

Recompositions territoriales et décentralisation en Amérique latine

Qu'on applique ces notions à l'Amérique latine ou à toute autre part, « territoires » et régions ont des contenus polysémiques. Si l'on retient cependant l'idée que le territoire est en permanente reconstruction, on posera pour la période actuelle, trois préalables à l'analyse de cette recomposition : les changements politiques qui ont eu lieu dans les années 1980, la libéralisation des échanges associée aux politiques d'ajustement et la sensibilité à la mondialisation sous toutes ses formes. On peut observer alors trois grandes tendances autour desquelles se recomposent les territoires perçus et articulés à différentes échelles : l'intégration (dite « régionale » par les économistes), l'apparition de nouveaux acteurs au plan local à la faveur de décentralisations partout pratiquées, et trois décennies ininterrompues de revendications indiennes. Cet article met plutôt l'accent sur le Mexique et le Brésil avec des contre-points dans d'autres pays.

Hélène RIVIÈRE D'ARC, est directrice de recherche au CNRS et géographe, Centre de Recherche et Documentation sur l'Amérique latine. Ses travaux sur la décentralisation dans quelques pays d'Amérique latine ont été menés dans le cadre d'un programme de coopération avec El Colegio de Mexico, intitulé « Libéralisme économique, démocratisation et recompositions territoriales. Une comparaison Brésil-Mexique ». Ceux qui ont porté sur la désignation des territoires ont été menés dans le cadre du programme « Les Mots de la Ville ». Deux publications récentes : « Les territoires de l'Etat-Nation en Amérique latine (éd., avec Marie-France Prévôt-Schpira, Editions de l'IHEAL, 2001) et « Nommer les nouveaux territoires urbains », (éd., Editions de l'UNESCO, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, 2001).

Parler de recompositions territoriales et régionales, c'est rappeler d'abord que le territoire se reconstruit sans cesse malgré l'idée d'enracinement que l'énoncé du mot évoque. C'est aussi poser en préalable la polysémie du mot « territoire » selon les locuteurs et selon les disciplines de sciences sociales. Entre ceux qui évoquent sa fin et ceux qui en font une variable clef de la tension ou de l'articulation entre le local et la mondialisation, le territoire comme concept est aujourd'hui constamment invoqué et mobilisé¹. Depuis le nouveau territoire urbain où les habitants s'unissent pour revendiquer qu'on les prenne en compte spécifiquement², jusqu'au territoire référence instrumentalisée, qui peut entrer en compétition avec d'autres portions de l'espace et au territoire national, production juridique et administrative de l'État, le territoire est au temps long ce que dans l'espace, le local est au global. Mais c'est aussi renvoyer à la polysémie du mot « région », concept mou, figure spatiale dont la définition et l'usage changent selon les périodes, les moments politiques et/ou économiques et enfin, dans le langage savant, selon les disciplines. Aujourd'hui le mot région s'efforce de renvoyer

aux découpages apaisants de l'espace, techno-économiques et culturels, aux consensus trans-classistes, trans-ethniques, etc., dans le contexte des tensions entre les particularismes et le global, depuis le « produit régional » jusqu'aux grandes régions économiques comme l'Asean ou le Mercosur. On voit bien que l'idée d'intégration (tension *versus* intégration) représente le concept conjoncturel qui accompagne les changements dans ces divers découpages. Nous préférons donc parler ici de recompositions territoriales que régionales car elles supposent l'introduction de deux registres importants dans l'analyse : le facteur temps et le facteur politique.

Ces recompositions territoriales et/ou régionales sont pensées aujourd'hui en Amérique latine à partir de trois préliminaires assez bien identifiables :

- 1 – les changements politiques qui ont eu lieu dans les années 1980 et qui ont conduit à la modification dans un sens démocratique de la plupart des constitutions latino-américaines ;
- 2 – l'abandon du modèle économique de substitution d'importation, de l'idée de planification et de nombre d'institutions qui allaient avec ; puis la mise en cause et la fréquente interruption des systèmes de financement nationaux de politiques sociales (par exemple le logement populaire), dans des contextes macro-économiques de chocs financiers, de récession et de mini-périodes de croissance dans les années 1980 et 1990 ;
- 3 – enfin, un troisième préalable auquel les sociétés d'Amérique latine sont très sensibles, quelque-soit les couches ou classes sociales qui les composent : le phénomène de la mondialisation dans ses différentes acceptions et dans ses applications concrètes, soit adhésion au néo-libéralisme économique, soit adhésion à certaines modes de consommation qui circulent dans le monde entier et/ou à des logiques de raisonnement mondialisés ou appartenant à ce que l'on appelle un *main-stream*.

1. Voir Badie, Bertrand, *La fin des territoires*, Fayard, 1995.

2. Voir Hélène Rivière d'Arc (dir.), *Nommer les nouveaux territoires urbains*, Ed. UNESCO, Ed. Maison des Sciences de l'Homme, 2001.

Ces préalables concernent tous les pays d'Amérique latine à peu près en même temps mais pas de la même façon. Un aperçu sur leurs indicateurs nationaux actuels, sociaux et économiques révèlent en effet de profondes différences entre eux.

Quel est alors l'intérêt de connaître et d'expliquer les recompositions territoriales en cours ? En fait, leur connaissance permet de comprendre les affaiblissements supposés des Etats-Nations auxquels sont reprochés d'avoir abdiqué de leurs responsabilités sociale, politique et institutionnelle, en fonction des contraintes que leur impose la mondialisation. Cette première réponse renvoie à l'immédiateté de certaines questions, à des questions qui sont chaudes. Mais si on se situe dans un temps plus long, l'intérêt de cette connaissance est de rendre intelligible la capacité de projection spatiale d'acteurs politiques, économiques, ethniques et/ou identitaires, libérés de certains carcans, sur des espaces qui ne sont pas forcément ceux de l'Etat-Nation. On voit en effet que la crise des années 1980 en Amérique latine, le choix de modèles dits néo-libéraux assortis de politiques d'ajustement, coïncident avec des recoupages territoriaux fondateurs d'un nouvel ordre politique. Ce sont les politiques de décentralisation et de régionalisation dans les grands pays, l'émergence de ce que l'on appelle de « nouveaux fédéralismes », le nouveau rôle des pouvoirs locaux notamment ceux des grandes villes face aux contraintes de la mondialisation qui s'exercent à des échelles intermédiaires. C'est aussi la mise en place de nouveaux ensembles économiques de pays dont les impacts sur le territoire sont divers, chevauchent les frontières et changent en fonction de la position géopolitique des pays.

Il y a trois tendances fortes dans ces changements territoriaux. Leur listing est banal, mais le contenu de chacune d'elles est moins.

L'une de ces grandes tendances, c'est le nouveau contenu qu'on donne à l'intégration, emblématisée par la réalisation concrète de l'ALENA (Accord de Libre Échange de l'Amérique du Nord), et le MERCOSUR (Marché Commun Sud-américain). Elle masque l'existence de très nombreuses autres associations ou regroupements. La deuxième, c'est l'invocation générale de la décentralisation comme instrument politique et économique, mais aussi l'accentuation de la fragmentation spatiale des territoires traditionnels, du fait de l'abandon de plusieurs politiques sociales intégratrices, de niveau national, et de l'idée volontariste de planification qui avait marqué les années 1950-1970, certains auteurs relient même à cet abandon de l'intégration/aménagement de certaines zones, le développement de pouvoirs mafieux qui s'exercent sur elles et qui sont de plusieurs natures. La troisième, c'est une forte pression de type culturel/communautaire – indienne surtout – qui se traduit par des revendications territorialisées.

3. L'Alena comprend les États-Unis, le Canada et le Mexique, mais il négocie un accord spécial avec le Chili. Le Mercosur comprend le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay, mais le Chili et la Bolivie entretiennent des relations spéciales avec lui.

4. Nous nous situons en avril 2002. Néanmoins la situation du Mexique est bien moins mauvaise que celle de la plupart des autres pays d'Amérique latine ; Argentine, Pérou, Venezuela, Colombie...

On tentera de faire ici un examen rapide de chacune de ces trois tendances par le biais de références à des situations à un moment donné de leur existence. On mettra par ailleurs l'accent sur des situations brésiliennes et mexicaines, mais pas exclusivement.

L'INTÉGRATION EN AMÉRIQUE LATINE

Que veut dire intégration aujourd'hui en Amérique latine ? Pour la plupart des spécialistes, et d'un point de vue médiatique, l'intégration renvoie à la constitution, au début des années 1990, de deux grands blocs qui ont été présentés comme des moyens pour accroître les parts de marché de leurs pays membres. Mais la constitution de ces deux ensembles, l'Alena qui ne concerne pour le moment qu'un seul pays d'Amérique latine, (le Mexique), et le Mercosur qui en regroupe formellement quatre³, font oublier l'existence d'expériences qui ont échoué ou se sont délitées. Sans remonter au rêve bolivarien, on pense à la création successive de nombreux accords et traités plus modestes ou amorphes comme le Pacte Andin, le Marché Commun Centro-américain et le Caricom (Marché Commun de la Caraïbe), en attendant l'éventuelle création de l'Alca, marché commun des Amériques, proposé par le Président Bush père, et qui donne lieu actuellement à de nombreux débats. Sans oublier que le Mexique et le Chili appartiennent aussi à l'APEC.

L'un de ces ensembles, l'Alena, est avant tout l'approfondissement d'une zone de libre-échange de produits mais aussi de savoirs qui a entériné, si l'on se situe du point de vue latino-américain, le choix d'ouverture accélérée pris par le Mexique à partir de 1983 (année de mise en pratique d'une nouvelle loi sur les investissements étrangers). Le Mercosur, comme son nom l'indique, a la prétention d'être un marché commun dont l'objectif est, à la fois, d'augmenter la consommation intérieure et de favoriser la diversification des parts de marché de chaque pays membres dont la place dans le monde n'est pas à la hauteur de leur population (Brésil et Argentine surtout). Ces formes d'intégration, bien qu'à dominante fortement économicistes, soulèvent parallèlement des discussions internationales de type juridique sur les règlements de conflits, d'une part, et, d'autre part, sur l'apparition de nouveaux espaces économiques, de systèmes de production localisés, transfrontaliers, les uns performants, les autres non.

Le regard que portent aujourd'hui sur ces deux expériences d'intégration, les spécialistes, experts certes, mais aussi intellectuels très nombreux parmi les économistes, les politologues et les géographes, est mitigé. Or on peut sans doute dire que la première phase des objectifs a été atteinte.

1 – Dans l'Alena, le Mexique a multiplié par deux ou trois ses exportations vers les États-Unis et le Canada et les investissements en provenance de ces pays se sont accrus considérablement, même si l'on sait que l'actuelle récession américaine exerce déjà quelques ravages sur le Mexique⁴. L'Alena continue d'avoir l'appui du monde des affaires. Les syndicats ne le considèrent pas comme directement détermi-

nant dans l'aggravation de la situation de la protection sociale donc ne le prennent pas comme cible. Et, au plan politique, il y eut des rapprochements entre les administrations américaines et mexicaines, notamment à propos des très nombreux migrants mexicains qui se rendent périodiquement aux États-Unis ou essaient d'y entrer. La situation nord-américaine récente a cependant freiné ces négociations directes, conduisant les États-Unis à fermer leurs portes et à accentuer les répressions policières. L'Alena est assez largement critiqué cependant par certains segments de la société : le PRD, parti d'opposition de gauche, les petits entrepreneurs de l'agriculture et de l'agro-industrie, curieusement quelques gouvernements fédérés de l'ancien parti au pouvoir, PRI qui revient à l'argument nationaliste dans la construction de son discours d'opposition. Critiques aussi, les milieux d'intellectuels et la plupart des organisations indiennes, notamment les zapatistes pour qui NAFTA est synonyme de mondialisation.

2 – Dans le Mercosur, les échanges intra-marché commun qui étaient très faibles, ont été multipliés par trois en dix ans, au profit en général des produits industriels et des biens de capital brésiliens. Il faut remarquer aussi que les migrations d'entreprise d'un pays vers l'autre ont été, avec l'aide du BNDES du Brésil (Banco Nacional de Desenvolvimento), à sens unique du Brésil vers l'Argentine. De fortes concurrences entre régions de production agricole plus ou moins similaire sont apparues dans le sud du Brésil, en Uruguay et en Argentine, cette fois-ci au profit de l'Argentine. Des liens culturels et scientifiques tentent de se mettre sur pied ; des programmes de recherche communs « en réseaux » se construisent ou fonctionnent. Le renforcement d'un marché commun, autrement dit l'approfondissement d'une tentative de développement « *hacia adentro* », « vers l'intérieur », semblait bien vu par le monde des intellectuels et économistes de gauche ; mais la crise d'aujourd'hui qui frappe une Argentine, incapable de continuer à importer, révèle la fragilité de ce montage et une certaine absence ou impossibilité de solidarité de la part du Brésil.

ÉMERGENCE D'ACTEURS LOCAUX ET DÉCENTRALISATION

La deuxième tendance, c'est celle de l'affirmation de plus en plus marquée d'acteurs locaux qui se justifient de la décentralisation comme corollaire de la démocratie telle qu'elle avait été présentée par les gouvernements de nombreux pays d'Amérique latine dans les années 1980. Ces acteurs sont des gouvernements municipaux, en particulier de grandes villes, des entrepreneurs locaux comme ceux du nord du Mexique qui ont joué un rôle important dans le changement politique qu'a connu ce pays en 2001. Ce sont aussi les représentants d'institutions internationales et d'ONG, qui se présentent en

experts, surtout dans les zones où sont posées des questions d'environnement. Ce sont aussi des acteurs « ethniques », principalement les Indiens, du Mexique au Chili, en passant par l'Amérique Centrale et les pays andins. Chacun se positionne selon une logique particulière face au pouvoir central et invoque la décentralisation comme instrument de sortie de crise (celle des « années perdues », les années 1980) ou l'autonomie territoriale comme projet démocratique (les Zapatistes mexicains, par exemple). Ces acteurs constituent des réseaux de pouvoir, des réseaux d'influence et des réseaux économiques qui se substituent dans une certaine mesure aux structures corporatistes, hiérarchisées, qui régnaient dans la plupart des pays ayant connu des régimes national-populaires.

Quant à la décentralisation, si elle devait servir à relégitimer (Mexique) ou à légitimer (Brésil, Chili, Argentine...) des gouvernements, et à sortir de la crise des années 1980, elle se révèle aujourd'hui, quinze ans à dix-huit ans après que les premières mesures soient mises en application, une figure politique contradictoire. Et cela, justement parce qu'elle lève le voile sur les transactions corporatistes et clientélistes entre les groupes locaux et le pouvoir, pratiques constitutives du fonctionnement politique et parce qu'elle suppose un coût économique et un risque financier qui constituent un engrenage de type nouveau pour les gouvernements centraux⁵. Ce qu'il faut souligner, c'est que les pressions locales contre les gouvernements centralisés et autoritaires (militaires en général) ont eu lieu, de façon concomitante, avec les projets de relégitimation de certains États (Mexique, Colombie), dans les années 1980 la décentralisation. ressort donc de logiques qui ne s'affrontent pas mais se contournent .

Dans la plupart des pays qui l'ont pratiqué la décentralisation, malgré leurs histoires et leurs trajectoires très différentes, les gouvernements ont relégué au niveau des plus petites entités administratives, les municipalités, une part de leurs responsabilités (éducation et santé) ainsi que ce que l'on appelle dorénavant les politiques sociales et enfin le développement local, puisque les systèmes de protection et les systèmes sociaux de portée nationale ont pratiquement interrompu leur extension. Cela signifie qu'on a renvoyé à la charge des pouvoirs locaux, la solidarité nationale au moment même où les politiques d'ajustement s'appliquaient partout. Après cela, les réponses des pouvoirs et des acteurs locaux sont différentes selon l'histoire des pays⁶. On retracera ici quelques unes de ces différences, à partir des cas du Brésil et du Mexique. Si on les prend en compte à partir du volet décentralisation des services (santé et éducation), on voit que malgré des projets d'intégration sociale dissemblables menés au cours de leurs histoires respectives, la décentralisation, associée aux politiques d'ajustement, a finalement des conséquences assez proches sur ce que l'on appelle en France, l'aménagement du territoire. Ce sont, en effet, les programmes d'aménagement du territoire national en services de santé qui s'effondrent du fait de la stagnation ou parfois même de la diminution du nombre d'affiliés à la sécurité sociale dans certaines régions. Face à cela, les initiatives des acteurs locaux ne sont pas les mêmes. La municipalisation des responsabilités dans le domaine de l'éducation et de la santé en période de récession, associée à des diminutions brutes plus ou moins camouflées des transferts fédéraux pendant les

5. Comment dans les États fédéraux (comme le Brésil, l'Argentine et le Mexique), gérer la faillite de certains états, par exemple. Comment gérer la guerre fiscale que se livrent entre eux les États fédérés, etc.

6. Voir Marie-France Prévôt Schapira, Amérique latine, : la décentralisation « imparfaite », *Problèmes d'Amérique latine*, La Documentation française, n°37, avril-juin 2000.

années 1990, a conduit à soulever au Brésil, beaucoup plus qu'au Mexique, le débat sur l'innovation en matière de partenariat public/privé ou privé/troisième secteur, ou enfin privé/communautaire, etc. Le monde des ONG, qui est très largement implanté au Brésil, et engagé depuis longtemps dans ces deux secteurs, l'émergence d'acteurs locaux, qui peuvent être des municipalités, des associations, des églises méthodistes (surtout dans le sud), des religieuses italiennes dans le nord, participent activement de ces partenariats. Ils incluent éventuellement tout type d'entrepreneur local à des municipalités. Ce peut être aussi des églises, des entrepreneurs et des municipalités qui s'associent afin de créer des universités ou des hôpitaux.

Ces recettes de partenariat souvent promues par les organisations internationales, et en particulier par la Banque Mondiale et la Banque Interaméricaine de Développement, mais aussi par le BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento), sont entrées dans les pratiques au Brésil comme nouvelle idéologie du développement, avec plus ou moins de réussite selon la capacité d'organisation et la capacité économique des acteurs locaux. Elle est également entrée dans les pratiques avec beaucoup plus de vivacité au Brésil qu'au Mexique. Ces types de projets sont en effet assez étrangers au Mexique où la distinction privé/public reste idéologiquement plus prégnante et où le corporatisme avait imprégné non seulement les structures nationales du pouvoir mais aussi son exercice à des échelles territoriales intermédiaires. Et même si l'on partage l'analyse de Guillermo de la Peña dans plusieurs de ses travaux, lorsqu'il met en perspective la structure sociale et politique nationale portée par le discours du PRI⁷ et la présence d'une mosaïque de communautés, on peut dire que ces dernières, souvent indigènes, sont presque toujours l'image de la défense identitaire, de l'exclusion et/ou de la marginalité rurale face au projet de l'État providence, plutôt que des acteurs offensifs et indépendants de leur destin⁸. L'intégration passait plutôt par la fiction de l'adhésion politique au PRI et par le pastiche des processus réglementaires d'accès à la citoyenneté. Il faut maintenant nuancer ce raccourci. On cherche à mettre en place des instruments de substitution à l'organisation corporatiste. Ce qui veut dire que la privatisation des services et la prolifération d'institutions privées (d'enseignement supérieur notamment) sont au rendez-vous, mais sur un mode élitiste où le « communautaire » n'a guère sa place et où le « solidaire » relève toujours de l'État.

Dans les deux pays, comme dans toute l'Amérique latine, il y eut une rupture dans la croyance à la continuité linéaire du

développement par l'intégration à la vie urbaine, l'industrialisation et le salariat, qui sous-tendait le modèle « cépalien »⁹ de développement par la réduction des inégalités sociales et régionales. Cette rupture de croyance a atteint dans une convergence de pensée paradoxale aussi bien les aspirants éventuels à la vie urbaine, les migrants, les informels, les pauvres ... que les pouvoirs politiques.

Les recettes proposées pour le développement local ont alors pris trois directions avec une intensité variable selon les régions de chaque pays et selon des temporalités différentes dans leur mise en application. Elles relèvent de deux philosophies ou d'une pensée volontairement dualiste sur le développement : celle de la compétition entre régions (type « région qui gagne ») et stratégies de survie (type « micro-crédits et micro-projets »)¹⁰. Certaines régions les appliquent selon des modalités propres supposées les aider à tenir une place dans l'Alena et le Mercosur. Mais la plupart sont inspirées et médiatisées par les institutions internationales, Banque Mondiale, BID, FMI et réseaux transnationaux d'entrepreneurs ou de villes. Dans l'ensemble, on retrouve ces directions partout, même si les fonctionnaires locaux chargés de les appliquer se plaignent souvent de ne pas être assez informés sur les conditions de leur utilisation. L'une consiste à développer les capacités régionales (avantages de localisation des investissements de façon à accroître les exportations) tout en essayant de maintenir les avantages locaux qu'elles procurent en matière de taxes (Brésil) ou en essayant de développer ces avantages comparatifs (par une révision des critères des transferts fédéraux au Mexique). Une autre tendance est l'introduction et l'application des méthodes de la bonne gouvernabilité et de la gouvernance (capacité de rendre des comptes, transparence), à chaque niveau de la gestion mais particulièrement au niveau municipal, celui des villes surtout, la privatisation de nombreux services étant incluse dans l'énoncé de la méthode¹¹. Enfin, la troisième tendance consiste à renvoyer au niveau municipal, l'essentiel des politiques sociales, notamment celles qui relèvent de la lutte contre la pauvreté dont aucun discours politique ne nie bien entendu la visibilité ni le problème économique qu'elle constitue. Toutefois le niveau local se transforme en seul échelon de traitement de ce problème. Les deux premières tendances ont pour conséquence au niveau national ce qu'on appelle la guerre fiscale au Brésil et la protestation, surtout dans les états du Nord, contre l'iniquité des transferts fédéraux au Mexique. L'ensemble de ces mesures sont devenues au Mexique des enjeux politiques du nouveau fédéralisme alors qu'au Brésil, elles sont vues comme l'instrument d'un renouveau du clientélisme.

On peut peut-être résumer les philosophies qui président au développement local dans chacun des deux pays que nous avons présentés selon deux formules lapidaires mais qui traduisent leurs différences : de la reconnaissance officielle de la marginalité (géographique et sociale) au désir d'autonomie politique-territoriale (plus particulièrement chez les Indiens). Au Brésil, on pourrait dire, du libertaire au libéral, de l'humanisme au marché. Ces formules constituent une transition qui conduit à aborder la troisième tendance que nous avons évoquée au début de cet article : une forte pression de type culturel/communautaire, indienne surtout, qui se traduit

7. (Parti Révolutionnaire Institutionnel, au pouvoir pendant soixante-dix ans et jusqu'à l'an 2000).

8. Voir Guillermo de La Peña, Territoire et citoyenneté ethnique dans la nation globalisée, in Marie-France Prévôt Schapira et Hélène Rivière d'Arc (dir.), *Les Territoires de l'Etat-Nation en Amérique latine*, IPEALT-IHEAL, 2001.

9. Du nom de la CEPAL, Commission économique pour l'Amérique latine, (Nations-Unies), qui avait imaginé la politique de substitution d'importations au début des années 1960.

10. Voir par exemple, pour le Mexique, Gobierno del Estado de Jalisco, Sec. de Promoción Económica, *Jalisco crece : una visión de su presente y futuro*, febrero de 2001.

11. Voir The World Bank, *A strategic view of urban and local government issues : implications for the Bank*, January 1999, Draft.

par des revendications territorialisées.

REVENDICATIONS INDIENNES SIMULTANÉES DANS TOUTE L'AMÉRIQUE LATINE

Comme dans d'autres parties du monde, la pression des demandes ethniques et culturelles en Amérique latine s'accroît en même temps que la mondialisation affaiblit la capacité des États à maintenir leurs ancrages territoriaux traditionnels et la crédibilité de leurs politiques sociales d'intégration. Cet affaiblissement met d'ailleurs en cause aussi, comme on l'a vu, la mise en place d'institutions alternatives aux anciennes institutions centralisées. Ces demandes ont toutes lieu plus ou moins simultanément en Amérique latine depuis les années 1980, malgré la diversité des histoires nationales¹², alors que les populations indiennes ont toujours subi des discriminations et que la crise des années 1980 mettait le plus souvent fin aux différents processus de réforme agraire. Bref, les revendications se sont accentuées en pleine période de récession économique ; elles ont parfois succédé aux guérillas, mais il faut souligner qu'elles s'expriment le plus souvent de façon pacifique pour l'obtention de représentations politiques spécifiques dans les zones qu'elles considèrent comme relevant de leur souveraineté. Elles portent sur des droits à la terre, à l'éducation bilingue, sur l'autogestion des ressources locales et de l'environnement. Certains mouvements en Bolivie ou en Équateur parlent de peuple ou de nation. Ce sont d'ailleurs ces représentations politiques qui sous-tendraient l'application de droits culturels spécifiques. À l'aube du III^e millénaire, on peut observer que beaucoup de revendications indiennes ont été prises en compte par les États notamment dans des pays comme la Colombie, l'Équateur, le Guatemala, la Bolivie et même le Mexique. À défaut de pouvoir raconter ici toutes ces victoires partielles, il convient de souligner les convergences entre les logiques décentralisatrices des États que l'on a essayé de montrer et les logiques des organisations indigènes. Les organisations indigènes présentent leurs identités ethniques comme positives et se situent sur un plan vivement anti-mondialisation. Les gouvernements se posent en promoteurs d'une sorte de néo-indigénisme dont ils reconnaissent la rupture avec la tradition intégratrice des gouvernements national-populaires des années 1960. Mais cette convergence masque en même temps les difficultés pour mettre en application les projets indiens, lorsque les gouvernements sont faibles. La reconnaissance de nouvelles territorialités indigènes a eu lieu dans beaucoup de cas, ainsi que l'existence de populations indigènes, sujet de droit : *resguardo* en Colombie, « us et coutumes » présidant aux représentations politiques dans la constitution de l'état d'Oaxaca au Mexique, etc. Autant d'exemples qui confortent et institutionnalisent l'assise territoriale des indigènes. De leur côté, les organisations internationales dessinent des projets de développement à l'usage des peuples et des territoires indiens dont la mise en application obligent les États à organiser de nouvelles médiations avec leurs pouvoirs locaux. On retrouve là les processus de décentralisation dont il a été question ci-dessus. Certains ethnologues décrivent cette rencontre entre

l'État et les peuples indiens comme un processus d'« ethnogénèse »¹³. Elle masque cependant les fortes contradictions socio-économiques qui divisent l'idéologie des groupes indigènes et celle des gouvernements : les premiers, on l'a dit, s'affichent vivement anti-mondialisation - beaucoup se sont rendus à Porto Alegre en 2001, alors que la majorité des gouvernements s'efforcent de pratiquer des politiques néo-libérales. L'incapacité de la part des gouvernements à restaurer des situations économiques très précaires dans beaucoup de pays : (Équateur, Pérou, Colombie, Guatemala, etc.) conduisent les observateurs politiques et les anthropologues à prédire le retour à l'autoritarisme ou au repli communautaire sous l'aile de quelques ONG, quand il ne s'agit pas du repli vers des protections mafieuses.

CONCLUSION

Les tendances que nous avons voulu présenter interagissent : les revendications indiennes vont de pair avec la décentralisation et la territorialité ; et la protection de l'environnement que les indiens posent comme arguments politiques et comme valeurs dont ils seraient porteurs sont des résistances à la mondialisation qui perdent en même temps de leur caractère positif quand les situations économiques sont mauvaises.

Par ailleurs, superposées à la dichotomie centre-périphérie ébranlée par la décentralisation et par la perte de légitimité du pouvoir central, apparaissent des zones sans qualification, des périphéries pauvres de villes prospères, des communautés indigènes opposées à des villes métisses, etc. L'abandon de l'aménagement du territoire au profit de services privés décentralisés et la faiblesse ou l'inexistence d'institutions régulatrices accompagnent une certaine dégradation de l'idée même de cohésion sociale. Peut-on dire que les différents échelons du pouvoir et des responsabilités acceptent ou intègrent finalement l'idée d'un développement dualiste et l'existence de « territoires qui gagnent et de territoires qui perdent ». Tout comme on peut imaginer une société partagée entre ceux qui n'évoluent qu'à l'aune des standards universels et mondialisés et les autres parmi lesquels certains se distinguent quand ils osent affirmer qu'ils ont un projet (les indiens par exemple).

(Voir le résumé en arabe en quatrième de couverture).

12. Voir Christian Gros, *Ethnicité et citoyenneté : question en suspens*, in : Georges Couffignal (dir.), *Amérique latine 2002*, Observatoire de l'Amérique latine, éd. IHEAL, La Documentation Française, 2002, pp. 55-70.

13. Christian Gros, *op.cit.*