

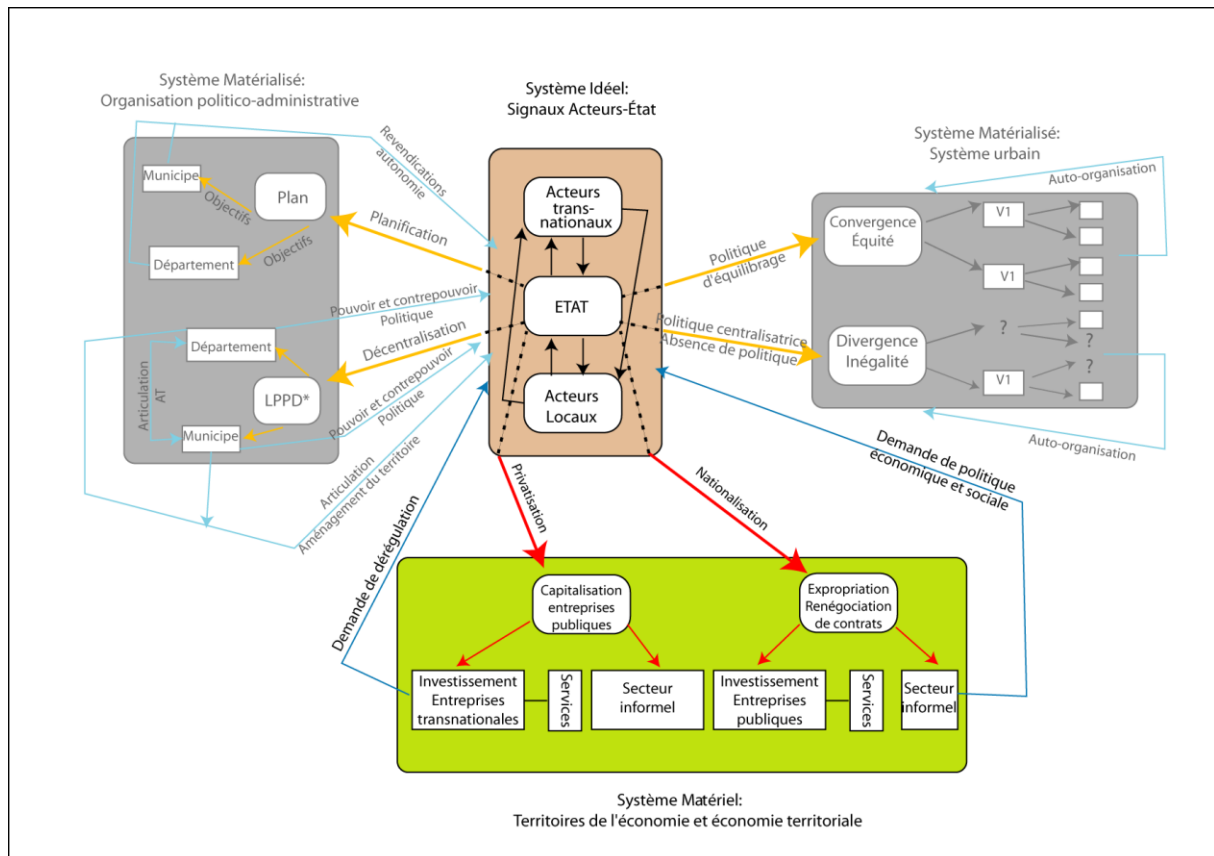
•

ESPACES ET TERRITOIRES DE L'ÉCONOMIE

6 Espaces et territoires de l'économie

Figure 6.0. Système matérialisé exploré dans ce chapitre :

Territoires de l'économie et économie territoriale



En couleur : les systèmes explorés. Sources : élaboration personnelle

L'Homme producteur muni de sa logique capitaliste a entrepris une marchandisation progressive du monde et entend réduire à cette logique tous les aspects sensibles de la vie humaine. Dans cette marche forcée, l'espace a été l'un des premiers éléments tangibles de l'expérience humaine à passer sous les fourches caudines de la production. Le sociologue Henri Lefebvre, sur la base de la matrice conceptuelle marxiste, nous a donné les clés pour analyser ce processus de production de l'espace, en particulier la ville, et les droits inhérents à tous les hommes de jouir de cette production (Lefebvre, 1968, 1974). Le géographe Roger Brunet a détaillé ce processus de production de l'espace géographique comme fondement de la vie sociale autour d'actions humaines destinées à subvenir aux besoins fondamentaux de la

vie en société : habiter, s'approprier, exploiter, échanger et régir (Brunet, 2001). Les économistes, bien sûr, se sont saisi très tôt de la dimension spatiale des activités et faits économiques (Auray J.-P., Bailly A., Derycke P.-H., Huriot, 1994). Cependant, cette logique de production n'épuise pas les relations que les Hommes entretiennent avec l'espace, individuellement et collectivement. Sans même sortir de cette logique capitaliste, il existe des pans de la vie cognitive des êtres humains, qui contiennent leurs aspirations, leur symbolisations et expriment leur noyau identitaire et culturel, leurs nécessités spirituelles, et qui influencent lourdement l'allocation, et même la nature de l'espace, en particulier l'espace collectif. Le fait d'habiter et de pratiquer un espace crée une routine de liens qu'on appellera sécurité et qu'on souhaite pérenniser : obtenir un emploi, créer une activité, une entreprise, tisser des relations de confiance, un réseau social, saisir des opportunités pour se développer et développer les siens, etc. Cette logique change la perspective de la relation à l'espace et trouve une concrétisation en économie dans les systèmes de production localisés à externalités multidimensionnelles. L'espace sort de la logique purement économiste pour devenir un territoire qui n'est plus un produit, mais une création par un groupe d'acteurs dont la convergence d'intérêts autour de cette création est supérieure aux divergences d'intérêts économiques et de classes. Il existe aussi des sociétés et communautés qui refusent obstinément la logique capitaliste de production et s'opposent à la production capitaliste de l'espace. Leur relation à l'espace est empreinte d'un lien indéfectible. Celui-ci constitue aussi une création collective qu'ils nomment territoire et qu'ils portent et emportent comme leur carte d'identité. En Bolivie, ces communautés sont si nombreuses qu'il est impossible de ne pas en tenir compte. Dans ce chapitre, nous allons sans cesse naviguer entre les espaces économiques produits, les territoires de l'économie insérés dans le capitalisme, et les territoires de l'identité qui résistent aux logiques du capitalisme. En dépit d'une certaine diversification, rurale comme urbaine, l'économie de la Bolivie reste imprégnée par les activités extractives. C'est avec une bonne gestion et une bonne gouvernance des résultats de rentes de l'exploitation des ressources naturelles que la Bolivie pourra prétendre à trouver sa voie à travers la poursuite de la diversification de son économie et l'harmonisation d'une double ruralité agroindustrielle et paysanne amérindienne.

6.1 Est-ce possible, et souhaitable, de sortir d'une économie de rente ?

Jusqu'à présent, nous avons analysé le changement de paradigme de planification centralisée vers un paradigme de décentralisation et d'autonomie régionale et locale, d'abord dans le domaine politique (au sens d'organisation de la société) et de l'organisation technocratique du territoire. Nous avons étudié les signaux envoyés entre les acteurs territoriaux (communautés amérindiennes rurales ; secteurs sociaux urbains des Andes ; communautés et sociétés rurales et urbaines de l'Orient) et l'État ainsi que les voies, souvent conflictuelles, qu'ils ont explorées pour ajuster les territoires technocratiques avec les territoires économiques, culturels et identitaires. Nous avons constaté les conséquences de la radicalisation des signaux et de l'augmentation des pressions des territoires sur l'État, qui se sont traduites par une redéfinition des espaces de pouvoir entérinée par une nouvelle Constitution favorable aux communautés rurales amérindiennes et aux secteurs sociaux urbains issus de ces communautés, et par la reconnaissance officielle des autonomies municipale et départementale. Nous avons ensuite examiné la traduction territoriale majeure de ce paradigme à travers l'évolution de la croissance urbaine et les étonnantes inversions de hiérarchie au sommet du système urbain de Bolivie.

On s'attend à ce que l'économie suive un chemin similaire ouvert par ce changement de paradigme qui ne peut que favoriser les acteurs dynamiques du développement endogène. On observe avec intérêt le développement d'El Alto et de Santa Cruz, deux agglomérations qui ont connu en un demi-siècle une explosion urbaine. On guette l'émergence de districts industriels, de systèmes de production localisés, de milieux innovateurs. Armé des connaissances théoriques acquises sur des espaces empiriques dans les pays développés, on se prend à rêver d'observer en temps réel leur mise en place et non de les constater et de les analyser *a posteriori*. Mais si l'on observe, ici et là, les prémisses de développement local, tout cela n'est pas bien assuré et l'on a l'impression que, en dépit d'atouts indéniables, le développement territorial peine à se mettre en place et de façon durable. À cette situation, qu'on peut nommer de transition en étant optimiste, on avance plusieurs raisons :

- Une raison structurelle d'abord : la Bolivie est une mosaïque ethnoculturelle aux cosmogonies incommensurables et les discours sur l'interculturalisme, pour

sympathiques qu'ils soient, ne peuvent au mieux qu'aider à organiser la cohabitation. La représentation que chaque communauté a de l'instance économique se situe souvent aux antipodes des autres et cela ne facilite guère une synergie propice à l'émergence de systèmes productifs, territoriaux ou non. D'ailleurs, l'organisation des pôles économiques récents à El Alto et à Santa Cruz se fait sur la base d'affinités ethnoculturelles.

- Des facteurs politiques conjoncturels, même si ceux-ci sont liés à la raison précédente : les gouvernements sont éphémères et lorsqu'ils trouvent un consensus sur un sujet, ils ne durent guère. Dans ces conditions, l'État ne peut guère jouer son rôle de *pourvoyeur d'externalités* pour les territoires. Par manque de vision stratégique, l'investissement public est assez chaotique et d'une efficacité aléatoire. Le gouvernement actuel, qui entreprend d'importantes réformes politiques et territoriales visant une sorte de discrimination positive vis-à-vis des communautés rurales amérindiennes, n'obtient évidemment pas de consensus. Bien au contraire, cette nouvelle donne politique accentue les clivages et les conflits, créant un climat *a priori* peu propice au développement économique. D'un autre côté, l'accès de communautés amérindiennes aux ressources publiques leur ouvre de nouvelles perspectives de développement.

Mais la raison primordiale des difficultés de la Bolivie à se doter d'un système économique viable et prospère est à chercher dans l'économie de rente qui a présidé aux destinées économiques de ce pays dès la création de l'Audience de Charcas du temps de la colonisation espagnole. Tous les cycles économiques qui se sont succédés ne se sont jamais départis de cette économie de rente et de prédation. Le nouveau cycle du gaz semble une nouvelle étape du « rentisme » d'État selon l'expression de l'économiste Roberto Laserna (Laserna, Gordillo, Komadina, 2006). L'auteur convoque le « syndrome hollandais¹⁹⁰ » et la « malédiction des ressources naturelles » pour expliquer le cercle infernal de pauvreté dans laquelle

¹⁹⁰ La découverte de gaz naturel à Groningue dans les années 50 et son exploitation ont introduit un cycle de désindustrialisation dû à un renchérissement de la monnaie nationale et à une baisse de compétitivité. On trouve dans la littérature plusieurs appellations pour qualifier ce phénomène : syndrome hollandais, mal, maladie...

l'exploitation et l'exportation de ressources naturelles maintiennent le pays. La comparaison que fait R. Laserna de la situation économique de la Bolivie avec le *syndrome hollandais*, comme le font d'ailleurs beaucoup d'économistes qui étudient la question, n'est pas très précise. En effet, les rentrées d'argent liées à l'exploitation des mines et à présent le gaz et les hydrocarbures se négocient en dollars américains, et n'ont aucune incidence sur l'appréciation ou la dépréciation de la monnaie locale, comme pour le cas hollandais de l'exploitation du gaz à Groningue. Quant à l'expression *malédiction des ressources naturelles*, elle est navrante car elle véhicule une fausse idée de fatalité, voire de déterminisme, en jouant sur un paradoxe¹⁹¹ et sur l'amalgame entre ressources naturelles et gouvernance. Il est vrai que les cas de mauvaise gouvernance, de conflits et de dégradation de l'environnement social et naturel sont à déplorer dans de nombreux pays, surtout africains et ont suscité une abondante littérature sur la question. Mais il existe aussi des contre-exemples¹⁹² de bonne gestion de la manne pétrolière et de bonne gouvernance qui associent investissements sociaux (écoles, hôpitaux, infrastructures), diversification productive et l'établissement de réserves pour les générations futures (Carbonnier, 2007) et qui incitent à nuancer les analyses concernant cette supposée malédiction des ressources naturelles. Rappelons que, dès les années 50, Raul Prebisch et Hans Singer émettaient la thèse de la dépendance économique, étayée par l'examen d'une longue série statistique sur la dégradation des termes de l'échange. Les idées de Prebisch et de Singer, qui avaient débouché sur la mise en place de politiques d'industrialisation et de substitution aux importations en Amérique latine, dénonçaient certes l'échange inégal entre le Nord et le Sud, mais aussi l'économie de rente qui caractérisait les pays d'Amérique latine qui disposaient de *matières premières*. Néanmoins, R. Laserna a le mérite de lancer le débat sur l'impact de l'économie de rente en Bolivie qu'il faudrait examiner de façon lucide, en se débarrassant des notions vagues et ambiguës de *syndrome hollandais* et de *malédiction des ressources naturelles*.

¹⁹¹ L'image du mendiant assis sur un tas d'or (Franqueville, 2000 :14).

¹⁹² La Norvège est donnée comme le meilleur exemple de bonne gestion de ses ressources en hydrocarbures. De même, le Royaume-Uni n'a pas connu le fameux « syndrome hollandais » en exploitant ses hydrocarbures en mer du Nord. On cite aussi quelques pays asiatiques comme l'Indonésie, et dans le Golfe arabo-persique, qui ont mené avec succès des programmes de réduction de la pauvreté grâce à l'apport des hydrocarbures.

L'économiste Gabriela Aguilera réfute d'ailleurs cette vision pessimiste qui voudrait que la possession des ressources naturelles empêche le développement. Elle rappelle à juste titre qu'il n'y a pas de malédiction, mais de mauvaises gestions et de mauvaises gouvernances (Aguilera, 2008). Selon l'économiste, les auteurs qui ont étudié la relation entre possession de ressources naturelles et croissance économique n'ont trouvé aucune corrélation, ni dans un sens ni dans l'autre. La présence de ressources naturelles ne garantit, ni n'entrave, le développement. De même leur absence n'a aucune incidence sur la capacité des pays à se développer. Dans une autre publication (Aguilera, 2009), G. Aguilera suggère que, dans un monde où les besoins énergétiques explosent, avec la montée en puissance de nouveaux acteurs économiques comme l'Inde, la Chine ou le Brésil, l'intérêt stratégique pour les ressources énergétiques s'affirme de plus en plus. Si la Bolivie, en position enclavée en Amérique du Sud, est handicapée pour offrir son gaz sur le marché mondial, elle se trouve en revanche bien située au cœur d'un marché continental aux besoins croissants. La question énergétique pourrait même s'avérer cruciale pour redynamiser une intégration économique et sociale continentale, alors que les projets de coopération comme le Mercosur¹⁹³ et la CAN¹⁹⁴, du fait des égoïsmes nationaux et de l'instabilité politique chronique, passent par de nombreuses phases de déshérence.

Revenons au cas de la Bolivie. La découverte de grandes réserves de gaz à Tarija, qui en fait la deuxième réserve de l'Amérique du Sud (après le Venezuela) décide le président Gonzalo Sanchez de Lozada à confier l'exploitation et l'exportation du gaz vers la Californie par un consortium privé, *Pacific LNG*, au début des années 2000. De surcroît, les investisseurs et les politiques entérinent le projet de faire passer le gazoduc vers un port chilien. Le Chili est le pays avec lequel la Bolivie a le plus lourd contentieux territorial depuis la guerre du Pacifique (1879-1984) qui s'est soldée pour la Bolivie par la perte de sa façade maritime. Ce projet est perçu comme un don d'une richesse nationale à des multinationales et au Chili. Le soulèvement populaire¹⁹⁵ en 2003 contre ce projet, réprimé dans le sang, précipite la chute de

¹⁹³ Mercado del Cono Sur.

¹⁹⁴ Comunidad Andina de Naciones.

¹⁹⁵ Intériorisé dans la mémoire collective comme la *guerre du gaz*.

Sanchez de Lozada et constitue un tremplin de l'irrésistible ascension du MAS et d'Evo Morales vers le pouvoir. Les réserves d'hydrocarbures sont nationalisées¹⁹⁶ en 2005 et les contrats avec toutes les multinationales renégociés. Les décisions du gouvernement d'Evo Morales constituent des signaux de séduction¹⁹⁷ à l'attention des secteurs sociaux territorialisés qui ont participé à la *guerre du gaz* ayant entraîné la chute des précédents gouvernements (paysans andins, mineurs, prolétariat urbain d'El Alto et La Paz). Mais elles introduisent une période d'incertitude juridique qui en fait un partenaire international peu sûr, ce qui décourage les investisseurs et les clients potentiels, puisque ces derniers (Brésil, Argentine, Chili) se sont dotés de terminaux gaziers et de navires pour diversifier leur approvisionnement devenu problématique par la période d'incertitude liée au changement politique en Bolivie. Ainsi, l'Argentine concède si peu de confiance en son partenaire, qu'elle préfère payer son gaz à un prix supérieur sur le marché mondial plutôt que de négocier avec son voisin (Aguilera, 2009 : 29). L'intégration énergétique régionale devra attendre la fin des conflits politiques et une meilleure sécurité juridique offerte par l'État bolivien pour se mettre en place.

La position du gouvernement d'Evo Morales vis-à-vis de la rente des hydrocarbures est pour le moins ambiguë. Il n'entend pas renoncer à cette rente mais décourage les nouveaux investissements privés. Mais à tenter de percer sa stratégie, on comprend qu'il veut gagner du temps, le temps de la réflexion sur l'utilisation du « fusil à un coup » que constituent les ressources non-renouvelables. Il s'agit de ne pas manquer sa cible. En ce sens ce gouvernement a parfaitement su gérer sa communication vis-à-vis de la base qui l'a porté au pouvoir et qui attend des gestes forts.

¹⁹⁶ En réalité une raffinerie a été cédée par Petrobras la compagnie publique brésilienne, à l'État bolivien pour la somme de 100 millions de \$, ce qui constitue l'unique cas de nationalisation avec dépossession. Le reste des mesures a consisté essentiellement à recréer une société publique YPFB, interlocutrice pour renégocier les contrats d'exploitation avec les firmes multinationales dans un sens plus favorable au trésor public.

¹⁹⁷ La présence de militaires armés aux puits d'exploitation et à la raffinerie rétrocédée par Petrobras, qui a fait la une de tous les journaux, était une mise en scène à destination des secteurs sociaux. Cela a contribué à mettre mal à l'aise les partenaires internationaux, les investisseurs privés et les États voisins, clients potentiels du gaz bolivien.

L'économie de rente n'est pas seulement le choix d'une élite politique et économique qui décide de ne pas prendre de risque et de concéder l'exploitation de ses ressources à des tiers, se contentant d'un prélèvement minime sur les revenus d'exploitation. L'esprit en traverse toute la société car il y a ceux qui profitent de la rente et ceux qui en sont exclus mais qui aspirent peu ou prou à faire partie des bénéficiaires ; ceux qui en sont exclus mais se rapprochent de sources de la rente pour tenter d'en retirer quelques miettes en proposant des services ; ceux qui en sont totalement exclus et se sentent étrangers au système et floués.

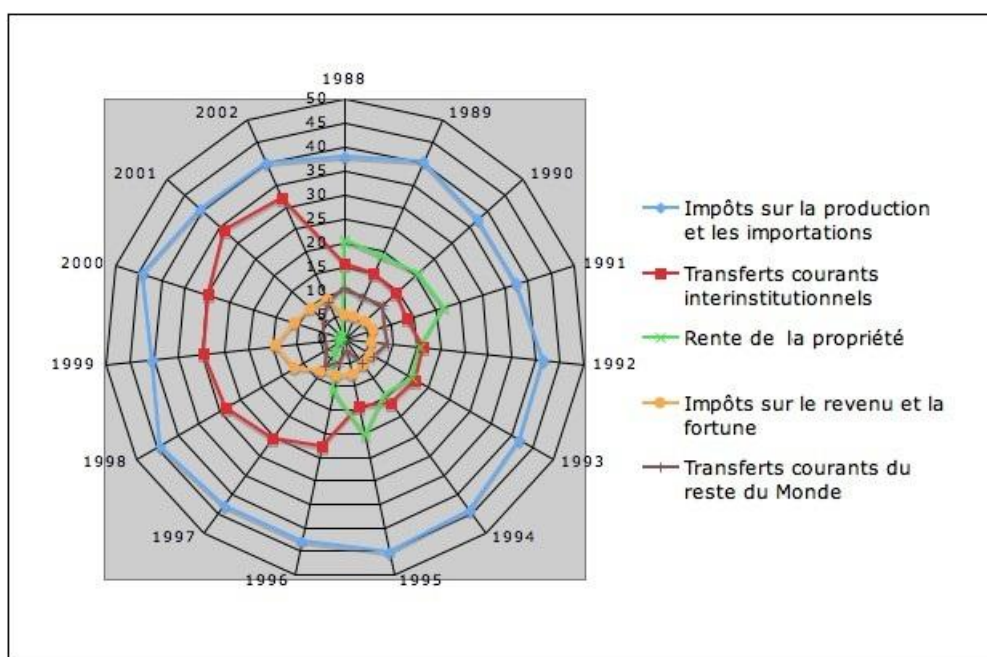
- Les totalement exclus de la rente : ce sont les paysans amérindiens. Les plus radicaux militent au sein du MAS d'Evo Morales et du MIP de Felipe Quispe. Ce dernier considère l'appareil étatique comme illégitime. Les colons, qui ont quitté terres et mines de l'*Altiplano*, incapables de leur fournir des moyens d'existence et qui ont amorcé une *marche vers l'Orient*, front pionnier agricole qui commence dans les *Yungas* et court vers le *Chapare* jusqu'aux terres basses de Santa Cruz.
- Les exclus de la rente qui se rapprochent du centre de la rente : le prolétariat urbain de La Paz et El Alto, les commerçants *aymaras*, les ouvriers des ateliers et des manufactures, tout le peuple et la classe moyenne émergente dans la ville de El Alto qui croît exclusivement de la migration de l'*Altiplano* rural. Toutes les victimes des plans de restructuration du gouvernement MNR de Gonzalo Sanchez de Lozada des années 90, qui en privatisant toutes les entreprises publiques ont rejeté des milliers de travailleurs du secteur public vers le secteur informel.

Ces groupes d'exclus ont formé le gros des troupes qui ont mené la rébellion de 2003 ayant entraîné la chute du gouvernement Sanchez de Lozada. En revanche, ceux qui touchent la rente sont peu nombreux. On distinguera d'un côté les fonctionnaires, petit peuple serviteur de l'État qui fait fonctionner ses institutions comme l'école, le système de santé, l'armée, la police, et les services décentralisés de l'État. Ce ne sont pas, à proprement parler des bénéficiaires de la rente, puisque par leur travail, ils maintiennent à flot cette partie de l'appareil d'État qui touche à la vie quotidienne de la population. Les vrais bénéficiaires sont les dirigeants de partis politiques et les hauts fonctionnaires centraux ou territoriaux sortis de leurs rangs. L'exercice de la démocratie ne consiste pas à confronter les programmes politiques mais à séduire l'électorat par tous les moyens puisque des résultats électoraux dépendent la part de la rente de l'État à laquelle le parti politique peut prétendre. L'autre

acteur institutionnel bénéficiaire de la rente est le Département sur lequel sont extraites les ressources naturelles, en particulier les hydrocarbures. Les Départements producteurs (essentiellement Santa Cruz et Tarija) ont négocié de haute lutte une rétrocession de 11% des revenus des hydrocarbures extraits sur leur territoire¹⁹⁸. Ces revenus font partie des ressources qui ont permis à Santa Cruz un décollage économique grâce aux infrastructures, aux équipements collectifs et aux services dont se sont dotés l'agglomération et le Département.

Hors des considérations psychosociologiques sur la culture de la rente, il est difficile de chiffrer exactement ce que rapportent les rentes à l'État. Les statistiques détaillées sont difficiles d'accès. Leurs publications sont souvent incomplètes. Toutefois, l'examen des recettes et les dépenses de l'administration publique sur 15 ans (1988 à 2002) donnent une idée sur la valeur relative des rentes de l'État bolivien (figure 6.1) :

Graphique 6.1. Recettes de l'Administration publique par poste en Bolivie



Sources : INE, Bolivie ; élaboration personnelle

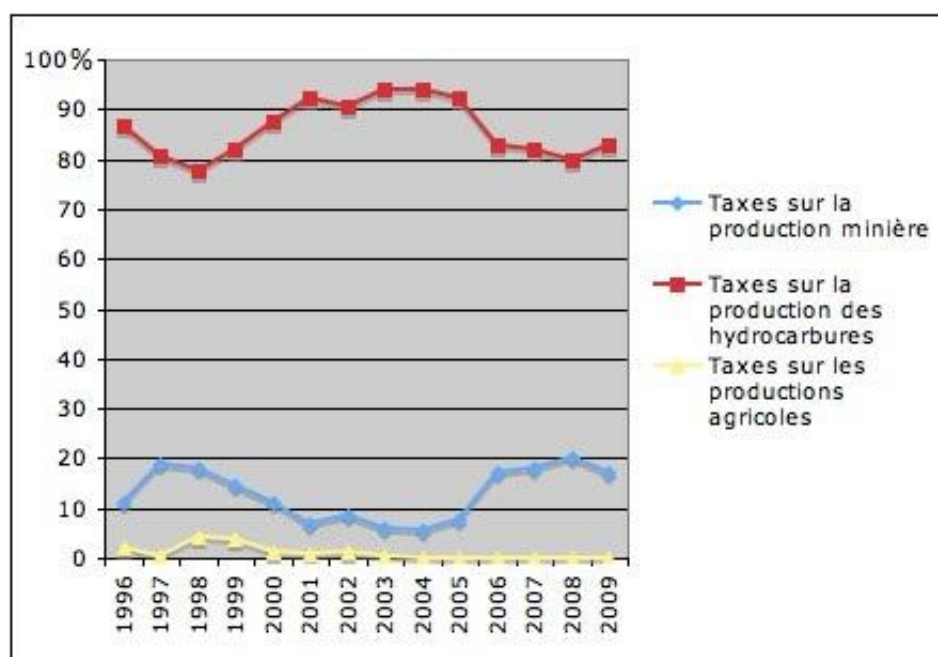
Chiffres ramenés en valeurs relatives en pourcentage du total des recettes

¹⁹⁸ Une loi de 15 juillet 1938 octroie au Département de production 11% des revenus issus des impôts obtenus pour l'exploitation du pétrole. Elle n'a jamais eu de décret d'application jusqu'à cette lutte civique de 1957 à 1959 des Comités Civiques de Santa Cruz qui a abouti à une loi d'interprétation de la loi de 1938.

- Le poste le plus important est celui des impôts sur la production et les importations, c'est-à-dire tout ce qui touche à l'activité économique des entreprises. Il représente de 37% à 44% du total des recettes selon les années.
- Les rentes sur la propriété, qui représentaient 20% environ dans les années 80, disparaissent soudainement en 1996 comme conséquence de politiques de privatisation.
- Le poste *transferts courants interinstitutionnels* représente les recettes propres de l'administration publique qui augmentent considérablement à partir de 1996 pour compenser les recettes du domaine public privatisé. Le doublement de la contribution de ce poste en 15 ans (de 16% à 32%) ne s'explique que par transferts massifs de financements extérieurs.
- L'impôt sur le revenu augmente aussi sensiblement à partir de 1998. Il reste toutefois modéré, environ 5% jusqu'en 1992, il augmente progressivement jusqu'à un pic de 15% en 1999, pour finalement se stabiliser à 10% à partir de 2002.

Sur l'origine des rentes, les taxes sur les hydrocarbures ont depuis longtemps supplanté la rente minière (figure 6.2). Ainsi, sur les deux dernières décennies, elles représentent entre 78% (année 1998) et 94% (2003/2004), très loin devant la contribution des mines (entre 6% en 2003 et 2004, et 20% en 2008). La contribution du secteur agroindustriel est négligeable. On voit que les deux courbes des hydrocarbures des mines varient en sens inverse. Cela est dû aux fluctuations des prix sur le marché international. Le prix des hydrocarbures subit des variations sensibles. Mais ce sont surtout la volatilité et la versatilité des marchés des métaux qui influent directement sur les coopératives de mineurs qui décident de traiter tel ou tel minerai quasi au jour le jour en fonction des prix des cours.

Graphique 6.2. Contributions relatives des taxes sur les activités extractives



Sources : INE, Bolivie ; élaboration personnelle

La rente est donc une caractéristique fondamentale de l'économie de la Bolivie. Ainsi le thème des hydrocarbures a occasionné une oscillation du comportement de l'État bolivien entre le désir d'exploiter lui-même ses propres ressources et les concéder à des sociétés privées, mieux armées technologiquement pour optimiser la production. En 1936, accusée de fraude, la puissante *Standard Oil* (États-Unis) a été dépossédée de ses biens et droits d'exploitation par la Président David Toro. Une compagnie nationale, YPFB¹⁹⁹ est créée l'année suivante afin d'assurer une exploitation publique d'une ressource publique. German Busch, qui succède à Toro en novembre 1937, dote YPFB de moyens pour fonctionner (Roux, 2007). Il y eut une deuxième nationalisation en 1969 sous le gouvernement d'Alfredo Ovando. Cette fois-ci, c'est la *Gulf Oil*, accusée d'ingérence politique, qui en fait les frais. Il est à noter que les deux nationalisations ont été réalisées par des gouvernements militaires à idéologie nationaliste qui n'avaient cure des pressions exercées par les États-Unis. La troisième nationalisation est donc celle qu'a opérée le gouvernement d'Evo Morales en 2006.

¹⁹⁹ Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

Elle diffère des deux premières nationalisations sur deux points : elle concerne toutes les entreprises multinationales opérant sur son territoire, mais elle n'en a dépossédé aucune. En revanche, l'entreprise publique YPF, capitalisée par Sanchez de Lozada, est renationalisée pour être l'entreprise interlocutrice de toutes les multinationales qui désirent continuer à exploiter les hydrocarbures. Dans le secteur des mines, il y a eu une vague de nationalisations en 1953 quand le gouvernement de Victor Paz Estenssoro dépossédait les trois principales entreprises (Patiño, Aramayo et Hochschild) qui ont constitué leurs empires miniers au début du XX^e siècle qu'elles administraient depuis des sièges sociaux à l'étranger.

Le thème de la rente servira de fil conducteur dans les chapitres qui vont suivre. Il est en effet temps de faire un tour d'horizon des différents espaces et territoires de l'économie afin d'en dresser les caractéristiques, de mettre à jour leurs articulations ou désarticulations, d'identifier éventuellement les économies territoriales en fonctionnement ou en devenir.

6.2 Les sources de l'économie duale

6.2.1 La ruralité andine entre identité et mobilité

6.2.1.1 La terre et les territoires andins : existence et subsistance

Lorsque la réforme agraire de 1953 a mis fin au système latifundiaire des *haciendas* dans les Andes, elle a libéré les communautés de l'*Altiplano* et des vallées des contraintes et des servitudes vis-à-vis de ces *haciendas*. Cette réforme a été largement étudiée et ses conséquences abondamment commentées. On sait qu'elle n'a touché que le monde andin, laissant en suspens les structures agraires mal définies des terres basses de l'Orient. Les terres redistribuées pour l'occasion vont s'avérer insuffisantes pour faire vivre une population dense. Le pouvoir du MNR, qui a accompagné la réforme agraire, va tout simplement livrer la paysannerie andine à elle-même, sans mettre en place les ressources techniques et financières pour l'accompagner. Cette réforme est donc inachevée à double titre : elle n'a pas créé de règle de (re)distribution claire pour les terres de l'Orient, et les terres redistribuées dans les Andes n'ont pas été accompagnées d'un modèle de développement, et des moyens pour le mettre en œuvre (crédit, soutien technique, centre de ressource, recherche, etc.). Par ailleurs, après cinq siècles de domination par les Espagnols, puis par la République créole, les territoires des sociétés altiplaniques, morcelés sur plusieurs étages écologiques pour répartir

les risques, ont été depuis longtemps disloqués. Pour pouvoir survivre, elles ont donc développé des stratégies migratoires qui ont remodelé les schémas de peuplement qui semblaient immuables depuis des siècles.

Toutes ces stratégies ont été décrites dans le détail par la géographe Geneviève Cortès dans un ouvrage qui en résume à la fois l'intention et les aspirations : *Partir pour rester* (Cortès, 1993). De même, le sous-titre (*Survie et changement dans les sociétés paysannes andines de Bolivie*) sous-tend un regard complexe et tendu que chaque paysan andin pose sur sa terre et toute la difficulté qu'il y a de maintenir cette tension : pour pouvoir survivre sur cette terre, il faudra changer. Mais ce que l'on change, c'est un peu l'accessoire, le contingent, la technique : il faut trouver les moyens de sa survie. L'accessoire est dans la mobilité du corps et de l'intellect. Mais l'essentiel est ailleurs, et cet ailleurs est justement un centre : c'est cette *Pacha*, principe maternel, qui alimente le corps et nourrit la conscience. Il faut retisser le fil du dialogue avec la *Pacha*, rompu par des siècles de domination et de servitude. La reconquête de la terre et du territoire passe aussi par la parole elle aussi reconquise. C'est une parole dense, qui revendique, symbolise et théorise cette relation à la terre, qui s'exprime avec force dans les lieux symboliques du prestige et du pouvoir créole²⁰⁰, et qui se trouve à présent inscrite dans la Constitution de la Bolivie. Mais c'est aussi une parole plurielle, fragmentée, antagoniste (Nuñez del Prado, Pacheco Balanza, 2001)²⁰¹, comme si la diversité et l'expression solide de son particularisme, dans un contexte de rareté et de domination, étaient une condition de survie. Les canaux par lesquels elle s'exprime (mouvements sociaux, fédérations indigènes, syndicats, partis politiques) conditionnent sa parcellisation. Il est des moments rares où ces expressions fusionnent, et les colères atomisées se transforment en une force de changement. C'est un de ces moments historiques qui a soulevé et porté Evo Morales et le MAS au pouvoir. Mais la parole indigène est toujours prête à se fragmenter de nouveau.

²⁰⁰ *Territorio y Constituyente. Diálogo y reflexiones* (Benavides, Mazurek, 2006). Résultats et transcription du colloque sur le thème *territoire et constituante*, tenu à l'auditorium du Palais de la Communication et à l'auditorium du Collège des Architectes de La Paz, quelques mois avant l'ouverture des travaux de l'Assemblée Constituyente.

²⁰¹ Recueil de la parole de responsables syndicaux et de mouvements indigénistes.

Cependant, l'attachement à la terre relève aussi de considérations beaucoup plus triviales. Cela transparait dans la littérature et à travers nos propres enquêtes : c'est la crainte d'être dépossédé de la terre et du capital social qui lui est associé. Si l'on reste trop longtemps absent et qu'on laisse la terre en déshérence, si l'on fait défaut à ses obligations coutumières ou si l'on manque trop souvent les événements collectifs, festifs, officiels ou organisationnels, qui requièrent la présence d'au moins un représentant de la famille ou du clan, la terre peut nous être retirée²⁰². Cette inquiétude semble commune à toutes les communautés rurales andines, quel que soit le mode de gestion de la terre, individuel ou collectif.

C'est à travers le prisme de cette double fonction de l'existence et de la subsistance qu'on peut tenter de mettre du sens sur ce mode de vie ubiquiste : être d'ici, ne jamais réellement en partir mais être ailleurs aussi, parce qu'il y faut chercher des ressources pour qu'ici soit, lieu pérenne où l'on se ressource. C'est ainsi qu'on comprend la double, voire la triple résidence, cette débauche de temps et d'énergie dans de longs trajets consentis, le tabou de délaisser le centre où réside la *Pacha* (et aussi la peur d'en être dépossédé). On saisit aussi les discours, qui animent la nature et puisent dans l'histoire pour nommer la géographie : *Ayllu*, *Marka Suyu*. On constate parfois les contradictions dans le traitement de cette terre qu'on approche avec respect ici, et qu'on saccage au loin pour y arracher sa subsistance. Mais, au final, la terre est l'unique possession, elle se fait rare et il faut donc se battre pour en avoir la maîtrise. Cette imbrication entre l'économique, le culturel et l'identitaire oblige, lorsqu'on traite des territoires de l'économie paysanne andine, de l'aborder de façon multidimensionnelle.

Les relations État – territoires andins sont ambiguës. Cet État n'est-il pas une émanation de ceux qui les ont dépossédés ? Comment peuvent-ils lui faire confiance alors qu'il peine toujours à leur laisser la place qui leur revient ? Mais cet État est aussi le garant de leur légitimité retrouvée. Il s'est même doté d'une Constitution qui, non seulement, leur octroie une reconnaissance tant attendue, mais de surcroît leur donne des privilèges parce qu'ils sont

²⁰² Lors d'un atelier participatif organisé dans la communauté de Manquiri (Potosi), nous sommes arrivés après plus de trois heures par un chemin escarpé suivis depuis Potosi par un bus. C'étaient les gens de Manquiri qui vivent à Potosi mais participent à tout événement à caractère collectif. Tout manquement, selon leur dire, pouvait être sanctionné par une confiscation des terres.

« originaires ». De son côté, l'État a aussi des difficultés pour aborder la question des communautés agraires andines de façon claire et univoque. S'il lui arrive parfois de proposer des réponses structurelles et organisationnelles ajustées, comme la réforme agraire, qui redistribue les terres et la loi de participation populaire qui répartit les pouvoirs, il peine en revanche à répondre aux problèmes liés aux activités économiques. Il est vrai que la question de l'économie, sur lequel bute l'État, est complexe. Il faut organiser la production en amont (conseiller et former des ressources humaines et organisationnelles), ainsi que la commercialisation en aval (centre de collecte et de procès, logistique, transport, organisation de marchés, etc.). Tout cela demande des investissements assez lourds en infrastructure. Cette question sera traitée dans le chapitre suivant sur l'organisation de la ruralité.

6.2.1.2 Les territoires identitaires de l'économie

On abordera dans le chapitre *Organiser la ruralité* la question du rôle de l'État qui s'est toujours désintéressé de l'aménagement rural et développement local, en particulier dans ses aspects strictement économiques. Ainsi, lors du paradigme néolibéral des années 90, le gouvernement de Sanchez de Lozada avait mis en place un train de réformes dont la cohérence n'excluait pas une certaine dose de cynisme. Les trois principaux objectifs de ces réformes étaient : 1) se contenter d'une économie de rente en remettant les clefs de l'exploitation et de la commercialisation des hydrocarbures aux firmes multinationales du secteur ; 2) donner les moyens aux agro-industriels de l'Orient de développer leur modèle économique d'agro-exportation, et ces moyens, c'est la terre, dont l'abondance toute relative entre dans l'équation productive comme variable d'ajustement ; 3) Concernant le milieu rural andin, on ne peut, économiquement parlant, rien pour lui. On va donc lui octroyer une autonomie de gestion sur son territoire et le laisser à son sort, pourvu qu'il ne dérange pas les autres secteurs productifs.

Les paysans amérindiens se sont emparés de cet espace d'expression politique locale que la LPPDA²⁰³ a ouvert, et forts d'une autonomie retrouvée et expérimentée sur leurs affaires territoriales, ils ont conçu une stratégie de contestation généralisée. Dans l'immédiat, ils

²⁰³ Ley de Participación Popular y Descentralización Administrativa

expriment un rejet du modèle de développement véhiculé par l'Occident, en particulier à travers la coopération internationale dont les objectifs et les motivations sont transmis aux communautés rurales par l'intermédiaire des Organisations Non Gouvernementales (ONG). Dans les années 90, le nombre d'ONG enregistrées était impressionnant, même si toutes n'étaient pas opérationnelles. Ce chiffre anormalement élevé d'ONG pour un pays si peu peuplé, ainsi que des modes de fonctionnement assez opaques pour un certain nombre d'entre elles, n'a pas aidé à donner une image flatteuse de l'ensemble des ONG opérant en Bolivie, en dépit des résultats intéressants qu'elles ont pu obtenir, en particulier dans le domaine du développement rural. Après une flambée de créations d'ONG dans les années 80/90, on note une baisse sensible de leur nombre dans le courant des années 2000. Les ONG ont été des acteurs majeurs des activités économique-sociales délaissées par l'État. Mais l'inflation du nombre d'ONG dans les années 80/90 a quelque peu terni leur crédibilité en général. J'avais ainsi récupéré à l'INE en 1998 un fichier qui faisait état de 1 102 ONG inscrites en Bolivie, œuvrant essentiellement dans l'agriculture (20%), l'éducation (15%) et la santé (14%). Ce chiffre déjà faramineux en 1998, a semble-t-il continué à gonfler puisque le registre des ONG, tenu par le *Vice-ministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo*²⁰⁴ fait état de 1 600 ONG au début des années 2000 (NGO JICA, 2007), tandis pour la période 2002/2005, 667 ONG sont encore enregistrées. Le chiffre tombe à 410 ONG, selon l'INE dont 182 œuvrent dans le Département de La Paz, avec une prédilection pour les projets dans l'agriculture. La baisse drastique du nombre d'ONG après l'inflation des décennies 80 et 90 coïncide avec le changement de politique en matière de coopération du gouvernement d'Evo Morales, ce qui a sans doute contribué à assainir le secteur.

Lors de la promulgation de la LPPDA, au milieu des années 90, nombre d'ONG se sont engouffrées pour proposer leurs services dans sa mise en œuvre. Mais très rapidement, les acteurs locaux se sont emparés de cet outil d'autonomisation et de là sont partis contester les autres aspects de la réforme mise en place par le gouvernement de Sanchez de Lozada : mise en cause de la loi INRA²⁰⁵ qui, en prétendant décentraliser les arbitrages au niveau du

²⁰⁴ Vice-ministère de l'investissement public et du financement externe.

²⁰⁵ INRA: Instituto Nacional de la Reforma Agraria.

Département et des Municipales, les excluait du partage des terres de l'Orient ; exigence de retrait des projets d'exportation du gaz et de l'économie de rente à l'avantage des multinationales. Mais cette dynamique sociale qui a abouti en 2005 à l'élection d'Evo Morales à la Présidence de la République et à la conquête de tous les leviers du pouvoir par son parti politique le MAS n'est pas monolithique pour autant. En effet, il y a des dissensions dans les mouvements sociaux amérindiens et les responsables des communautés indigènes, les chefs syndicalistes, les regroupements de producteurs, entretiennent d'importants conflits autour de la conquête d'un pouvoir municipal qui les ont même fait douter de la finalité réelle des promoteurs de la LPPDA (Nuñez del Prado, Pacheco Balanza, 2001).

Parallèlement, à ces pressions, les espaces économiques ruraux andins, ont su saisir des opportunités de développement économique fondé sur des produits contenant une forte valeur culturelle tout en trouvant un marché sensible à cette plus-value culturelle qui majore un produit déjà reconnu pour sa valeur intrinsèque. Le cas de la mise en place de la filière *quinoa* est emblématique de ce nouveau paradigme, improbable ne serait-ce qu'une décennie auparavant, et qui consiste à allier qualité intrinsèque du produit, valeur sociale et valeur culturelle, et partir à la conquête d'un marché muni d'un avantage absolu. L'émergence de ces nouveaux territoires de l'économie qui débouche sur une économie territoriale ne doit rien à une politique en faveur de l'émergence de projets territoriaux, ni même aux aptitudes que se seraient forgées ces territoires de l'identité à travers une stratégie de développement assumée. C'est une conjonction exceptionnelle entre un marché émergent étroit mais structuré par une idéologie, qui mêle l'exigence d'une qualité intrinsèque au produit recherché et d'une qualité sociale tout au long de la chaîne de production, et un territoire structuré par une forte identité culturelle jouissant de conditions pédoclimatiques qui leur procurent un avantage absolu à la production. L'engouement à l'origine du succès du *quinoa* vient d'abord de ses qualités nutritionnelles, révélées et/ou reconnues par la recherche agronomique. Les faiseurs d'opinion, chefs étoilés, critiques culinaires, *mass media*, ont ensuite relayé ces qualités et créé un besoin qui s'est transformé en marché.

Le tableau 6.1 qui liste les pays importateurs de *quinoa*, avec en tête les États-Unis suivis de la France, renseigne sur un marché typique de ce genre de produit, stable et fiable, avec un potentiel élevé de croissance. Avec 20 000 tonnes de *quinoa* produites en moyenne par an, on constate que les trois quarts de cette production sont destinés à l'exportation.

Tableau 6.1. Exportation du quinoa en valeurs et volumes pour l'année 2009, ventilée par pays

Pays	Valeur en milliers de US\$	Volume en tonnes	Croissance valeur 2005-2009 (en %)
États-Unis	19 381	6 517	92
France	7 772	2 540	79
Pays-Bas	6 357	2 188	80
Allemagne	3 058	1 002	90
Canada	1 200	403	96
Israël	1156	384	85
Brésil	1050	359	95
Royaume-Uni	788	250	90
Total	43 156	14 522	

Sources : IBCE, Bolivie ; élaboration personnelle

Cet exemple de réussite n'est toutefois pas assuré de son entière pérennité. Les capacités exceptionnelles d'adaptation du *quinoa* aux contraintes pédoclimatiques extrêmes comme la sécheresse, le gel, des sols pauvres salinisés, l'excès d'ultraviolet, etc. ont permis à des communautés paysannes, en particulier sur l'*Altiplano* centre et sud, de subsister en développant une agriculture paysanne à base de complémentarité culturelle (pommes de terre, quinoa et élevage) et la pratique de longues jachères jusqu'à dix ans (Del Castillo, Mahy, Winckel, 2008). Toutefois, le succès commercial à l'exportation de la filière *quinoa* contient en lui-même des germes de l'épuisement d'une ressource somme toute assez fragile. Les changements dans le système de production et dans les pratiques culturelles et sociales ont bouleversé les fragiles usages socio-économiques existants. La mécanisation, le raccourcissement du temps de jachère, l'abandon de l'élevage camelin ou ovin ainsi que de la rotation des cultures, sont autant de pratiques ou d'abandon de pratiques qui se traduisent par un épuisement des sols et une accélération de l'érosion éolienne intense après la période des moissons et une prolifération d'insectes (Reynolds, Huber-Sanwald, Herrick, 2008 ; Liberman, 2008). Les auteurs qui constatent les dégradations biophysiques du sol signalent aussi comme cause le regroupement des populations dans les bourgs pour profiter de leurs

équipements (éducation, santé, électricité, etc.) parce qu'une mécanisation de la production du *quinoa* et l'abandon de l'élevage a réduit le travail au champ. Le changement de régime alimentaire (abandon du *quinoa*, exclusivement réservé à l'exportation, aux profits d'aliments importés riches en glucides et hydrates de carbone) fait basculer les enfants d'une situation de dénutrition chronique une situation de malnutrition. Enfin, l'irruption de nouveaux acteurs tout au long de la filière (cultivateurs extérieurs aux communautés, techniciens agricoles et agronomes, intermédiaires logisticiens et commerçants, etc.) et les communautaires eux-mêmes exercent des pressions sur l'accès aux ressources (Vassas, Viera Pak, Duprat, 2008). Cela crée des situations conflictuelles, à la fois vis-à-vis du partage de la nouvelle ressource en elle-même et à cause de la concurrence des usages entre la culture du *quinoa* et l'élevage traditionnel. La trop forte pression de la demande internationale du *quinoa* risque donc de faire connaître à terme à la filière *quinoa* les mêmes problèmes qu'à la filière soja, à savoir que pour maintenir un certain niveau de productivité, on déclenche un front pionnier pourvoyeur de nouvelles terres comme variable d'ajustement. La ressource passe du statut de renouvelable à épuisable. Mais la nature même du marché à l'exportation, qui exige une production « biologique » à valeur sociale ajoutée, devrait être un élément régulateur des bonnes pratiques culturelles et sociales pour une agriculture durable sur l'*Altiplano* bolivien.

La *noix du Brésil* connaît un destin similaire sur les marchés mondiaux. C'est un produit de cueillette, fruit d'un arbre endémique à la partie ouest de l'Amazonie. Elle a aussi bonne réputation que le *quinoa* pour sa valeur nutritive et notamment sa richesse en omega3. Son écologie est particulièrement contraignante car ce géant de la forêt qui culmine à plus de 25 mètres de hauteur – certains spécimens atteignant les 40 mètres – doit être fécondé par des insectes vivant sur la canopée. Un défrichement lui est donc fatal car il devient stérile. C'est pour cette raison que la noix du Brésil ne se trouve plus guère dans le pays éponyme où les défrichements massifs ont mis fin à son exploitation. La Bolivie est devenue la principale productrice et exportatrice de ce fruit sec qu'elle extrait de la forêt qui couvre la quasi-intégralité du Département de Pando. Les structures de production traditionnelles, fondées sur le système des *barraqueros*, étaient un frein puissant à son développement. À la saison des cueillettes, les *barraqueros* recrutaient la main-d'œuvre dans les communautés pour le compte d'entreprises de conditionnement de la noix du Brésil, les *beneficiadoras*. Cette main-d'œuvre est payée en nature sur des produits de consommation qu'ils fixaient à des tarifs

exorbitants. Ils endettaient ainsi les travailleurs qui devenaient des serfs enchaînés à vie à des exploitants. Mais ce système bat en retraite car les *zafreiros* (ramasseurs de noix) se sont organisés en une fédération²⁰⁶ afin de négocier des rémunérations décentes pour leur travail de collecte en forêt. Pour sortir de la dépendance des *barraqueros* et des *beneficiadoras*, les communautaires ont lancé des coopératives d'exploitation de la noix du Brésil. Il en existe trois à présent dans le Pando et le Nord du Beni²⁰⁷. Nous avons suivi, lors de nos enquêtes dans le Pando en 2004 et 2005, le développement de la coopérative de COINACAPA²⁰⁸, dont le siège est à Porvenir. De nombreux obstacles se dressaient sur le chemin de l'autonomie de cette coopérative : Les *barraqueros* bien sûr, qui tentaient par séduction de faire revenir tout le monde au bercail, en promettant un traitement meilleur des travailleurs ; les syndicats, manipulateurs et désireux de reprendre la main. Avec l'aide ponctuelle d'une ONG italienne ACRA au début de l'aventure, la coopérative, forte de 25 membres à ses débuts vers 2001, a trouvé son débouché sur le marché du commerce équitable en obtenant le label *fair trade*, et plus tard l'appui de *Equal exchange et Twin Trade*. Pour cela il a fallu mettre en place les structures de production afin d'obtenir une qualité intrinsèque exigée par l'acheteur, ainsi que les qualités sociales inscrites au cahier des charges : scolarisation des enfants des communautés, travail des adultes, centre de santé, distribution équitable des gains, etc. La coopérative compte à présent 358 membres répartis en 42 communautés.

Contrairement au marché international du *quinoa* qui s'est ouvert récemment, le marché de la noix du Brésil existe depuis longtemps et les 22 000 tonnes de la production de la Bolivie, qui en fait de loin le premier producteur mondial, est aux mains des industriels *beneficiadoras*, l'ensemble des coopératives ne contribuent que pour 2% des exportations de la noix du Brésil.

²⁰⁶ Federación de Zafreiros de Pando.

²⁰⁷ Cooperativa Agrícola Integral Campesina Ltda (CAIC), de Riberalta est la plus ancienne qui dès la fin des années 70 s'est révoltée contre les abus des *barraqueros*. La coopérative regroupe 164 membres en 2009 mais a pu compter jusqu'à 360 membres dans les années 80 ; Cooperativa Integral Agroextractivista Campesinos de Pando (COINACAPA), installée à Porvenir, a profité d'abord d'une succursale de la CAIC avant de voler de ses propres ailes en 2001 avec l'aide d'une ONG, actuellement elle est composée par 358 membres ; Asociación de Campesinos Extractivistas de la Reserva Manuripi (ACERM), située dans la réserve de Manuripi est la plus jeune et la plus petite des coopératives qui s'est créée en 2005. Elle compte actuellement 120 membres (Cronkleton, Albornoz, 2009)

²⁰⁸ Cooperativa Integral Agroextractivista Campesinos de Pando.

Au-delà de l'intérêt d'échapper à la dépendance des industriels du secteur, les coopératives améliorent grandement leurs conditions de vie de leurs membres grâce à une meilleure captation de la plus-value. Cela est rendue possible par l'accès direct à des réseaux du commerce équitable (Cronkleton, Albornoz, 2009). Il y a un potentiel à exploiter, mais il n'est pas extensible.

Les menaces et les restrictions qui pèsent sur l'activité des coopératives extractives de la noix du Brésil sont d'ordre écologique, social et environnemental au sens large. La forêt est menacée et les projets de colonisation concernant le Département de Pando sont assez préoccupants. La fluctuation du nombre des membres des deux principales coopératives est un indice d'instabilité de ces associations. En dépit d'indéniables succès, les communautaires ont du mal à gérer des structures associatives qui constituent des pratiques collectives nouvelles. Enfin, le manque d'infrastructures et d'équipement collectifs et de services est un sérieux handicap au développement de la production de noix du Brésil. Il est impossible de connaître avec exactitude la quantité d'arbres disponibles ni prévoir leur renouvellement. Il existe des endroits inaccessibles ou si éloignés des chemins que le ramassage des noix s'avère trop coûteux en temps et en énergie.

Ces deux exemples montrent que des espaces identitaires avec de sérieux handicaps peuvent les surmonter en saisissant des opportunités offertes par des types de marchés restreints mais sûrs pour des produits jouissant d'un avantage absolu. La clef du succès a reposé à chaque fois sur des entrepreneurs communautaires dynamiques, capables de rassembler les énergies internes et d'aller chercher les informations et des ressources externes pour mettre en place des activités économiques pérennes et lucratives. Cependant, ce type d'initiatives locales n'est pas susceptible de se multiplier car le rassemblement des critères de réussite : un produit typique ayant un avantage absolu, un marché sûr et pérenne, un groupe d'entrepreneurs (au sens schumpetérien²⁰⁹ du terme) innovants, dynamiques et motivés, est une équation rare. La

²⁰⁹ L'économiste Joseph Alois Schumpeter ne se satisfaisait pas de la définition de l'entrepreneur dans l'économie classique qui ne distinguait pas le gestionnaire routinier ou propriétaire d'une entreprise d'un créateur, innovateur au sein de l'entreprise. Le *manager* se contente de faire fonctionner de façon routinière les combinaisons productives existantes. *L'entrepreneur*, au sens que lui donne Schumpeter, introduit de nouvelles

qualité d'avantage absolu n'est pas non plus acquise pour toujours. Souvent, lorsqu'il s'agit d'innovation, l'avantage absolu se perd lorsque celle-ci se diffuse et que la concurrence fait baisser le taux de profit. Pour conserver l'avantage, il faut donc continuer à innover, dans la gestion environnementale et sociale de la ressource, dans les capacités à réguler les conflits, dans l'augmentation de la qualité ou dans l'invention et la valorisation de nouveaux produits.

Pour connaître un vrai décollage économique à base de projets territoriaux comme pour les deux exemples précédents, le milieu rural communautaire doit pouvoir valoriser des produits sur lesquels il ne dispose pas d'avantage absolu et viser les marchés locaux comme internationaux. La laine et la viande de camélidés, les dizaines de pommes de terres endémiques, avec des qualités gustatives originales, des céréales typiques mais inconnues et non médiatisées sont autant des produits qui méritent d'être valorisés comme l'ont pu l'être le *quinoa* et la noix du Brésil. Pour cela, les qualités endogènes des communautés qui les produisent ne suffiront pas. Il faut l'appui d'une politique intégrale de la ruralité communautaire et paysanne et un choix de société vis-à-vis de cette ruralité pour tous les habitants de la Bolivie.

6.2.2 Organiser la ruralité

Les difficultés relationnelles État-territoires andins sont patentes et ont jalonné une longue histoire faite de mépris, de méfiance, de manipulation et d'opposition. Ce qui transparait régulièrement dans les lieux, souvent difficiles d'accès, où l'action de l'État n'est pas perceptible ou mal perçue, c'est un sentiment généralisé d'abandon. Ce sentiment est partagé autant par les communautés *quechuas* que nous avons visitées dans la région de Potosi, que par des communautés hybrides²¹⁰ que nous avons atteint par pirogue dans le Département amazonien du Pando, ou tout au long de l'enquête sur les infrastructures et commerces dans les coins les plus reculés du Département de Santa Cruz.

combinaisons et contribue à l'évolution de l'économie (Schumpeter, 1954 II : 242-245 ; Jacoud, Tournier, 1998 : 231-233)

²¹⁰ Les communautés rurales autochtones de la partie amazonienne de la Bolivie sont rares. Les communautés que nous avons rencontrées lors de nos enquêtes sont constituées de colons arrivés depuis plus ou moins longue date.

Pour autant, l'État n'est plus ce monstre indifférent qui ignore ses populations rurales pour concentrer ses ressources uniquement sur l'économie de rente et ne s'occuper que des populations urbaines. Il ne ménage pas ses efforts pour tenter de résoudre la thématique de la ruralité comme clé de la suffisance alimentaire nationale et comme moteur du développement durable. Mais les relations État-milieu rural constituent une suite de rendez-vous manqués comme nous le verrons par la suite (Muñoz Elsner et al., 2000). C'est le gouvernement Sanchez de Lozada première manière, c'est-à-dire celui des privatisations et de la décentralisation avec la participation populaire, qui a mis sur pied le projet le plus cohérent dans les années 90. En effet, pour dynamiser le milieu rural, ce gouvernement pensait mener de front trois réformes pour résoudre ce qu'il considère comme les pierres d'achoppement du développement rural : réforme de consolidation juridique, de fixation de normes et de correction des inégalités dans l'accès à la propriété de la terre avec la loi INRA ; réforme de changement des structures productives afin de créer enfin des externalités positives pour accompagner la production agricole (projet ETPA) ; réforme de décentralisation municipale et de participation populaire avec la loi éponyme (LPPDA). L'analyse des résultats de ces projets et réformes et la nature des réussites comme des échecs apportent un éclairage instructif sur l'état des lieux de la ruralité et sur les territoires ruraux de l'économie à la veille d'un changement politique majeur :

Loi INRA : Les problèmes d'accès à la terre étaient devenus explosifs car depuis la réforme agraire de 1953, le thème avait été laissé en déshérence, générant abus d'un côté et frustration de l'autre. La loi redéfinit les objectifs de l'INRA (Institut National de la Réforme Agraire) afin de combler les lacunes et les inachèvements de la réforme agraire de 1953. Cette réforme avait notamment négligé de légiférer sur les terres basses de l'Orient concentrant ses efforts sur le démantèlement des *haciendas* de la zone andine et la redistribution des terres aux communautés rurales andines. Ce vide juridique avait laissé libre cours à la classe politique pour pratiquer des auto-attributions abusives, des prébendes et des cadeaux politiques dont le caractère scandaleux se révélait dans la démesure même des propriétés octroyées pouvant atteindre plusieurs dizaines de milliers d'hectares chacune.

La loi INRA se fixait un triple objectif d'« assainir »²¹¹ le statut du droit de la propriété de la terre, de redistribuer les terres encore disponibles et de corriger les inégalités les plus criantes nées des abus des mandats politiques antérieurs en matière d'attribution des terres. Puisque ces problèmes à résoudre concernaient les terres basses de l'Orient, l'INRA y concentrera ses efforts et ses ressources, négligeant de ce fait les graves problèmes d'extrême parcellisation et de dégradation des terres dans la zone andine. Loin de réaliser le consensus autour de ses objectifs, la loi INRA va cristalliser les antagonismes entre divers catégories d'acteurs aux intérêts divergents : les grands producteurs agro-industriels de l'Orient qui souhaitent se faire reconnaître la pleine propriété des terres qu'ils cultivent avec des moyens technologiques efficaces ; parmi eux de très grands propriétaires qui ne les travaillent pas toujours. Ils sont accusés alors d'être des *latifundistes* ; des petits propriétaires colons de la première heure, qui travaillent leurs terres et souhaitent agrandir leur propriété ; les amérindiens des terres basses qui souhaitent récupérer leurs terres ancestrales et disposer des ressources qu'elles recèlent ; et les petits paysans amérindiens de l'Occident qui étouffent sur les parcelles étriquées de l'*Altiplano* ou des vallées andines et souhaitent disposer de nouvelles terres de colonisation dans l'Orient. Tout est sujet de désaccord, l'assainissement des propriétés litigieuses, la dotation de terres disponibles et la dévolution des immenses propriétés acquises de façon obscure, voire frauduleuse. Les pressions du secteur agro-industriel sont telles que le gouvernement Sanchez de Lozada croit trouver une sortie en décentralisant les décisions de l'INRA au niveau des Départements et des Municipales. Cela a pour conséquence d'exacerber la frustration des paysans andins dont les *microfundias* s'avèrent insuffisantes à les faire vivre, et qui se sentent exclus de la distribution des terres encore disponibles dans l'Orient.

La loi INRA se voulait un instrument juridique pour mettre fin aux incertitudes sur la propriété de la terre et pour réparer les inégalités d'accès qui se sont aggravées depuis la réforme agraire de 1953. Mais les intérêts antagonistes des principaux acteurs, paysans amérindiens et agro-industriels de l'Orient n'ont jamais su trouver le compromis qui aurait

²¹¹ L'expression *saneamiento de tierras* n'a rien à voir avec un assainissement physique de la terre, par drainage ou désalinisation par exemple, mais se rapporte au statut de la propriété de la terre lorsqu'elle n'est pas juridiquement établie. L'assainissement permet au propriétaire, libéré des incertitudes sur ses droits, de réaliser les investissements nécessaires au développement de ses activités.

fait de cet institut un garant de l'équité dans l'accès à la terre et de la norme juridique acceptée. Accessoirement et au-delà de la réparation des abus inacceptables dans l'adjudication des terres, l'INRA a la tâche de mettre en tension l'équité sociale et l'efficacité économique qui sous-tendent toute réforme agraire qui cherche à lever toutes les hypothèques éthiques et juridiques qui entravent le développement rural de la Bolivie.

À partir de 2005, à l'élection d'Evo Morales à la Présidence de la République, et surtout, à partir de 2009, à la promulgation de la nouvelle Constitution qui donne un cadre un nouveau juridique à la question de la propriété de la terre²¹², l'INRA, jusqu'alors très prudente, va accélérer le processus de titularisation des terres. La carte 6.2., publiée par l'INRA, montre cette montée en puissance de la titularisation des terres. L'organisation des données publiées sur cette carte (ainsi que le tableau 6.2. que j'ai établi ci-dessous à partir de ces données), vise à mettre en valeur la gestion du gouvernement. Au-delà du jeu conjoncturel de la politique, il faut remarquer que l'INRA est un institut technique au service du pouvoir politique et de ses décisions. Les processus de titularisation sont longs avec des étapes précises et l'institut avait déjà avancé techniquement bien des dossiers. Les gouvernements précédents n'avaient pas les moyens politique d'arbitrer les conflits, d'où la prudence et la lenteur de l'INRA. Le gouvernement d'Evo Morales, porteur d'une légitimité politique jamais atteinte auparavant et ayant fixé ses priorités, pouvait donner le feu vert à la concrétisation du travail de l'INRA. Cette publication recèle intrinsèquement des informations d'importance pour le débat autour

²¹² Deux articles de la Constitution de 2009 nous intéressent pour comprendre les restrictions à la propriété privée et les priorités fixées qui expliquent le changement de cap et l'accélération du processus de titularisation des terres par l'INRA :

Article 395 : Les terres publiques seront attribuées aux indigènes originaires, aux paysans, aux communautés interculturelles originaires, aux afro-boliviens et aux communautés paysannes, qui n'en possèdent pas ou qui en possèdent insuffisamment, en accord avec la politique de l'État qui se préoccupe des réalités écologiques et géographiques, tout comme des nécessités sociales, culturelles et économiques.

Article 397 : Le travail est la source fondamentale de l'acquisition et de la conservation de la propriété agricole. Les propriétés devront satisfaire à la fonction sociale ou à la fonction économique-sociale pour sauvegarder leur droit, en accord avec la nature de la propriété.

L'article 398 prohibe le *latifundio* défini comme propriété agricole non-productive ou qui ne satisfait pas à une « fonction sociale ». Par ailleurs il fixe une taille maxima à la propriété agricole avec deux options à soumettre à référendum : 10 000 ha ou 5 000 ha.

de la question liée de la justice territoriale, l'équité face à la répartition des ressources agraires et l'impact sur l'environnement des politiques publiques agraires.

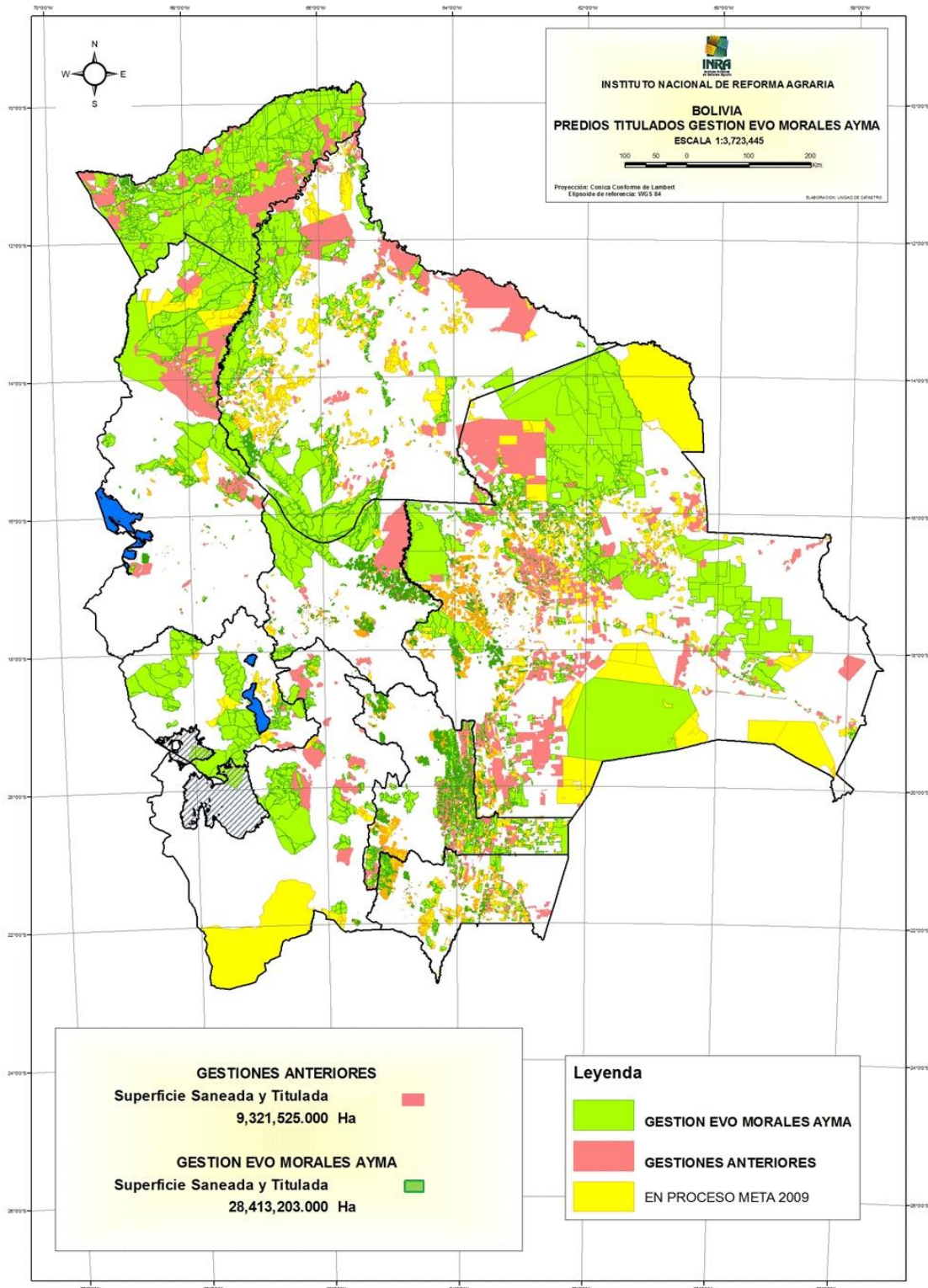
Tableau 6.2. Évolution dans la titularisation des terres

	Chuqui saca	La Paz	Cocha bamba	Oruro	Potosi	Tarija	Santa Cruz	Beni	Pando
Antérieur à 2006	436 644	1 119 750	520 862	72 695	658 117	70,38	3 555 255	1 735 483	1 152 339
Postérieur à 2006	1 121 346	3 433 128	894 895	1 732 016	1 263 240	398,71	10 009 401	4 404 181	5 156 287
Coef.	2,6	3,1	1,7	23,8	1,9	5,7	2,8	2,5	4,5

Sources : INRA, Bolivie ; élaboration personnelle

Globalement, on constate, à travers le tableau 6.2, que la prudence était de mise dans la gestion de l'INRA avant 2006. Elle avait à gérer des conflits généralisés sur les questions des droits de propriétés et de redistribution des terres et faisait office de *punching-ball* entre les agro-industriels, les paysans andins et les colons des terres basses originaires des Andes. En revanche, à partir de la gestion d'Evo Morales, L'INRA se voit remettre une feuille de route avec des priorités qui favorisent un rééquilibrage en faveur des indigènes originaires et les colons andins. Cela se traduit quantitativement puisque le coefficient de résolution des titularisations, entre les deux périodes de gestion, va de 1,7 pour Cochabamba à 5,7, pour Tarija, avec un taux de titularisation 23,8 fois plus important lors de la gestion d'Evo Morales pour Oruro !

Carte 6.1. Propriétés titularisées en 2009



Sources : INRA, Bolivie

La répartition géographique des titularisations apporte aussi son lot d'enseignements édifiants :

- La quasi-totalité du Département de Pando situé dans le bassin amazonien au Nord est titularisée (en vert, la gestion d'Evo Morales). Il en est de même pour Iturralde, la province septentrionale du Département de La Paz. Or, s'il reste des amérindiens indigènes de la zone amazonienne de la Bolivie, ils sont invisibles. Ce qui signifie que l'ensemble de cette zone, couverte de forêts, est aux mains de propriétaires privés (individuels ou collectifs) et se trouve virtuellement ouverte à la colonisation. Dans une région peu peuplée aux conditions pédologiques fragiles, on peut s'interroger sur les raisons de cette distribution de terres publiques et des projets de colonisation lancés ces dernières années. Si le gouvernement se donne les moyens d'une politique de colonisation dans Pando, il est à prévoir des bouleversements environnementaux dans les années à venir. C'est l'exemple typique d'une région relativement peu peuplée, doté d'un écosystème forestier unique et fragile, qui entre de plein fouet dans des jeux et enjeux politiques et idéologiques et va connaître un profond bouleversement de son équation population/environnement (Domenach, Picouet, 2000).
- On note des terres titularisées dans les *Yungas* de La Paz, et tout le long du Rio Beni, dans le Département éponyme. Ce ne sont pas des endroits réputés pour leur conflictivité et l'INRA n'aura pas eu trop de difficulté pour mener à bien sa mission de titularisation. Dans cette catégorie, entrent aussi les terres indigènes d'Oruro et de Potosi.
- En revanche, les terres situées entre le Département du Beni et celui de Cochabamba, à savoir l'ancien parc Isoboro Secure côté Beni, et le Chapare, côté Cochabamba, étaient une région traversée de violents conflits à répétition. Que les terres aient été titularisées prouve que le gouvernement, lorsqu'il s'en donne les moyens, est capable d'arbitrer les conflits avec succès.
- Mais l'enjeu principal réside dans le Département de Santa Cruz. Sur les volumes d'abord, puisqu'on passe de 3 555 255 ha titularisés avant 2006 à 10 009 401 ha. C'est trois fois plus que dans le Département de La Paz et plus de deux fois plus que dans le

Département du Beni, de superficie comparable. On peut faire une typologie succincte des terres titularisées dans le département de Santa Cruz :

- Les titularisations en forme de confirmation de propriétés de fait. C'est le cas des Provinces des vallées à l'Ouest (Manuel Caballero, Samaipata et Vallegrande) où vivent de vieilles sociétés paysannes métisses et créoles qui côtoient des communautés andines récemment installées vers Comarapa et Saipina. C'est aussi le cas d'Ichilo, au Nord du parc Amboro, qui jouxte la Province de Carrasco et le Chapare de Cochabamba. Là sont installés des colons andins d'assez longue date.
- Les terres revendiquées par les indigènes de l'Orient : au Sud, le territoire Guarani ; à l'extrême Nord, les immenses territoires reconnus officiellement aux indigènes Chiquitos des régions, assez dépeuplées au demeurant, de San Javier et Concepción. La propriété collective ou indigène ne semble pas avoir de limite supérieure, contrairement à la propriété privée. La troisième zone indigène titularisée est celle de San Miguel et San Rafael, au centre du Département. Ce sont aussi des indigènes Chiquitos.
- À l'Ouest du Département, sur une zone de forêt, le *bosque chiquitano*, écosystème écologique réputé pour sa diversité floristique et faunistique, les titularisations de terres sont une invite à la colonisation. Avec l'ouverture de la route asphaltée Santa-Cruz – Puerto Suarez, à la frontière du Brésil, toutes les conditions sont réunies pour un bouleversement écologique majeur du *bosque chiquitano* dans les décennies à venir.

Les projets de titularisations à court terme (en jaune sur la carte) s'avèrent bien plus préoccupants. Si l'extension du territoire Guarani ne présente aucun problème particulier, les projets de titularisation du Sud Lipez à Potosi, du Parc Noël Kempf Mercaco, au Nord-Est de Santa Cruz, et le *Pantanal* d'Otuquis, dans le Sud-Est du Département, posent question. Ces régions ont en commun d'être des écosystèmes particulièrement fragiles et peu propices à une colonisation non encadrée. S'il s'agit de reconnaître un titre de propriété à des communautés indigènes vivant sur ces terres depuis des lustres, comme cela semble être le cas dans le Sud Lipez, c'est un progrès qu'ils attendent sans doute depuis fort longtemps. Ils savent comment gérer leur écosystème et auront à présent des coudées franches pour développer leurs projets, à condition de créer les instruments publics d'accompagnement et de contrôle. Mais si le

projet est d'ouvrir rapidement de nouveaux fronts de colonisations sans préparation et sans expérience de gestion de ces milieux, comme cela semble être le cas pour les écosystèmes de Santa Cruz déjà cités, il risque d'y avoir un taux d'échecs important et des bouleversements écologiques aux effets préoccupants.

La tâche de l'INRA est loin d'être simple : d'un côté, elle agit de façon conforme à sa mission en menant une politique d'attribution des terres qui atténue les inégalités et les injustices les plus criantes. D'un autre côté, elle contribue à ouvrir des fronts de colonisations sur des écosystèmes inconnus des colons, sans mettre à leur disposition les connaissances techniques pour les maîtriser, ce qui donne à prévoir un échec massif des installations et des conséquences imprévisibles sur l'environnement.

La stratégie de transformation productive des terres cultivables (ETPA) : C'est sous l'impulsion de la coopération internationale que le gouvernement s'est mis à réfléchir à un plan de développement rural, fondé sur l'introduction d'un saut technologique dans la gestion de la terre et la production agricole, des investissements pour l'éducation, la santé, les infrastructures et l'appui à la production (Urioste, 2002). L'idée était d'augmenter la production agricole afin de lutter contre la pauvreté, assurer une sécurité alimentaire pour le pays. La coopération était prête à financer l'implémentation d'un tel projet. Il faut croire que le gouvernement de Sanchez de Lozada était très peu sensible à la question de favoriser l'émergence d'externalité positive pour l'activité agricole. Les projets confiés à une officine liée au secrétariat de l'agriculture, l'Unité pour la Promotion et la Recherche Agraire (UPIA dans son sigle espagnol) n'ont jamais fait l'objet d'un travail législatif de la part du gouvernement, trop occupé à élaborer et à promouvoir la loi de participation populaire et de décentralisation ainsi que les politiques de capitalisation des entreprises publiques.

La loi de participation populaire et de décentralisation administrative : Cette loi fut un instrument majeur du changement territorial et politique en Bolivie. Dans un ensemble de projets de loi visant à réformer la relation à la terre et au territoire, qui semblait cohérent, le gouvernement Sanchez de Lozada a mis l'accent sur la participation populaire afin de doter les acteurs locaux d'un pouvoir de décision sur un budget municipal limité. Pendant ce temps, il menait à terme une politique libérale de privatisation d'une ampleur jamais égalée, qui a jeté dans la précarité et le secteur informel des milliers de travailleurs et de fonctionnaires.

Mais cette réussite politique va le mener à sa perte, puisque plus tard, sur son second mandat, Sanchez de Lozada pensait pouvoir basculer le pays dans un nouveau cycle de l'économie de rente en cédant en concession à des entreprises transnationales l'exploitation et l'exportation du gaz à des conditions très avantageuses pour elles. La révolte des ruraux et des prolétaires urbains d'El Alto sonne le glas d'un président que le succès de la LPPDA a rendu trop confiant.

Le premier gouvernement G. Sanchez de Lozada (1993-1997), parallèlement à une politique économique néolibérale, a tenté de mettre en place une approche globale cohérente pour résoudre la difficile question rurale de la Bolivie. Son bilan est mitigé :

- Un succès objectif de la LPPDA, malgré les critiques unanimes de tous les acteurs territoriaux, des agro-industriels de l'Orient aux dirigeants des paysans andins ;
- Un échec relatif de la loi INRA, incapable de mettre fin aux injustices et aux désordres occasionnés par les accaparements et les conflits nés de ce chaos ;
- Le renoncement pur et simple du projet ETPA qui aurait pu doter le milieu rural amérindien et les zones de colonisation d'outils de développement (infrastructures, encadrement technique, crédit).

6.2.3 Les espaces de l'économie extractive

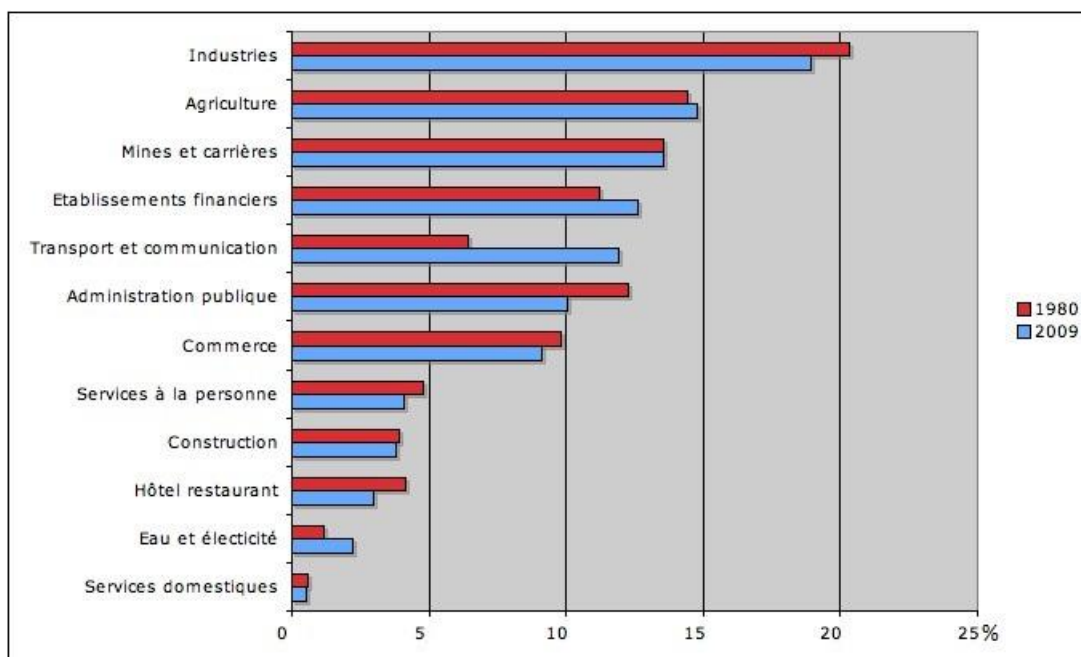
Les activités extractives constituent le pilier de l'économie de rente. Elles ont un tel pouvoir d'évocation qu'elles restent intimement liées à l'identité économique de la Bolivie alors que l'économie s'est largement diversifiée. Cette puissance d'évocation traverse toute la société bolivienne et la mémoire collective évoque, souvent avec amertume, l'immense richesse extraite du *Cerro Rico* de Potosi qui a irrigué le décollage économique en Europe. C'est aussi le contraste, entre des fortunes colossales extraites des entrailles du pays, comme celle de Simon Patiño²¹³ par exemple, et la pauvreté endémique du pays, qui entretient ces images fortes. Est-ce donc cela la Bolivie ? Le rêve d'une richesse sans cesse épuisée, sans cesse

²¹³ Simon Patiño doit sa fortune, classée au cinquième rang mondial à l'époque, à l'exploitation de l'étain extrait des mines de la Bolivie entre la fin du XIX^e siècle et la moitié du siècle suivant.

renouvelée, sans cesse pillée (Franqueville, 2000) ? Mais au-delà de cette prégnance de la mine dans la mémoire collective, quelle est sa réalité actuelle ? Que représente l'activité d'extraction dans la vie économique de la Bolivie ? Sa distribution géographique a-t-elle évolué ? L'espace de l'économie extractive, avant d'être territorialisée par les acteurs locaux et « patrimonisée » dans leur mémoire collective, fut d'abord produite par des acteurs transnationaux. L'histoire géographique de l'économie extractive est celle d'un long processus mettant en prise acteurs globaux et acteurs locaux dans leur relation à l'espace : d'un côté l'attitude prédatrice d'acteurs transnationaux qui produisent et détruisent l'espace économique au gré de leur logique de rentabilité économique du capital ; de l'autre le besoin des acteurs locaux de transformer cet *espace produit* en *création territoriale*. Ce sont souvent des tentatives désespérées car la bourgeoisie locale qui naît de ces activités d'extraction n'a jamais su se démarquer de ces acteurs transnationaux, liant son destin à un système économique extraverti qui l'a rendu incapable de retenir la plus-value nécessaire à un décollage économique. Après, une évaluation de la nature et du poids de l'économie extractive, on consacrera un point sur les acteurs globaux qui, depuis toujours, ont concentré leur intérêt et leurs ressources sur l'exploitation des richesses du sous-sol de la Bolivie.

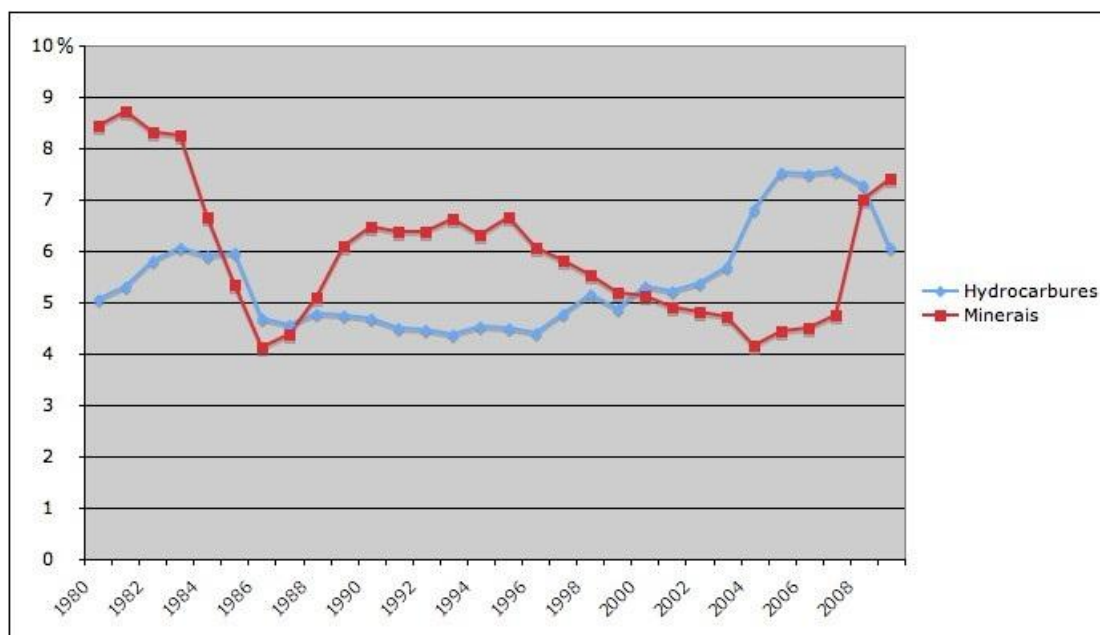
6.2.3.1 Le poids des activités d'extraction

Afin d'évaluer le poids relatif des activités extractives dans l'économie de la Bolivie, examinons la contribution du secteur des mines et des hydrocarbures dans le produit intérieur brut du pays (graphique 6.3). Ce secteur occupe la troisième place avec un peu moins de 13,5% de contribution au PIB. Il est devancé par l'agriculture (14,7%) et l'industrie (18,9%). Cette contribution et cette place n'ont pas varié depuis 30 ans. Si les activités extractives, qui ont fait la réputation de la Bolivie économique, ne constituent plus depuis longtemps l'unique secteur d'activité, celles-ci se sont stabilisées à la hauteur de la contribution de l'agriculture au PIB du pays. C'est un secteur qui joue encore un rôle non négligeable dans la vie économique sans avoir un poids écrasant comme on aurait pu l'imaginer.

Graphique 6.3. Contribution des secteurs d'activité au PIB de la Bolivie en 1980 et 2009

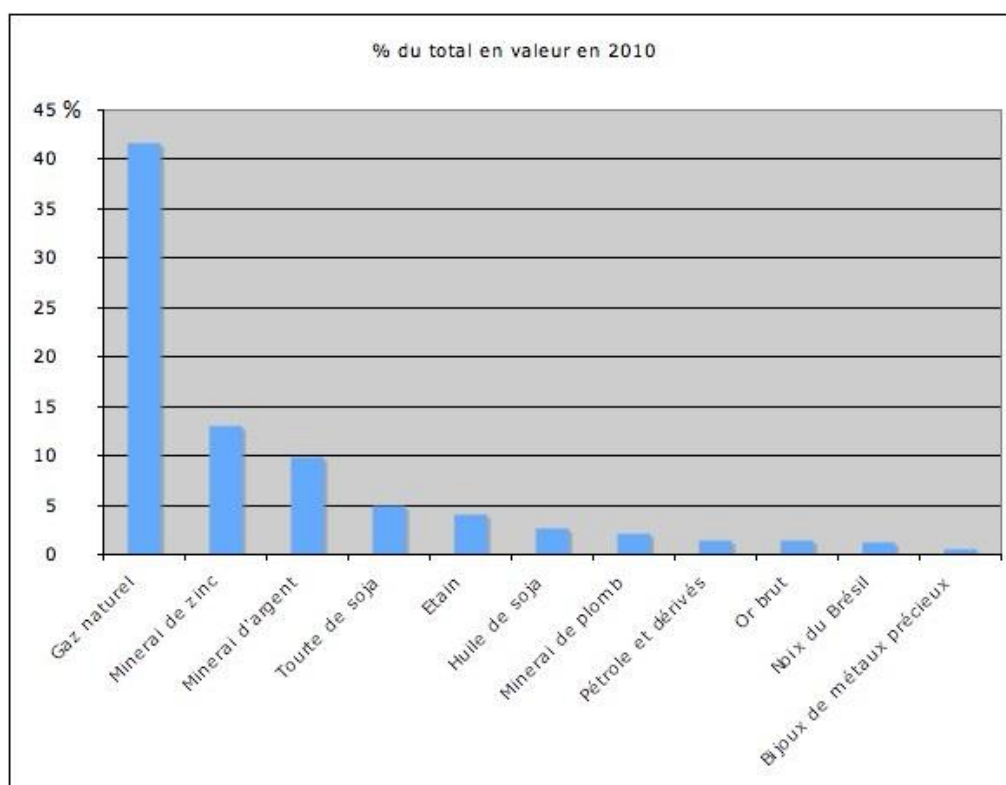
Sources : INE, Bolivie, base de calcul en monnaie constante de 1990

Les minerais semblent plus sensibles à la conjoncture et aux fluctuations du marché et cette conjoncture est plutôt favorable lors des trois dernières années (graphique 6.4). De leur côté, les hydrocarbures sont moins sensibles à la conjoncture. L'organisation des producteurs au sein de l'OPEP empêche toute spéculation et amortit les fluctuations d'ajustement de l'offre et de la demande. Avec les découvertes de réserves de gaz à Tarija au début du millénaire, le secteur est prometteur. Toutefois, son développement est en attente d'une situation politique et institutionnelle moins conflictuelle. En effet, l'épisode des nationalisations du gouvernement d'Evo Morales et les signaux envoyés ont quelque peu perturbé les partenaires industriels de la Bolivie comme ses clients potentiels du continent. Mais cela risque de prendre du temps car les acteurs de la *guerre du gaz* qui ont contribué à la chute du gouvernement de Sanchez de Lozada font pression pour que se réalise une « vraie nationalisation », avec dépossession complète des firmes transnationales qui opèrent encore sur le territoire national.

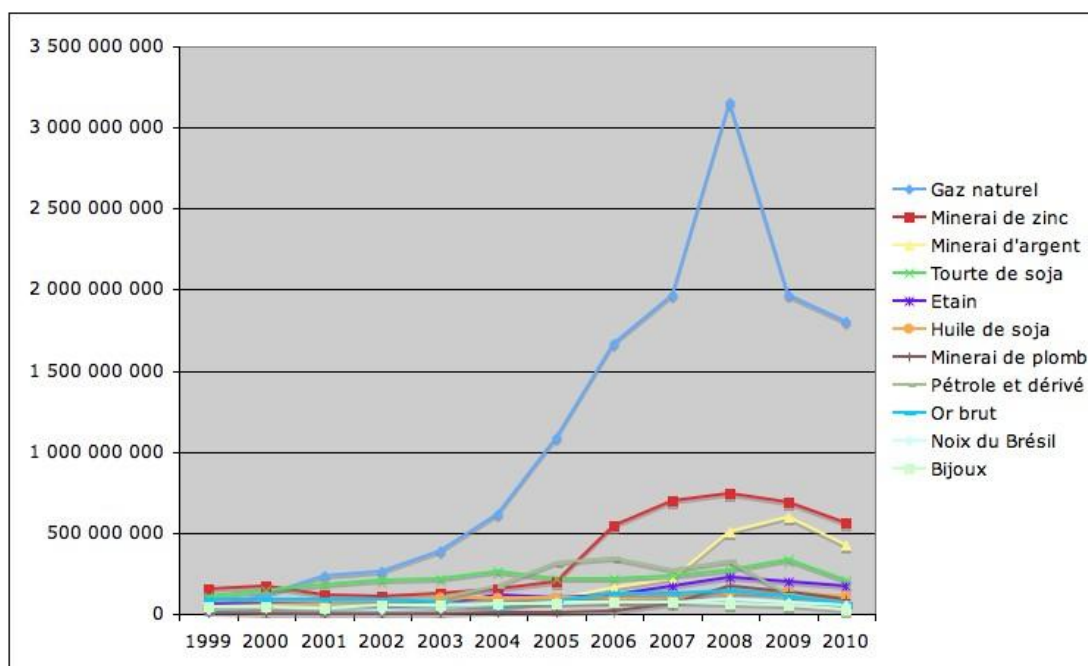
Graphique 6.4. Contribution des mines et des hydrocarbures au PIB de la Bolivie entre 1980 et 2009

Sources : INE, Bolivie, base de calcul en monnaie constante de 1990

L'importance relative des activités extractives dans l'économie nationale déjà non négligeable est encore accentuée par le rôle de ces activités sur la balance commerciale. L'économie bolivienne s'est diversifiée en particulier grâce aux industries et manufactures qui transforment les produits agro-alimentaires pour son marché intérieur. Mais concernant le commerce extérieur, le pays reste très dépendant de ces exportations traditionnelles, c'est-à-dire, les hydrocarbures, les minerais et les produits de l'agro-industrie. Le graphique 6.5 montre que le gaz naturel est devenu le principal pourvoyeur de devises et représente à lui seul 42% de la valeur marchande des exportations en 2010. Il a même représenté 45,5% des exportations en 2008, l'année la plus faste. Loin derrière, on trouve deux minerais (zinc et argent) qui représentent respectivement 13 et 10% de la valeur des exportations. Les produits de l'agro-industrie, dont le premier poste, les tourteaux de soja, qui représentait en valeur relative 10% des exportations en 2000, sont passés à moins de 5% en 2010 (graphique 6.6).

Graphique 6.5. Valeur relative des exportations par poste en 2010

Sources : IBCE et INE, Bolivie ; élaboration personnelle

Graphique 6.6. Valeur absolue des exportations par poste entre 1999 et 2010 (en US\$)

Sources : IBCE et INE, Bolivie ; élaboration personnelle

En valeur absolue, la valeur des 10 produits les plus exportés a été multipliée par quatre entre 1999 et 2010, par sept en 2008 grâce à la vente record du gaz naturel cette année-là. C'est dire l'importance du gaz naturel dans les comptes de la nation. Avec la mise en perspective de ces chiffres, on comprend mieux les conflits pour s'assurer la maîtrise de ces immenses ressources, alors que, faute de confiance chez les investisseurs et les clients potentiels régionaux, elles n'ont pas encore pu donner leur pleine mesure.

La Bolivie, reste plus que jamais un pays exportateur de ressources naturelles brutes. La quasi-totalité de ses sources de devises vient de ses activités extractives. Le secteur agro-industriel a vu sa part relative dans les exportations diminuer de moitié, passant de 10% à moins de 5% à cause de la montée en puissance des exportations de gaz naturel et aussi à cause du regain d'activité des mines de zinc et d'argent.

6.2.3.2 L'espace volatil des industries extractives

L'espace minier est particulièrement instable. Nous l'avons pressenti au moment d'analyser l'évolution du système urbain. L'espérance de vie des mines est en général trop courte pour que puisse s'installer une diversification des activités susceptibles de pérenniser une agglomération minière. Morphologiquement, beaucoup de centres miniers en Bolivie, même lorsqu'ils atteignent plusieurs dizaines de milliers d'habitants, alignent leurs baraquements et souffrent d'un manque d'équipement et des infrastructures qu'on est en droit d'attendre. Cela participe au sentiment de précarité et de caractère éphémère du lieu. Quelques villes réussissent à se pérenniser malgré tout comme Potosi et Oruro qui exploitent toujours leurs mines, ou Camiri, ville née de l'exploitation du pétrole. Mais elles manquent de dynamisme, comme si la mine paralysait la reconversion.

En cinq siècles d'exploitation, la mine a modelé les paysages qui respirent en fonction des cycles. Le premier cycle de l'argent s'est concentré sur l'unique site du *Cerro Rico* de Potosi, même si une exploitation ancienne existait à Porco, sur la route d'Uyuni. C'est en cherchant d'autres filons d'argent que l'étain fut découvert, plus au Nord, entre Potosi et Oruro. Le cycle de l'étain qui couvre la fin du XIX^e siècle et la première moitié du XX^e siècle a aussi permis l'accumulation de fortunes colossales de magnats qui opéraient à partir de l'étranger (Patiño déménage son siège social successivement de Hambourg à Londres puis à New-York ; Aramayo est à Londres avant de s'installer en Suisse ; Hochschild reste longtemps en Bolivie

et s'installe finalement à New-York). Les deux principaux sites se localisent au Sud-Est de la ville d'Oruro et de la ville de La Paz. Les fortes demandes sur les minerais comme le zinc et l'argent restent conjoncturelles et n'autorisent pas à parler de nouveau cycle.

En revanche, la mise en exploitation des fabuleuses réserves de minerai de fer à très hautes teneurs (moyenne de 45%) dans l'extrême Est du Département de Santa Cruz inaugurera certainement un cycle minier d'un nouveau type. Nous sommes loin des Andes sur le bouclier brésilien qui semble présenter un potentiel minier d'après les concessions et les propriétés minières acquises dans cette région ces derniers temps. Avec la mise en exploitation du minerai de fer à Mutún et la montée en puissance de l'exploitation du gaz naturel à Tarija, la *marche vers l'Orient* du centre de gravité de la Bolivie semble avoir repris.

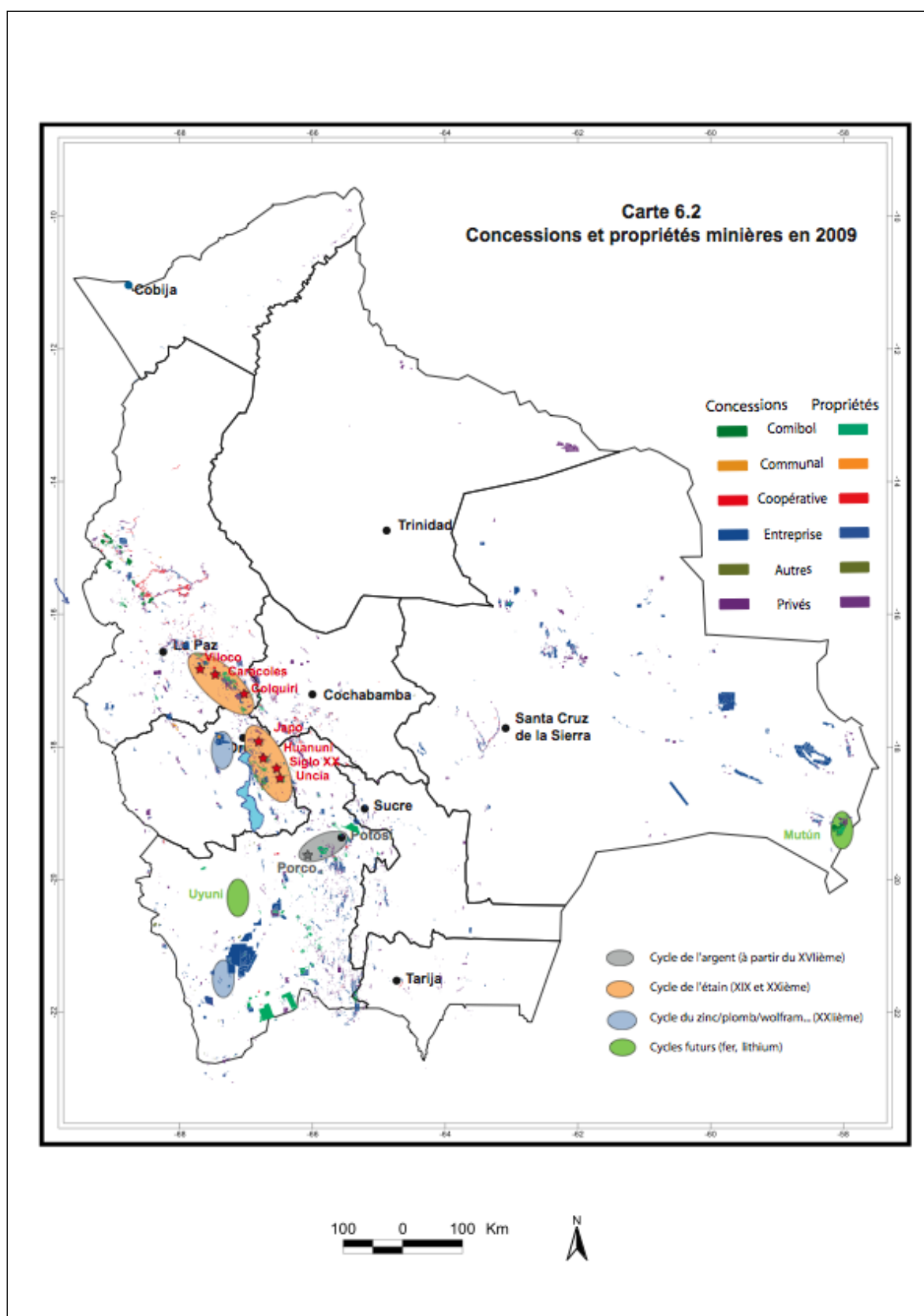
Enfin, la découverte de grandes réserves de lithium au *Salar d'Uyuni* dans le Département de Potosi va aussi initier un cycle équilibrant géographiquement le futur cycle du fer au Mutún, car les besoins des piles et des batteries pour l'industrie et les biens de consommation sont exponentiels. Autant les velléités affichées d'industrialisation du fer au Mutún semblent hasardeuses à cause de la saturation en laminoirs dans le monde²¹⁴, autant la recherche d'une *joint-venture* pour industrialiser le lithium sur place, du moins en Bolivie, a du sens du fait de la relative jeunesse de la filière. Mais la Bolivie, malgré les promesses sur la taille des réserves et les facilités de son exploitation, n'est pas certaine de bénéficier d'avantages absolus sur l'exploitation et la commercialisation du lithium. Loïc Grasland souligne les difficultés d'exploitation et de commercialisation du lithium contenu dans le Salar d'Uyuni, en dépit d'indéniables atouts (Grasland, 2009). Le projet doit faire face à une concurrence, en premier lieu des gisements déjà en exploitation, comme celui tout proche du *Salar d'Atacama* en Argentine. D'autres gisements potentiels (en Algérie, au Mexique, au Tibet, en Méditerranée, etc.) sont mis en avant pour leur facilité potentielle d'exploitation et surtout pour l'accessibilité qui fait défaut au gisement du *Salar d'Uyuni*. Les besoins sont aussi atténués par les progrès technologiques. Ainsi la *loi de Moore* qui décrit la progression

²¹⁴ Des unités de traitement du minerai de fer sont installées en Brésil à quelques dizaines de kilomètres des réserves du Mutún.

géométrique de la puissance de calcul des processeurs, semble aussi fonctionner pour la puissance des batteries au lithium. Le progrès concerne aussi le recyclage des batteries où 90 à 98% du lithium sont d'ores et déjà recyclables et pourraient à terme atteindre 100%.

Toutes ces considérations autour de l'exploitation potentielle de nouvelles ressources découvertes dans le sous-sol de la Bolivie (gaz dans le *Chaco* de Tarija, fer au Mutún, lithium au *Salar d'Uyuni*) et la posture du gouvernement bolivien, à la fois prudent, ouvert et exigeant dans les négociations de partenariat d'exploitation, rappellent qu'il se joue autour de ces ressources un jeu subtil à la hauteur de leur importance stratégique et qui confine à une sorte de poker menteur. L'enjeu est de retirer un maximum d'utilités pour soi dans l'exploitation de ces ressources. Les protagonistes sont l'État, les firmes transnationales et les différents segments de la société civile. L'État étant décisionnaire, c'est autour de lui que s'organise le jeu de stratégie. Lui-même veut croire qu'il dispose sur la ressource d'un avantage, si ce n'est absolu, du moins compétitif ou stratégique convoitée par plusieurs transnationales qu'il met en concurrence. La société civile vient en ordre dispersée : les classes dominantes des segments locaux territorialisés souhaitent être les bénéficiaires privilégiés de la future rente et poussent à l'accord. Ce sont des alliés objectifs des firmes transnationales ; les groupes sociaux (qui alimentent de puissants mouvements sociaux) ayant acquis un minimum de conscience politique freinent tout accord qui leur paraîtrait un « bradage des ressources collectives ». Les entreprises transnationales disposent d'avantages multiples : elles possèdent la technologie d'exploitation et l'accès aux marchés mondiaux ; elles ont une connaissance en temps réel de la situation du marché, des besoins actuels et des projections, de l'état des réserves avérées au niveau mondial ; elles opèrent dans de nombreux sites et savent faire preuve de patience. Par exemple pour le gaz, elles opèrent en Bolivie sur les champs de Tarija et en Argentine sur les champs de Salta et Jujuy. Elles n'auront de cesse de démontrer que le gisement qu'elles convoitent ne dispose d'aucun avantage compétitif et que son intérêt peut fondre du jour au lendemain. Elles feront état de gisements de substitution, feront courir le bruit de nouvelles découvertes, etc. Elles disposent de tout un arsenal de signaux de pression.

Carte 6.2. Concessions et propriétés minières



Sources : cedla – Servicio Técnico de Minas

Depuis l'accession du MAS et d'Evo Morales au pouvoir, on est frappé par la diversité des acteurs dans les filières extractives. La nationalisation des mines en 1952 avait débouché sur la fondation de la COMIBOL²¹⁵, une entreprise unique d'État chargée de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits de la mine. C'est elle qui reprenait les actifs de Patiño, Aramayo et Hochschild. Minée par la chute continue des cours de l'étain, sa principale production, par des gestionnaires incompetents nommés par le pouvoir politique et par la corruption, la COMIBOL est dissoute en 1985 par le même Président qui l'avait fondée, Victor Paz Estenssoro. Plus de 23 000 mineurs ont été licenciés. Certains sont partis dans les *Yungas* et le *Chapare* pour se reconvertir dans la filière coca-cocaïne, naissante. D'autres se sont organisés en coopératives afin de continuer à exploiter les mines, délaissées par l'État. Quelques unes des meilleures d'entre elles ont toutefois été capitalisées et sont passées aux mains d'entreprises privées (par exemple une filiale de *Sumitomo* exploite la mine de San Cristobal dans le Sud Lipez à Potosi). En 2007, le gouvernement d'Evo Morales donne les moyens politiques et financiers à la COMIBOL pour qu'elle reprenne ses activités d'exploitation. Cela se fait dans un cadre réglementaire qui privilégie la pluralité des acteurs²¹⁶. Cette pluralité est bien représentée sur la carte 6.2 des concessions et possessions minières. En effet, la COMIBOL, entreprise d'État a repris ses activités en contrôlant un nombre non négligeable de mines (en vert). Toutefois, les entreprises privées continuent à contrôler le meilleur en qualité comme en quantité (en bleu). Les particuliers privés jouent aussi leur partition. Les coopératives ont sérieusement réduit leur espace d'activité (en rouge) car bon nombre de coopérateurs ont été embauchés par la COMIBOL. Il y a des tensions importantes entre la COMIBOL et les coopérateurs. Les affrontements violents au début de l'année 2008 pour le contrôle de la mine de Huanuni à Oruro ont occasionné les premiers morts du mandat d'Evo Morales. Enfin, la décentralisation a fait venir sur l'activité un nouvel acteur que sont les collectivités territoriales (en orange).

²¹⁵ Corporación Minera Boliviana

²¹⁶ Le décret suprême « Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para vivir bien » stipule dans l'article 1 que les activités économiques devront se réaliser dans la : « [...] complémentarité avec équité de l'économie publique, communautaire, l'économie mixte et l'économie privée »

Contrairement aux deux nationalisations précédentes qui avaient signifié l'arrêt d'exploitation des firmes transnationales opérant sur le territoire bolivien (la *Standard Oil* en 1936 et *Gulf Oil* en 1969), la dernière irruption de l'État dans le jeu des entreprises privées s'est voulue plus pragmatique et a multiplié des acteurs sans donner lieu à un désengagement des acteurs de la sphère globale. Quels sont donc ces acteurs ?

6.2.3.3 Acteurs globaux

Joseph Alois Schumpeter a consacré des pages, parmi les plus convaincantes de son œuvre, à analyser la figure de l'entrepreneur qui est, selon lui, le pilier central du développement du système capitaliste par son goût du risque et de l'innovation. Au contraire, l'œuvre de Fernand Braudel, lorsqu'elle aborde l'économie et la mise en place du système capitaliste, s'attarde sur l'épaisseur de la vie matérielle et la complexité de la vie quotidienne qui a permis l'émergence, la consolidation et l'expansion mondiale d'un tel système. Trouve-t-on en Bolivie le capitaine industriel, dynamique, joueur et créatif de l'univers schumpetérien ? Cela dépend de ce qu'on place dans le concept d'innovation cher à Schumpeter. En opposant le capitaine d'industrie, innovateur dans l'âme et le gestionnaire, l'auteur semble donner un sens restrictif à la figure de l'entrepreneur. Cependant, l'innovation peut venir aussi de la gestion, ou plus largement de l'agencement des facteurs de production. Prenons le cas de la figure emblématique de Simon Patiño. À l'instar des autres acteurs globaux et globalisés de la mine, il a participé à la mise en place une économie entièrement extravertie, sans aucun mécanisme de rétention des excédents, ni par l'État ni par la bourgeoisie locale, et a donc contribué à la construction du caractère introverti d'une société socio-spatialisée sur sa cordillère andine. Mais il a su se rendre maître dans son domaine d'activité par toutes sortes de moyens, à la manière d'un Rockefeller qui s'est imposé auprès de ses concurrents pour construire l'empire pétrolier qu'était la Standard Oil. Simon Patiño est-il un entrepreneur schumpetérien ? La question n'est pas anodine ou vaine mais elle est complexe. Elle revient à s'interroger sur le rôle des entrepreneurs boliviens dans le développement du capitalisme local et global. S. Patiño est tout à fait schumpetérien lorsqu'à la découverte du fabuleux filon d'étain il va chercher les meilleurs facteurs de production puis met en œuvre tout son talent pour les assembler au mieux jusqu'à construire un empire de production de l'étain capable de fournir 50% de la demande mondiale au début du XX^e siècle. Mais il cesse de l'être, lorsque,

situation de quasi monopole acquise, il se contente de gérer son empire à partir de son siège social à New-York ou de ses lieux de villégiatures en Europe.

Dès la mise en place du système-monde hispanique à partir du XVI^e siècle, la Bolivie y tenait une place de choix de pourvoyeuse de métal blanc et même de monnaie frappée pour toute l'Europe des gouvernants, des marchands et des entrepreneurs. De tels services n'ont laissé en tout et pour tout, qu'un ensemble de bâti classé patrimoine mondial par l'Unesco, construit avec ostentation par les agents impériaux chargés de l'exploitation et de la mise en place des moyens d'échanges du système capitaliste naissant.

L'avènement de la République n'a pas changé grand-chose de ces relations de domination, si ce n'est la couleur du métal, l'étain remplaçant l'argent, et la nature de la classe dominante, la bourgeoisie remplaçant l'aristocratie. Le fait que sur les trois entreprises qui dominent le marché mondial de l'étain au début du XX^e siècle, deux ont été créées et dirigées par des Boliviens (Patiño et Aramayo) ne changent pas la nature coloniale de la domination puisque, fortune faite, Patiño et Aramayo délocaliseront leurs sièges sociaux au cœur de l'économie dominante (New-York ou Londres), y transférant dès lors tous les excédents issus de l'activité minière. Les trois acteurs de l'étain se livraient à une concurrence sans merci pour contrôler les sources, c'est-à-dire les gisements les plus lucratifs. Mais ils étaient capables de mettre en place une entente cordiale dès qu'il s'agissait de protéger leurs intérêts communs comme par exemple, lorsqu'il fallait prendre des mesures de restriction pour freiner la chute des cours.

Revenons au cas de Simon Patiño qui, dans les années 30, contrôlait la moitié de l'étain produit en Bolivie. Nous avons discuté plus haut de son éventuel profil de l'entrepreneur schumpetérien. Il doit sa fortune, au sens étymologique (chance) comme au sens matériel (biens, richesses), avant tout à la contingence favorable (découverte de fabuleux filons d'étain) et à ses qualités de gestionnaire hors pair. Dans un contexte d'avantage quasi absolu sur un produit à demande mondiale soutenue, il a certainement innové dans le domaine de l'agencement des facteurs de production en équipant ses sites d'extraction d'un outillage moderne et en s'entourant des meilleurs ingénieurs des mines d'Europe pour maîtriser le procès de production et de commercialisation de l'étain. Mais la machine de production mise en place, S. Patiño devenait un gestionnaire pur, se désintéressait du sort de la Bolivie, cessant en cela d'être Bolivien, contrôlant à distance le jeu politique local entre libéraux et

conservateurs afin que ne s'immisce pas un homme politique à la fibre sociale et/ou aux velléités taxatrices.

Les firmes transnationales qui exploitent les hydrocarbures, prenant la suite des grands groupes miniers démantelés, ont accumulé aussi beaucoup de puissance et d'influence politique grâce à leurs moyens de pression sur l'État et grâce à des alliances avec la bourgeoisie locale qui fournit le personnel politique. Au gré des flux et reflux de l'État, les transnationales des hydrocarbures ont pu opérer sans entraves ou se voir signifier des coups d'arrêt comme lors de l'expulsion de la *Standard Oil* en 1936 et la *Gulf Oil* en 1969. Le même jeu entre entreprises publiques et entreprises privées s'est déroulé en Argentine sur la même période puisque *Standard Oil* et *Gulf Oil* ont aussi été entravées ou favorisées en fonction de la couleur politique des gouvernements qui se succédaient à Buenos Aires (Carrizo S. C., Ramousse D., 2010). Le parallèle entre les politiques publiques en Argentine et en Bolivie s'est même traduit en actes synchrones dans les années 50 et 60 lorsque les présidents Juan Domingo Perón et Arturo Frondizi pour l'Argentine, Victor Paz Estenssoro et Hernan Siles Zuazo pour la Bolivie, inauguraient leur mandat par des politiques volontaristes et interventionnistes en matière d'économie, mais finissaient par favoriser l'investissement privé. Les gouvernements militaires de Bolivie jouaient au même jeu de flux et reflux de l'État. Finalement, les entreprises transnationales se sont vu ouvrir les portes par le gouvernement militaire d'Hugo Banzer dans la décennie 70. Elles se sont imposées dans les décennies néolibérales 80 et 90 pour se voir signifier un nouveau coup d'arrêt au début du millénaire.

À la prise du pouvoir par Evo Morales et du MAS, les firmes suivantes opéraient dans le domaine des hydrocarbures : Chaco SA, filiale de *British Petroleum* ; *Andina SA* est issue de la privatisation de l'entreprise nationale YPFB²¹⁷ contrôlée par *Repsol* ; *British Gaz* ; *Total* ; *Shell* et *Enron* étaient associés majoritaires dans *Transredes*, réseau de pipelines ; *Petrobras* possédait plusieurs raffineries. La CLHB²¹⁸, qui s'occupe de toute la logistique (stockage et

²¹⁷ Yacimientos Petróleos Fiscales Bolivianos

²¹⁸ Compañía Logística de Hidrocarburos de Bolivia, privatisée pour 15 millions de \$

distribution des hydrocarbures) est aux mains d'un consortium péruvien-allemand qui en a obtenu le contrôle par privatisation favorable.

Dans le domaine strict du gaz, l'importance des opérateurs se répartit ainsi : *Petrobras* (Brésil) possède 30% des réserves ; trois firmes européennes : *British Gaz* (Royaume-Uni), *Repsol-YPF* (Espagne et filiale argentine), et *Total* (France) contrôlent près de 50% des réserves à parts sensiblement égales. Le reste est réparti entre des sociétés étatsuniennes.

Les opérateurs du secteur des hydrocarbures à la fin du XX^e siècle sont plus nombreux que les trois opérateurs qui ont dominé le secteur minier au début du siècle, et donc la situation est bien plus complexe. S'ils se livrent une concurrence plutôt acharnée, ils sont capables de montages associatifs où les participations croisées visent autant à brouiller les pistes qu'à trouver ensemble le bon dosage entre les signaux de séduction et les signaux de pression vis-à-vis de l'État et à usage des territoires sur lesquels ils opèrent. Ainsi, *Transierra* est une entité qui administre un gazoduc (GASYRG) qui achemine la production de Tarija jusqu'au Brésil. Elle est composée de *Petrobras*, *Total* et *Andina*, qui elle-même est composée de plusieurs sociétés. De même *Chaco SA* (exploitation) et *Transredes* (acheminement), on l'a vu, sont des sociétés à participations multiples. Le montage du consortium *Pacific LNG* pour exploiter et exporter le gaz bolivien en Californie via un port chilien est exemplaire du savoir-faire des transnationales en matière de communication qui mêle savamment signaux de séduction et signaux de pression envers l'État. Il est à noter que *Pacific LNG* est une alliance entre la britannique *British Gaz* et l'hispano-argentine *Repsol-YPF* ainsi qu'un allié étatsunien, mais que deux acteurs majeurs en Bolivie, *Petrobras* et *Total*, n'ont pas été conviés. Nous sommes au cœur des jeux d'alliances et de concurrences propres aux firmes transnationales qui cherchent à prendre l'ascendant sur un négoce lucratif mais temporaire. L'échec de ce projet, à l'instar de l'échec de la privatisation du traitement et de la distribution de l'eau à El Alto et à Cochabamba est signe à la fois d'une méconnaissance, pour ne pas dire d'un mépris, de la société locale mise en dehors de toute tractation. Il inaugure aussi un nouveau cycle où, dans ces pays de la périphérie, il ne sera plus possible pour les acteurs transnationaux d'agir à leur guise, et surtout pas à l'encontre des territoires.

Les firmes du secteur énergétique ne sont pas les seuls acteurs de la sphère globale en Bolivie. Les lois de capitalisation de 1996 ont livré aux capitaux internationaux les plus grandes

entreprises publiques boliviennes : outre le secteur de l'énergie avec le démantèlement de YPFB, ont aussi été privatisées l'entreprise nationale d'électricité ENDE (Empresa Nacional De Electricidad), divisée en 4 entités rachetées par des capitaux étatsuniens ; l'entreprise de télécommunication ENTEL, rachetée par STET, une firme italienne ; la compagnie aérienne LAB (Lloyd Aero Boliviano) qui, après bien des avatars, a fini par disparaître à cause des malversations des propriétaires successifs ; l'entreprise de chemin de fer ENFE, acquise par des capitaux chiliens pour son réseau andin, et étatsuniens pour son réseau oriental. Ces secteurs privatisés n'ont pas subi de pressions de la part des mouvements sociaux comme ce fut le cas pour la privatisation de l'eau et des hydrocarbures. Il faut dire qu'à part l'électricité, en grande partie prise en charge par des coopératives, les autres secteurs ne touchent ni la vie quotidienne, ni l'imaginaire de la grande majorité des gens du peuple.

Enfin, l'irruption des capitaux étrangers et la mainmise des firmes transnationales sur les secteurs-clés de l'économie bolivienne n'aurait pas été possible sans les concours actifs du FMI. Celui-ci est allé jusqu'à se rendre en délégation au *Palacio Quemado*²¹⁹, lors du deuxième mandat de G. Sanchez de Lozada, afin de discuter d'une politique fiscale plus contraignante. La *Banque Mondiale* est à l'origine de la tentative de privatisation de la distribution de l'eau, prenant même au passage une participation dans *Aguas de Illimani*, la filiale de la française *Suez-Lyonnaise des eaux* qui dessert l'agglomération de La Paz – El Alto. La BM était aussi au conseil du gouvernement Banzer (1997-2001) pour la privatisation de l'eau à Cochabamba (Mélançon, 2005). Les firmes bénéficiaires de la privatisation (*Bechtel* à Cochabamba, *Suez-Lyonnaise des eaux* à La Paz-El Alto) promettaient une amélioration et une extension du service et une baisse des prix par amélioration de la productivité. C'est tout le contraire qui s'est produit. Le service s'est dégradé, la population des quartiers périphériques a été exclue du service et les prix ont explosé sans que cela ne soit justifié (De la Fuente, 2000). Enfin le BID (Banco Interamericano de Desarrollo : Institution financière interaméricaine) s'est révélé particulièrement actif sur le front des privatisations en général, surenchérisant les propos négatifs, voire racistes, des dirigeants de *Suez* sur le « mauvais comportement des clients-consommateurs » d'El Alto (Poupeau, 2002).

²¹⁹ Palais présidentiel à La Paz.

6.2.4 Espaces et territoires de l'économie urbaine

L'économie urbaine est un peu le parent pauvre de la recherche, domaine trop exigü pour les économistes et trop spécialisé pour les géographes qui préfèrent étudier la morphologie ou les perceptions selon leur formation et leurs affinités. Cependant, les économistes ont fait l'effort de mettre du spatial dans l'économie et partir des travaux pionniers de Johann Heinrich von Thünen sur la localisation des activités agricoles autour d'une ville, l'économiste William Alonso (Alonso, 1964) développe un modèle mono-concentrique où la ville devient un lieu où s'arbitrent les localisations d'entreprises et de ménages. C'est ce double arbitrage des entreprises et des ménages qui vont donner les modèles concentriques. En effet, les entreprises arbitrent en fonction d'une optimisation économique complexe (accès au marché, recherche d'un optimum concurrence-externalités, etc.) et les ménages, s'ils sont attentifs à l'environnement socioculturel de l'implantation de leur logement, développent une stratégie résidentielle essentiellement en fonction de la proximité avec les entreprises pourvoyeuses d'emplois (Combes, Mayer, Thysse, 2006 : 41). Les géographes du courant spatialiste, de leur côté, tradition régionale oblige, semblent plus à l'aise dans l'analyse fonctionnelle des systèmes de villes que dans celle de l'organisation de l'espace en prenant l'objet ville en tant que tel. De telles affinités collectives différentielles entre géographes et économistes se reflètent dans les deux grandes « bibles » de ces dernières décennies que sont *l'Encyclopédie de la géographie* (publiée à l'initiative de géographes) et *l'Encyclopédie d'économie spatiale* (publiée à l'initiative d'économistes). Dans le premier ouvrage, le chapitre sur « *Les systèmes des villes* » est ainsi confié à une géographe (Pumain, 1995), tandis que le chapitre sur « *L'organisation de l'espace dans les villes* » est confié à un économiste (Derycke, 1995). Dans *l'Encyclopédie d'économie spatiale*, l'économiste fait une incursion dans *l'holisme méthodologique* cher aux géographes en prenant en charge la rédaction du chapitre « *Réseau urbain* » (Derycke, 1994). Et lorsque, dans le même recueil, la géographe se voit confier la rédaction d'une contribution sur « *Villes et agglomérations urbaines* » en plus de celui plus classique sur « *Hiérarchie urbaine* » (Pumain 1994a, 1994b), on est curieux de savoir comment elle va traiter un thème plus propice à une approche par *l'individualisme méthodologique* si familière aux économistes. Si elle aborde les thèmes d'économie d'agglomération, d'interaction spatiale, de rente et de centralité, elle ne peut s'empêcher de tout ramener à la fin la ville, en tant qu'entité, à son système de villes. Ces différences d'approche de la ville entre géographes et économistes ont été analysées dans un article de

l'Espace Géographique qui met l'accent sur la différence de culture et de formation qui est source de richesse et de complémentarité entre les deux disciplines mais peut s'avérer source de malentendus si on n'y prend garde (Gili, 2001).

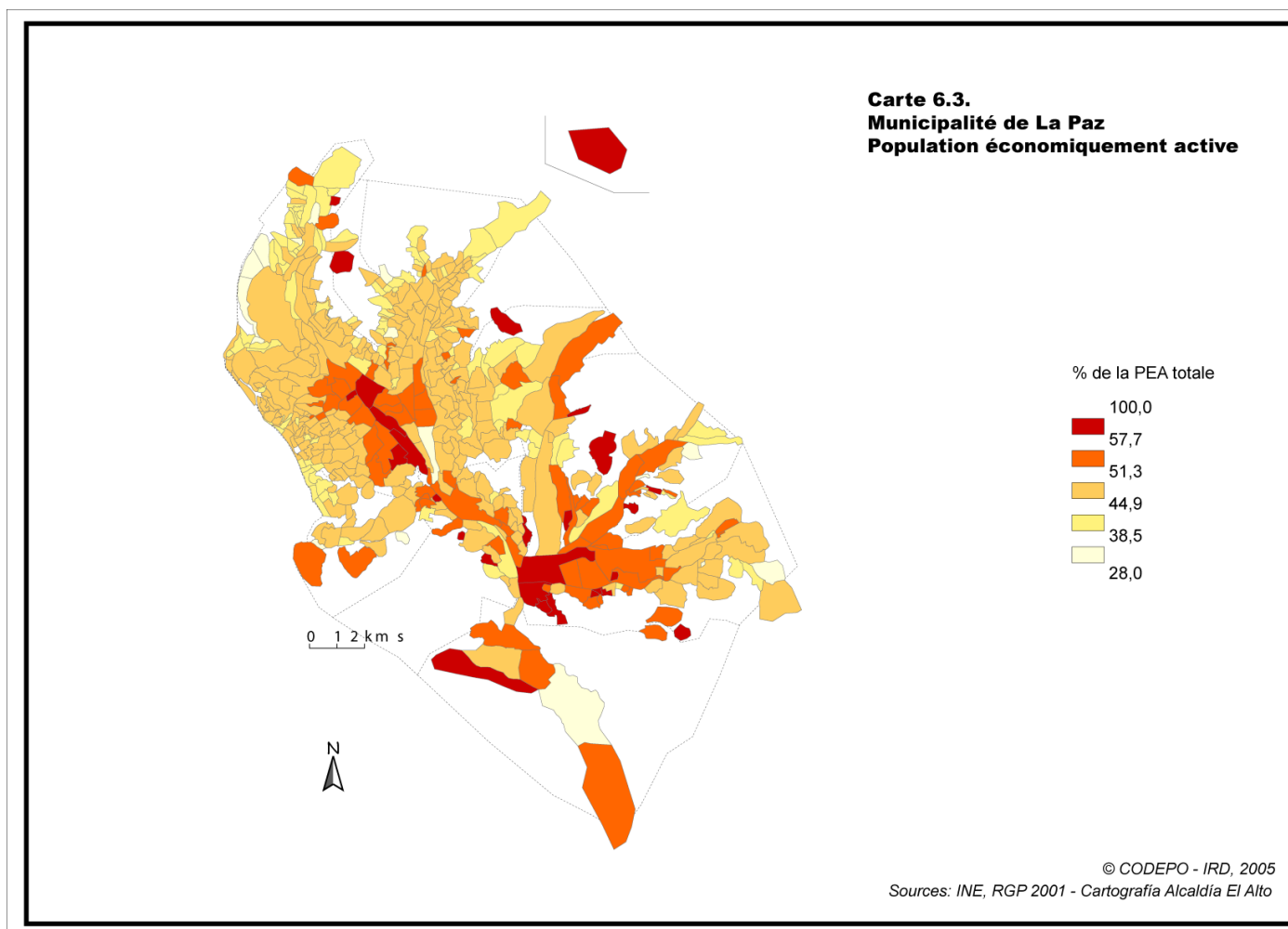
Dans ce chapitre, nous allons tout d'abord examiner le cas de l'agglomération de La Paz – El Alto en les comparant à l'aide de quelques indicateurs d'activité. Si du point de vue morphologique, La Paz et El Alto constituent une agglomération, nous avons déjà identifié des traits caractéristiques de chacune de ces villes tellement divergents que cela soulève débat sur la question de la notion d'agglomération. Concernant l'agglomération de Santa Cruz, nous analyserons les effets des services et des infrastructures sur son développement, mais aussi sur son environnement régional.

6.2.4.1 Liens et brèches socio-économiques dans l'agglomération La Paz et El Alto : une confrontation d'un modèle urbain global et d'un modèle urbain aymara

Quoi qu'il en soit, et en dépit de leur engouement pour le niveau méso, les géographes arrivent à s'intéresser à l'objet ville pour lui-même, sans pour cela être obligés de le situer dans un système d'objets identiques. C'est le cas de l'équipe AIDeR (Approche Intégrée du Développement Régional) de l'IRD qui, en dépit de leur intitulé, ont participé à des études intra-urbaines en Bolivie. Les cartes qui suivent sont extraites de ces travaux à La Paz et El Alto (Garfías, Mazurek, 2005 ; Collectif GBLP-CODEPO-IRD, 2006). Elles apportent des éléments de comportements et de profils urbains en fonction de la population active. Les cartes 6.3 et 6.4 comparent la répartition relative de la population économiquement active (PEA) respectivement pour La Paz et El Alto.

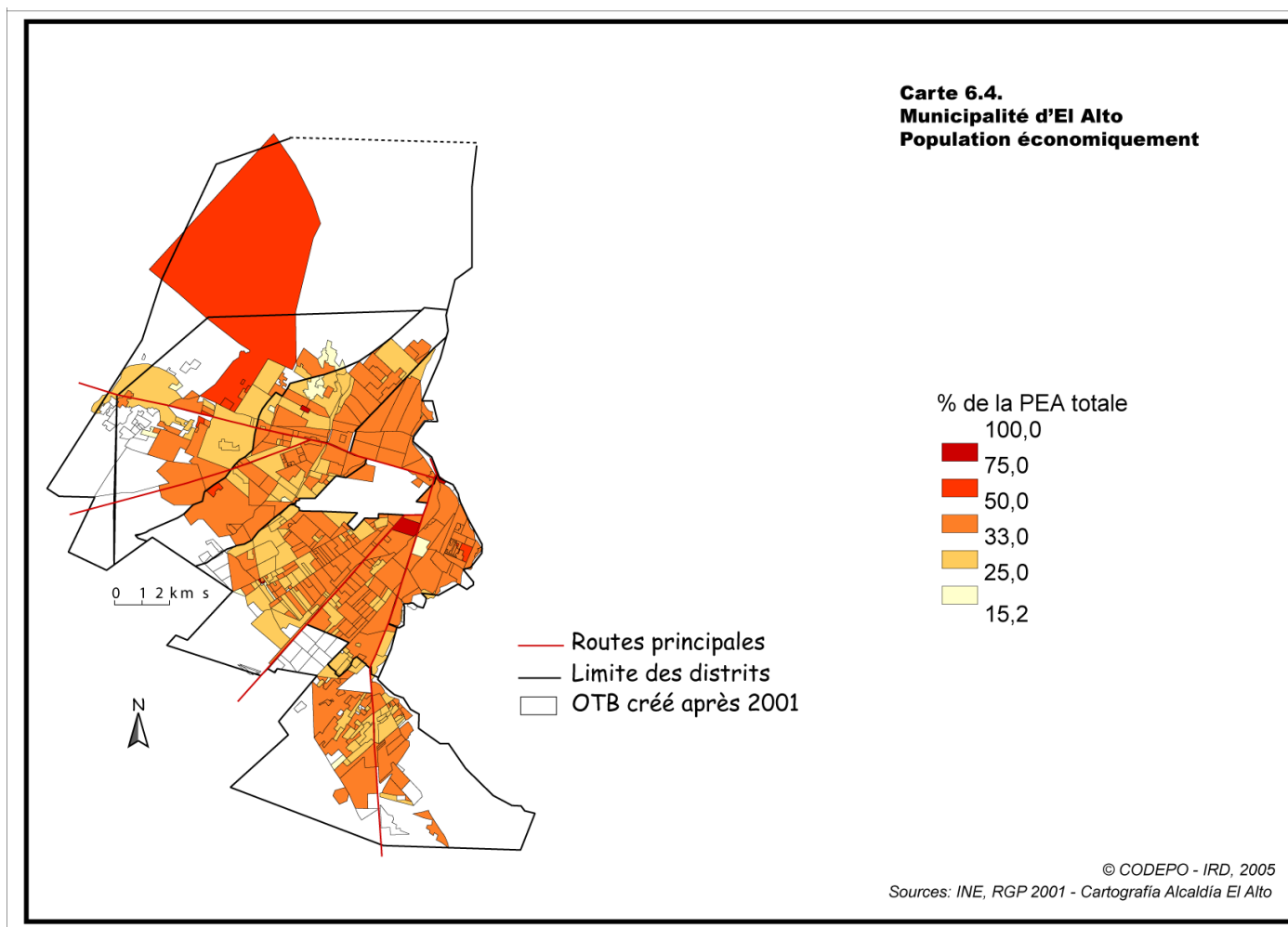
La Paz est une agglomération polycentrée, le long d'un axe entre Sopocachi, Obrajes et les nouveaux quartiers de la zone sud, Calacoto et San Miguel. La distribution de la population active obéit à un schéma radio concentrique. En revanche, dans la ville d'El Alto, la répartition géographique relative de la PEA est assez uniformisée. La vieille cité de La Paz obéit à un classique modèle centre-périphérie. La PEA se concentre dans les quartiers les plus actifs pour le commerce, les administrations et les banques. Dans la ville d'El Alto, l'uniformisation géographique de la PEA, suggère une ville socialement plus homogène.

Cartes 6.3. Population économiquement active à La Paz



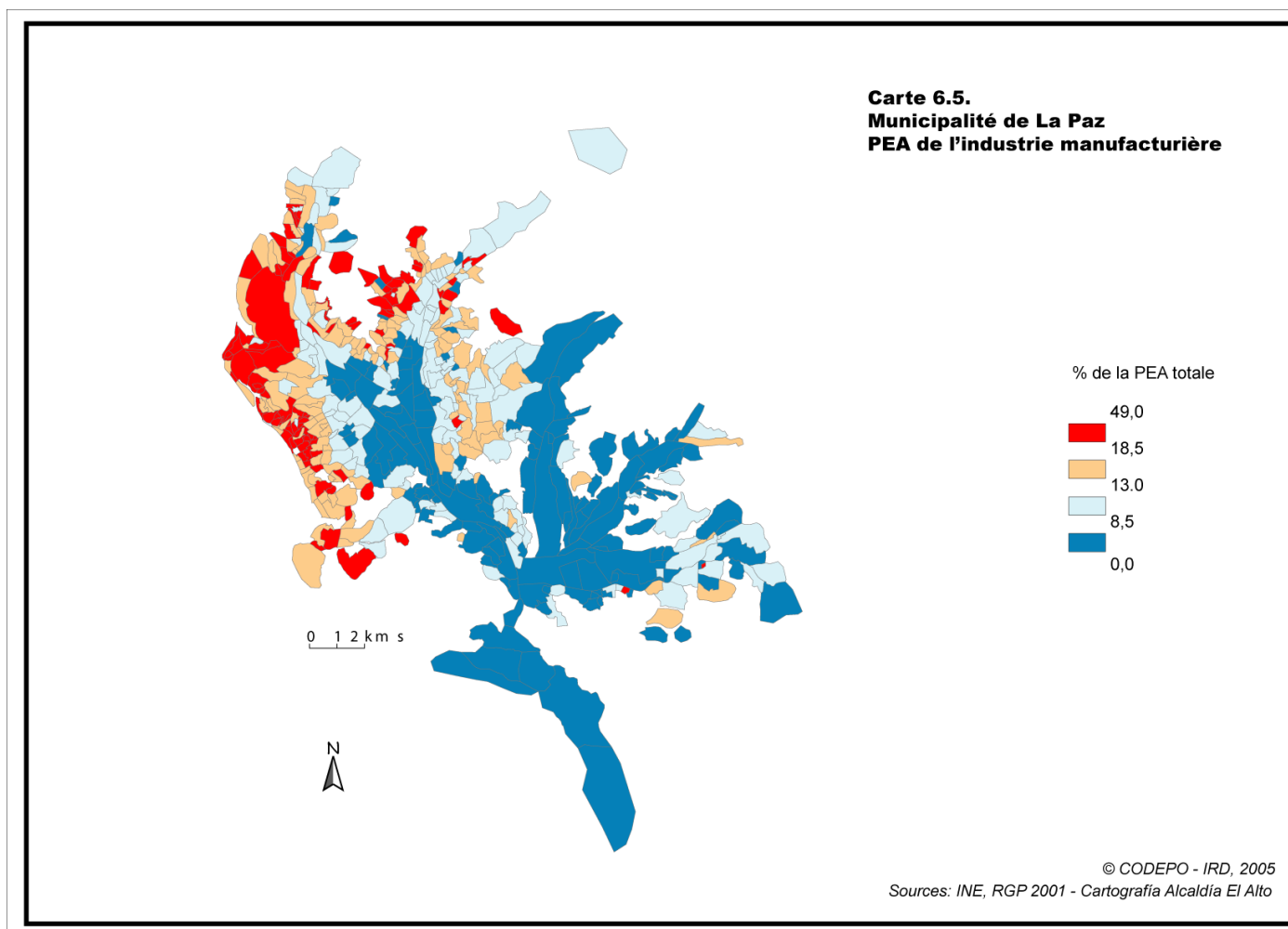
Sources : Atlas de La Paz, GMLP/CODEPO/IRD 2006

Cartes 6.4. Population économiquement active à El Alto



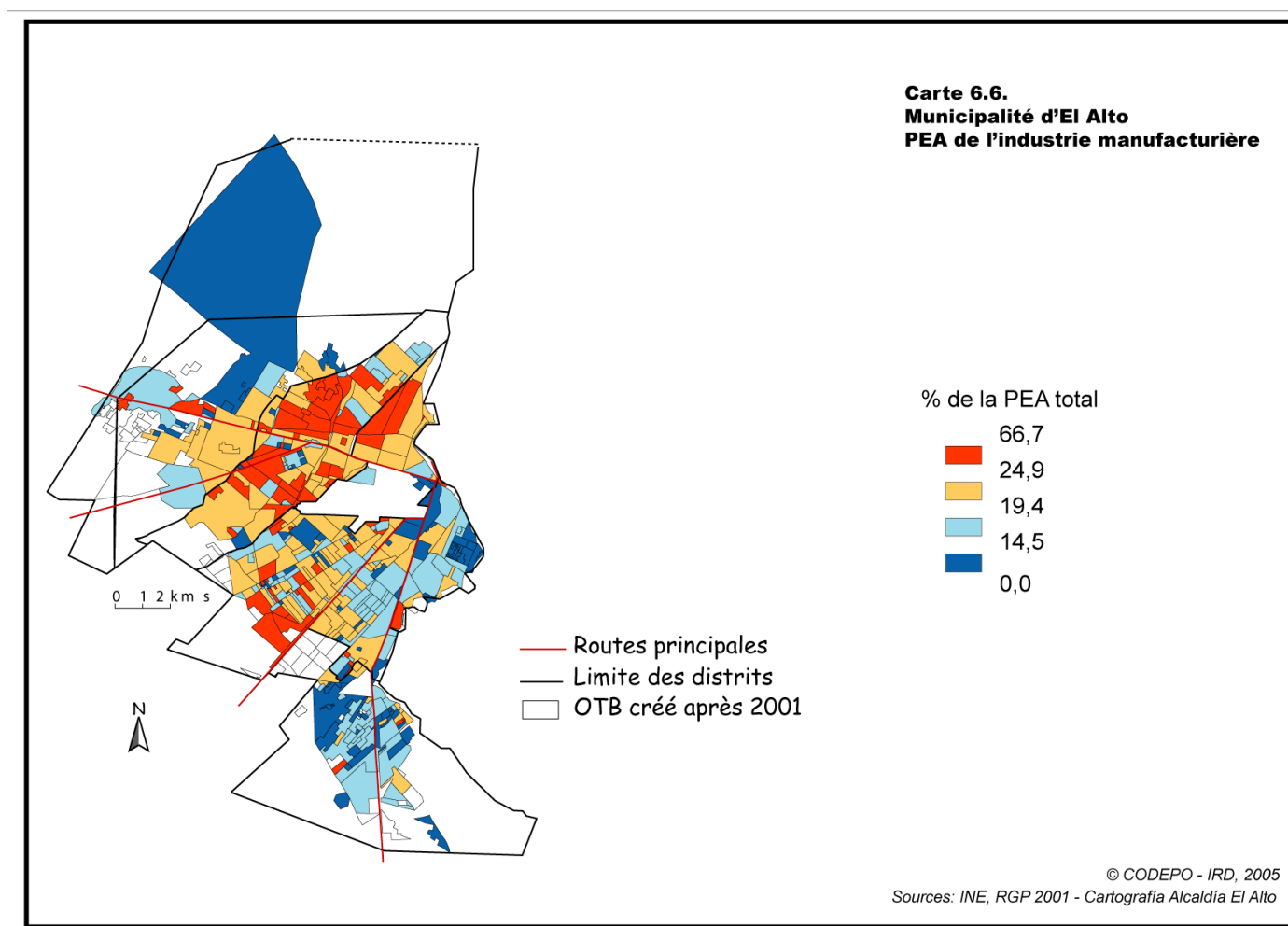
Sources : Atlas d'El Alto, CODEPO/IRD, 2005

Cartes 6.5 PEA travaillant dans l'industrie manufacturière à La Paz



Sources : Atlas de La Paz, GMLP/CODEPO/IRD 2006

Cartes 6.6. PEA travaillant dans l'industrie manufacturière à El Alto



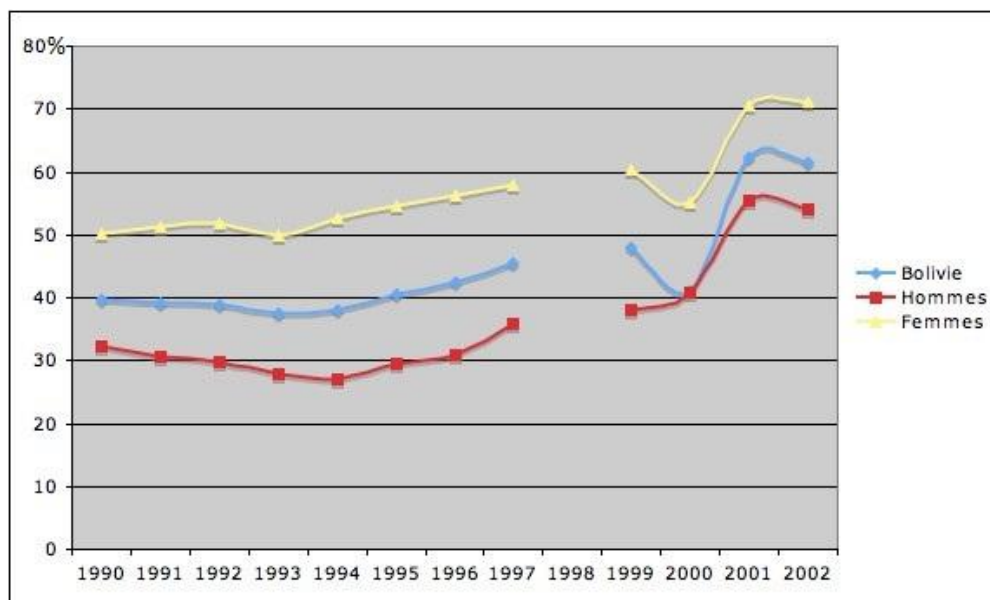
Sources : Atlas d'El Alto, CODEPO/IRD, 2005

Si nous suivons les raisonnements des économistes spatialistes, les stratégies résidentielles visent à optimiser le temps de trajets entre le domicile et les entreprises potentiellement pourvoyeuses d'emplois, tout en se pliant aux contraintes de coûts. La ville de La Paz, qui obéissait à un modèle concentrique de type centre-périphérie concernant la PEA, repousse à présent les ouvriers des manufactures à sa périphérie (carte 6.5.). La répartition de la PEA travaillant dans l'industrie manufacturière à El Alto (carte 6.6.), sans être centrale, est relativement bien distribuée géographiquement sur toute la trame, avec un choix résidentiel préférentiel de cette catégorie plutôt dans les quartiers au Nord de l'aéroport. La ville d'El Alto est donc assez atypique, socialement peu différenciée tandis que La Paz présente un profil socialement discriminant assez classique.

Il fut un temps, dans les années 90, où l'on avait accès à des statistiques issues d'enquêtes ou de compilations sur l'activité informelle un peu partout. En particulier la BID, le PNUD et la CEPAL compilaient ou faisaient faire ces enquêtes dans les pays d'Amérique latine et Caraïbes. Pour la Bolivie, ces données étaient extraites des enquêtes des ménages effectuées en 1995, 2000 et 2005. On pouvait estimer les impacts d'une politique publique sur l'extension ou la régression du secteur informel. Ainsi, l'impact des politiques de privatisation et de capitalisation des entreprises publiques par le gouvernement Sanchez de Lozada dans les années 90 ont été enregistrées dans ces statistiques pour la période 1990 à 1995. Alors qu'on était au tout début du processus, on constatait déjà une baisse sensible de l'emploi public et une augmentation vigoureuse des emplois informels (micro-entreprises et indépendants). La population urbaine la plus touchée par les mesures néolibérales anticipait la perte d'emploi du chef de famille en multipliant les sources de revenus informels par les femmes ou même les enfants. On ne pouvait guère tirer plus de ces statistiques à base d'enquêtes des ménages qui posaient de sérieux problèmes de fiabilités dus aux conditions des enquêtes et à des échantillons parfois trop restreints. Néanmoins, en dépit de ces restrictions sur les données, des chercheurs ont tenté une approche approfondie de la question de l'informalité en Bolivie (Martinez Cué, Chumacero, 2009). Les auteurs concluent qu'il existe plus de différence à l'intérieur du travail informel, tant en ce qui concerne les revenus que la productivité, qu'entre le secteur informel et le travail salarié des manufactures. De nos jours de telles enquêtes, si tant est qu'elles se poursuivent, ne sont plus disponibles. Néanmoins, il est une catégorie statistique liée au type d'emplois *por cuenta propia* (à son propre compte) dans laquelle on

peut considérer que se réfugient les activités informelles. Le graphique 6.7 montre l'évolution sur une décennie de la catégorie d'emplois *por cuenta propia*.

Graphique 6.7. Proportion de la population occupée qui travaille à son propre compte

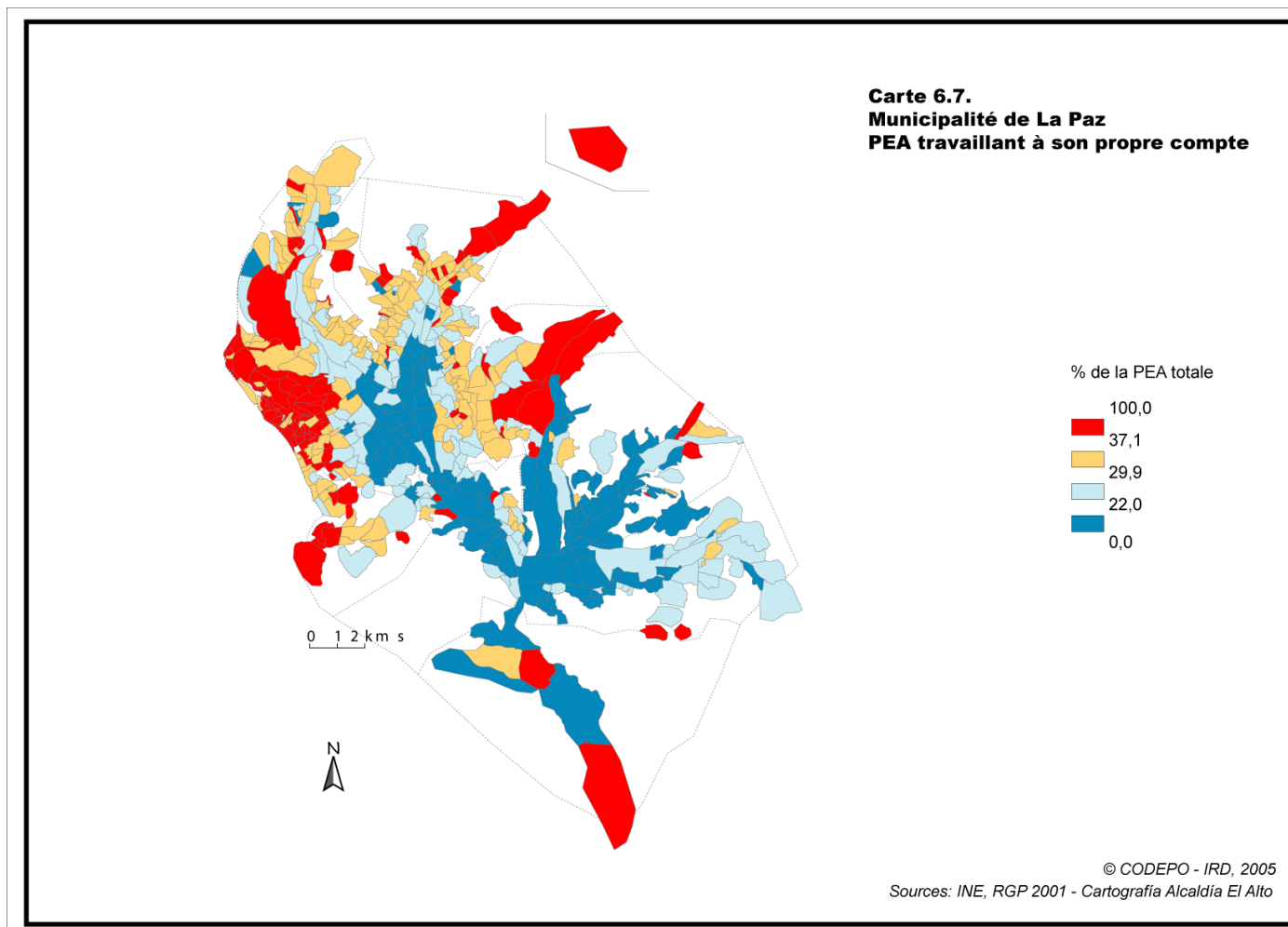


Sources : CEPALSTAT

On perçoit un léger tassement de cette catégorie autour de 40% des emplois au début de la décennie 90. Cela concerne 50% de l'emploi de l'emploi féminin pour 32% de l'emploi masculin. Le différentiel de 18% va augmenter jusqu'à 25% avant de retomber à 17% en 2002. On note que l'emploi *por cuenta propia* amorce une lente remontée à partir de la moitié de la décennie 90 avant de bondir à plus de 62% en 2001 (70,5% pour les femmes).

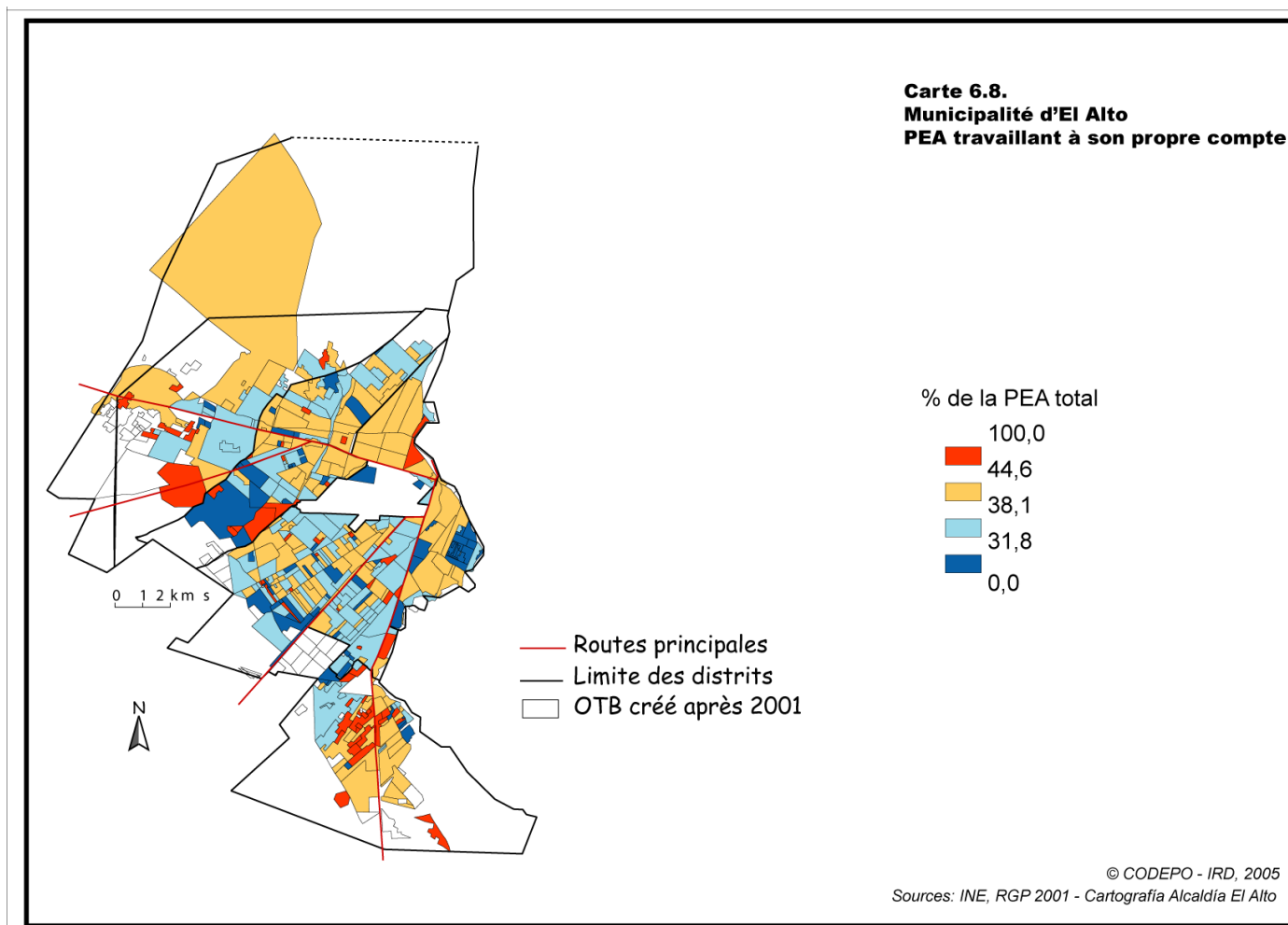
L'ère des politiques néolibérales, inaugurée en 1985 par Victor Paz Estenssoro, ce Président même qui avait lancé symboliquement la révolution nationale de 1952, a duré près de 20 ans. Les capitalisations massives des entreprises publiques qui ont abouti à leur privatisation, ont été menées par le gouvernement Sanchez de Lozada, confirmant le virage libéral à 180° du MNR (Villegas Quiroga C., 1998). Elles n'ont pas été accompagnées par une politique vigoureuse de l'emploi qui aurait permis de limiter l'appauvrissement des travailleurs et leur basculement massif dans le secteur informel. Les familles pauvres, et celles des travailleurs des classes moyennes licenciées des entreprises publiques, se sont transformées en de véritables entreprises informelles qui nécessitaient la mise à disposition totale ou partielle de tous les membres de la famille.

Cartes 6.7 PEA travaillant à son propre compte à La Paz



Sources : Atlas de La Paz, GMLP/CODEPO/IRD 2006

Cartes 6.8. PEA travaillant à son propre compte à El Alto



Sources : Sources : Atlas d'El Alto, CODEPO/IRD, 2005

Comment se répartissent les personnes travaillant à leur propre compte dans l'agglomération de La Paz-El Alto ? La comparaison de la distribution entérine les différences entre les modèles d'organisation urbaine de La Paz et El Alto (carte 6.7 et 6.8). À la Paz, les travailleurs à leur propre compte sont rejetés à la marge du polycentre Miraflores – Sopocachi – Obrajes – San Miguel. Il y a une concentration importante de cette catégorie dans les anciennes paroisses indiennes qui faisaient face au centre historique, où l'on trouve de nos jours les grands marchés populaires de La Paz. À El Alto, on note une répartition préférentielle de cette catégorie dans les quartiers au Nord de l'Aéroport, ainsi que les quartiers sud le long de la route d'Oruro et Cochabamba. Mais il n'y a pas de modèle centre-périphérie comme à La Paz. Ainsi, les quartiers centraux au sud de l'aéroport constituent une mosaïque de blocs présentant des taux très variés de PEA travaillant pour son propre compte.

C'est dans le milieu urbain que la société duale est la plus perceptible par juxtaposition entre les inclus et les exclus. Les mécanismes d'exclusion ont fait d'El Alto, dont l'explosion urbaine s'est nourrie de l'exode rural issu exclusivement de la partie *aymara* de l'*Altiplano*, une ville peu différenciée socialement, globalement hostile à La Paz. Cette origine culturelle homogène, le déracinement assez brutal, l'aspiration frustrée à l'inclusion urbaine, ont-ils constitué un cocktail qui a forgé l'identité d'une ville « égalitaire et individualiste » un peu à la manière du *paradoxe aymara* (communautarisme traversé de comportements individualistes ou factieux) analysé par l'anthropologue Xavier Albó (Albó, 2002) et qu'il nomme *individualisme de groupe* ? L'histoire récente des habitants de cette ville, qui est passé d'un *palenquisme*²²⁰ romantique et émotionnel dans les années 90, à une contestation radicale capable de mettre à genoux firmes transnationales et gouvernements donne une place à part à cette ville connue pour son niveau de pauvreté et son manque flagrant d'équipements collectifs de base (Baby, 1998).

²²⁰ Carlos Palenque, un musicien folklorique possesseur de médias (télévision et radio) a créé un parti politique Conciencia de Patria (CODEPA) en 1988 qui a emporté l'adhésion des masses populaires aymara, en particulier, à El Alto. Il ouvrait ses médias à l'expression populaire, ce qui a valu au petit peuple de se reconnaître dans le parti politique qu'il a créé. Celui-ci ne survivra pas à sa mort intervenue en 1997.

6.2.4.2 Diversité économique de Santa Cruz : le rôle des services dans le développement de l'agro-industrie

L'agglomération de La Paz a donc résolu ses contradictions sociales, culturelles, ethniques et économiques en séparant deux entités urbaines bien distinctes dotées d'autonomie de gestion et de décision politique. Les divergences d'intérêts des deux villes ont souvent pris le dessus sur les complémentarités économiques et le partage des tâches entre le tertiaire à La Paz et les manufactures à El Alto, ce qui s'est traduit par des conflits violents qui ont abouti à la chute de plusieurs gouvernements et au changement politique radical de la dernière décennie.

La problématique de l'agglomération de Santa Cruz est tout autre. Elle a usé d'autres moyens de pression que les blocus de rue pour obtenir du gouvernement central qu'il mette fin d'abord à son isolement et qu'il consente ensuite à lui octroyer les ressources pour son développement. Quels sont ces moyens ? Et comment la société urbaine et les communautés rurales de Santa Cruz ont fait pour ne pas se pulvériser face à une explosion urbaine sans précédent et à une migration massive venue des Andes ? Au contraire, comment expliquer le renforcement d'un particularisme qui a permis à quelques familles de garder le contrôle d'une mutation économique qui a transformé un bourg somnolent en une métropole économique dynamique ?

Le secret réside dans les institutions que les habitants de Santa Cruz ont mises en place, institutions qui ont pris la tête des combats pour arracher à un État hyper-centralisé les ressources pour son propre développement. Les succès, en particulier l'obtention de 11% des taxes sur les hydrocarbures extraits dans le Département, et les quelques martyrs tombés pour la cause, ont renforcé la légitimité de ces institutions et expliquent leur capacité de mobilisation. L'autre grand succès des institutions de Santa Cruz est d'avoir obtenu des gouvernements intérimaires²²¹ la mise en place d'un processus de décentralisation qui aboutit à l'élection au suffrage universel de Préfet (transformés en Gouverneurs en ?), et qui octroyait une large autonomie financée aux Départements. Mais l'institutionnalisation militante de

²²¹ À la démission de G. Sanchez de Lozada en 2003 et l'élection d'Evo Morales en 2005, Carlos Mesa Gisbert, vice-président a assuré l'intérim de la présidente de 2003 à 2004. Il démissionnera à son tour et sera remplacé par ?.

Santa Cruz, c'est d'abord le fait de l'institution-mère, l'Institution des institutions, selon l'expression de José Luis Roca (Roca, 2001) : Le *Comité pro Santa Cruz*, qui affine plus de 100 institutions dans les domaines professionnels (Fédérations ouvrières ou groupements de producteurs), consulaires (chambres de commerce, d'industrie et de métiers, associations patronales), sociétés mutualistes, clubs sportifs et culturels, et un ensemble d'associations aux raisons sociales hétéroclites. Les dirigeants sont choisis parmi les personnalités les plus en vue des syndicats, des corporations et du patronat local. Le *Comité pro Santa Cruz* est accompagné d'un *Comité Cívico femenino*, dirigé à l'époque par Elfy Albrecht, dont la statue en plein centre de l'avenue Monseñor Rivero atteste du rôle central qu'elle a eu dans le « combat pour les 11% ». Enfin, de turbulents jeunes gens sont réunis au sein de *l'Unión Juvenil Cruceñista* dont les méthodes musclées la font considérer comme le bras armé du *Comité pro Santa Cruz*.

Cette cohésion de la société cruceñienne, qui transcende les classes sociales, est le fruit de matrices culturelles d'autant plus puissantes qu'elles ont dû faire face à une mutation économique qui a fait de Santa Cruz un lieu attractif, non seulement pour les amérindiens de l'Occident, mais aussi pour des migrants étrangers du monde entier. Sauvegarder les traits culturels forgés dans une région longtemps marginalisée et autarcique relevait de la survie pour ces habitants de la ville de Santa Cruz de la première heure. La plus importante de ces matrices est la *fraternidad*. C'est un regroupement à caractère culturel et de loisir qui regroupe les gens par proximité sociale, en général au sein d'un lieu champêtre agréablement aménagé. En ce lieu sont organisées régulièrement des activités culturelles et de loisirs qui impliquent les enfants qui reçoivent là leur éducation culturelle qui forgera leur conscience identitaire, pendant que les parents renouvellent leurs alliances et parlent projets pour Santa Cruz. L'accès de la fraternité se fait par cooptation. La classe sociale fera le tri entre les fraternités. Mais la règle à ne pas enfreindre est l'admission des étrangers. Seuls peuvent prétendre entrer dans les fraternités, sauf rares exceptions, les familles de l'Orient, de Santa Cruz, bien sûr, mais aussi, du Beni, de Pando et de Tarija. Ce n'est bien sûr pas une règle écrite, mais elle est stricte. José Luis Roca fait état de plus de cent fraternités dans la ville de

Santa Cruz. Les autres matrices culturelles sont plus globales et se déclinent en de nombreuses fêtes patronales et des commémorations²²². Le tout forme un carcan culturel dont il est difficile de s'échapper. Ainsi, lors d'un appel à un *cabildo*²²³, tout le monde quitte l'entreprise pour s'y rendre. Le contrôle social est exercé par tout un chacun et il est difficile de s'y soustraire. De même, ce carcan culturel impose une solidarité sans faille vis-à-vis des membres de la société, même lorsque le membre a enfreint la loi, par exemple, pour s'approprier indûment de milliers d'hectares lors de gouvernements chaotiques générant de la corruption, comme celui de H. Banzer. Du fait de cette étanchéité culturelle de la société orientale, les immigrants andins ont élaboré leurs propres espaces et institutions de production économique et de reproduction sociale et culturelle. S. Blanchard fait un état de lieux, d'institutions et de moyens d'expression spécifiques aux migrants andins en fonction de leur lieu d'origine. Sa thèse s'appuie sur des données culturelles (medias, radios, journaux, fêtes traditionnelles, etc.) pour montrer que les andins de Santa Cruz inscrivent physiquement et symboliquement, dans l'espace de la cité, leur identité andine (Blanchard, 2005). La diversité des lieux d'origine (La Paz, Oruro, Potosí, Chuquisaca, Cochabamba) ainsi que les discours des migrants établis de longue date, qui dévoilent une volonté de s'ancrer dans l'espace d'accueil jusqu'à en revendiquer certains traits culturels, ont alimenté l'idée que les prémices d'une culture métisse s'élaboraient à Santa Cruz. L'auteure précise toutefois que les clivages entre culture urbaine autochtone (autoproclamée *camba*) et culture andine (appelée *colla*) restent puissants. Ils le sont aussi dans le domaine économique et ont tendance à s'accroître dans le domaine politique comme nous l'avons vu dans précédemment. Une vieille opposition entre culture andine et culture orientale, identifiée de longue date (Barnabas, Antezana, 1987) se pérennise en dépit d'importants brassages de population.

Cette digression historique et culturelle était nécessaire pour comprendre la nature même du développement économique du département de Santa Cruz et la particularité de Santa Cruz,

²²² Ainsi que de fréquents moments festifs provoqués par n'importe quel prétexte (fête des mères, fête des étudiants, fête des professeurs, etc.) où l'on se rassemble autour d'un *churrasco*, grande parrillade de viandes produites localement, pour perpétuer ce sentiment d'appartenance à une culture.

²²³ Le *cabildo* de Santa Cruz est une notion à cheval entre *l'agora*, où les citoyens se rassemblent pour prendre une décision difficile, et la manifestation démonstration de force contre l'État ou un adversaire politique.

capitale industrielle, commerciale, administrative et de services, et pourvoyeuse d'externalité pour son environnement régional. Car ce qui caractérise le département de Santa Cruz dans le contexte de la Bolivie, c'est son niveau d'équipement qui contraste avec le dénuement relatif des autres capitales départementales. Les amérindiens andins candidats à la dotation de terres, présentent cet argument pour revendiquer leur part de l'Orient. Le fait que l'agro-industrie constitue le pilier de son économie est pour Santa Cruz un gage de stabilité et elle a su développer toute une gamme de services, à la fois pour vendre son image et ses produits²²⁴ et pour diffuser l'innovation dans le milieu rural à travers le renouvellement technologique acquis ailleurs ou issu de ses centres de recherche. Nous déclinons à présent les éléments qui font la réputation de « ville riche » et développée à Santa Cruz, mais aussi les contradictions qui pèsent sur ses performances et qui sont sources de conflits et de blocage. En effet, Santa Cruz est une ville latino-américaine typique avec son quartier central des affaires qui migre linéairement comme à La Paz ou à Quito (ici le tropisme se fait vers le Nord, du centre historique, siège des pouvoirs séculiers et religieux, vers l'artère animée qu'est *La Monseñor Rivero* et le quartier *Equipetrol*), et de vastes quartiers populaires démunis où la pauvreté et le manque d'équipement contrastent avec une prospérité relative.

6.2.4.2.1 L'émergence d'une métropole économique

En 1983, le géographe Gerrit Köster, dans une étude sur la ville de Santa Cruz soulignait que dès les années 70, la ville entretenait déjà des relations intenses avec son *hinterland*, une zone de colonisation au Nord reliée à elle par un excellent réseau de routes asphaltées (d'où le nom qui lui est resté de *Norte integrado*). Mais son aire d'influence, bien qu'en expansion n'atteignait pas encore les confins de ses propres limites départementales (Köster, 1993). Selon la cartographie publiée dans l'ouvrage de G. Köster, elle atteignait Ascensión de Guarayos, San Javier, Concepción et San Ignacio au Nord ; San José de Chiquitos, Roboré et Santa Ana à l'Est. San Matias et Puerto Suarez étaient alors hors de portée, dans l'aire d'influence des villes frontalières brésiliennes. Cette dotation en infrastructure, bien plus que la réversion des taxes sur les hydrocarbures, a été la clé du succès de Santa Cruz fondé sur la

²²⁴ Par exemple la Fexpocruz, Feria de Exposition de Santa Cruz, foire exposition annuelle qui a un retentissement international.

conquête des terres pour alimenter son modèle de développement agro-industriel. En ce sens, les intérêts de gens de Santa Cruz rejoignaient ceux de l'État, qui pour des raisons de géostratégie, souhaitait le développement de Santa Cruz afin que son aire d'influence arrive jusqu'à la frontière politique de la nation. L'autre conjonction exceptionnelle vis-à-vis du développement des infrastructures de Santa Cruz est l'appui inconditionnel des États-Unis, pour ses propres raisons géostratégiques, et cela en dépit du caractère « révolutionnaire » du parti politique MNR qui gouvernait la Bolivie. Avec un endettement massif de l'État pour relier Santa Cruz au reste du pays « utile » et l'ouverture de crédits illimités par les États-Unis pour couvrir le département d'un réseau de routes, ponts, plus un chemin de fer qui relie la capitale régionale à l'Argentine et au Brésil, après un siècle de querelles pour cause de sentiment d'abandon, voilà le département de Santa Cruz favorisé bien au-delà de ses espérances pour réaliser un rapide décollage économique. La route asphaltée entre Santa Cruz et Corumba au Brésil, une infrastructure de niveau continental, complète l'équipement de transport et communication de Santa Cruz et va sans doute amener une nouvelle période de bouleversement. Le secteur agro-industriel allait devenir le moteur du développement du département en permettant une diversification d'abord par les industries manufacturières et par la croissance soutenue du secteur tertiaire, essentiellement l'immobilier, le commerce et les transports. La dotation de l'État va aussi connaître une croissance qui alimente un cercle vertueux de progrès économique régional sans précédent en Bolivie.

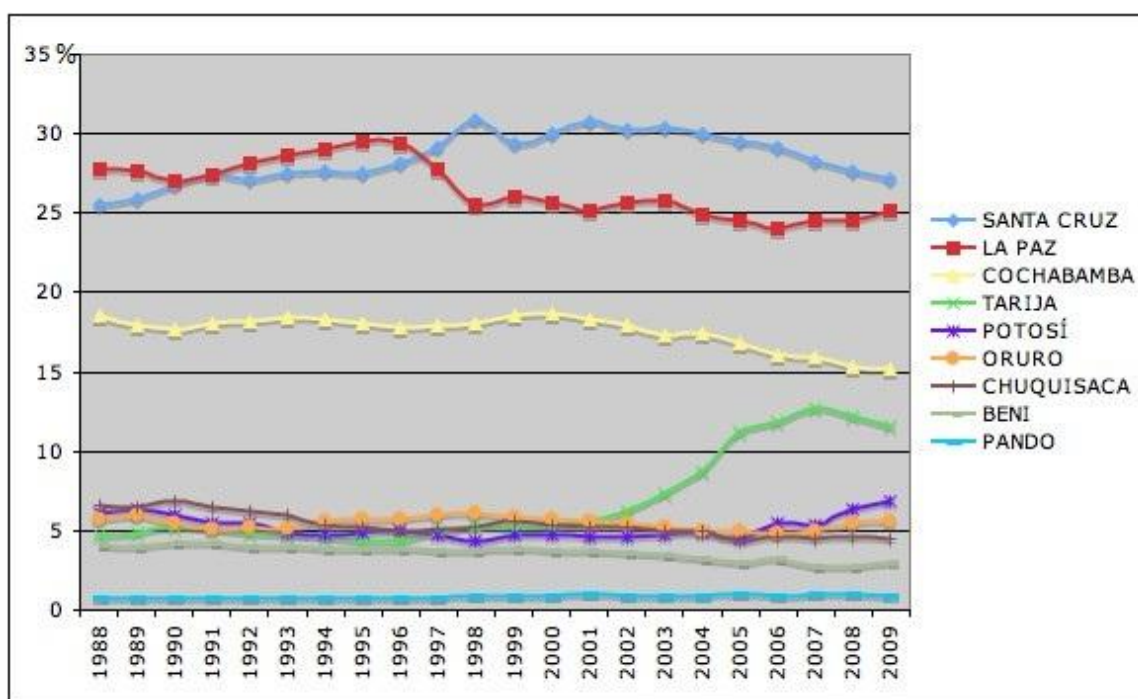
Tableau 6.3. Composition du Produit Régional Brut de Santa Cruz en % par secteurs d'activité

	1965	1971	1977	Différentiel 1971 – 1977
Secteur primaire	35	42	26	+20
Agriculture	30	24	26	+70
Hydrocarbure	5	18	7	-24
Secteur secondaire	23	20	23	+129
Industrie manufacturée	15	12	16	+160
Énergie	1	1	1	+71
Construction	6	7	6	+71
Secteur tertiaire	42	34	51	+157
Commerce et finance	14	13	19	+181
Transport	8	8	9	+124
État	6	4	7	+165
Immobilier	5	4	7	+305
Services	8	7	9	+124

Sources : Ministère du Plan et Coordination, citées par Gerrit Köster (1993)

Le développement de Santa Cruz se mesure au progrès de sa contribution au PIB national. Ainsi, entre 1965 et 1977 (tableau 6.3), La Paz diminuait légèrement sa contribution, passant de 32,4% à 31,1%. La part de Santa Cruz passait de 14,5% à 18,6% pour la même période. Le PIB du département de Santa Cruz va se mettre au niveau de celui de La Paz dans la décennie suivante, pour le dépasser définitivement à partir de 1997 (graphique 6.8). Depuis, le PIB de La Paz oscille autour du quart du total national, tandis que celui de Santa Cruz caracolait à 30%. Il fléchissait vers la fin de la décennie 2000, sans doute à cause des problèmes politiques avec le pouvoir central.

Graphique 6.8. Contribution des départements de Bolivie au PIB entre 1988 et 2009 en %



Sources : INE, Bolivie ; élaboration personnelle

6.2.4.2.2 Des services pour qui et pourquoi ?

En matière de services, le paradoxe de Santa Cruz, comme la plupart des villes latino-américaines, est qu'elle joue bien son rôle de capitale régionale, polarisant son hinterland par des services de toutes natures, organisant correctement ses villes-relais pour rapprocher son action des lieux les plus éloignés de son aire d'administration, mais elle est incapable de fournir un minimum de services de base à ses propres quartiers. La plupart des cartes de ce chapitre sont issues de l'enquête sur les infrastructures, les commerces et les services, menée en 2007 et 2008 auprès des 1400 communautés rurales de Santa Cruz, dans le cadre d'une convention entre l'IRD et la Préfecture de Santa Cruz.

La question des *services pour qui* ? est un peu en marge du sujet puisque, concernant la ville de Santa Cruz, il s'agit avant tout d'ingénierie urbaine et de capacité à absorber une croissance explosive qui crée de dangereuses poches de pauvreté qui, si elles ne sont pas résorbées risquent de déséquilibrer la cohésion sociale de l'agglomération. La carte 6.9 montre la situation des agglomérations du département de Santa Cruz en fonction des équipements de base, où l'on constate une ville de Santa Cruz généreusement équipée et où

les autres villes satellites qui conforment l'agglomération sont au contraire fort mal équipées, de même que les agglomérations du *Nord intégré*, pour l'occasion, pas si intégré en matière d'équipements, de services et de commerces. Il faut s'éloigner de Santa Cruz et se rendre dans chacune des villes-relais qui quadrillent le Département pour retrouver un niveau d'équipement équivalent à la capitale départementale. En plus des bourgs situés dans l'agglomération de Santa Cruz, de nombreux quartiers périphériques et même assez centriques, souffrent des mêmes carences d'équipements collectifs. Une étude approfondie intra-urbaine fournirait les éléments d'appréciation des niveaux d'équipements des quartiers et de l'inégalité d'accès aux équipements. C'est une étude qui reste à faire sur l'ensemble des principales villes de Bolivie.

Pour le reste, il existe plusieurs sortes de services. Des services sociaux, à destination des individus, et des services à la production, à l'adresse des entreprises comme des personnes.

Ainsi, sur l'ensemble des services enquêtés (carte 6.10), le poids de Santa Cruz comme centre polarisant se fait sentir. Sur cet ensemble, on peut par exemple extraire l'attraction de Santa Cruz par rapport à ses hôpitaux de plus haut niveau (carte 6.11). Le quartier des hôpitaux de Santa Cruz donne sur le premier *anillo*, une position très centrale donc qui dessert l'ensemble du territoire administratif et semble fréquenté selon les résultats de l'enquête. Est-ce que les hôpitaux de niveau 3 de Santa Cruz sont plus accessibles aux lointaines Provinces qu'aux citadins vivants à *Villa Primero de Mayo* ou *Plan Tres Mil*, quartiers déshérités à la périphérie Est de la ville ? La question reste posée

Bien équipée en services sociaux et particulièrement attractive pour son environnement régional, la ville de Santa Cruz est capable aussi d'offrir des services à la production (carte 6.12). Que ce soit pour offrir les semences sélectionnées, des intrants pour l'agriculture, le service de ses nombreux ateliers le long des trois axes majeurs qui convergent vers elle, Santa Cruz offre des gammes variées de produits et services de tous niveaux. Mais elle sait aussi déléguer à son réseau urbain secondaire le soin de satisfaire les demandes de produits et de services pour l'agriculture et les activités associées.

6.2.4.2.3 *Les villes-relais*

Où l'on voit, avec la carte des services à la production, l'utilité de disposer d'un réseau urbain complet et bien hiérarchisé qui permet de distribuer de manière rationnelle, équitable et

efficace les services sociaux et les équipements collectifs à la population ainsi que les services d'appui aux entreprises. On construit ainsi une aménité et une attractivité des territoires, encadrés par les villes qui concentrent les ressources collectives que sont les services. La raison d'être des villes-relais ou villes secondaires est de rapprocher le plus possible les services sociaux et l'appui aux activités économiques, conçus ou générés à un niveau supérieur, et les habitants. Ainsi, la carte des services publics (carte 6.13) dessine un département aux territoires correctement polarisés dans leur ensemble :

- le Nord intégré est irrigué d'un réseau dense d'équipements et de services, desservis par de nombreux pôles (Warnes, Montero, Portachuelo, Buena Vista, Santa Rosa, Yapacani, etc.) que la population utilise comme en témoigne la densité des liaisons ;
- à l'extrême Ouest, le système des vallées est organisé autour d'un pôle principal, Vallegrande, et de deux pôles secondaires, Samapaita et Comarapa ;
- Camiri, pour le *Chaco* au Sud, Concepción, San Ignacio et San José pour la vaste région de la Chiquitania, jouent un rôle fondamental de capitales provinciales ;
- les centres éloignés, Ascensión de Guarayos au Nord et Puerto Suarez à l'extrême Est ont plus de mal à polariser leur espace respectif. Mais cette difficulté est directement liée aux faibles densités de peuplement de ces espaces.

Les services de santé et d'éducation (cartes 6.14 et 6.15) tracent la même polarisation, tout en faisant émerger d'autres petits centres de ressources car c'est l'essence même des services de base à la population d'être au plus près d'elle dans la mesure des contraintes d'efficacité territoriale.

6.2.4.2.4 *Desserte et accessibilité*

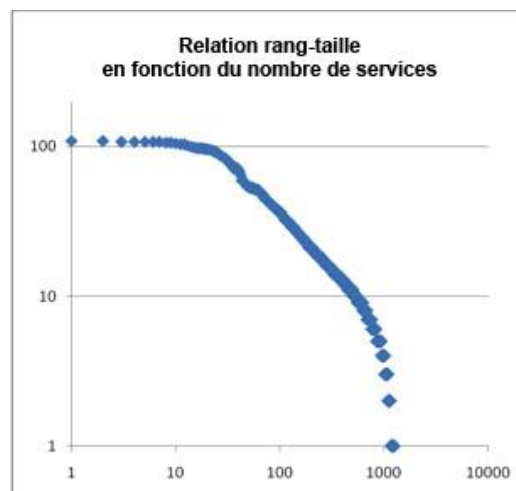
L'élection d'un pôle ou d'un centre de ressources est un arbitrage constant entre la desserte (le point de vue du pourvoyeur de service) et l'accessibilité (le point de vue de l'utilisateur du service). Entre les deux points de vue, la viscosité des pôles existants impose des contraintes qui réduisent les marges de manœuvre.

Le point de vue de la desserte est un point de vue technocratique : les contraintes tournent autour de la gestion des ressources publiques et de l'existant. Il apparaît indispensable d'identifier la morphologie du système de desserte et d'en mesurer son ratio équité/efficacité.

Il faut tenir compte également des synergies possibles entre les pôles du système afin d'ajuster l'offre de service. Le point de vue de la desserte est un point de vue systémique car il vise à optimiser l'utilité du service implanté et l'intérêt collectif. Le point de vue de l'accessibilité est un point de vue individualiste ou factieux. On cherche à minimiser, pour soi-même et les siens, les coûts liés à l'accès et à l'utilisation du service. On mettra donc en place des pressions pour obtenir une localisation la plus favorable possible à ses intérêts.

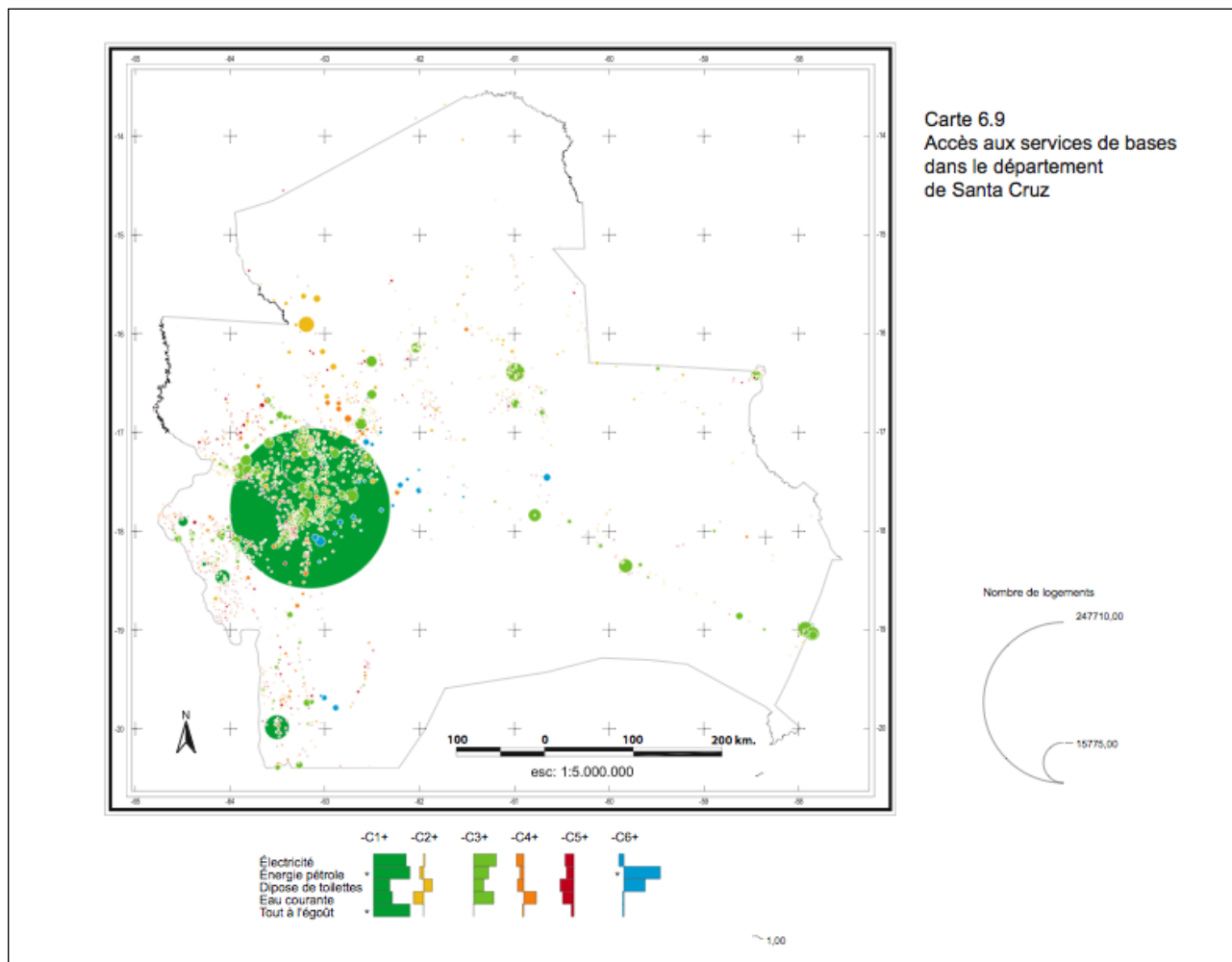
Les services n'obéissent pas tout à fait aux lois du marché. Par exemple une municipalité pourra, sans crainte d'être sanctionnée, subventionner un boulanger afin qu'il maintienne une activité que la logique économique ferait partir pour cause de non rentabilité de son activité due à une desserte insuffisante. Cela renforce la viscosité des infrastructures, des équipements et des services qui sont déjà en soi bien moins mobiles que la population. C'est pour cela que la hiérarchie urbaine des services est bien plus douce et plus souple que la hiérarchie urbaine fondée sur les activités économiques et la population. Le graphique 6.9 illustre cette réalité : les hiérarchies sont lissées. Que ce soit à cause de l'efficacité des groupes localisés de pression ou par idéologie égalitariste des technocrates en charge de l'aménagement du territoire, la distribution des services échappe quelque peu aux lois strictes de l'efficacité économique et l'arbitrage a tendance à favoriser les dessertes des territoires même lorsque leurs populations s'avèrent trop peu dense pour rentabiliser l'investissement d'une création ou le maintien d'un équipement.

Graphique 6.9. Relation rang-taille en fonction des services



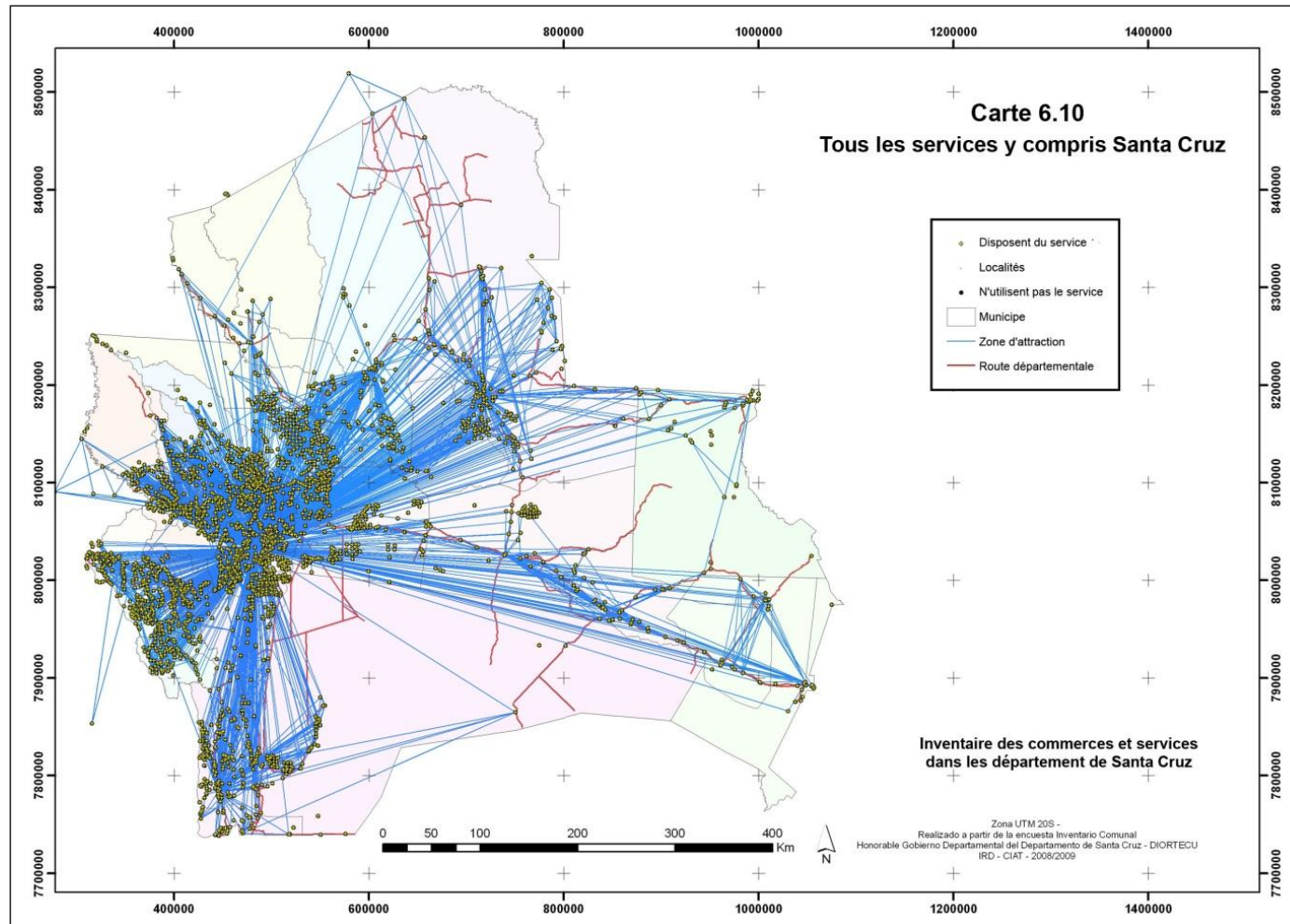
Sources : Hubert Mazurek, Louis Arreghini, projet DIORTECU-PLUS/IRD : PDOT Santa Cruz (2010)
Coordonnées logarithmiques

Carte 6.9. Accès aux services de base dans le département de Santa Cruz



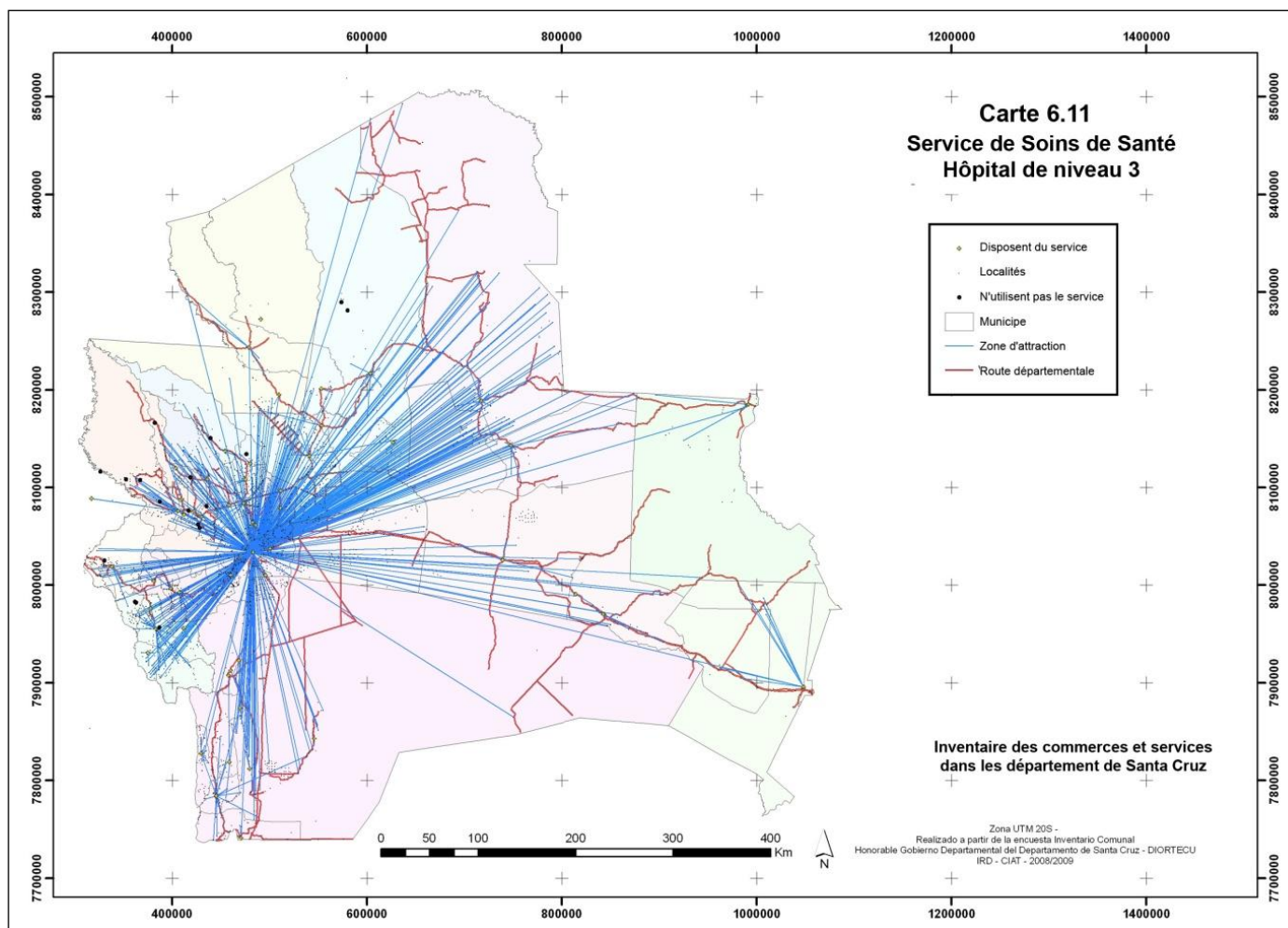
Sources : Ismael Gonzales, Louis Arreghini, projet DIORTECU-PLUS/IRD : PDOT Santa Cruz (2008)

Carte 6.9. Accès aux services de base dans le département de Santa Cruz



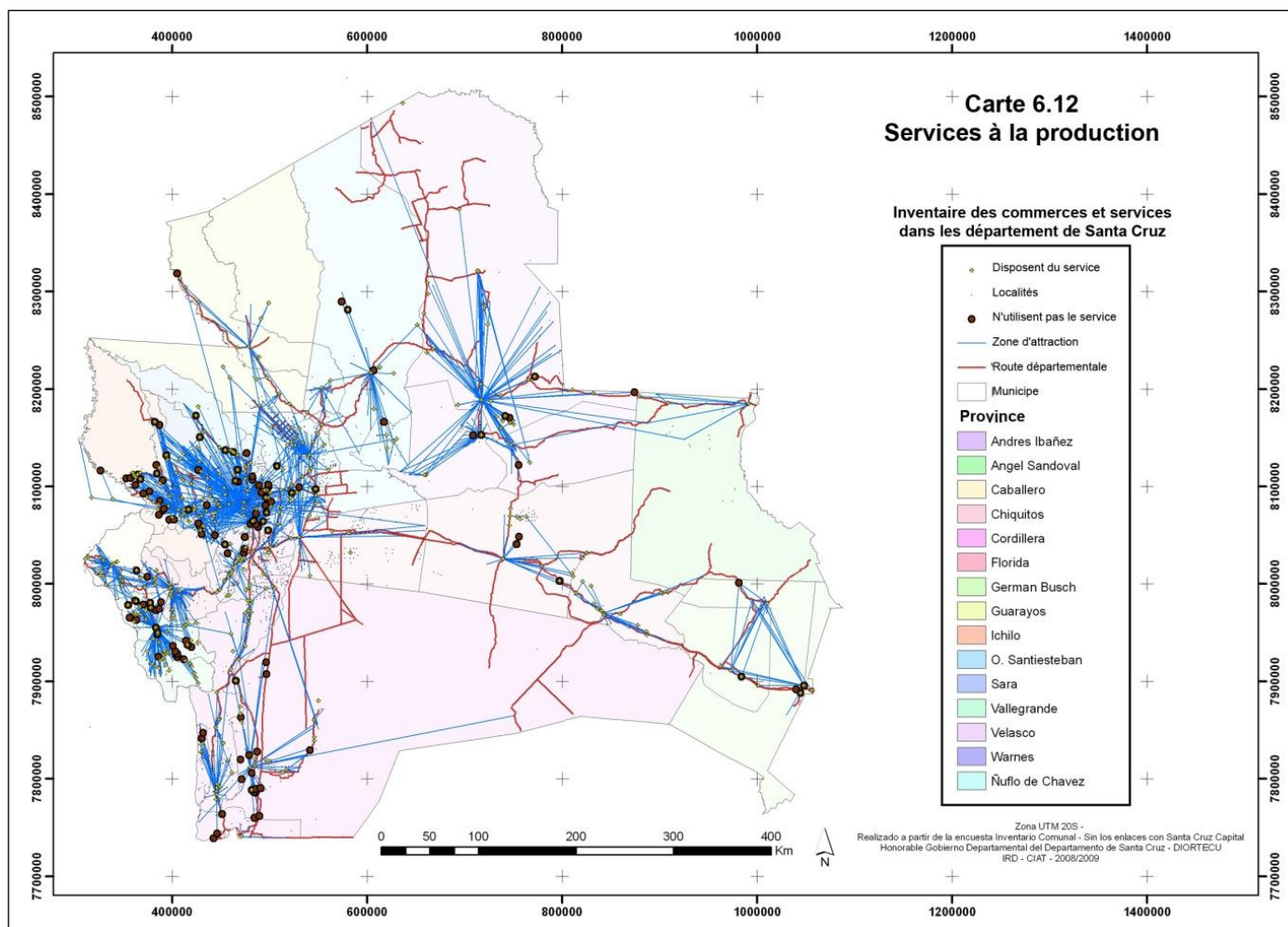
Sources : Hubert Mazurek, Louis Arreghini, projet DIORTECU-PLUS/IRD : PDOT Santa Cruz (2010)

Carte 6.11. Services de soins de santé dans le département de Santa Cruz. Hôpital de niveau 3



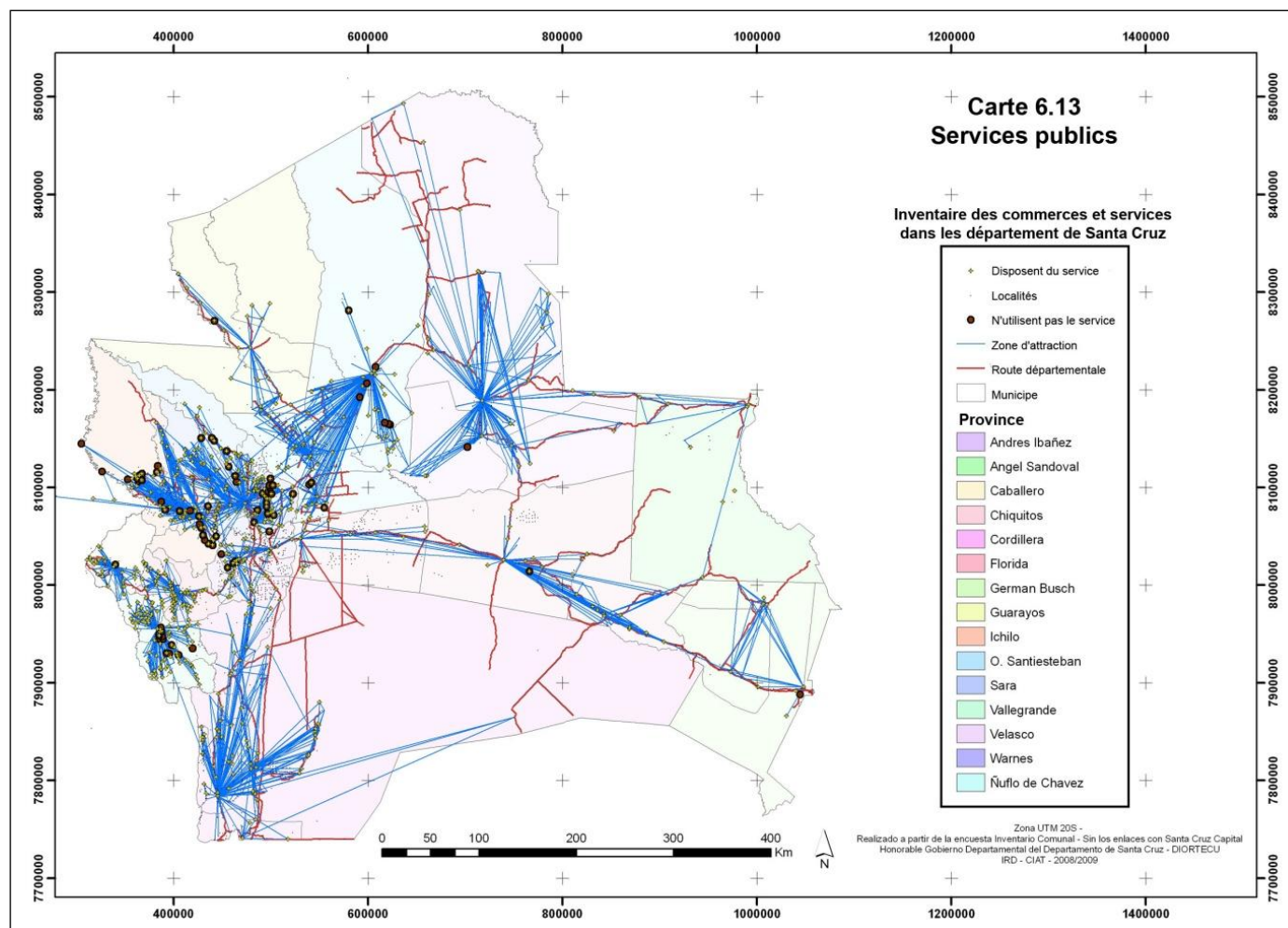
Sources : Hubert Mazurek, Louis Arreghini, projet DIORTECU-PLUS/IRD : PDOT Santa Cruz (2010)

Carte 6.12. Services à la production dans le département de Santa Cruz



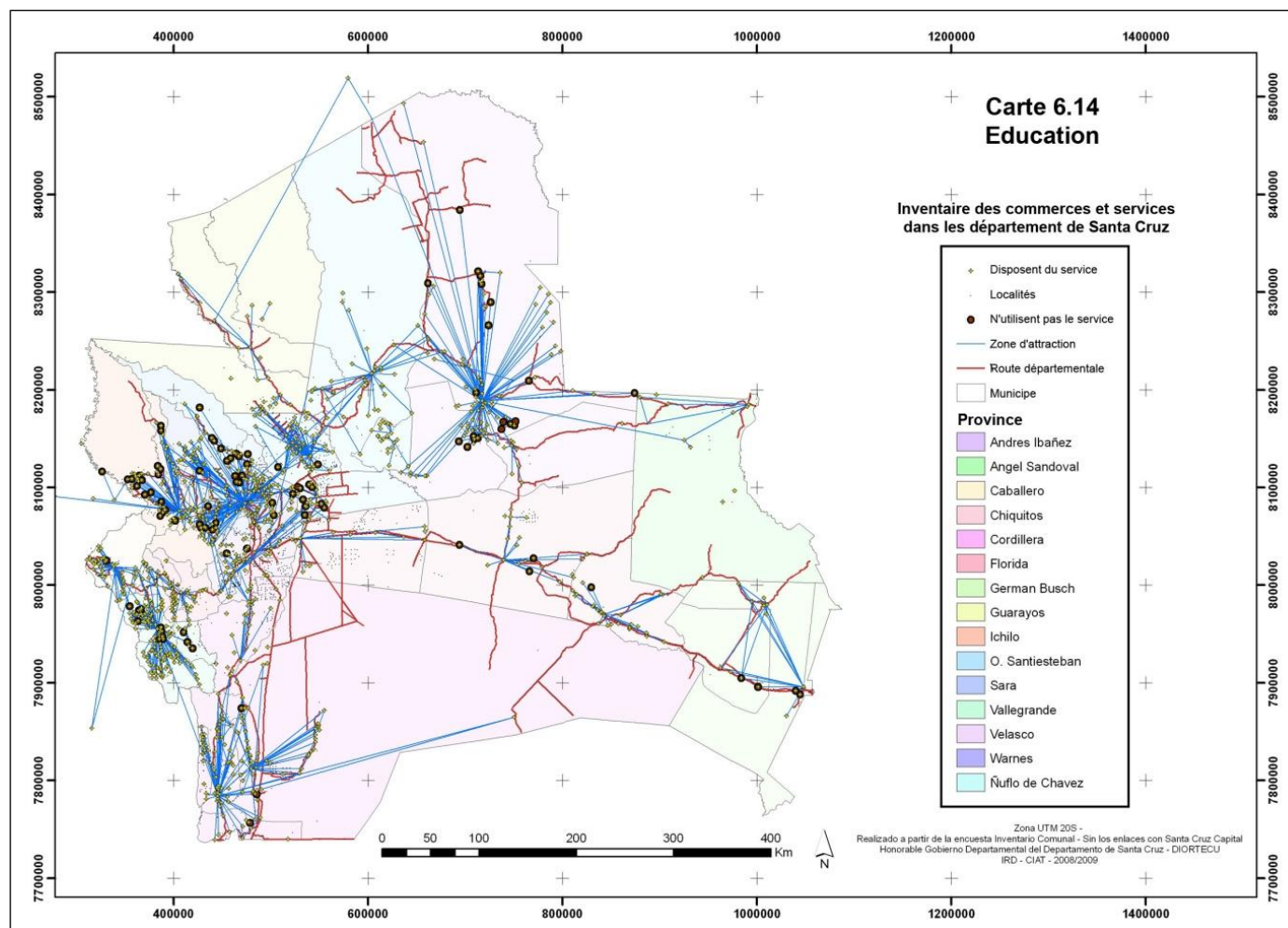
Sources : Hubert Mazurek, Louis Arreghini, projet DIORTECU-PLUS/IRD : PDOT Santa Cruz (2010)

Cartes 6.13 Services publics dans le département de Santa Cruz



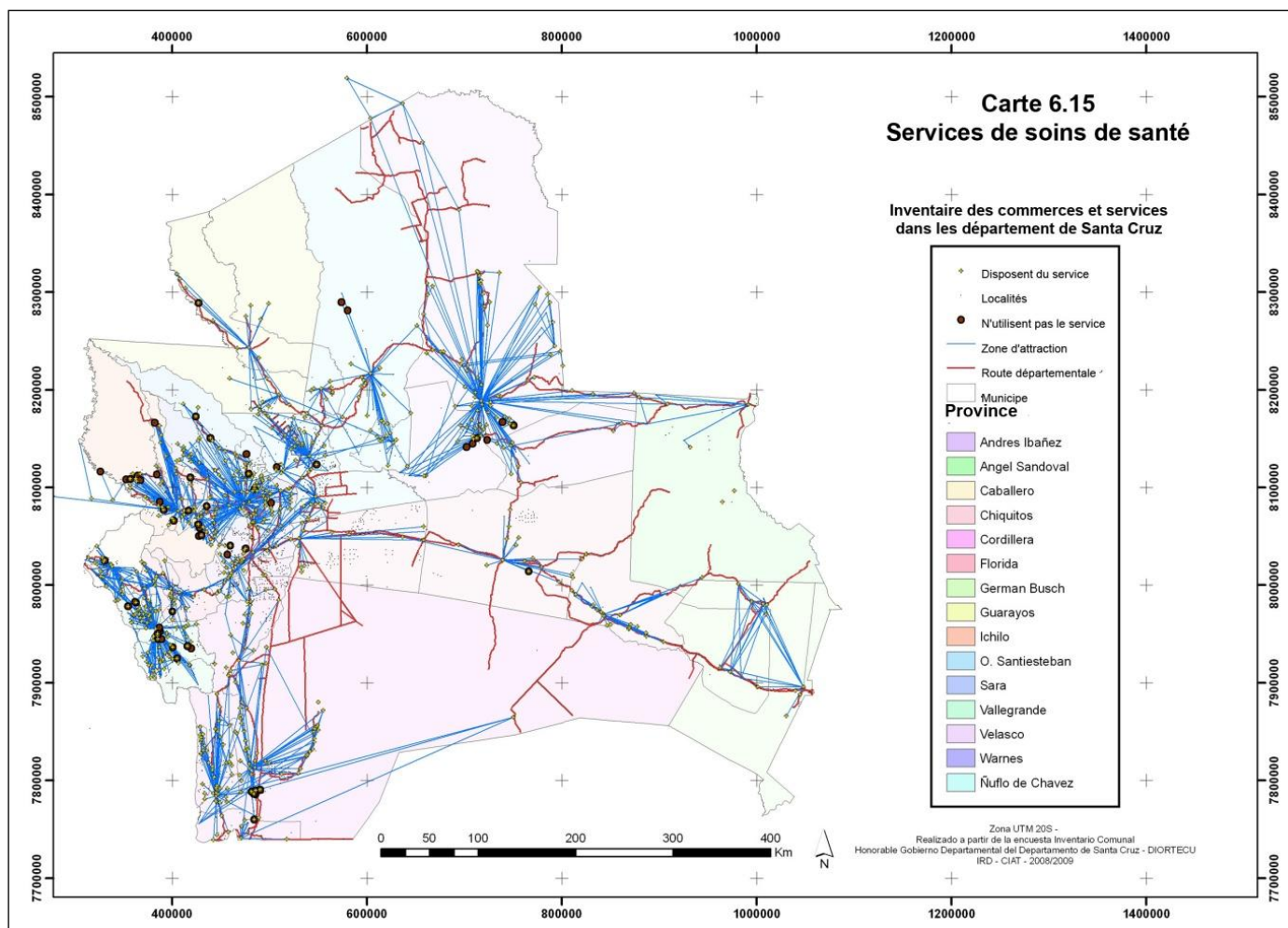
Sources : Hubert Mazurek, Louis Arreghini, projet DIORTECU-PLUS/IRD : PDOT Santa Cruz (2010)

Cartes 6.14. Services d'éducation dans le département de Santa Cruz



Sources : Hubert Mazurek, Louis Arreghini, projet DIORTECU-PLUS/IRD : PDOT Santa Cruz (2010)

Carte 6.15. Services de soins de santé dans le département de Santa Cruz



Sources : Hubert Mazurek, Louis Arreghini, projet DIORTECU-PLUS/IRD : PDOT Santa Cruz (2010)

6.3 Conclusion : la difficile imbrication des économies

6.3.1 Les espaces et les territoires de l'économie : un descriptif

Le système économique de la Bolivie implante ses activités sur quatre espaces économiques distincts :

L'espace et les territoires de l'économie de rente (à base d'activités extractives) : C'est un vieil espace produit à l'origine par des acteurs de l'économie globale. Constamment en évolution, il est pris en charge par des acteurs plus diversifiés : entreprises privées, coopérateurs, État, collectivités territoriales. Pour les coopérateurs, la mine est souvent associée avec la terre d'origine. Elle devient alors partie intégrante du territoire identitaire.

L'espace et les territoires de l'agro-industrie : Dans le mode de production de l'agro-industrie, la terre est avant tout un espace produit pour produire. Des champs de plusieurs milliers d'hectares d'un seul tenant, les *brechas* ouverts au bulldozer, une productivité fondée sur l'extension du domaine cultivable, un front pionnier « spatiovore » : les paysages monotones de l'agro-industrie sont taillés pour faciliter une production mécanisée. Les entrepreneurs de l'agro-industrie jettent un regard économiste sur une terre qui est un espace produit pour produire, qui peut être, comme n'importe quel autre produit, échangé, loué, acheté, vendu. Mais l'Orient bolivien est aussi conformé d'une société bigarrée où cohabitent des cultures différentes, parfois incompatibles. Ces cultures s'ancrent dans un imaginaire et une expression qui leur sont propres et s'affirment dans l'espace interculturel qu'est la ville en se territorialisant. La territorialisation peut rester au niveau symbolique lorsque les vieilles sociétés orientales expriment un attachement à « leur terre ». Beaucoup de ceux qui expriment un tel attachement, intellectuels, politiques, professionnels, sont des citoyens qui n'ont plus de terres depuis longtemps. La territorialisation devient tangible lorsque la terre est à la fois outil de production et lieu d'ancrage d'un particularisme culturel très distinctif. C'est le cas des communautés mennonites ou russes qui vivent en vase clos leurs spécificités religieuses. L'espace de l'agro-industrie est aussi occupé par des paysans andins, venus par migration, qui produisent à leur façon, dans des propriétés plus petites, mais sont liés aux agro-industriels par les services et les circuits de commercialisation.

Espaces et territoires de l'économie urbaine : la ville produit l'espace des industries de transformation et celui des services, services pour elle-même mais aussi service pour son *hinterland* et pour les autres espaces et territoires économiques. La ville devient territoire de l'économie lorsque les liens factuels contractuels de l'économie ne parviennent plus à expliquer la croissance, les spécificités et la réussite économique d'une ville et lorsqu'elle tisse des liens intenses avec les deux autres espaces/territoires de l'économie (rente et agro-industrie).

Les territoires identitaires de l'économie : Dans toute la Bolivie, mais surtout concentrés dans les Andes, les paysans amérindiens occupent des territoires porteurs de leur identité. Ils seront *indígenas* lorsque la dimension politique leur dicte de mettre en avant leur condition de primo-arrivant pour revendiquer un accès prioritaire à la terre. Ils deviennent *campesinos* pour souligner que, quelque soit le lieu où ils se trouvent, leur destin économique et culturel les vouent au travail de la terre. Ces territoires entretiennent avec les trois autres espaces économiques des liens déséquilibrés de migration. Selon l'expression de Geneviève Cortès, ce sont ces espaces économiques qui constituent les lieux d'où *partir pour pouvoir rester* dans les territoires identitaires. Les solutions économiques durables que les *indígenas-campesinos* ont mises sur pieds et qui reposent sur l'exploitation d'un avantage absolu (*quinoa*, noix du Brésil), constituent des réussites ponctuelles peu susceptibles de se généraliser. Ces territoires sont les plus fragiles et déjà grandement dégradés. Leur intégration durable avec les autres composantes du système économique local constitue le déficit majeur de la politique territoriale des prochaines décennies.

Les acteurs structurants du système se sont diversifiés depuis les lois de décentralisation et de participation populaire et depuis l'accession au pouvoir d'État du MAS :

L'État est toujours central et peut-être va-t-il enfin prendre ses responsabilités vis-à-vis des territoires ruraux amérindiens. Leur collapsus est d'origine systémique. Il faudra une réflexion systémique pour arrimer ces territoires au système national, trouver en interne un modèle original et obtenir un consensus de la société entière sur le type de ruralité à entretenir avec les territoires identitaires des paysans amérindiens.

Les Départements sont à l'aise dans les espaces économiques de l'extractivisme et surtout de l'agro-industrie. Mais ils sont en difficulté lorsqu'il s'agit de penser les territoires des ruraux

amérindiens. Les Départements ont toute leur place dans le débat, vu qu'ils sont à la fois proches physiquement de la ruralité amérindienne et qu'ils détiennent les moyens politiques et financiers pour agir.

Les Municipales sont les seuls qui entretiennent des relations « normales », disons pas trop conflictuelles avec tous les espaces et territoires économiques. Au plus proche de la démocratie participative, ils maintiennent en général des liens positifs avec la ruralité amérindienne. Mais leur capacité d'action est limitée.

Les entreprises transnationales sont toujours à l'affût des opportunités. Mises à l'index, chassées parfois avec rudesse de négoce lucratifs (concession de l'eau à Cochabamba et à La Paz, concession d'exploitation du gaz avec *Pacific LNG*), elles ont pour elles la maîtrise technologique de l'exploitation et de la logistique pour acheminer les produits vers les grands marchés planétaires.

6.3.2 Les espaces et les territoires de l'économie : un système complexe

Un rapprochement focal sur le système matérialisé « *Espaces et territoires de l'économie* » découvre les imbrications des espaces et des territoires et les relations qu'ils entretiennent entre eux, ainsi que les signaux qu'ils échangent avec l'État en vue d'influer ses rétroactions qui se traduisent par des politiques économiques.

Types de signaux :

Il existe deux types de signaux convergeant vers l'État : les signaux de pression et les signaux de séduction. Tous les acteurs envoient des signaux de pression, mais seules les firmes transnationales envoient alternativement signaux de pression et signaux de séduction. Elles peuvent par exemple prétendre qu'il y a des alternatives spatiales aux investissements qu'elles consentent, tout en faisant miroiter les avantages que pourraient en retirer l'État et les sociétés locales en termes d'emplois ou de taxes potentielles. Les firmes transnationales unissent leur voix avec celles des institutions internationales, de l'agro-industrie et des entreprises alliées de l'économie urbaine locale, à travers les institutions comme le *Comité Pro Santa Cruz*, pour demander plus de dérégulation et plus de pression fiscale sur les catégories populaires pour préserver la rentabilité des investissements privés.

Les territoires communautaires indigènes, les espaces de colonisation et les secteurs modestes de l'économie urbaine vont au contraire diffuser des signaux de pression dans le sens de plus de régulation, plus d'équité et de justice dans la répartition des ressources et des productions.

Rétroactions de l'État :

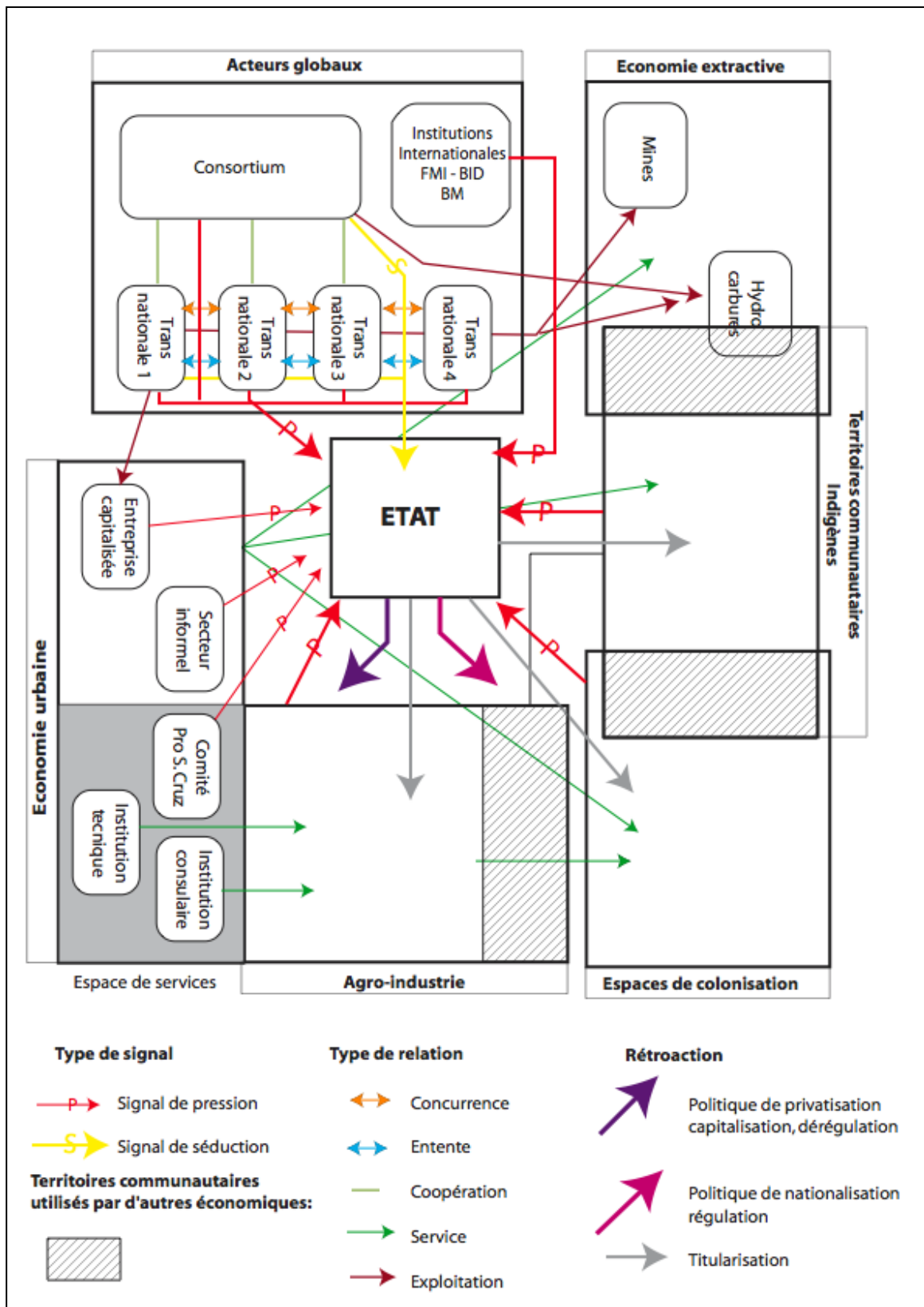
Selon les forces en présence, l'État adoptera une politique favorisant un groupe ou un autre. Parfois même, il tente le grand écart, comme pour le cas du gouvernement G. Sanchez de Lozada première manière, celui des capitalisations et de la LPPDA. Il donne satisfaction aux acteurs qui défendent la rentabilité maximale de l'investissement privé tout en essayant de mettre en œuvre des réformes pour les classes populaires : un pacte de gouvernance décentralisée et une loi et un institut chargé de redistribuer équitablement la terre.

Types de relations :

Les entreprises transnationales entretiennent entre elles des relations ambivalentes de concurrence, d'entente cordiale, parfois de coopération autour d'un projet. Ces relations ambivalentes aboutissent la plupart du temps à des réseaux inextricables de participations croisées. Ces mêmes entreprises entretiennent avec les espaces et territoires des relations d'exploitation. Elles essayent d'obtenir aux plus bas coûts possibles les utilités et les ressources (naturelles et sociales) dont sont dotés les territoires. Elles oublient souvent de délivrer des signaux de séduction à l'adresse des territoires, ce qui, pour le cas de la Bolivie, leur a occasionné lors de la dernière décennie bien des déconvenues.

Enfin, venant de l'économie urbaine, mais aussi des espaces agro-industriels, une gamme plus ou moins étendue de services est dispensée aux différents espaces et territoires de l'économie : services techniques et consulaires aux entreprises de l'agro-industrie, mais aussi services sociaux à destination de tous les territoires, en particulier les territoires des économies rurales (colonisation et communautés).

Figures 6.1. Espaces et territoires de l'économie : un système complexe



Sources : élaboration personnelle

6.3.3 Les espaces et les territoires de l'économie : des structures spatiales

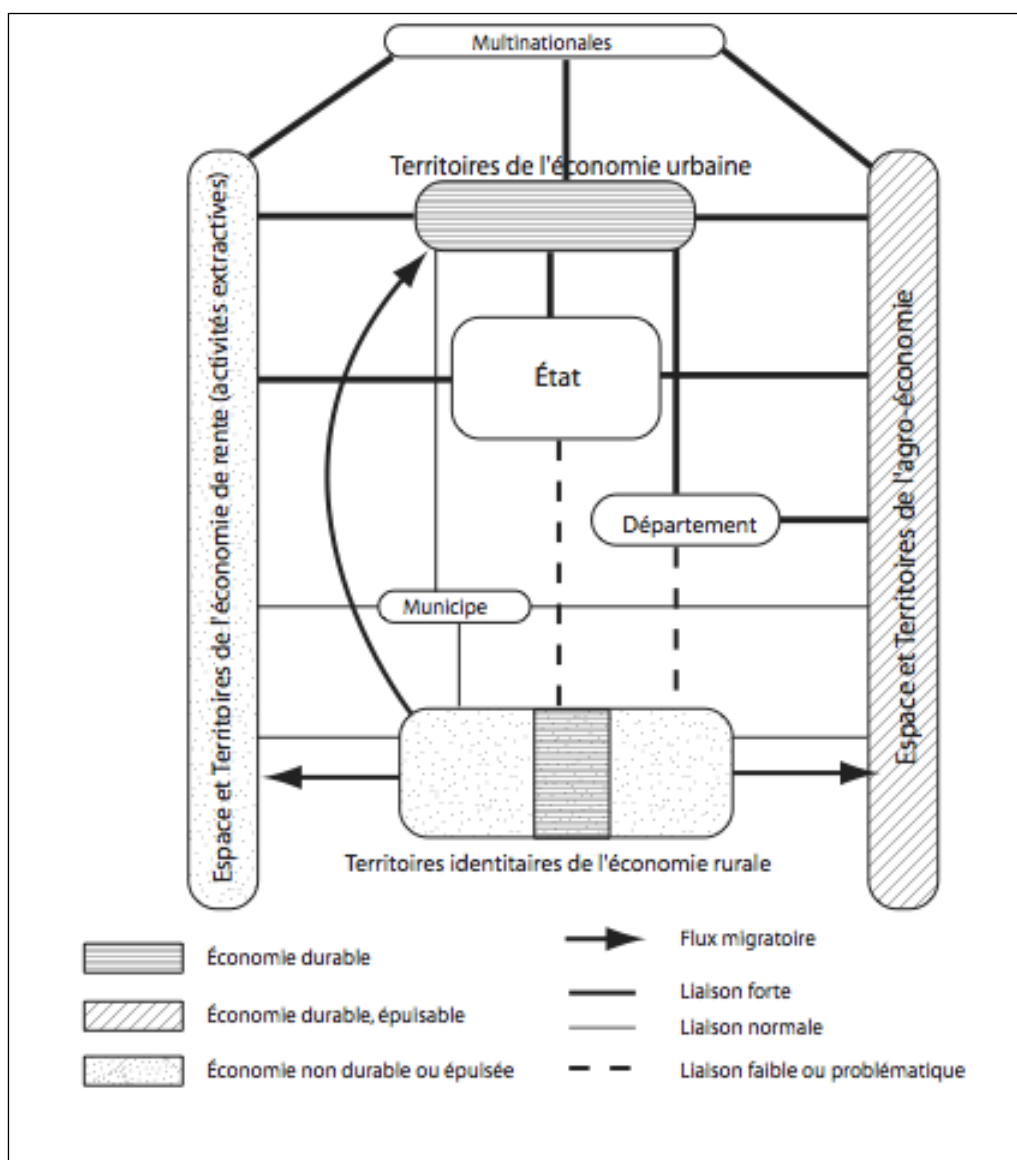
Le système matérialisé économique spatialisé était le plus complexe à modéliser, parce qu'intrinsèquement la complexité est inhérente à l'économie. Cela devient une gageure lorsqu'on tente d'identifier à la fois les acteurs et les espaces où ils interagissent. Enfin pour le cas de la Bolivie, le degré de complexité augmente avec la cohabitation d'une économie urbaine et rurale connectée à la mondialisation, un énorme secteur informel urbain, des zones plus ou moins stables de colonisation et un secteur rural communautaire lui-même hétérogène, avec des territoires interconnectés à l'économie urbaine, des territoires d'économie de subsistance agités de turbulences et des territoires en voie de déstructuration accélérée. Le modèle systémique, qui aide à visualiser les interactions entre les acteurs, territorialisés ou non, va être complété par un modèle structural qui présente l'armature sectorielle et spatiale du système économique bolivien. Ensuite, la décomposition des différents espaces et territoires de l'économie en *chronochorèmes* introduira une certaine épaisseur historique dans notre étude.

Le modèle structural (figure 6.2) se présente sous la forme d'un échafaudage soutenu par deux piliers : espaces et territoires de l'économie extractive ; espaces et territoires de l'agroéconomie. Ces deux piliers sont stabilisés par deux types de superstructures (au sens métaphorique de la construction comme au sens marxiste d'institution) : l'économie urbaine qui dispense ses services ; l'État dans son organisation spatiale emboîtée. Les territoires identitaires de l'économie rurale sont mal arrimés à l'échafaudage, en particulier par la superstructure étatique. Ces territoires introduisent une note dynamique dans le modèle structural car ils irriguent tous les autres territoires par la mobilité de leurs populations. Le défi des prochaines décennies est de trouver les ponts économiques et sociaux pour fixer ces territoires à l'économie nationale. Notons le rôle ambigu des firmes transnationales capables, par leur posture, de consolider la structure comme de la fragiliser.

Les territoires de l'économie sont classés en *durables*, *durables mais épuisables*, *non durables ou épuisés*. Ainsi, par nature, l'économie extractive est non durable, l'agroéconomie est durable mais épuisable. Durabilité et épuisabilité dépendent autant des structures agraires que des modes de cultures, ainsi que du rôle attribué à la recherche scientifique. L'économie des territoires communautaires présentent de sérieux indices d'épuisement : épuisement des sols, mais aussi des structures agraires et épuisement sociétal.

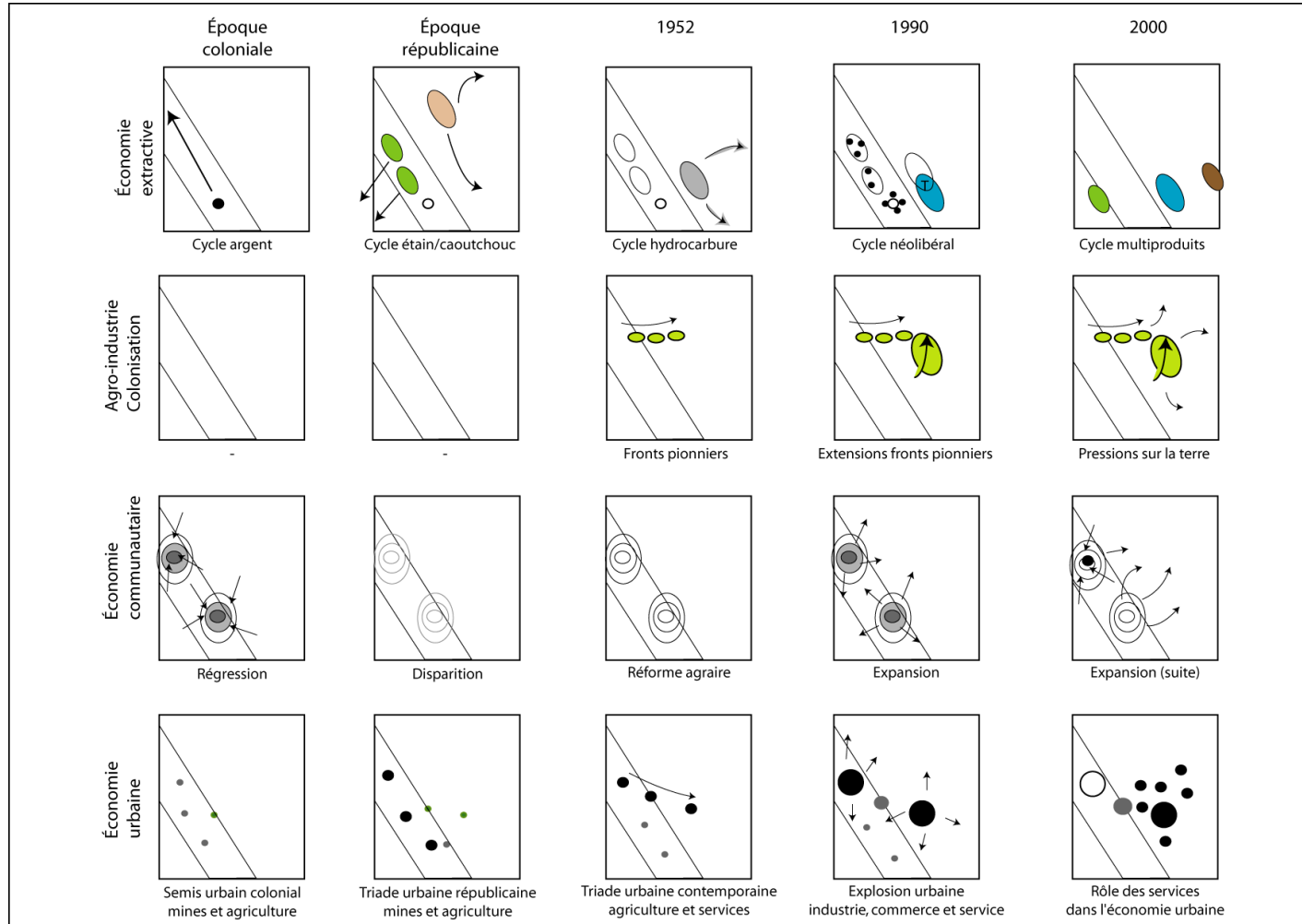
La migration constitue l'unique variable d'ajustement à cet épuisement. Si la mobilité a pu offrir des solutions de survie, elle a aussi apporté son lot de contradictions par l'introduction de numéraires et de valeurs centrifuges pour les communautés. Certains territoires communautaires sont d'ores et déjà condamnés, en particulier à l'Ouest de l'*Altiplano* le long de la Cordillère occidentale où le vieillissement accéléré des communautés par migration laisse des territoires entiers exsangues.

Figure 6.2. Espace et territoire de l'économie : un modèle structural



Sources : élaboration personnelle

Figure 6.3. Chronochorèmes des espaces et territoires de l'économie



Sources : élaboration personnelle

Les chorèmes conjoncturels :

Tous les chorèmes de base historiques et actuels de l'économie extractive relèvent de la *contingence*. Or la contingence n'est pas traitée par la chorématique. En effet, à la question : pourquoi ici et pas ailleurs ? La seule réponse est : c'est à cause de la structure géologique. La *localisation* des structures spatiales de l'économie extractive ne relève donc pas de stratégie de domination de la nature et des hommes, mais bien de contingence pure. Mais une fois les structures spatiales localisées, sous forme d'implantation tangible d'unités de production, l'hypothèse qui sous-tend la chorématique reprend ses droits, à savoir qu'on entre bien, dans l'exploitation de la ressource, dans un cas de domination de la nature et des hommes. Les centres miniers drainent la population, les ressources, les services, et chercheront les portes de sortie pour leurs productions, le tout dans un ballet éphémère qui introduit une rotation des centres. Les processus en œuvre relèvent donc *d'attraction* (points attirés) et/ou de *tropismes* (*flux directionnels* vers le lieu de production ou au contraire vers le lieu d'évacuation). Structures spatiales éphémères, liées à l'exploitation d'une ressource épuisable, les chorèmes de l'économie extractive dérivent d'une gestion conjoncturelle de l'espace. La succession des chronochores nous le montre.

Les chorèmes de l'agro-industrie relèvent de *dynamiques territoriales* et se réfèrent à tous les chorèmes du socle de la chorématique correspondant (*évolution ponctuelle, axe de propagation, aire d'extension et tissu du changement*). Contrairement au groupe de chorèmes précédents qui demeurent dans le conjoncturel, ceux-ci basculent du conjoncturel au structurel lorsque, comme tous les fronts pionniers, les évolutions ponctuelles et les axes de propagation se transforment en aire d'extension et en tissu du changement.

Les chorèmes structurels :

En présentant les **chronochores de l'économie communautaire**, on ne peut pas se contenter de la référence de l'économie, tant on est en présence de territoires dans toute l'acceptation du terme défini dans cette thèse. Il s'agit bien de créations socio-spatiales

multidimensionnelles dotées d'une personnalité plurielle²²⁵ dont la complexité se mesure par ses fonctions multiples : lieu de production, de négociation et de résolution de conflits, lieu de projet, d'expression culturelle et de gouvernance collective en vue de générer de la cohésion sociale. Ces chronochorèmes nous montrent en fait une histoire tragique qui est celle du choc de la colonisation et de la résilience à ce choc. C'est une histoire qui se retrouve dans beaucoup de lieux de colonisation (par exemple en Nouvelle-Calédonie) où l'irruption du fait colonial semble porter un coup fatal aux communautés autochtones. Elles régressent dans une sorte de désespérance collective jusqu'à disparaître, du moins à devenir socialement invisibles. Puis vient le temps de la reconstitution et de la reconquête et même de l'expansion. Tout cela se déroule sur plusieurs décennies, voire, plusieurs siècles et les chorogrammes qui représentent la suite historique des chronochorèmes nous permettent de reconstituer le processus. Du point de vue morphologique, ces chronochorèmes se rapportent à la *dynamique spatiale* et au chorème de référence *aire d'extension et de régression*.

Les **chronochorèmes de l'économie urbaine**, bien qu'ils traduisent l'instabilité du système urbain bolivien due à sa dépendance aux activités minières sont à ranger dans les chorèmes structurels car le système urbain finit toujours par se stabiliser. L'évolution, présentée par ces chronochorèmes, reflète d'ailleurs le détachement de l'économie bolivienne à cette indépendance, par l'agriculture d'abord, puis par les activités urbaines industrielles et de services. C'est le rôle des services qui explique l'évolution différentielle entre le sous-système urbain andin et celui de l'Orient. Du point de vue morphologique, ces chronochorèmes se réfèrent à la *hiérarchie* et plus particulièrement au *semis urbain* et au *réseau hiérarchisé*.

²²⁵ Cf. la définition que je propose paragraphe 5.2.3 page 248.