo a GRg

intermusterial

type? (Datar/Plan)

initiatives Intendentes + GR

Democratie participative

coordination

Henri Le Dorin

PROGRAMA
Reunión de Trabajo con Misión Francesa y Representantes de los Ministerios de Obras Públicas, Vivienda, Salud, Hacienda y Corfo
MIDEPLAN- 3 de Agosto de 1995

HORA	ACTIVIDAD
9:00 - 9:15	**Presentación**
9:15 - 10:00	**Tema: Contratos Plan y la Experiencia Francesa.**
10:05 - 11:00	**Tema : Estudios de Prospectiva**
11:05 - 11:30	**Café**
11:30 - 12:15	**Tema: Ordenamiento Territorial**
12:15 - 1240	**Consultas**
12:40	**Cierre**

La Misión Francesa está compuesta por:

Paulette Pommier; economista y socióloga, diplomada en estudios de países en vías de desarrollo. Encargada de misión en la Delegación Para la Administración del Territorio y la Acción Regional- (D.A.T.A.R). Actualmente consejera de la Delegación para las materias de desarrollo local y empleo .

Jöel Hebrard; Ingeniero y Doctor en Ciencias Físicas.
Actualmente Consejero Técnico de la Dirección General de Servicios del Consejo Regional y Secretario General de la Asociación para el desarrrollo de Nord Pas de Calais.

2.8.95 S de Ch. D

Entretien avec Juan Cavada MIDEPLAN

Engagement du gvt de soutenir la demarche de CP

De + en + de gens parlent de CP ds les administrations des ministères

JH. Quelle capacité de decision des rg.

JC : chaque fois qu'on a proposé au min interieur 1 mthode p. ↑ les cliffs il a refusé de discuter tant qu'on ne disait pas comment on allait prendre gérer les decisions Rgl.

→ Decentraliser la "pré-investissement" et les etudes stratégiques p. preselectionner les elements de choix.

avoir 1 budget d'étude.

Rencontre protocolaire avec Pedro GOIC min. E

RU Travail equipé MIDEPLAN. SUBDERE. F.

- progr. de la visite à TEMUCO – Ve 4 avec deplac.t [Puerto Montt Castro

(je suis dans la lune)

PP. parle Debat et sch. (DATAR)

penser à invest. intégrés

JR. influence des propositions sur decisions

Progr pavimentación

[progr. coord. et capacité ouverte p. transfert de ...

ARTICULOS TIPICOS

Typical Items

Artesanía en greda, mimbre y piedra, bordados, cobre, lapislázuli, maderas nativas (coihue, mañío, raulí, cactus), pisco, textiles y vino. En tiendas especializadas y centros artesanales.

••• **Vinos y piscos:** en todos los supermercados y botillerias del país.

••• **Lapislázuli:** • Enrique Aliste, Huérfanos 620 • Gündert, Av. Kennedy 9001 • Morita Gil, Los Misioneros 1991, Pedro de Valdivia Norte • Pietart, Los Conquistadores 2421, Pedro de Valdivia Norte • Y en un sinfín de tiendas en la calle Bellavista.

••• **Artesanías:** • Almacén Campesino, Purísima 303 • Artesanías de Chile (Fundación Tiempos Nuevos), Av Antonio Varas 475 • Claustro del 900, Portugal 351 • Oregón (artesanía New Age), Av Providencia 1148 • Pueblito del Arrayán, Pastor Fernández 16030 •

ANNEXE 8.
PROGRAMME SÉMINAIRE ILPES-CEPAL

Original reçu en place le 5-XII-90

DE : JOSE ANTONIO ARALOS K.

A : SR. ALAIN SIBERCHICOT
EMBAJADA DE FRANCIA

Seminario

Descentralización Política y Desconcentración Administrativa

Las experiencias de Francia, América Latina y Chile

Lugar: Centro de Eventos de la Universidad de Santiago

Fecha: 3-4-5 de Diciembre 1990

Expositores: Expertos de Francia
Especialista de CEPAL-ILPES
Representantes del Gob. Chileno
Universidades e Instituciones Chilenas

Participantes: Invitación Selectiva

13 Intendentes
50 Gobernadores
Ministerio del Interior
de Hacienda
de Mideplan
Secretaría General de la Presidencia
Contraloría
Tesorería General de la República
Presidentes de Partidos Políticos y/o Com. Técnicas
Parlamentarios
Universidad de Chile
Católica
de Santiago
Diego Portales
Andres Bello
Academia Humanismo Cristiano
del Norte
de Concepción
Católica de Valparaíso
de Talca
Austral

Organizadores:

1. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
Ministerio del Interior
2. Embajada de Francia:-Servicio Cultural y de Cooperación
- Coordination régionale de Coopération
3. Instituto Internacional de Administración Pública (IIAP)
4. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES-CEPAL

Patrocina: Universidad de Santiago

Programa

3 de Diciembre

9.00 Hrs. Acto Inaugural

Ministro del Interior - Subsecretario de Desarrollo
Embajador de Francia
Director del ILPES

10.00 Café

10.30 Tema II Recursos Humanos para la Descentralización

Subtema 1. Formación y Perfeccionamiento de Personal Descentralizado: la experiencia de Francia
M.C. Rousseau

11.30 Comentaristas Invitados

Jorge Precht - M.Hacienda
Stefano Rossi - Flacso
Verónica Silva - Ilpes

12.10 Debate en torno a las exposiciones

13.20 Almuerzo

15.00 Subtema 2. La Experiencia Latinoamericana:
Sr. Jaime Ahumada - ILPES

15.30 Comentaristas Invitados

Luis Lira - Subs. Des. Regional y Administrativo
Patricio Gross - U.Católica
Georges Dupuis - Francia

16.10 Debate en torno a las exposiciones

17.00 Cafe

17.30 Subtema 3. Recursos Humanos para la Descentralizacion en Chile
Sr. Maurice Saintard - M. Interior

18.00 Comentaristas Invitados

Enrique Von Baer - U. de la Frontera
Carlos Varas - Municipalidad de Santiago
Joel Hebrard - Francia

18.40 Debate en torno a las exposiciones

19.30 Cierre del Primer dia y Primer tema

4 de Diciembre

9.00 Hrs. II. Tema: Aspectos Jurídico-institucionales de la Descentralización

Subtema 1. Evolución del Proceso de Descentralización y Desconcentración del Estado en Francia: Avances y Dificultades Sr. George Dupuis

10.00 Comentaristas Invitados:
Zarko Luksic - M. Sec. General de la Presidencia
Ricardo Jordán - Ministerio de Vivienda y Urbanismo

10.40 Debate en torno a las exposiciones

11.30 Café

12.00 Subtema 2. La Experiencia Latinoamericana:
Sr. Eduardo Palma - Ilpes

12.30 Comentaristas Invitados:
Humberto Noguiera -
Hernan Pozo - FLACSO
M.C. Rousseau - Francia

13.00 Debate en torno a las exposiciones

13.50 Almuerzo

15.30 Subtema 3. El proceso de Descentralización y Desconcentración Administrativa en Chile
Cristián Suarez - Ministerio del Interior

16.00 Comentaristas Invitados:
Mario Hamuy - Diputado
Francisco Fernandez - MIDEPLAN
Joel Herbrard - Francia

16.40 Debate en torno a las exposiciones

17.30 Cafe

18.00 Subtema 4. Descentralización del Poder Local en Chile
Ernesto Moreno

18.30 Comentaristas Invitados

Ricardo Nuñez - Senador
Arturo Aylwin - Contraloria General de la República
M.C. Rousseau - Francia

19.10 Debate en torno a las exposiciones

20.00 Cierre del Segundo dia y Segundo Tema

6 de Diciembre

9.00 III. Tema: Los Aspectos Financieros de la Descentralización

3.1 Los Modelos de Financiación de las Entidades Territoriales en Francia: Regiones y Departamentos
Sr. Joel Herbrard

10.00 Comentaristas Invitados

Juan Cavada - Mideplan
Alvaro Diaz - SUR
Eduardo Dockendorff - CED

10.40 Debate en torno a las exposiciones

11.30 Café

12.00 3.2 La Experiencia Latinoamericana
Sr. Sergio Boisier - ILPES

12.30 Comentaristas Invitados

Fernando Ordoñez - MIDLPLAN
Carlos Montes - Diputado
G. Dupuis - Francia

13.10 Debate en torno a las exposiciones

13.50 Almuerzo

15.30 3.3 La cuestión financiera un desafío para la descentralización en Chile
Sr. Sergio Galilea Ministerio del Interior

16.00 Comentaristas Invitados

Andrés Palma - Diputado
Sergio Nuñez - CORCHILE
M.C. Rousseau - Francia

16.40 Debate en torno a las exposiciones

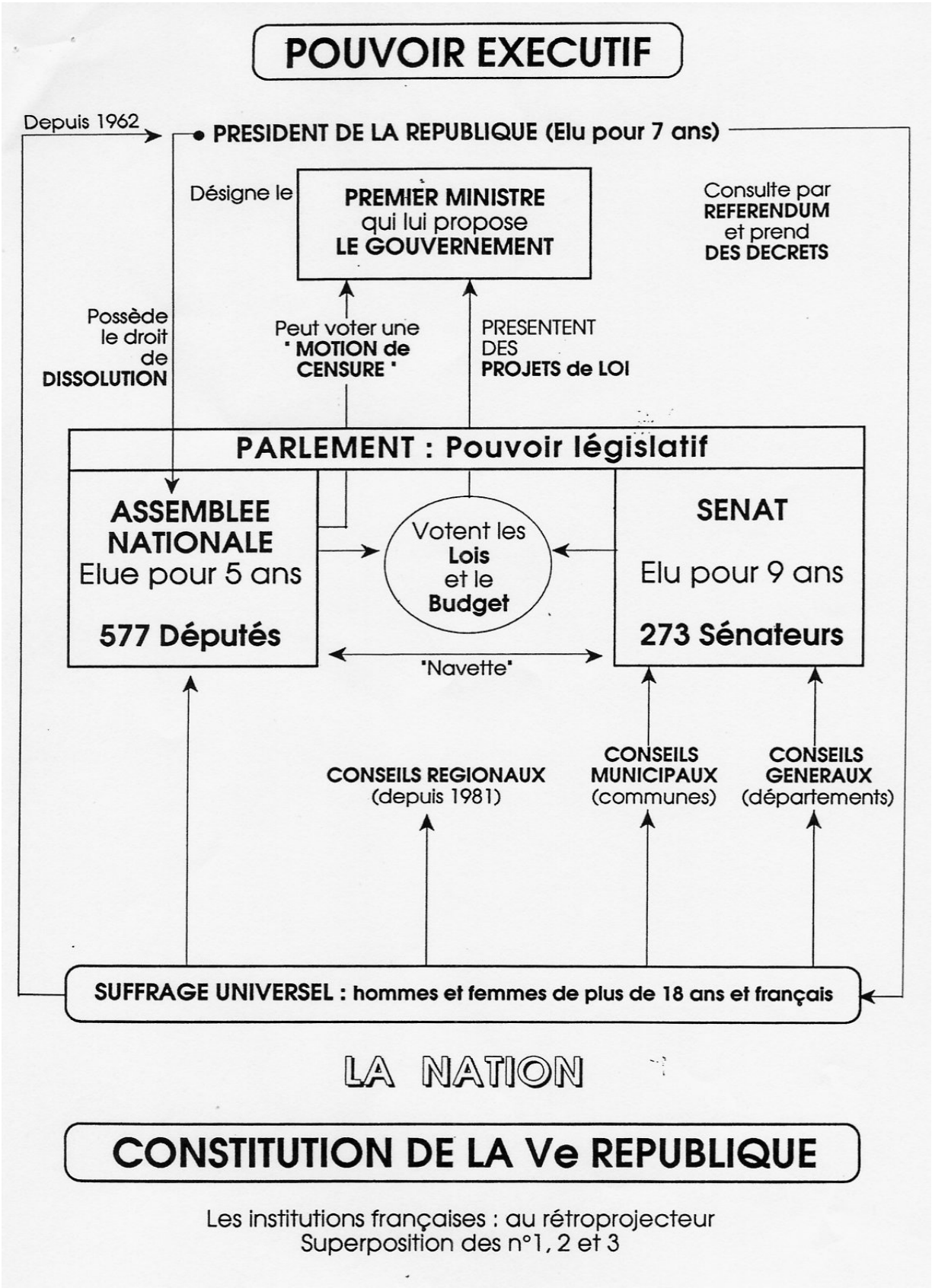
17.30 Cafe

18.00 Jornada de clausura

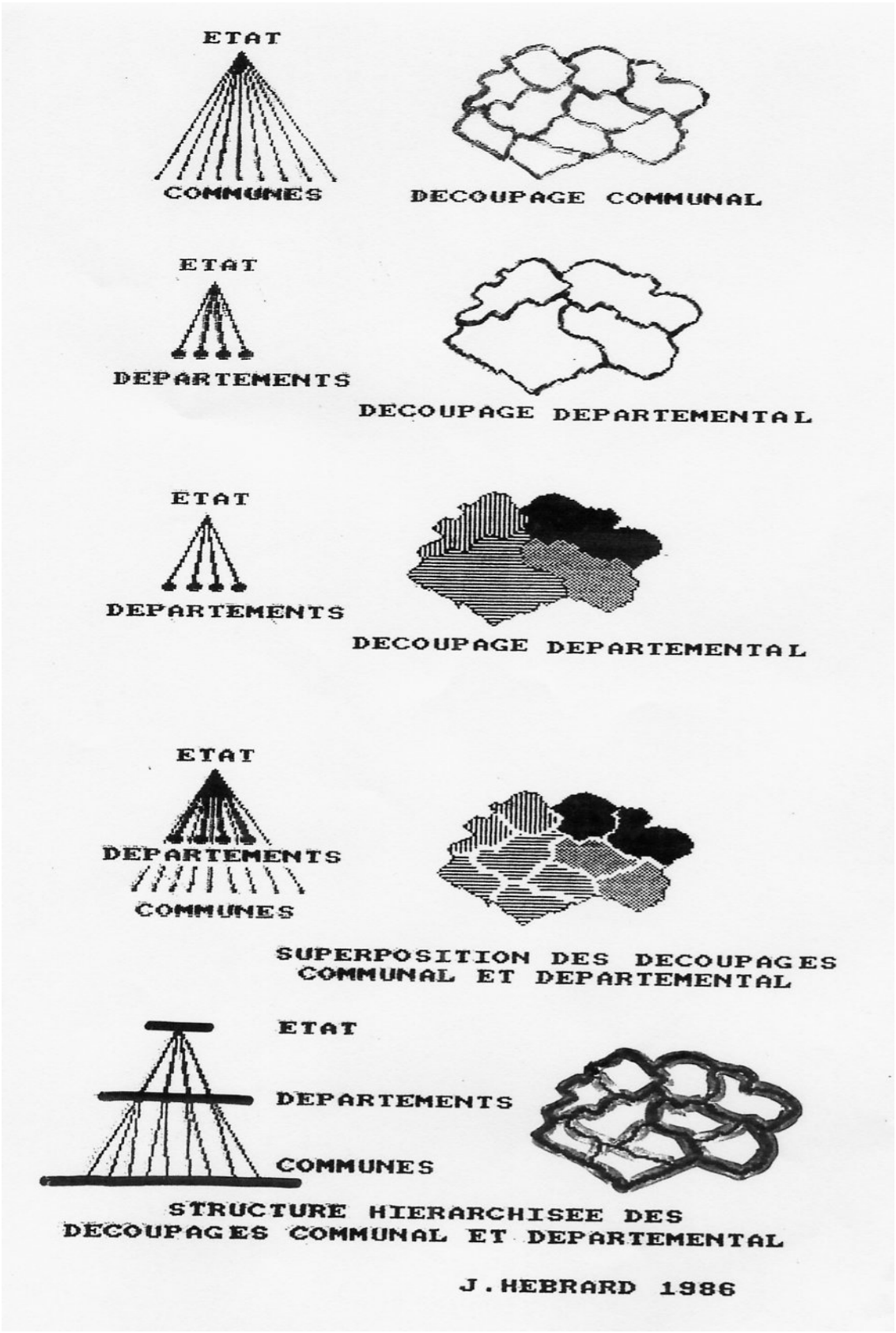
Ministerio del Interior
Embajada de Francia
ILPES - CEPAL

ANNEXE 9.
TRANSPARENTS J. HÉBRARD EN 1990





Les institutions françaises : au rétroprojecteur
Superposition des n°1, 2 et 3


ETAT
COMMUNES
DECOUPAGE COMMUNAL
ETAT
DEPARTEMENTS
DECOUPAGE DEPARTEMENTAL
ETAT
DEPARTEMENTS
DECOUPAGE DEPARTEMENTAL
ETAT
DEPARTEMENTS
COMMUNES
SUPERPOSITION DES DECOUPAGES
COMMUNAL ET DEPARTEMENTAL
ETAT
DEPARTEMENTS
COMMUNES
STRUCTURE HIERARCHISEE DES
DECOUPAGES COMMUNAL ET DEPARTEMENTAL
J.HEBRARD 1986

Le Plan Régional 1984-1988

1. Valoriser les ressources humaines

I - Augmenter les capacités d'accueil en formation initiale
II - Adapter la formation continue et l'apprentissage aux besoins de l'économie
Élever les niveaux de formation
III - Développer la formation permanente et l'éducation populaire
IV - Poursuivre l'aide à la recherche, à l'innovation et au développement technologique
V - Donner une place significative aux activités sportives
VI - Développer la culture et la communication

2. Développer les activités économiques

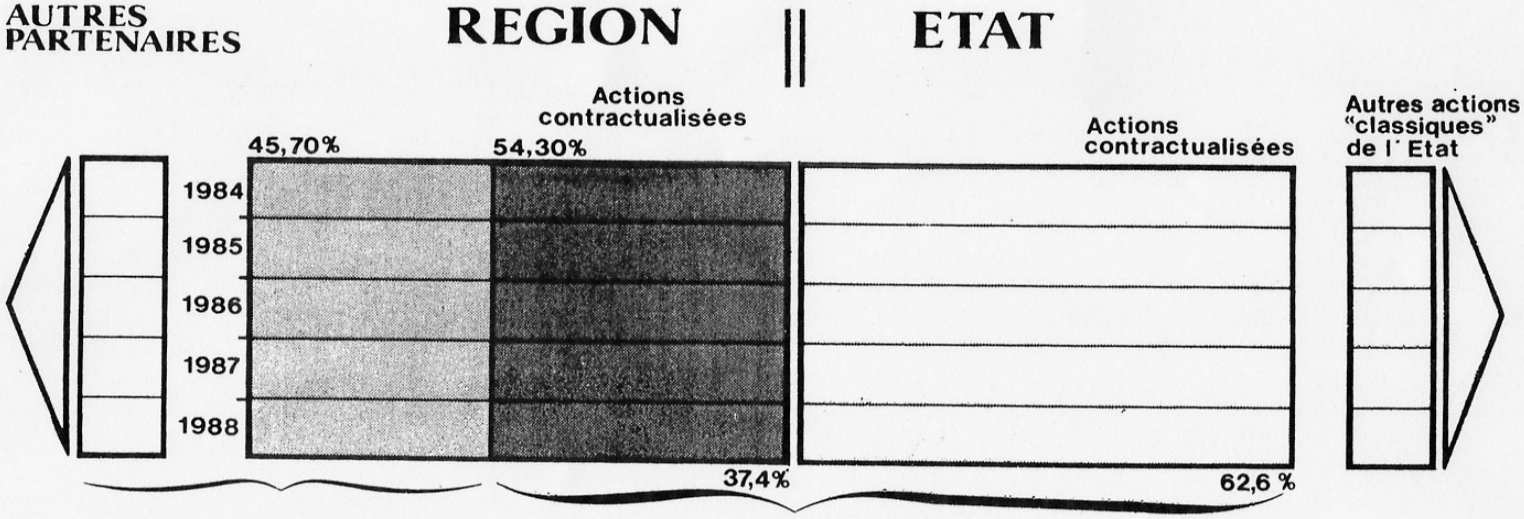
I - Accentuer la solidarité régionale pour les zones en crise
II - Développer des politiques sectorielles privilégiées
III - Poursuivre une politique d'animation en faveur des entreprises
IV - Maîtriser l'énergie et les sous-produits
V - Conforter la politique régionale des transports
VI - Faire de la Région Nord - Pas de Calais une vitrine pour la France.
URBA 2000

3. Mieux vivre ensemble

I - Redresser l'état sanitaire de la région.
II - Promouvoir les activités liees au temps libre
III - Maîtriser le territoire régional
IV - Valoriser et protéger l'environnement.
V - Une nouvelle stratégie de développement

PLAN REGIONAL/PLAN NATIONAL
1984-1988

ARTICULATION FINANCIERE



Estimation des moyens pour le Plan Régional

Mise à jour le 7 mars 1984

	Initiative régionale 1984	Région		État		Engagement total AP + CP Région 1984
		1984	Plan	1984	Plan	
Formation initiale	0,5	48,7	244	94	469	49,2
Formation continue	170,3	10,5	52,5	110	500	180,8
Actions sportives	8					8
Formation perm./Éducation populaire	10				*	10
Culture	32	58	250	20		90
Recherche	10	25	125	64,3	321,5	35
- I -	**230,8**	**142,2**	**671,5**	**288,3**	**1 290,5**	**373**
Actions économiques	67,9	58,9	275	91,1	396,5	126,8
CLIP		1	5	1	5	1
Transports/Infrastructures	55	239,8	1 041	331,5	1 721	294,8
- II -	**122,9**	**299,7**	**1 321**	**423,6**	**2 122,5**	**422,6**
Santé	15	20	155	87	435	35
Habitat/Logement	41	34	215	43	218,8	75
Développement urbain	30	35	155	35	155	65
Tourisme/Loisirs	18,2	11,8	53,4	21,1	75,3	30
- III -	**104,2**	**100,8**	**578,4**	**196,1**	**883,1**	**205**
- TOTAL -	**457,9**	**542,7**	**2 570,9**	**908**	**4 366,1**	**1 000,6**

* *nombreuses négociations en cours*

En 1984, l'État et la Région engageraient en commun : 1 450,7 MF

soit une part Région de : ..... 37,41 %

et une part État de : ..... 62,59 %

A 1 Franc de la Région, serait associé 1,67 Franc de l'État.

CONTRATS DE PLAN PENDANT LA DUREE DU IXe PLAN

Répartition du financement

	Contribution de l'Etat (Millions de francs)	Contribution des régions (millions F)	Contribution de l'Etat par habitant (francs)	Contribution des régions par habitant (francs)	Apport de l'Etat (%) apport des régions
ALSACE	1 100	700	701	446	1,6
AQUITAINE	1 470	930	553	350	1,6
AUVERGNE	775	450	583	338	1,7
BOURGOGNE	851	601	532	376	1,4
BRETAGNE	1 804	814	668	301	2,2
CENTRE	860	610	381	270	1,4
CHAMPAGNE-ARDENNE	850	445	632	331	1,9
CORSE	1 100	300	4 580	1 249	3,7
FRANCHE-COMTE	847	550	784	509	1,5
ILE-DE-FRANCE	7 137	8 465	713	846	0,8
LANGUEDOC-ROUSSILLON	1 381	776	716	402	1,8
LIMOUSIN	757	308	1 023	416	2,5
LORRAINE	2 979	942	1 283	405	3,2
MIDI-PYRENEES	1 433	787	616	338	1,8
NORD-PAS-DE-CALAIS	3 950	2 450	1 005	623	1,6
BASSE-NORMANDIE	770	450	559	333	1,7
HAUTE-NORMANDIE	865	523	524	317	1,7
PAYS DE LA LOIRE	1 180	883	403	301	1,3
PICARDIE	1 776	851	1 021	409	2,1
POITOU-CHARENTES	1 250	630	796	401	2,0
P.A.C.A.	2 796	1 897	706	479	1,5
RHONE-ALPES	2 980	1 520	595	303	2,0
FRANCE ENTIERE (hors DOM TOM)	38 911	25 882	716	479	1,5

Source : DATAR et INSEE

3ème PLAN REGIONAL 1989 - 1993

DIX GRANDS PROJETS pour le NORD - PAS de CALAIS

1. Développer l'enseignement supérieur, notamment en créant l'Université du Pas de Calais ;
2. Faire parvenir au moins 80 % des effectifs d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat en l'an 2000 ;
3. Aider à la constitution d'une métropole régionale de taille européenne ;
4. Résorber la totalité des friches industrielles en moins de 10 ans ;
5. Créer un réseau infrastructurel dense et efficace autour du T.G.V.- Nord et du Transmanche ;
6. Instaurer un nouveau partenariat avec les grands groupes industriels et regrouper les porteurs d'initiatives autour d'un projet économique fédérateur, qui conjugue la dimension européenne et les capacités locales et sectorielles ;
7. Renforcer le poids de la recherche régionale notamment en mettant en place un Très Grand Equipement de recherche ;
8. Développer le tourisme culturel ;
9. Humaniser la totalité des hospices de la région d'ici 1995 ;
10. Développer les coopérations interrégionales.

2. Les contrats de plan État-région 1984-1988

(régions métropolitaines, en millions de francs 1986 et en %)

Régions	Total (MF)	État (%)	Région (%)	Total (%)
Alsace	1 836	2,7	2,6	2,6 (a)
Aquitaine	3 471	5,1	4,8	5,0
Auvergne	1 514	2,3	1,9	2,2
Bourgogne	1 585	2,3	2,3	2,3
Bretagne	2 927	4,7	3,5	4,2
Centre	1 420	2,0	2,1	2,0
Champagne-Ardenne ..	1 050	1,4	1,6	1,5
Corse	1 210	2,0	1,3	1,7
Franche-Comté	1 485	2,2	2,0	2,1
Ile-de-France	15 800	17,3	30,6	22,6
Languedoc-Roussillon ..	2 923	5,0	3,0	4,2
Limousin	1 037	1,7	1,1	1,5
Lorraine	4 107	7,3	3,7	5,9
Midi-Pyrénées	2 442	3,9	3,0	3,5
Nord-Pas-de-Calais	6 934	10,7	8,8	9,9
Basse-Normandie	1 266	1,9	1,7	1,8
Haute-Normandie	1 032	1,2	1,9	1,5
Pays-de-la-Loire	2 390	3,4	3,5	3,4
Picardie	2 962	4,7	3,6	4,2
Poitou-Charentes	1 617	2,5	2,0	2,3
Provence-Alpes-Côte d'Azur	6 801	9,9	9,5	9,7
Rhône-Alpes	4 049	6,0	5,4	5,8
FRANCE ENTIÈRE	**69 858**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
En millions de francs	69 858	41 900	28 000	
En %	(100)	(59,9)	(40,1)	

(a) Les % et les chiffres des colonnes 3, 4, 5 sont arrondis.

Source : Commissariat général du Plan, juin 1987.

Les montants définitifs des contrats 1989-1993 ne sont pas officiels à ce jour (début février 1989).

Récapitulatif des engagements financiers par grand domaine d'intervention
1989-1993

en MF	Etat (I)	Région (II)	Total	%	I/II
Titre I . Emploi compétitivité & Dév. local	546,6	403,7	950,3	9,3	1,4
dont : Action économique	364,25	284,25	648,5	6,3	1,3
Agriculture (1) Aménagement Rural-Pêche	124,65	61,75	186,4	1,8	2,0
Tourisme & Environnement	57,7	57,7	115,4	1,1	1,0
Titre II Renforct de la sol. nat. + GIRZOM	1710	418,5	2128,5	20,8	4,1
dont : Pol. de requalification urbaine + GIRZOM	1354	325	1679	16,4	4,2
Politique sanitaire et sociale	356	93,5	449,5	4,4	3,8
Titre III Formation - Recherche - Culture	957,48	710,32	1667,80	16,3	1,4
dont : Formation initiale	150	150	300	2,9	1,0
Formation professionnelle	481	289,85	770,85	7,5	1,7
Enseignement supérieur	150	150	300	2,9	1,0
Recherche / Technologie	112	56	168	1,6	2,0
Culture	64,48	64,48	128,96	1,3	1,0
Titre IV Infrastructures	3183,35	2295,1	5478,45	53,6	1,4
dont : Infrastructures routières	2367	1776	4143	40,5	1,3
Infrastructures (hors routes) (2)	816,35	519,1	1335,45	13,1	1,6
TOTAL GENERAL	6397,43	3827,62	10225,05	100,0	1,7

(1) Y compris FRIAA
(2) Hors FRAC Transports compabilisé en I

Récapitulatif des engagements financiers par grand domaine d'intervention
1989-1993

en MF	Etat	Région	Autres partenaires	Total
Titre I Emploi compétitivité & Dév local	546,6	403,7	47	997,3
dont : Action Economique	364,25	284,25	23	671,5
Agriculture (1) Aménagement rural Pêche	124,65	61,75	24	186,4
Tourisme & Environnement	57,7	57,7	-	115,4
Titre II Renforct solid. nat. + GIRZOM	1710	418,5	150	2278,5
dont : Pol. requal. urbaine + GIRZOM	1354	325	-	1679
Pol. sanitaire et sociale	356	93,5	150	599,5
Titre III Formation Recherche Culture	982,08	710,32	-	1692,40
dont : Formation initiale	150	150	-	300
Formation professionnelle	481	289,85	24,6	795,45
Enseignement Supérieur	150	150	-	300
Recherche / Technologie	112	56	-	168
Culture	64,48	64,48	-	128,96
Titre IV Infrastructures	3183,35	2295,1	1498,31	6976,76
dont : infrastructures routières	2367	1776	1058	5201
infrastructures (hors routes) (2)	816,35	519,1	440,31	1775,76
TOTAL GENERAL	6397,43	3827,62	1719,91	11944,96
	53,6 %	32,0 %	14,4 %	100,0 %

(1) Y compris FRIAA
(2) Hors FRAC Transports comptabilisé en I

Contrat de plan Etat / Région Nord - Pas-de-Calais

1989 - 1993

Comparaison financière avec le contrat de plan 1984 - 1988

	Contrat de plan 89-93	Contrat de plan 84-88 (1)	Δ
gagement total Etat	6397,425 MF	4472 MF	+ 43,1 %
gagement total Région	3827,62 MF	2462 MF	+ 55,5 %
gagement total Etat + Région	10225,045 MF	6934 MF	+ 47,5 %
pport des financements at / Région	1,67	1,82	- 8,2 %
gagement Etat par habitant (2)	1627 F	1137 F	+ 43,1 %
gagement Région par habitant	973 F	626 F	+ 55,5 %
gagement Etat + Région par bitant	2600 F	1764 F	+ 47,5 %

1) Chiffres du C.G.P.

2) Population totale du Nord/ Pas-de-Calais (recensement 1982) : 3932,9 en milliers)

ota : les montants financiers sont donnés en francs courants

Source : Archives personnelles J. Hebrard

ANNEXE 10.
CHIFFRES DE LA COOPÉRATION AGCI

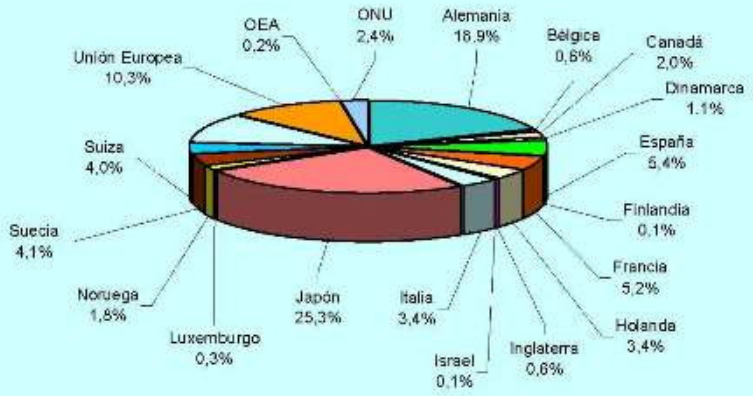
COOPERACION OTORGADA A CHILE
DISTRIBUCION POR FUENTES
1990 - 2005

FUENTES	CREDITO		DONACION		TOTAL	
	Nº P.	MONTO US$	Nº P.	MONTO US$	Nº P.	MONTO US$
BILATERAL						
Alemania	9	108.232.087	152	144.912.081	161	**253.144.168**
Bélgica	0	0	207	8.667.980	207	**8.667.980**
Canadá	0	0	69	26.913.388	69	**26.913.388**
Corea	0	0	3	140.726	3	**140.726**
Dinamarca	0	0	14	15.000.734	14	**15.000.734**
España	5	39.500.000	103	32.791.077	108	**72.291.077**
Finlandia	0	0	12	1.291.440	12	**1.291.440**
Francia	3	18.757.505	80	50.732.229	83	**69.489.734**
Holanda	0	0	30	46.054.576	30	**46.054.576**
Inglaterra	0	0	25	8.504.780	25	**8.504.780**
Israel	0	0	13	1.299.500	13	**1.299.500**
Italia	1	20.000.000	21	25.670.548	22	**45.670.548**
Japón	3	190.800.000	82	146.690.050	85	**337.490.050**
Luxemburgo	0	0	4	4.675.149	4	**4.675.149**
Noruega	1	7.486.039	30	16.179.757	31	**23.665.796**
Suecia	1	10.000.000	79	44.451.974	80	**54.451.974**
Suiza	3	48.000.000	31	5.351.316	34	**53.351.316**
USA	3	46.000.000	90	94.888.220	93	**140.888.220**
Subtotal	**29**	**488.775.631**	**1.045**	**674.215.525**	**1.074**	**1.162.991.156**
MULTILATERAL						
Unión Europea	0	0	111	138.079.895	111	**138.079.895**
OEA	0	0	44	3.161.806	44	**3.161.806**
ONU	0	0	179	31.687.085	179	**31.687.085**
Subtotal	**0**	**0**	**334**	**172.928.786**	**334**	172.928.786
TOTAL	**29**	**488.775.631**	**1.379**	**847.144.311**	**1.408**	**1.335.919.942**

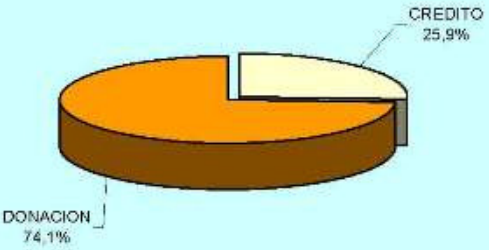
El cuadro comprende sólo la cooperación gestionada por AGCI.
Incluye los proyectos terminados y en ejecución a diciembre de 2005

(*) Corresponden a proyectos de Cooperación Técnica no cuantificada o a proyectos donde no se dispone de información financiera.

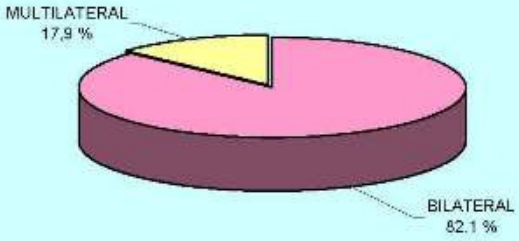
COOPERACION OTORGADA A CHILE 1990 - 2005
DISTRIBUCIÓN POR FUENTES



COOPERACION OTORGADA A CHILE 1990 - 2005
CREDITO V/S DONACION

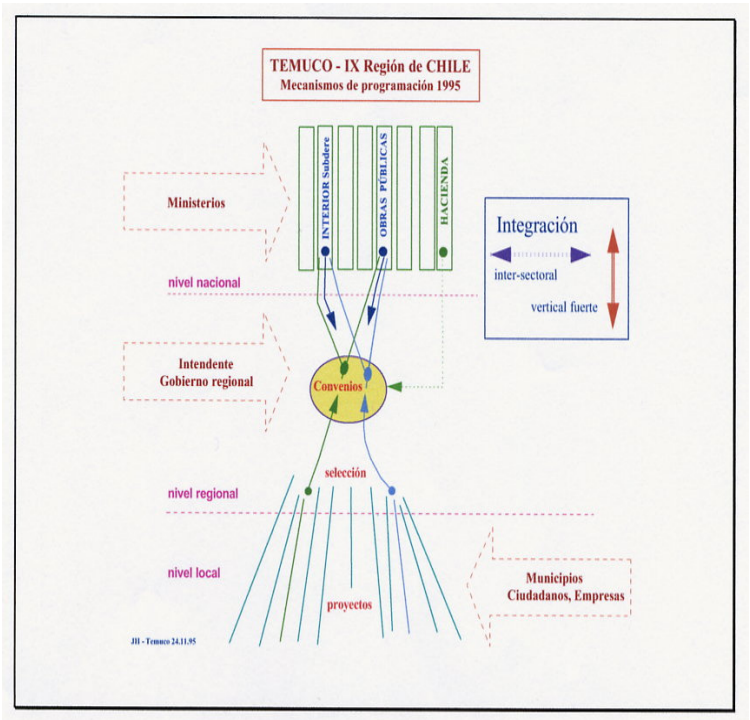


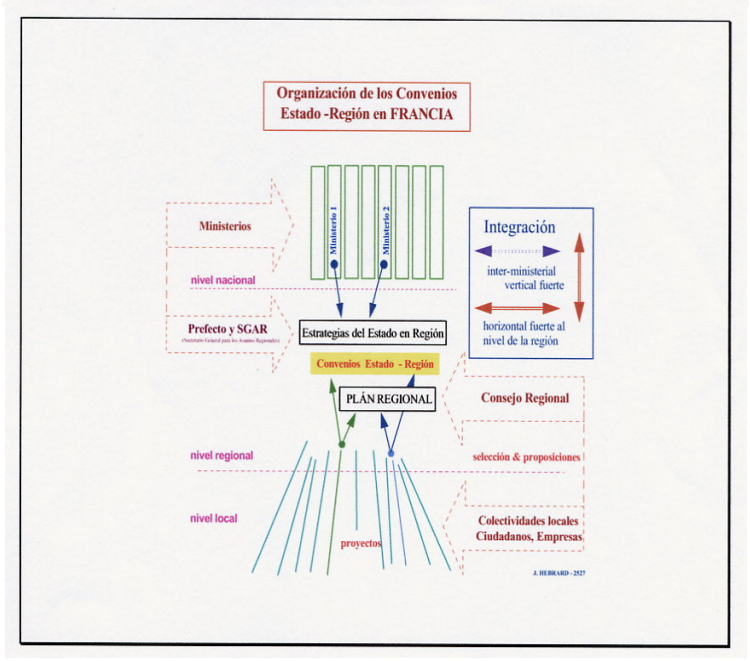
COOPERACION OTORGADA A CHILE 1990 - 2005
BILATERAL V/S MULTILATERAL



ANNEXE 11.

Les schémas ci-dessous illustrent deux cas particuliers, celui des *Contrats de Plan Etat-Région* en France et celui des *Convenios de Programación* au Chili.





Source : Graphiques élaborés par Joël Hebrard

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS ..... **- 6 -**

Sommaire **8**

INTRODUCTION GÉNÉRALE ***10***

Prologue ***11***

Un état des lieux des recherches (et quelques-uns de leurs points aveugles) portant sur la décentralisation au Chili et « ailleurs » 12

Les trajectoires de la politique de décentralisation au Chili : notre thèse 19

Une décentralisation en kit : quand les outils et ses promoteurs voyagent 23

Pour des nouvelles méthodes dans l'analyse des politiques publiques. De la nécessaire transdisciplinarité 32

Configuration générale de la thèse et hypothèses principales ***37***

La science régionale : une science de gouvernement 37

L'institutionnalisation de la régionalisation au Chili. Une approche par les réseaux sociaux 39

La transition démocratique et le processus d'institutionnalisation de la décentralisation 40

Section Méthodologique **43**

L'entretien semi-directif de recherche et la méthode prosopographique 43

Analyse matricielle et tableaux relationnels 49

Sur l'« utilité » des graphes 50

Stage et dépouillement des archives 51

Abréviations et Sigles **61**

PREMIÈRE PARTIE ***65***

SUR LA NATURE DU CHANGEMENT POLITIQUE ET L'OPPORTUNITÉ D'UNE SCIENCE RÉGIONALE AU CHILI ***65***

(Première séquence 1964-1970) ***65***

Introduction de la Première Partie **67**

Références bibliographiques de l'introduction ***72***

Chapitre 1. Le processus de transfert d'un savoir : la science régionale au Chili **73**

Section 1. La naissance d'une science de gouvernement : paradigmes, concepts, instruments, techniques et outils ***74***

1) L'apparition de la science régionale 74

2) La planification nationale, régionale et urbaine : instrument d'action publique 80

3) Le contexte de l'apparition de la science régionale au Chili 90

4) L'objectivation d'un problème public : les marginaux des grandes villes 92

5) L'établissement d'une nouvelle discipline : les planificateurs régionaux et urbains 95

Section 2. L'installation de la science régionale au Chili : un besoin exprimé par l'État ***101***

1) Les conditions de possibilité de l'ascension de la Démocratie chrétienne au Chili et ses premières actions 101

2) La Promotion populaire et la doctrine communautaire sous l'emprise de l'État 108

3) Le Chili : un laboratoire des luttes d'influences 115

Références bibliographiques du chapitre 1 ..... ***127***

Chapitre 2. Vers l'institutionnalisation de la science régionale **133**

Section 1. Les conditions institutionnelles du transfert d'une science d'État ***134***

1) Les conditions nationales et internationales de l'expérience au Chili 134

2) La création du Bureau de Planification nationale (ODEPLAN) 138

3) Les hommes du transfert : les missionnaires étasuniens 140

4) La coopération française et ses médiateurs 152

Section 2. Les changements institutionnels auxquels conduit le transfert par imprégnation : actions gouvernementales et programmes d'études ***162***

1) De la nature des échanges avec la coopération française 162

2) L'outil statistique dans l'implémentation de la planification nationale, sectorielle et régionale 167

3) L'action des Bureaux de Planification régionale 173

4) L'instauration d'un réseau institutionnel et personnel de collaboration : actions gouvernementales et académiques ... 178
_Toc284407391***Références bibliographiques du Chapitre 2*** ... ***190***

Conclusion Première Partie ... **193**

DEUXIÈME PARTIE ... ***195***

L'INSTITUTIONNALISATION DE LA RÉGIONALISATION AU CHILI : UNE APPROCHE PAR LES RÉSEAUX SOCIAUX ... ***195***

(Deuxième séquence 1971-1985) ... ***195***

Introduction de la Deuxième Partie ... **197**
Références bibliographiques de l'introduction ... ***202***

Chapitre 3. La participation : vie et mort d'un projet politique ... **199**
Section 1. L'essai d'institutionnalisation de la régionalisation au Chili sous Allende ... ***206***
1) L'évolution du Parti socialiste chilien et l'ascension d'Allende : le changement de gouvernement et les nouvelles appropriations de la thématique participative et régionale ... 206
2) La campagne présidentielle, le triomphe d'Allende et l'opposition démocrate chrétienne : le projet de participation et sa mise en relation avec la régionalisation du pays ... 212
3) La participation politique sans régionalisation : le gouvernement Allende vu par la France ... 222
4) La coopération française sous le gouvernement Allende (ce qui a changé) ... 228
5) La politique de planification régionale (ce qui n'a pu changer) ... 233
Section 2. La communauté réformatrice et son contexte ... ***245***
1) La naissance de la communauté réformatrice chilienne ... 245
2) Collaborations institutionnelles, relations personnelles ... 251
3) Les relations personnelles : une autre dimension dans le processus d'institutionnalisation de la régionalisation au Chili ... 254
4) La coopération étrangère : quel bilan ? ... 262
Références bibliographiques du chapitre 3 ... ***269***

Chapitre 4. L'adoption de la décentralisation par la communauté réformatrice ... **273**
Section 1. La communauté réformatrice dans le processus d'institutionnalisation de la planification au Chili ... ***274***
1) La constitution de la communauté réformatrice nationale ... 274
2) Les premières expériences constitutives des membres de la communauté réformatrice ... 279
3) La maturation de la communauté réformatrice : l'après ODEPLAN ... 286
4) La fin du gouvernement Allende et le déclin de la coopération internationale ... 298
5) La coopération après le coup d'État : le relais pris par les militants ... 302
Section 2. L'apparition du projet décentralisateur et l'institutionnalisation de la régionalisation : un questionnement sur les manières et les pratiques d'instituer ... ***311***
1) Le putsch et l'instauration du régime autoritaire au Chili : un événement historique ... 311
2) L'influence de l'autre école de Chicago : les économistes et leur programme ... 314
3) Le changement de la philosophie d'ODEPLAN : de la planification à l'économie de marché ... 320
4) La régionalisation de la CONARA et ses instruments d'action ... 326
5) Les think tanks nés en dictature ou comment penser le retour de la démocratie au Chili ... 335
_Toc284407427***Références bibliographiques du chapitre 4*** ... ***347***

Conclusion Deuxième Partie ... **351**

TROISIÈME PARTIE ... ***353***

LA TRANSITION DÉMOCRATIQUE ET LE PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION DU PROJET DÉCENTRALISATEUR, QUELLE PLACE POUR LE CHANGEMENT ? ... ***353***

(Troisième séquence 1986-1996) ... ***353***

Introduction de la troisième partie ... **355**
Références bibliographiques de l'introduction ... ***358***

Chapitre 5. L'institutionnalisation du projet décentralisateur ; un processus inachevé ... **359**
Section 1. La transition démocratique au Chili : une transition dans l'héritage institutionnel du régime ... ***360***
1) La configuration d'une opposition : se constituer dans le système ... 360

2) Les think tanks, centres d'études et fondations dans la reconstruction démocratique : les lieux de la constitution d'un espace public et du consensus ... 369
3) L'inclusion de la thématique décentralisatrice dans le programme du gouvernement ... 376
4) Le rôle de la communauté réformatrice dans l'inclusion de la décentralisation au programme gouvernemental ... 380
5) La constitution du gouvernement : l'entrée de la communauté réformatrice dans l'appareil d'État 385
Section 2. L'institutionnalisation du projet décentralisateur : une institutionnalisation À mi chemin 399
1) La discussion sur la réforme constitutionnelle : la portée de l'héritage autoritaire ... 399
2) La demande régionale de l'opposition, un allié inattendu pour la communauté réformatrice ... 403
3) Le lobby de la communauté réformatrice hors du Congrès ... 409
4) La loi municipale et régionale : le débat parlementaire ... 411
_Toc284407448***Références bibliographiques du chapitre 5 ... 422***

Chapitre 6. Les CPER : un instrument de décentralisation ? ... 425
Section 1. Les conditions du transfert des CPER au Chili ... 426
2) Le champ de production des CPER en France : les « incompatibilités » entre le contexte de production et le contexte de réception ... 428
3) Le rôle des réseaux partisans dans les conditions du transfert ... 438
4) Les premières missions françaises au Chili pendant la transition : le rôle des experts ... 441
5) L'introduction des Contrats de Plan État-Région comme produit d'exportation ... 448
Section 2. Les caractéristiques et les limites du transfert : sa traduction ... 454
1) La coopération française avec le Chili : une affaire d'individus ... 454
2) L'inclusion des CPER dans la loi Gouvernement et administration régionale chilienne ... 457
3) Le changement de gouvernement, la sortie des membres de la communauté réformatrice de l'appareil d'État ... 474
4) De la traduction des CP au Chili : les incompatibilités ... 481
5) Bilan de la coopération entre le Chili et la France : le fatras de la coopération ... 484
Références bibliographiques du chapitre 6 ... 489

Conclusion de la Troisième Partie ... 493

CONCLUSION GÉNÉRALE ... 495
Sur l'institutionnalisation de la région au Chili ... 497
Les institutions pensent-elles ? Quelle est la portée cognitive des institutions ? ... 498
Quelle place pour les « idées » ? ... 500
Transfert ou circulation ? ... 501
Quelle place pour les acteurs dans les institutions et dans la coopération ? ... 502

BIBLIOGRAPHIE THÉMATIQUE ... 505

ANNEXES ... 535

Annexe 1. Liste des entretiens ... 537

Annexe 2. Attributs individuels des acteurs ... 539

Annexe 3 Analyse matricielle ... 543

Annexe 4. Abréviations des acteurs ... 561

Annexe 5. ... 563

Annexe 6. ... 565

Annexe 7. Échantillon archives Joël Hébrard ... 567

Annexe 8. Programme Séminaire ILPES-CEPAL ... 575

Annexe 9. Transparents J. Hébrard en 1990 ... 579

Annexe 10. Chiffres de la coopération AGCI ... 591

Annexe 11. ... 531

Une décentralisation en kit. Analyse des trajectoires des politiques de régionalisation et de décentralisation dans la construction de l'État au Chili (1964-1996)

Thèse soutenue par Carolina Gutiérrez Ruiz sous la direction de Pierre Mathiot dans le cadre du CERAPS, UMR 8026, CNRS, discipline :04, spécialité Science Politique

Cette thèse retrace les trajectoires des politiques de régionalisation et de décentralisation au Chili ainsi que celles de leurs promoteurs/médiateurs. Ce faisant, elle montre que ces acteurs, constituant une « communauté réformatrice », agissent en réseau. Cette communauté devra non seulement imprégner l'administration pour agir sur elle mais elle devra aussi s'adapter et ajuster ses idées, révélant ainsi la fragilité d'un certain nombre de mécanismes institutionnels tant au niveau national qu'international, en particulier ceux relatifs à la coopération.

Mots clefs français : Institutions, régionalisation, décentralisation, politiques publiques, acteurs, coopération internationale, réseaux sociaux.

The decentralization kit. An analysis of regionalization and decentralization policy itineraries in the construction of the Chilean state (1964-1996)

PhD thesis defended by Carolina Gutiérrez Ruiz, supervised by Pierre Mathiot inside the CERAPS, UMR 8026, CNRS, discipline : 04, speciality Political Science

Abstract

This thesis follows the itineraries taken by regionalization and decentralization policies in Chile as well as those of their advocates and/or brokers.

In doing so, it will be shown that those involved, making up a community for reform, form a network. This community was not only to permeate the administration in order to act upon it, but also to adapt and adjust its ideas, thus bringing to the fore the frailty of a certain number of institutional mechanisms as much at national as at international level, in particular those relative to cooperation.

Keywords : Institutions, regionalization, decentralization, public policies, actors, international cooperation, social networks.

Unité de recherche/Research unit : CERAPS, Centre de recherches administratives, politiques et sociales, UMR, CNRS 8026.
Ecole doctorale/Doctoral school : Ecole doctorale des sciences juridiques, politiques et de gestion, n° 74.
Université/University : Université Lille 2, Droit et Santé.