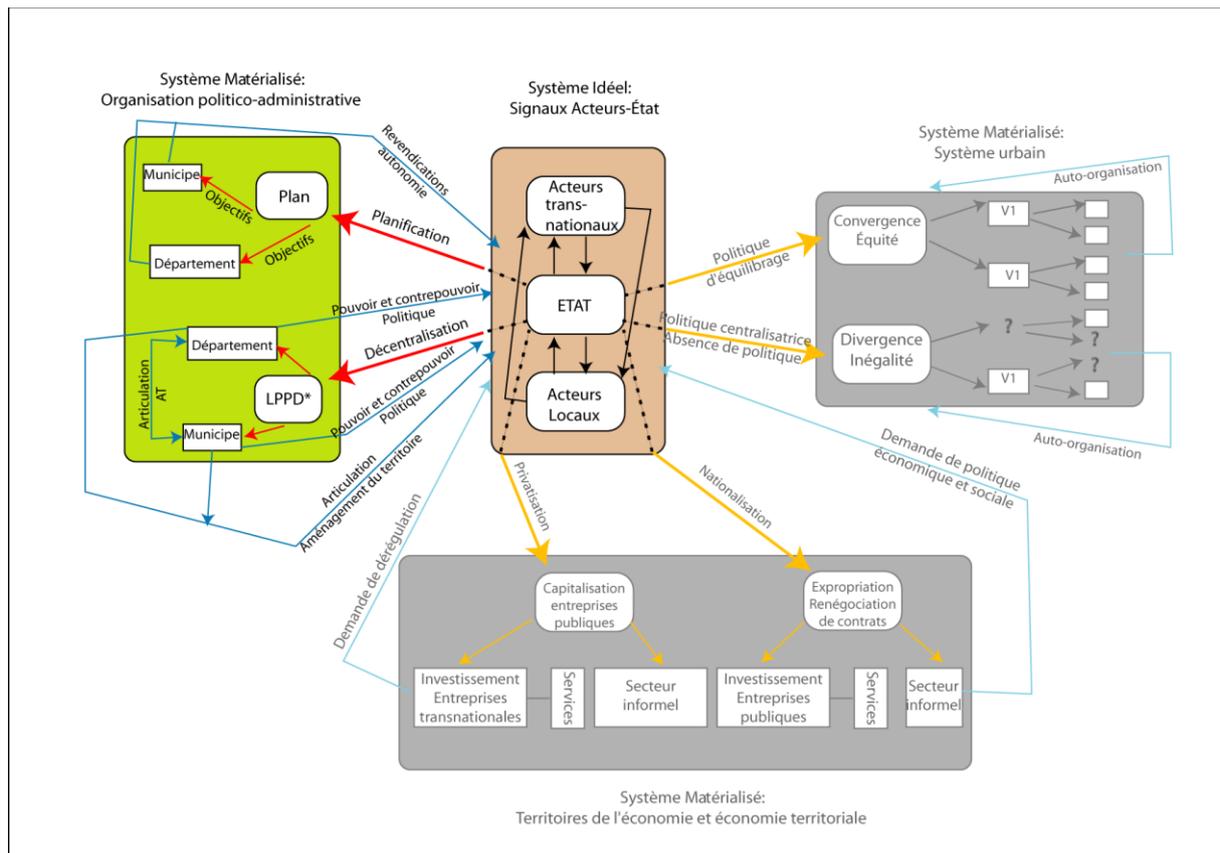


**L'ORGANISATION POLITICO-ADMINISTRATIVE DE  
LA BOLIVIE**

## 4 L'organisation politico-administrative de la Bolivie

Figure 4.1. Système matérialisé exploré dans ce chapitre : Organisation politico-administrative



En couleur : les systèmes explorés. Sources : élaboration personnelle

Les États andins ont connu une évolution similaire entre les années 50 et la fin des années 90. La plupart ont connu une période de planification étatique, plus ou moins autoritaire, et de tentative d'industrialisation, puis d'abandon de ce paradigme pour celui de décentralisation. Mais le débat et la mise en place de la décentralisation diffèrent grandement selon les pays. Pour les uns, la décentralisation s'accompagne d'une réflexion sur l'aménagement du territoire. Pour les autres, la décentralisation est déconnectée de toute réflexion sur l'aménagement du territoire et se résume à un simple transfert de ressources, moins souvent de compétences. Dans le cas de la Bolivie, la situation est paradoxale entre un régime politique plutôt centralisateur mais un pouvoir central faible et souvent absent, et des régions

livrées à elles-mêmes et disposant par la force des choses d'une assez large autonomie de fait, à défaut de disposer des outils légaux pour l'organiser.

#### 4.1 De la planification à la décentralisation : un changement de paradigme dans l'organisation spatiale de l'État

L'État andin possède une longue tradition interventionniste en matière économique et sociale. Dès les années 40, sous l'impulsion des théoriciens de la *Comisión Económica para América Latina* (CEPAL), il opte pour un modèle volontariste fondé sur la planification étatique et l'industrialisation (Ortiz, 2008), et donc la concentration des activités et l'abandon de grands espaces nationaux livrés à eux-mêmes. Parallèlement, les politiques d'importation de produits alimentaires produisent les mêmes effets de marginalisation des espaces voués à l'agriculture locale. Les années 50 et 60 ont vu se développer des réformes parfois drastiques comme les réformes agraires ainsi que la nationalisation des entreprises exploitant les ressources naturelles (mines et hydrocarbures essentiellement). À partir des années 80, avec le retour en force du paradigme néolibéral, et poussés en cela par les grands bailleurs de fonds internationaux, les États andins se sont dotés de politiques économiques fondées sur la privatisation des entreprises publiques et le désengagement de l'État de la sphère productive. L'accroissement du secteur privé par capitalisation des entreprises publiques s'est traduit par deux tendances opposées : un début de stabilisation des grands équilibres macro-économiques et une précarisation de la population active qui se rabat massivement sur le secteur informel.

Ce mouvement général de capitalisation s'est souvent accompagné d'un ensemble de réformes institutionnelles en vue de renforcer la décentralisation. Ainsi, de la logique de planification, inspirée par la CEPAL, où l'espace était quasi absent, on est passé à la logique de décentralisation où l'espace se retrouve au centre des préoccupations.

Comment la décentralisation ou l'aménagement du territoire en sont-ils arrivés à occuper une place centrale dans la réflexion sur le développement dans des États andins à tradition centralisatrice ? Les limites en ressources obligent à la recherche de leur optimisation : l'idéal serait de libérer les énergies locales et les accompagner par des réformes institutionnelles ajustées à la gouvernance locale. Il s'agit d'aider à mettre en place des externalités pour susciter et/ou attirer des entreprises, à structurer un territoire afin d'y créer les conditions de

son développement, et plus précisément susciter et accompagner l'émergence d'un projet territorial. En effet, les économistes hétérodoxes soutiennent que les éléments qui constituent les avantages (absolus ou relatifs) d'un espace se trouvent dans le *milieu* et non dans les entreprises localisées dans son espace géographique (Camagni R., 2002). Les ressources naturelles, le travail et même le capital deviennent des facteurs secondaires face aux capacités organisationnelles et synergiques des populations locales couplées aux externalités offertes par tous les échelons gouvernementaux, du pouvoir local au pouvoir national.

Ce sont là des considérations théoriques, mais qui aident à dépasser le paradigme néolibéral, facteur d'aléas économiques et amplificateur d'inégalités pour la région andine, et redonne au territoire toute la place qui lui revient dans la recherche de solutions pour le développement. Dans la réalité, les réformes politiques entreprises jusqu'à présent, en particulier les réformes agraires, suivies des « ajustements économiques structurels » des années 80 visant à juguler l'hyperinflation, ont généré plusieurs types de dynamiques spatiales :

- la consolidation d'un réseau urbain de premier niveau ;
- la revendication indigéniste à dimension territoriale ;
- la multiplication des fronts pionniers internes ;
- une certaine « mobilité » dans le semis des petites villes (disparitions dans la zone andine, multiplication dans les Orient du pays) ;
- un tropisme vers les zones de rupture ou d'interface (zones de colonisation et zones frontières).

Les projets politiques autour de la décentralisation et même de l'aménagement du territoire ne manquent pas d'ambiguïté. Cela peut s'avérer une méthode commode pour désengager l'État de ses responsabilités. Puisqu'il s'avère incapable de réunir les fonds pour financer ses prérogatives, autant les décentraliser. Mais ce peut être une opportunité pour doter les territoires d'un cadre institutionnel *ad hoc* et d'instances de gouvernance locale capables de mettre en œuvre les synergies nécessaires à l'amorce du développement local. Se pose le problème de la solidarité nationale car tous les territoires ne sont pas également dotés, en ressources naturelles et humaines et en capacités organisationnelles face au défi du développement. Les territoires et les sociétés locales, participent au débat et même

l'influencent directement par des innovations économiques et sociales souvent dictées dans l'urgence des crises. La décentralisation, même dotée d'un financement, se heurte à des contraintes :

- l'inexpérience et la faible capacité d'expertise et de gestion des élus et des techniciens locaux, ce qui nécessite une formation à la gouvernance locale et à l'animation territoriale ;
- la non-maîtrise des transferts financiers ou fiscaux et la corruption dans la mesure où cela peut remettre en cause des objectifs locaux de développement et nationaux de croissance ;
- le problème de la solidarité entre régions décentralisées, qui est loin d'être acquise et le risque, dans le contexte andin, d'introduire des forces centrifuges particulièrement déstabilisantes. Il existe aussi un risque d'affaiblissement du pouvoir central qui ne pourra jouer son rôle de régulateur ;
- les problèmes de conflits entre pouvoir local, régional et pouvoir national, surtout lorsque les niveaux de compétences sont mal articulés.

Mais la question de la décentralisation ne se résume pas à un « paquet technique ». Elle est intimement liée à la dimension politique, et même sociale et culturelle. Elle peut être liée aux questions de droits et de participation citoyenne (De la Fuente, 2010a) ou encore renvoie à une vision autochtone et traditionnelle du fonctionnement démocratique territorial et comme dimension indépassable de l'exercice de la démocratie locale (FES-ILDIS, 2005, Yampara, 2001). L'enjeu est sans doute d'implémenter une nouvelle forme de démocratie participative à échelle multiple tout en conservant l'État comme instrument irremplaçable de régulation politique, économique et sociale.

Dans les faits, les collectivités territoriales régionales, en l'occurrence les 9 départements, jouissent depuis toujours d'une grande autonomie en raison, non pas d'une organisation favorable de l'État, mais du fait de son absence. Cette autonomie par défaut s'est traduite par des destins économiques régionaux divergents, au gré des cycles de l'économie extractive qui caractérise la Bolivie.

À la lecture de la carte des densités de la Bolivie à une échelle suffisamment fine (carte 4.1 : densités hors agglomérations calculées sur la base des 1400 cantons de recensement), on est frappé par deux traits caractéristiques : l'immensité et les déséquilibres. Ce sont des caractéristiques qui pèsent sur toute politique d'aménagement du territoire quelle que soit la formule d'administration territoriale adoptée.

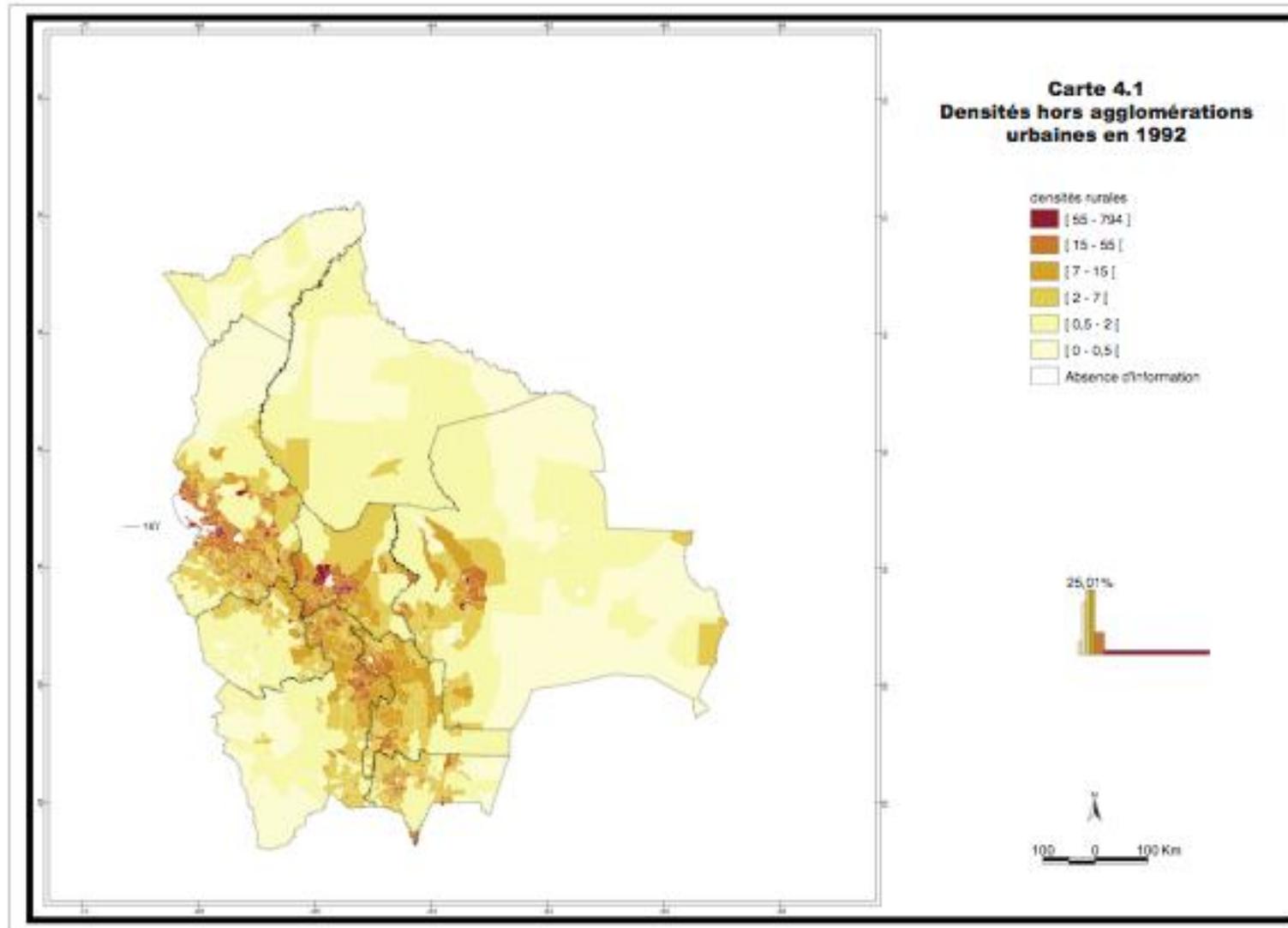
Comment peut-on administrer un pays socialement morcelé, démographiquement déséquilibré, économiquement faible, régionalement inégal en activité et en richesse produite ? Et surtout que faire des vastes territoires dépeuplés ? Nous verrons que le morcellement, les déséquilibres régionaux et le relatif dépeuplement conforment une réalité complexe qui complique à la fois l'organisation territoriale et les politiques de développement, au-delà des options techniques et politiques disponibles.

Mais d'ores et déjà, la mise en perspective des données du milieu et les données économiques et sociales, et un regard superficiel sur celles-ci, nous incite à penser qu'il s'en faudrait de peu pour que la Bolivie ne s'extirpe d'une sorte de cercle vicieux du non développement. Elle possède de remarquables atouts et du potentiel pour cela : des ressources naturelles qui semblent surgir aussitôt que s'épuise l'une d'elles, créant des cycles d'exploitation<sup>90</sup>. Sa population est jeune et dynamique. Elle est entourée de pays très dynamiques du point de vue économique, le géant brésilien bien sûr, mais aussi L'Argentine, le Chili, et même le Pérou.

---

<sup>90</sup> Cycles de l'argent et de l'étain dans les Andes, cycles du caoutchouc dans l'orient amazonien, cycle des hydrocarbures dans le Sud de Santa Cruz, cycle du gaz en cours dans la région de Tarija. Les gisements à hautes teneurs en fer du Mutún à l'extrême Est du pays, ainsi que les réserves de lithium découvertes dans le Salar de Uyuni formeront sans doute les deux prochains cycles.

Carte 4.1. Densités hors agglomérations urbaines en 1992



Sources : INE, élaboration personnelle

Au-delà, le contexte régional lui offre autant de partenaires et de débouchés potentiels pour peu que les processus d'intégration régionaux comme, le MERCOSUR<sup>91</sup> et la CAN<sup>92</sup> montent en puissance et en efficacité. Peut-être n'a-t-elle pas encore réussi à trouver la bonne formule de gouvernement pour accompagner un développement harmonieux, constitué d'un système politique dynamique et stable, propice aux investissements et aux activités économiques, et d'un système de gouvernance ajusté aux réalités du pays, reposant sur une organisation territoriale complémentaire et solidaire, et qui s'occuperait d'une répartition satisfaisant des richesses produites. C'est en tout cas le point de vue un peu mécanique que j'avais en tête en arrivant sur le terrain pour ma quête de données, d'information et de connaissance. Mais chaque lieu affiche une combinaison de facteurs qui en font un modèle particulier. La combinaison spatiale de la Bolivie réside dans son histoire mouvementée, ses fractures géographiques, sa diversité culturelle et ethnique, son organisation territoriale désarticulée et irrésolue. Elle ne se laisse pas dévoiler sans un examen approfondi de ces dimensions et de leur mise en perspective.

Dans ce chapitre, nous allons explorer, en premier lieu, les sources même de la construction territoriale du pays. Cette construction territoriale qui tire sa légitimité, sa logique et sa forme à travers la construction d'un État. Cet État lui-même n'a de raison d'être que s'il entre en résonance avec une entité qu'on nommera nation. Cette trilogie Construction Territoriale/État/Nation est au cœur des mutations socio-spatiales que traverse actuellement la Bolivie et a largement influencé son évolution jusqu'à présent. Chaque élément de cette trilogie mérite d'être discuté pour lui-même du fait de sa propre complexité intrinsèque. Elle sera abordée aussi en tant que système dans ses différentes relations.

En second lieu, l'examen se poursuivra par l'exploration des formes concrètes de cette construction territoriale. Cette analyse de la morphologie, exclusivement géographique, complète la vision précédente centrée sur les acteurs.

---

<sup>91</sup> Mercado Común del Sur

<sup>92</sup> Comunidad Andina de las Naciones

Au terme de cette exploration trilogique du territoire (Organisation/État/Nation) nous y aurons placé les principaux acteurs nationaux et locaux (État et son organisation territoriale, nations, peuples, sociétés, communautés). Les acteurs globaux prennent leurs décisions loin des territoires. Ils n'en sont pas moins présents directement auprès des centres de pouvoir politiques et disposent de relais efficaces auprès d'alliés locaux que sont les classes sociales dominantes et d'instruments politiques et économiques qu'elles ont mis en place. Nous aurons aussi identifié les structures spatiales qui sont comme autant de marqueurs qui portent leur signature spécifique : une construction territoriale inachevée œuvre d'une construction sociale bourgeoise elle-même inachevée (Zavaleta, 1988, 2008)

## 4.2 Les acteurs de la construction territoriale : la production de l'État-nation dans son espace économique et politique

Les acteurs qui ont façonné la Bolivie, les classes dominantes de l'État créole, l'ont fait dans le cadre d'un capitalisme régional en cours de globalisation. En ce sens, ils ont produit de l'espace au sens où l'avait analysé H. Lefebvre<sup>93</sup> (Lefebvre, 1974). En premier lieu, ils ont produit l'État-nation et les limites actuelles de cet État sont le fruit des rapports de force entre toutes les bourgeoisies créoles du continent qui se sont affrontées pour conquérir le pouvoir, abandonnées par les puissances coloniales de la péninsule ibérique, et pour fixer les limites du domaine sur lequel allait s'exercer ce pouvoir. La bourgeoisie créole bolivienne allait ensuite produire les différents espaces nécessaires à sa reproduction : espaces économiques miniers le long de l'arc andin ; espaces agricoles dans les vallées subandines, pour approvisionner l'activité minière ; espaces pionniers vers l'Orient pour une reproduction élargie ; espaces de concentration des pouvoirs et de domination symbolique que sont les villes, toutes construites sur le même modèle, avec une place centrale où pouvoirs séculiers et pouvoirs religieux prenaient place ; espaces emboîtés de contrôle territorial que sont les entités géographiques administratives.

---

<sup>93</sup> Dans *La Production de l'espace*, Henri Lefebvre postule qu'un système économique produit autant des rapports sociaux que d'espace, un espace socialisé avec un statut spécifique qui va au-delà du produit de consommation : il est à la fois bien de production et support de puissance et de domination.

Cette production spatiale reflète un système économique et politique qui a généré deux types d'exclusion : une *exclusion ethnique* fondée sur des critères raciaux, dont souffrent les amérindiens à travers tout le pays, plus particulièrement dans le milieu rural ; une *exclusion géographique* qui marginalise les confins orientaux du pays, qui n'ont eu de cesse d'abord de réclamer leur intégration dans un premier temps, puis leur autonomie dans un deuxième temps. Ces deux types d'exclusion allaient constituer les nœuds de contradiction qui structurent la plupart des conflits en Bolivie et entretenir une instabilité chronique de la vie politique. Ces conflits allaient cristalliser les luttes autour de l'État, qu'il soit considéré comme émanation étrangère à la cosmogonie et la tradition politique locale, que l'on fasse pression sur lui pour modifier son comportement ou ses règles, ou qu'on se mêle de la compétition pour s'assurer de sa maîtrise et le réformer.

L'État, autant acteur qu'acté, est la source de toute légitimité politique territorialisée. Pour autant qu'il délègue son pouvoir par le haut à une entité supranationale ou par le bas, par une politique de décentralisation, il reste le détenteur légitime d'un pouvoir politique dont il peut jouer pour influencer sur l'économique, le social et bien sûr l'organisation du territoire. Dans notre exploration du système trilogique territoriale/État/Nation, nous commencerons par la Nation, concept comprenant une grande part d'abstraction et autorise son exploration avec une certaine profondeur historique, avant d'exposer la relation plus concrète de l'État et du territoire.

#### 4.2.1 De l'État créole à l'État plurinational : Dimension politique de la nation

##### **4.2.1.1 La nation : un mot-dense dynamique**

Les sociétés modernes consomment une grande quantité de « *mots-denses* » forgés pour les besoins de la modernité et même de l'après-modernité. Au-delà des idées et des réalités auxquelles ils sont rattachés, ces « mots-denses » aux vertus cardinales (ils nous situent et parfois nous guident) concentrent nos émotions et nos croyances collectives. Leur destin est souvent étonnant, tiraillés qu'ils sont entre la densité, la variété et la complexité des idées qu'ils fixent et des réalités qu'ils désignent, écartelés par la polysémie qui se sédimente en eux. Certains mots se détachent de l'objet et se mettent à vivre pour eux-mêmes, fétichisés, fascinants ou inquiétants, condamnés à terme à l'agonie, voire à la mort. Lorsque les *mass media* s'en emparent, ils ont toute chance de finir tragiquement tant ils servent pour tout et

pour rien. Ainsi, les géographes ont failli perdre le *territoire*, mot-dense trop galvaudé par les sens et les lieux communs. Ils l'ont récupéré au prix d'un violent élagage sémantique<sup>94</sup>. L'importance de ce concept dans le cadre de cette thèse nécessitera plus tard une explicitation plus poussée réalisée dans le chapitre 5. Les mots-denses en *isme* n'ont généralement pas bonne presse. *Communisme* et *socialisme*, par exemple, ont traversé le XX<sup>e</sup> siècle, chargés d'espoir humaniste et universaliste, mais plombés aussi par la tyrannie, l'aliénation et les horreurs distillées par des formules de gouvernements totalitaires. *Capitalisme* ne se porte pas très bien non plus, Max Weber<sup>95</sup> lui a trouvé de l'esprit et le met en perspective avec l'éthique du protestantisme. Le même auteur analyse aussi le désenchantement d'un monde et dénonce la vacuité d'une poursuite de la richesse dépouillée de tout sens éthico-religieux (Weber, 1964 ; 226)<sup>96</sup>. Un siècle d'une telle évolution aboutit à l'érection des inégalités comme vertu, à la remise en cause et à la disparition des solidarités nationales et sociales<sup>97</sup>.

*Nation* semble échapper à ce destin. Elle fait partie de quelques termes à se lester d'une densité et d'une diversité sémantique et dont l'étymologie seule ne peut rendre compte. Savoir que nation vient du latin *nascor* (naître) nous enseigne à la rigueur qu'à son origine lointaine, le terme désignait une communauté qui a grandi à partir d'une fondation sur le lien du sang<sup>98</sup>.

---

<sup>94</sup> Le *Dictionnaire de géographie et de l'espace des sociétés* (Lévy, Lussault, 2003) ne recense pas moins de huit définitions du territoire. Il en propose une neuvième qui redensifie le concept en éliminant certaines acceptions.

<sup>95</sup> Dans *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme* (Weber, 1964) l'auteur examine l'influence de certains traits du protestantisme ascétique (calvinisme, piétisme, méthodisme et sectes baptistes) sur le développement d'un certain esprit dans le capitalisme.

<sup>96</sup> « Aux Etats-Unis, sur les lieux mêmes de son paroxysme, la poursuite de la richesse, dépouillée de son sens éthico-religieux, a tendance aujourd'hui à s'associer aux passions purement agonistiques, ce qui lui confère le plus souvent le caractère d'un sport ».

<sup>97</sup> Fernand Braudel (*La dynamique du capitalisme*, 1985) n'adhère pas à la thèse de Max Weber. Pour lui le capitalisme, qui ne se confond pas avec l'économie de marché, naît d'un type de transactions hors des circuits traditionnels et se joue des contrôles politiques sur les marchés et les foires. Il apparaît bien avant le protestantisme ascétique au XV<sup>e</sup> siècle dans le bassin méditerranéen et migre au gré du développement de ses places boursières (Venise, Anvers, Gênes, puis Amsterdam, puis Londres, puis New-York).

<sup>98</sup> Les termes *nation* et *nationalité* apparaissent dans l'œuvre de Cicéron (Marcus Tullius Cicero, I<sup>er</sup> siècle av. J-C), en particulier *De officiis*, ensemble de préceptes philosophiques et moraux à l'usage de son fils Marcus, et le célèbre *De natura deorum*, adressé à Brutus, où il met en scène une controverse entre épicuriens et stoïciens. Cicéron fait allusion aux peuples et cités que Rome a soumis à la *Pax Romana*, traités avec clémence, sauf cas particuliers (destruction de Carthage, Numance et Corinthe). « Rome exerçait moins un empire qu'elle n'étendait sa protection sur le monde » (*De officiis*, livre I).

Mais la charge sémantique de la nation s'est rapidement densifiée et diversifiée au point que la notion a envahi tous les secteurs de la vie des individus et de la société et s'est constituée comme thème de réflexion scientifique largement diffusé (Medeiros, 2011 ; Arreghini, 2011).

La philosophie s'est emparée d'une idée qui s'est affirmée avec la Révolution française et la vague culturelle du Romantisme en Europe au début du XIX<sup>e</sup> siècle, et l'érige en concept politique partagé entre une conception d'un *être* ethnicisée et un *vouloir* fondé sur un projet. « [...] une population qui a fait l'expérience, pendant plusieurs générations, d'une telle communauté de territoire, de langue, de culture, d'économie et d'histoire que les membres ont une conscience précise de ce qui les unit » (Vattimo, Montenot, 2002 : 1135). La formulation de *l'Enciclopedia Garzanti di filosofia* est à la fois riche et ouverte. Riche car elle contient à la fois l'épaisseur du temps (histoire), du lieu (territoire), ainsi que de la création (langue, culture) de l'action (économie) et de la connivence (conscience) communes. Elle est ouverte car une telle définition va bien au-delà du moderne État-Nation et englobe tout groupe humain un tant soit peu numériquement important et uni par un *être*, un *faire* et un *vouloir* à travers une histoire plus ou moins mythifiée.

*Nation* est aussi une catégorie sociologique à part entière. Edgar Morin propose d'ailleurs une théorie sociologique de la Nation (Morin, 1994 : 165 à 173). Il introduit une notion de taille minima (ni tribu, ni peuplade) un grand ensemble politique *territorialisé* avec un pouvoir *centralisé*. Il s'agit d'un long procès qui prend corps en Europe occidentale sur les décombres de la féodalité, avec apparition simultanée de la *ville* et de la *bourgeoisie*. La lenteur du processus rend lisses les évènements dramatiques qui jalonnent la cristallisation de la nation européenne. Avec la *conscience* et l'*identité*, c'est le *sentiment* national qui retient l'attention de l'auteur. La complexité de ce sentiment est traduite par la notion de *patrie*, principe à la fois paternel et maternel. La patrie nourrit en son sein la portée fraternelle des patriotes et les éduque pour leur transmettre les valeurs qui constituent l'essence de la nation.

On oppose volontiers le modèle allemand de nation, fondé sur une conception ethnique de la nation-génie et finalement sur l'*être* et le modèle français de la nation-contrat, sorte de *melting-pot* avant la lettre et plus proche du *vouloir* (Cabanel, 1997). Pourtant, le texte fondateur du modèle allemand, le long et foisonnant *Discours à la nation allemande* de Johann Gotlieb Fichte, est surtout imprégné d'idéalisme épris de liberté et d'indépendance,

deux principes associés à l'esprit des Lumières (Kant, Mendelssohn, 2006) et de la Révolution française (Fichte, 1992). Des ponts rapprochaient les positions d'Ernest Renan, théoricien de la nation française et celle de Fichte, avant le traumatisme de la défaite de 1870. Les échanges épistolaires publics entre Ernest Renan et David Strauss en plein conflit belliqueux entre la Prusse et la France montrent, au-delà des divergences nationales, un souci de rapprochement civilisationnel qui donnait aux deux auteurs des hauteurs de vue exceptionnelles (Amossy, 2004). Mais l'issue des combats et leurs conséquences - l'annexion de l'Alsace et de la Lorraine - créeront une brèche irrémédiable et une radicalisation entre les points de vue des intellectuels des deux pays. Ernest Renan précisera la position française en 1883 dans un discours à la Sorbonne (Renan, 1883).

En revanche, la nation ne constitue pas un concept très usité en géographie. Yves Lacoste, lorsque qu'il publie *Vive la Nation ! Le destin d'une idée géopolitique* (Lacoste, 1996), est encore considéré comme un provocateur<sup>99</sup>. La publication est préparée en 1991 par un numéro de la revue *Hérodote* consacré au thème des *Territoires de la nation* très axé sur la géopolitique. Bien qu'Yves Lacoste ait acquis une notoriété médiatique et le respect de ses pairs, la nation reste un concept marginal en géographie. Pourtant, la géographie moderne est une discipline intimement liée à l'État-nation. Elle fut même érigée en discipline-phare à la fin du XIX<sup>e</sup>, chargée d'essentialiser la nation en montrant l'articulation organique des régions qui la composent et en justifiant la nécessité vitale de l'aventure coloniale. Au point qu'elle s'est longtemps déclinée en écoles nationales<sup>100</sup>.

Les raisons de l'absence du concept de nation en géographie remontent aux sources du divorce entre notre discipline et la géopolitique et traduit une difficulté de la discipline à penser le politique en géographie<sup>101</sup>. Au cœur de la méfiance des géographes français vis-à-vis de la politique et du politique est la rivalité continentale franco-allemande d'un côté, à

---

<sup>99</sup> C'est l'ouvrage polémique : « *La géographie ça sert d'abord à faire la guerre* » (1976) qui a valu la gloire médiatique à son auteur ainsi que quelques solides inimitiés dans la profession.

<sup>100</sup> L'avènement de la géographie moderne, au tournant du XX<sup>e</sup> siècle, reflète la rivalité franco-allemande.

<sup>101</sup> Les choses évoluent grâce aux contributions de géographes réunis autour de la revue *Hérodote*, et aussi grâce à l'intérêt de plus en plus partagé pour la mondialisation et l'échelle d'analyse planétaire de la part d'auteurs comme Olivier Dollfus ou Jacques Lévy.

laquelle ont participé les géographes nationaux de chaque pays au tournant du XIX<sup>e</sup> et du XX<sup>e</sup> siècle, et la rivalité coloniale franco-britannique, de l'autre. La géographie classique française est soucieuse de montrer la complémentarité et la solidarité des régions qui composent le pays qui présente déjà une certaine épaisseur historique. En revanche, l'Allemagne doit encore réaliser et consolider son unité<sup>102</sup>. Quant au Royaume-Uni, il a à cœur de justifier sa prééminence en tant que puissance coloniale<sup>103</sup>.

Géopolitique, terme qui postule autant à la scientificité que celui de géographie, est aussi un mot-dense qui a cristallisé des émotions et des croyances collectives, avec des conséquences dramatiques, et continue à le faire. La méfiance et l'embargo de la géographie française vis-à-vis de la géopolitique se comprennent à travers le filtre de son ambiguïté conceptuelle. Cette ambiguïté se retrouve au niveau des deux principales acceptions de la géopolitique (Lévy, Lussault, 2003) :

**La géopolitique comme dimension spatiale de la relation entre les États** : la définition donnée par Denis Retaillé dans le *Dictionnaire de la Géographie et de l'espace de la Société* associe les termes d'appropriation, contrôle du territoire, et violence organisée. La géopolitique est alors associée aux rivalités et aux luttes des États pour le contrôle de territoires mitoyens et les colonies potentielles. Tout comme à la géographie, les États ont demandé à la géopolitique de se porter caution scientifique de leur vision nationaliste antagoniste. La géographie, au prix de quelques ruptures épistémologiques douloureuses, s'est démarquée de cette manipulation pour revendiquer une scientificité accrue. La géopolitique connaît une réhabilitation épistémologique plus récente, mais son implication/récupération dans les grands drames du XX<sup>e</sup> siècle, en particulier le nazisme, ont quelque peu retardé cette entreprise de réhabilitation.

---

<sup>102</sup> La géopolitique d'échelle territoriale est née en Allemagne, théorisée par Friedrich Ratzel et popularisée par Karl Haushofer. Elle propose des concepts déterministes dérivés du darwinisme, comme *herzland* (essentialisation d'un sol lié à une ethnie), *pan-ideen* (hégémon continental) et *lebensraum* (espace vital d'une nation).

<sup>103</sup> Avec les doctrines de la géopolitique britannique, on change d'échelle : c'est la mappemonde qui sert d'échiquier à la vision d'Haldford Mackinder qui oppose un bloc *heartland* continental aux puissances maritimes du croissant insulaire.

La géopolitique comme discours associant connaissance intrinsèque, ingénierie interétatique et idéologies nationalistes/impérialistes : Le point de vue de John Agnew, exprimé dans le même ouvrage que le point de vue précédent, semble soutenir qu'il n'est pas facile de séparer discours scientifique, pragmatisme étatique et idéologie qui conforment le soubassement de la géopolitique. L'imposant ouvrage, sous forme de catalogue des relations interétatiques, d'Amaury Chauprade<sup>104</sup> ne semble pas vouloir se départir d'une telle approche. Denis Retaillé avait déjà relevé les deux niveaux géographiques (échelle territoriale de rivalité interétatique ; échelle mondiale où s'expriment des visions de grands blocs) qui supportent la géopolitique. John Agnew insiste sur le niveau de la mappemonde, et donc sur le fondement géopolitique des visées impérialistes et colonialistes des puissances maritimes comme l'Angleterre.

Toutefois, à défaut de le faire figurer parmi des concepts-clés fondateurs de leur discipline comme *espace*, *territoire*, *lieu* ou même *étendue*, ainsi que l'exotique *géon* proposé par Roger Brunet pour « scientifier » la notion de *contrée*, certains géographes déclinent trois acceptions évolutives pour le terme nation par ordre de complexité<sup>105</sup> :

Lorsque nation est synonyme d'ethnie, elle fait référence à un groupe biologique homogène fondé sur le *jus sanguinis*. Cela sous-tend la logique du *droit des peuples à l'autodétermination*. Tout agrégat humain assez grand peut prétendre à se définir en tant que nation et toute nation aurait vocation à constituer un État souverain.

Un degré d'élaboration plus complexe dans la construction nationale intervient lorsqu'il se forge avec le temps un fort *lien social* et un système de *représentations collectives*. En plus des catégories habituelles d'une construction nationale (histoire, économie, culture, éducation, conditions anthropologiques, démographiques et géopolitiques, etc.), les géographes insistent sur la *construction territoriale* de la nation. Celle-ci, lorsqu'elle devient centrale, est la base de la définition du *jus solis*.

---

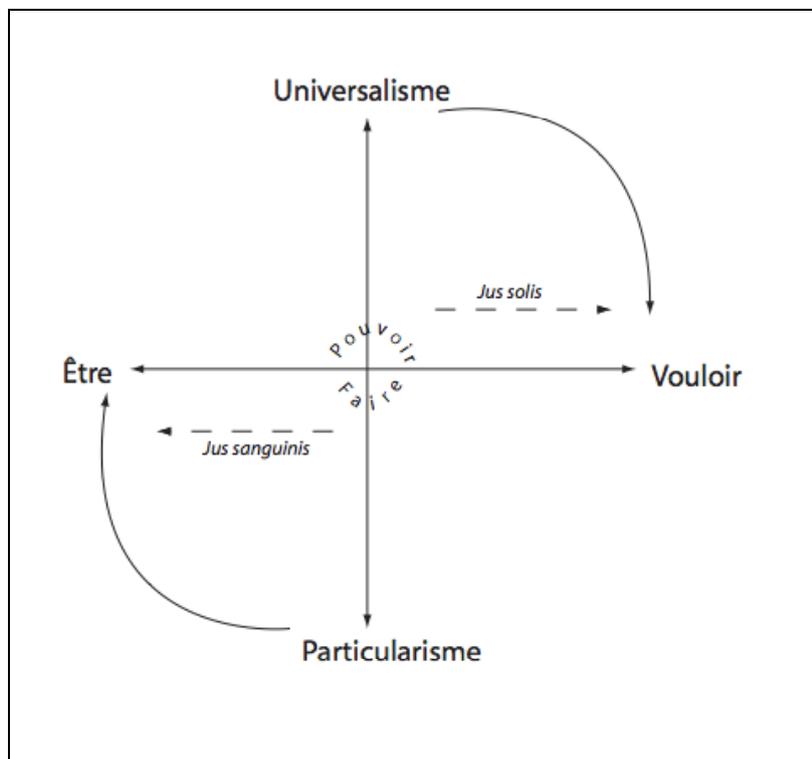
<sup>104</sup> Chauprade A., 2007, *Géopolitique. Constantes et changements dans l'histoire*, 960 pages, Ellipse

<sup>105</sup> Nation constitue une entrée dans le *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* (Lévy J., Lussault M., 2003), mais pas dans la première édition de *Les mots de la géographie*, le dictionnaire de Brunet, Ferras et Théry (1992).

Le modèle de construction nationale le plus abouti est l'État-nation puisqu'il amalgame toutes les dimensions de la nation (*être-faire-vouloir*) avec une dimension politique du *pouvoir*. C'est la Révolution française qui déterminera la nature de cette dimension puisque l'État qui *gouverne* et *administre* le pays, le fait au nom du *peuple* constitué en nation, détenteur de la *souveraineté* selon l'article 25 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen. L'État-nation issu de la Révolution devient donc la source du pouvoir et de l'exercice de la démocratie.

La nation est ainsi définie par la trilogie *être-faire-vouloir* qui constitue en quelque sorte sa matrice. Lorsqu'elle s'adjoint le *pouvoir*, cela aboutit à l'État-nation. Cette trilogie détermine aussi une double tension, entre *Identité* (être) et *volonté* (vouloir) et aussi entre universalisme et particularisme. La figure n° 4.1 met en forme cette double tension et propose un modèle de matrice de l'État-nation. La tension principale entre être et vouloir définit le modèle d'État-nation que fonde le droit du sang ou le droit du sol.

Figure 4.2 : Matrice de l'État-nation



Sources : élaboration personnelle

Sur l'axe vertical, l'universalisme bascule vers le *vouloir* tandis que le particularisme bascule vers *l'être*. Il se forme deux blocs, « vouloir / contrat social / universalisme » et « être / essence / particularisme » qui se maintiennent en tension équilibrée mais instable. *Faire* et *pouvoir* se situent à l'orthocentre car ils ne participent pas à la mise en tension. En effet, le « *faire ensemble* » (système économique, acte de résistance ou de guerre) et le *pouvoir* (coercition étatique) sont communs à tous les États-nations. Que cette tension entre les deux conceptions de la nation se rompe et il se produit des évolutions déséquilibrantes qu'on retrouve dans la crise de l'État-nation, dans sa version européenne comme dans sa version « plurinationale » bolivienne. Une nation qui se replie sur son *être*, en se séparant du *vouloir*, perd son pouvoir assimilateur et ouvre la porte aux sentiments exclusifs de nature raciste. Une nation qui affaiblit la tension de *l'être* et sombre dans un corps doctrinaire d'un *vouloir* désaxé a toutes les chances d'entrer dans une crise identitaire et de valeurs et de perdre tout autant cette capacité assimilatrice.

Est-ce à dire que la nation est un concept européen, né, développé en Europe et imposé lors de son expansion, de la conquête et de la domination politique, militaire, économique et culturelle du monde et qui s'éteindra avec la crise du modèle européen et l'extinction de cette domination ? Il n'en est rien, car au-delà de la relation particulière qu'entretiennent la Nation et l'État, au cœur du modèle européen de l'État-Nation, et les institutions - elles-mêmes en crise - qui en sont issues, la nation continue à susciter un complexe anthropo-spatio-sociologique qui exprime une triple dimension affective, psychologique et identitaire. Edgar Morin expose comment cette triple dimension fait que la nation traverse le temps et l'espace en dépit des crises multidimensionnelles que traversent les pays européens et le monde occidental en général : « *La nation, formation historico-sociologique, a acquis une importance capitale dans le monde moderne parce qu'en elle s'investit un problème-clé de la personne humaine. Ce qui permet déjà de comprendre pourquoi se forment aujourd'hui des nations en dehors des processus singuliers qui leur avaient donné naissance* » (Morin, 1994 : 167). Si la nation semble survivre à la crise du modèle d'État-nation européen, on peut affirmer aussi son existence bien avant l'avènement de ce modèle, si l'on se réfère aux définitions et aux concepts identifiés au début de ce texte. L'histoire nous apprend que les empires et les peuples sont mortels, mais il est des peuples, adossés à la trilogie matricielle de la nation c'est-à-dire *l'être-faire-vouloir*, qui ont montré d'extraordinaires capacités de survie,

en dépit de conditions géopolitiques défavorables. L'histoire depuis l'antiquité et la géopolitique contemporaine nous en offre des exemples.

Mais cette crise de l'État-nation européenne n'en est pas moins réelle et indéniable. Celle-ci semble être le terme d'une évolution commencée voici deux siècles et le seuil d'un nouveau paradigme politico-sociétal. Cependant, d'autres régions du monde continuent à se projeter sur des catégories anciennes comme nation. En particulier, nous intéresse le cas de la Bolivie au sein de l'Amérique latine. Il convient d'abord d'exposer les caractéristiques d'une telle crise, d'identifier les éléments du débat et les propositions de son dépassement, et de situer les cas des pays non-européens face à cette crise.

#### ***4.2.1.2 La crise de l'État-nation et son dépassement***

##### *4.2.1.2.1 La nature de la crise en Occident : Nation et modernité*

Les remises en cause et les procès en délégitimation de l'État-nation sont un des révélateurs d'une crise beaucoup plus profonde en Occident. C'est essentiellement une crise morale d'un modèle complexe dont l'hégémonie s'est fondée sur l'imposition de toutes ses composantes :

- une composante philosophique : des valeurs dérivées du christianisme qui forment le socle des Lumières à prétention universelle avec des concepts comme Liberté, Égalité, Solidarité, Droits de l'Homme, etc. ;
- Une composante politique : la démocratie dans toutes ses déclinaisons dans le cadre de l'État-nation ;
- Une composante économique : une économie de marché contrôlée par un capital financier dont l'objectif est son accumulation sans fin et dont l'État garantit la stabilité politique et sociale indispensable à son développement ;
- Une composante scientifique : un savoir qui obéit aux mêmes logiques d'accumulation et de ruptures et de crises que la composante économique et fonde sa

légitimité sur l'idée de progrès et sur l'exploitabilité technique et technologique de ses découvertes<sup>106</sup>.

- Une composante idéologique : qui essentialise les peuples et les cultures, théorise implicitement ou explicitement sur une hiérarchie entre eux et place l'Occident au sommet comme un modèle à imiter et à suivre.

Ce modèle complexe, résumé par le concept de *modernité*, est battu en brèche au sein même du camp occidental<sup>107</sup>. Plus précisément, la nation est devenue « *conceptus non gratus* » en Occident, jugée obsolète par les acteurs globaux du monde des affaires, suscitant défiance et rejet parmi les acteurs politiques de la droite libérale à l'extrême-gauche. La mondialisation dans toutes ses dimensions économique, politique, sociale culturelle et écologique, semble un horizon inéluctable partagé par tous, quitte à subir une dérive manipulée vers le *globalisme*<sup>108</sup> (Beck, 2004). La crise de la modernité - et de l'État-nation qui lui est lié - fait naître des attitudes intellectuelles de résignation ou d'adaptation. D'une part, il s'est formé un courant de rejet de la modernité, c'est la posture postmoderne<sup>109</sup>. D'autre part, il y a des tentatives de dépassement de la modernité par plusieurs penseurs avec un éventail assez large d'options. Sans prétendre à l'exhaustivité, on exposera ici quelques-unes de ces postures intellectuelles qui visent à dépasser cette crise de la modernité et des États-nations européens :

---

<sup>106</sup> Immanuel Wallerstein (2008 : 79-109) décrit le processus de partition de la science occidentale entre deux cultures antagonistes (la science objective qui recherche le vrai et les humanités qui s'occupent du bien et du beau). Il relate aussi la conquête de légitimité et de prestige de la première en offrant des connaissances traduisibles en inventions techniques et en focalisant sur la technologie, reléguant les humanités à leurs recherches spéculatives infalsifiables.

<sup>107</sup> L'ampleur de la crise se mesure à la pléthore des publications qui lui sont consacrées tant par des ouvrages de vulgarisation que par des publications scientifiques. À titre d'exemple, on citera Jean-Claude Guillebaud (1995) *La trahison des Lumières, Enquête sur le désarroi contemporain*, « livre lucide et visionnaire par rapport à crise financière d'octobre 2008 » ; Dominique Moïsi (2009) *La géopolitique de l'émotion*, « espoir, humiliation, peur : de l'anecdote à l'instauration de phantasmes comme nouvel horizon imaginaire de l'Occident » (entre guillemets commentaire de l'auteur).

<sup>108</sup> Ulrich Beck définit le globalisme comme une idéologie qui réduit la mondialisation à sa seule dimension économique et prétend remplacer la dimension politique des prises de décision par le marché mondial.

<sup>109</sup> Jean-François Lyotard (1979) définit la condition postmoderne comme une délégitimation des deux sources de la science moderne, qu'il appelle « grands récits » : dans la version politique étatique et la version philosophique spéculative.

La nouvelle modernité d'Ulrich Beck est une croisade contre le globalisme, détournement de la globalisation à sa seule dimension économique, qui prétend la mort du politique au seul profit des « lois du marché ». Cette prétention n'est en fait qu'une confiscation du politique par manipulation idéologique au bénéfice de « *la réalisation de l'utopie de l'anarchie mercantile de l'État minimum* » (Beck, 2004 : 17). U. Beck constate la disparition de l'utopie politique. Penser l'avenir « *n'est plus du ressort du Parlement ni des partis politiques, mais des laboratoires de recherches et des conseils d'administration* » (Beck, 2001 : 472). Là se trouvent les « cellules révolutionnaires » du changement social, dissimulés sous les oripeaux de la normalité. La deuxième responsabilité de la nouvelle modernité est de trouver une réponse à la contradiction entre développer les moyens de la fin de la pénurie et gérer la globalisation des risques civilisationnels qui en dépit de leur caractère global et englobant, génèrent de nouvelles inégalités (Beck, 2001). Mais la nouvelle modernité d'U. Beck c'est aussi éviter le piège du « nationalisme méthodologique » (Beck, 2007). Entre nation et mondialisation, l'auteur développe une utopie fondée sur la reprise en main du destin des Hommes par le politique secrété au niveau continental.

La position d'Immanuel Wallerstein (2006) est assez proche de celle d'Ulrich Beck. Il est plus virulent dans la dénonciation de l'imposture de l'universalisme européen. Une fois démasquée cette imposture (droit d'ingérence, essentialisme, universalisme scientifique), la route est ouverte pour chercher les éléments d'un universalisme universel composé d'une bourse des universalistes, lieu utopique du donner et du recevoir.

Le néo-universalisme est une posture adoptée par Edgar Morin qui préconise de revenir aux fondements biologiques de l'être humain conscient de la fragilité de son biotope : *La Terre-Patrie*. (Morin, Kern, 1993).

#### 4.2.1.2.2 *Le cas des nations issues de la décolonisation*

La crise de la modernité et de l'État-nation a-t-elle une influence sur le processus de construction/déconstruction nationale des pays du Sud ? Edward Saïd (2000 : 308) rappelle que les indépendances ont été acquises de hautes luttes mais que « *la résistance, loin d'être une simple réaction à l'impérialisme, est une conception alternative de l'histoire humaine* ». Tout en précisant qu'elle est fondée sur la destruction des murs entre les cultures. Cela signifie qu'en dépit des aberrations (le tracé des frontières par exemple qui sépare une même

nation ou fait cohabiter des nations antagonistes), la reconquête de la parole politique et culturelle n'a pas éradiqué l'influence occidentale.

Cette influence a été étudiée dans la littérature, les institutions, l'économie, etc. Les symboles en montrent une intéressante facette à effet de miroir. Ainsi, l'analyse des devises, véritable concentré de la représentation collective des États-nations, montre jusqu'à quelle profondeur de l'inconscient collectif peut s'exercer l'influence des valeurs européennes, issues du christianisme, des Lumières et du positivisme. C'est le continent africain qui consomme le plus de mots-symboles parmi lesquels se distinguent Union/unité (19 occurrences), Travail (16), Liberté (12), Justice (11) et Progrès (9). L'Amérique donne sa préférence à Liberté (11 occurrences) suivie d'un trio symbolique Dieu (6), Union et Paix (5 occurrences chacun). L'Asie fait primer Dieu/foi (9 occurrences) sur Unité (7) et Patrie (6). L'Océanie fait apparaître 6 occurrences uniquement sur Dieu.

Les devises nationales sont des raccourcis idéologiques présentés comme valeurs par lesquelles les classes dominantes entendent forger un esprit de corps dans des entités géopolitiques qui en possèdent peu. Pour le cas des États issus de la décolonisation, elles indiquent souvent des manques, des faiblesses auxquels on souhaite remédier :

- Dans une Afrique morcelée et pauvre, où les conflits ethniques tournent souvent au drame et peuvent remettre en cause la viabilité des structures étatiques, on met l'accent sur des problèmes concrets d'aspiration à l'union et au développement. Le premier mot-symbole qui traduit le pragmatisme est souvent accompagné d'un deuxième, voir d'un troisième, qui reflètent les idéaux imprégnés des valeurs des Lumières et de la Révolution française comme liberté, justice, progrès. Certains pays multiplient les devises, comme par peur de manquer<sup>110</sup>. D'autres au contraire se suffisent d'un seul concept<sup>111</sup>. D'autres encore trahissent des préoccupations liées à des contraintes spécifiques<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> Egypte : Silence et patience, liberté, socialisme, unité ; Somaliland : Justice, paix, démocratie et réussite pour tous.

<sup>111</sup> Liberia : L'amour de la liberté nous a amené ici

<sup>112</sup> Botswana : Que tombent les pluies ; Lesotho : Paix, pluies et prospérité.

- À travers leurs devises, les pays d'Amérique latine adoptent une symbolique où se partagent les influences du catholicisme et des Lumières. On n'est plus dans le foisonnement des mots-symboles de l'Afrique, mais dans la sobriété du couple valeur chrétienne / valeurs des Lumières. Mais les références directes à la religion ou à Dieu tendent à disparaître des lieux symboliques et structurants de la nation. Ainsi, dans toutes les Constitutions de Bolivie, la religion catholique a toujours figuré comme religion d'État. Cette référence a été retirée de la dernière Constitution approuvée par référendum en janvier 2009. La révolution se fait aussi au niveau des symboles.
- En Asie, la symbolique étatique privilégie la religion traditionnelle (islamique, hindouiste, bouddhiste, etc.) tandis que les valeurs laïques (unité, patrie) ne sont pas adoptées telles quelles mais adaptées en une synthèse entre les valeurs de l'Orient et celles de l'Occident<sup>113</sup>.
- L'importance de Dieu dans les devises des États d'Océanie, indique l'influence quasi exclusive des missions catholiques ou protestantes dans l'imaginaire collectif des micros États océaniques.

Nous sommes au cœur des contradictions dont le débat est relaté par Edward Saïd (2000 : 3009) : le nationalisme non-occidental est-il par nature condamnable comme imitation infériorisée étrangère à son *éthos* (Kedourie, 1993) ? Les États décolonisés sont-ils voués à la dépendance des nouvelles réalités transnationales des économies modernes avec leur technologie de la communication et le déploiement de leur puissance militaire (Hobsbawm, 1992 ; Gellner, 1989) ? Les États décolonisés sont-ils capables d'inventer une alternative ?

#### 4.2.1.2.3 Les trois Empires postmodernes

Les empires et l'impérialisme ont toujours suscité de la résistance à leur égard, qui finit par se cristalliser autour d'aspirations nationalistes. Les empires coloniaux européens à leur apogée

---

<sup>113</sup> Par exemple, la devise du Viêt-Nam : *Indépendance, Liberté, Bonheur*, reflète l'idéal d'un Nguyễn Sinh Cung (plus connu sous le nom de Ho Chi Minh) pétri de culture traditionnelle vietnamienne et de valeurs de la Révolution française. L'indépendance est associée étroitement à une nation qui a dû constamment lutter contre des grandes puissances, proches ou lointaines, pour secouer leur joug. La liberté s'entend à la fois comme valeur des Lumières et concept bouddhiste de libération karmique. Le bonheur se rapporte autant à sa version hédoniste qu'à son idéal de « voie du juste milieu », débarrassé des passions humaines.

entre-deux-guerres occupaient 85% de la Terre, avec un taux de croissance exponentiel entre 1800 et 1914 (Said, 2000 : 42). La résistance quasi généralisée à leur domination et les rivalités destructrices entre les puissances coloniales européennes ont abouti à la décolonisation et à la création d'une centaine d'États-nations à partir de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Mais l'impérialisme et les empires n'ont pas disparu pour autant. Mon point de vue est qu'il existe trois empires postmodernes au XXI<sup>e</sup> siècle : les empires américain, russe et chinois. Ils partagent en commun d'entretenir de puissants moyens de coercition (arsenal et personnel militaires surdimensionnés) et un égal objectif de dominer le monde par le marché et de maîtriser l'approvisionnement de leur complexe industrialo-militaire respectif. Edward Said, qui a étudié les puissants ressorts de la légitimation culturelle de l'impérialisme et du colonialisme européen, donne une définition qui s'y rapporte<sup>114</sup>. Mais il existe des empires continentaux qui ont leur propre logique et leur stratégie de domination et d'expansion spécifiques. Quant à l'impérialisme néocolonialiste, il déploie d'autres méthodes que l'annexion pour dominer ce qu'il considère comme relevant de ses intérêts. Nous réservons toutefois le nom d'empire pour les puissances militaires qui se projettent parfois très loin pour faire valoir leurs intérêts stratégiques et économiques.

L'empire américain est le plus puissant et le plus fragile. Sa fragilité lui vient de son régime politique, une démocratie où s'affrontent des intérêts et des valeurs qui fondent une *opinion publique*. Cette opinion publique est manipulable, en témoigne l'épisode récent des armes de destruction massive à l'origine de la guerre en Irak. Mais elle n'admet plus que les États-Unis interviennent militairement sur le continent américain depuis les affaires de Panama en 1989 et l'intervention d'Haïti dans la décennie 90. Dans cet Empire démocratique, s'il est aisé de faire vibrer la corde patriotique qui soude autour du sentiment d'une défense commune du territoire et/ou des valeurs, et de recueillir ainsi l'approbation d'une intervention militaire extérieure, il est en revanche plus difficile de faire appel aux sentiments nationalistes et

---

<sup>114</sup> « Fondamentalement, l'impérialisme signifie visée, installation et mainmise sur une terre qu'on ne possède pas, un territoire lointain où d'autres vivent et qui leur appartient. » « [...] impérialisme désigne la pratique, la théorie et la mentalité d'une métropole dominatrice qui gouverne un territoire lointain. » (Said, 2000 :41)

justifier des interventions de conquête, même présentés sous forme de guerre préventive comme c'est le cas pour l'intervention en Iraq (Douzet, 2003).

L'Empire russe s'est reconstruit sur les ruines de l'Empire soviétique. Quelques nations aux marges européennes, caucasiennes et asiatiques ont profité de cet effondrement pour reprendre leur indépendance. Mais il ne lâchera pas son emprise sur celles qu'il estime vitales à ses intérêts. Soucieux de montrer son appartenance au monde occidental, l'empire russe a mis en place une pseudo-démocratie qui masque mal son fonctionnement autoritaire.

L'empire chinois n'a pas les problèmes de démocratie réelle ou alibi à faire vivre, ni d'opinion publique à séduire ou à manipuler. Son problème est de contrôler le développement d'un capitalisme débridé tout en évitant la lutte des classes (d'où son concept de « société harmonieuse »). Il cherche à contrôler les sources de sa croissance économique par une stratégie expansionniste maritime<sup>115</sup>. Il agit donc sans complexe selon « ses propres valeurs » avec une alternance d'intimidation, de brutalité et de message de paix et de coopération.

Dans les États situés dans l'orbite des empires postmodernes, les termes du débat sur la mondialisation et la nation sont différents à cause des menaces impériales. Elles obligent ces États à renforcer leur cohésion interne et leurs alliances externes pour y faire face. Nous sommes encore, dans ces régions, dans le temps de la géopolitique traditionnelle du XIX<sup>e</sup> siècle.

#### **4.2.1.3 L'État bolivien : genèse et particularité**

##### *4.2.1.3.1 Avatars de la construction d'un État créole*

Le continent américain a constitué une colonie de peuplement, espèce de « terre promise » d'une vision historicisée du monde par l'Occident. À partir de cette vision, le sort des indigènes est divers, de l'élimination physique dans les Caraïbes, au Nord à l'extrême Sud du

---

<sup>115</sup> Selon Olivier Zajec (*Monde diplomatique* : La Chine affirme ses ambitions navales, septembre 2008), la Chine alterne discours pacifiques et de coopération avec ses voisins et politique du fait accompli comme le grignotage et l'annexion des archipels du Sud de la mer de Chine. Une attitude qui crée un sentiment d'insécurité et impose une course aux armements chez les riverains.

continent à l'assimilation en Colombie ou au Venezuela. Quelques foyers montagnards de peuplement dense, comme les Andes, ont résisté au choc d'une colonisation féroce qui les a réduits à la servitude (*encomienda* dans les *haciendas* et *mita* dans les mines<sup>116</sup>). Dans l'empire colonial espagnol se forme une classe de créoles et de métis discriminés qui mèneront la révolte contre l'occupant. Contrairement aux colonies portugaises où la décolonisation s'est faite sans trop de heurt, l'empire espagnol est le théâtre de longues guerres acharnées qui le laisseront exsangue et ruiné. Les vainqueurs créoles et métis qui le prennent en charge n'ont aucune formation, ni expérience de l'administration publique (Chevalier, 1977). C'est dans ces conditions que se fondent les États créoles, sur la désillusion du rêve fédéral de Simon Bolivar<sup>117</sup>. Avec la fragmentation de l'Empire, s'installe le caudillisme, culture de l'homme fort providentiel. Si les *libertadores*, pétris d'idées des Lumières et de la Révolution française, ont influencé l'écriture des *Cartas Magnas*, ce sont finalement les *caudillos*, souvent issus du peuple, qui vont construire les États sud-américains avec leurs caractères spécifiques : instabilité chronique interne, séparatisme et nombreux conflits frontaliers, exploitation et marginalisation des peuples amérindiens, morphologies spatiales spécifiques (Bataillon, Deler, Théry, 1991).

La Bolivie est un condensé de cette histoire et de ces caractéristiques. L'absence de construction d'une véritable nation bolivienne en est le résultat<sup>118</sup>.

#### 4.2.1.3.2 Nation et classe sociale en Bolivie

En passant la Bolivie au filtre du modèle de l'État-nation, on constate qu'elle répond à certains critères définis par la théorie de l'État-nation : elle affiche un véritable *vouloir* dans sa Constitution et ses symboles (la devise *La Unión es la fuerza* frappée sur sa monnaie par exemple), présente une longue histoire remplie de *faire*, en particulier des guerres à répétition.

---

<sup>116</sup> Ce sont des formes de travaux forcés sans rémunération qui ont persisté en Bolivie jusqu'à la révolution de 1952.

<sup>117</sup> François Chevalier précise : « Dans les pays aux ethnies rivales, il était particulièrement difficile de passer d'une monarchie de type absolu [...] à des républiques parlementaires ».

<sup>118</sup> cf. Marie-Danielle Demélas, Nationalisme sans nation. La Bolivie aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles.

Mais son *être* est peu consolidé et son *pouvoir* reste fragile, transformant son *vouloir* en velléités et son *faire* en successions d'actes sans liens ni sens apparents (Arreghini, 2008).

Cette fragilité est autant externe qu'interne. Sur le plan externe, en un siècle d'existence, sa superficie virtuelle passe de 2 500 000 à 1 100 000 de km<sup>2</sup>, une réduction au profit de tous ses voisins (Costa Arduz, in : Quiroga, Requena, 2003)<sup>119</sup>. Ces pertes territoriales, par traités, ventes et surtout par faits de guerre feront naître, dans la frustration, un sentiment national parmi la population, excepté chez les amérindiens exclus de la citoyenneté (Demélas, 1980).

Sur le plan interne, les groupes dominants, formés par les propriétaires terriens et les exploitants des mines, n'ont jamais été en mesure de construire un « corps social intégré », soit par élimination, soit par assimilation des peuples amérindiens, comme cela s'est passé dans la plupart des pays du Continent. L'analyse du sociologue René Zavaleta Mercado est sévère envers cette bourgeoisie qu'il juge « incomplète », c'est-à-dire incapable de jouer son rôle historique de moteur du développement (Zavaleta, 1988). Partant de l'idée marxiste que le meilleur cadre de développement du capitalisme est l'État-nation, il constate que les classes dominantes, exploitants des mines et propriétaires terriens, se sont révélés impuissants à fonder un État-nation, parce qu'incapables « d'internaliser les excédents », ces fabuleuses richesses sorties des sous-sols et des sols du pays (Zavaleta, 2008), et donc, pour leur propre reproduction, doivent compter sur les bourgeoisies constituées lointaines ou régionales<sup>120</sup>. De son côté, l'historien de l'économie Gustavo Prado, fait état d'une incapacité chronique de l'État Bolivien, dès l'avènement de la république, à mettre en place une politique fiscale et monétaire qui aurait permis une accumulation primitive, prélude au développement (Prado Robles, 2008). Incapacité et incomplétude de classe font que pour asseoir leur pouvoir, ils ont bâti un État raciste et discriminatoire, dont l'assise géographique constitue un archipel de

---

<sup>119</sup> Selon l'auteur : 490 430 km<sup>2</sup> au profit du Brésil (Mato Grosso en 1867 et Acre en 1903) ; 170 758 km<sup>2</sup> à l'Argentine (Chaco central et puna de Atacama en 1898 et 1925) ; 90 000 km<sup>2</sup> plus 30 000 km<sup>2</sup> en faveur du Chili (guerre du Pacifique 1887-1884) ; cession par traité en 1909 de 250 000 km<sup>2</sup> en faveur du Pérou ; la fin de la guerre du Chaco (1932-1938) s'est traduite par une perte territoriale de 234 000 km<sup>2</sup> en faveur du Paraguay.

<sup>120</sup> Selon l'auteur, les pertes territoriales sont dues à cette incomplétude des classes dominantes boliviennes qui ont cédé avec beaucoup de facilités des territoires contre compensation financière ou dans des guerres comme celle du Pacifique qui n'en fut pas vraiment une, les classes dominantes boliviennes préférant s'entendre avec la bourgeoisie chilienne « le vaincu devenant l'associé du vainqueur » (Zavaleta, 2008 : 31).

villes, bourgs et haciendas au milieu d'une mer amérindienne exclue. Dans cet archipel se constitue un embryon de prolétariat, ouvriers, petits artisans et petits commerçants. Mais c'est dans cette mer amérindienne que se forgera la résistance à l'État créole<sup>121</sup>, jusqu'à la création de contre-projets communautaires, l'affichage du séparatisme et la conquête de cet État avec ses propres règles démocratiques (Vargas, 2008).

#### 4.2.1.3.3 *Les matrices politiques : mouvements sociaux corporatifs et territoriaux*

Les classes dominantes, qui accaparent le pouvoir politique malgré leur incapacité à jouer le rôle moteur historique de la bourgeoisie, s'expriment dans un jeu de conquête, entre conservatisme et libéralisme, dans le cadre de règles d'accès au pouvoir de l'État.

La masse du prolétariat urbain et rural, ainsi que les petits artisans et commerçants, tout le petit peuple des villes et des campagnes exclu de ces jeux, s'organisent dans les nombreux lieux de socialisation à l'origine des mouvements sociaux qui structurent la vie sociale, culturelle et politique en Bolivie. Dans l'Orient, ce sont les *fraternités*, sorte de matrice multifonctionnelle de génération et d'apprentissage des *habitus* et *éthos* locaux, qui alimentent ensuite les associations et les institutions qui forment l'encadrement de la vie culturelle et économique et culturelle à Santa Cruz. Dans la zone andine, *habitus* et *éthos* se forment dans de multiples lieux de socialisation : communautés rurales, communautés minières autour des lieux d'extraction, corporations artisanales et professionnelles, associations de quartier, etc. Pour les secteurs les plus marginalisés, il s'agit d'abord de se reconnaître et de se distinguer, puis vient le besoin d'être reconnu, enfin enhardi par les succès collectifs, les mouvements sociaux finissent par fabriquer l'ingénierie politico-sociale pour conquérir le pouvoir en participant aux compétitions électorales. Une caractéristique de la vie politique est la faiblesse et l'instabilité pathologique des partis politiques. Même après la révolution de 1952 qui a permis aux communautés, jusque-là exclues, de participer aux jeux électoraux, les partis politiques n'ont jamais été en mesure de coller aux réalités sociales, culturelles et économiques du pays et donc ont été dans l'incapacité permanente de faire une

---

<sup>121</sup> L'anthropologue Pierre Clastres dans *La société contre l'État* (1974) défend la thèse d'un principe inné de lutte des communautés amérindiennes contre tout pouvoir coercitif de type étatique. Cette violence collective contre la violence d'État a aussi été explorée par le politologue Manuel de la Fuente (2008).

offre politique capable de porter les aspirations des différents segments de la société<sup>122</sup>. Du fait de ces manques, tout ce qui a trait au politique se crée et s'exprime dans des structures hybrides, héritées à la fois du monde préhispanique et de l'Occident. Ces structures hybrides sont elles-mêmes les matrices des mouvements sociaux de la Bolivie. Il existe des définitions des mouvements sociaux, telles que les reportent par exemple les auteurs qui ont travaillé sur le mouvement social, la citoyenneté et la gestion de l'eau à Cochabamba (Hoffmann et al., 2006 ; Thede, De la Fuente, 2008). Pour ces auteurs, l'aspect fondamental d'un mouvement social est son caractère *révolutionnaire*, c'est-à-dire, qu'il possède une densité et une capacité déstabilisatrices suffisantes pour entrer en relation critique avec l'État et la société qui se conforme au fonctionnement de cet État. L'hybridation même des structures de représentation politique et sociale en Bolivie (syndicats, groupements territoriaux), et leur caractère alternatif à l'officialité de la vie politique publique me fait postuler pour leur caractère intrinsèquement révolutionnaire. Dans le cas de la Bolivie j'opte donc pour une acception assez élargie de la notion de mouvement social.

Les mouvements sociaux se partagent en deux groupes : les groupements corporatistes, de type syndical défendent les intérêts professionnels sectoriels ; les groupements territoriaux, dont l'objet est de défendre les droits fondamentaux attachés à un lieu (droit à la différence, à la reconnaissance, à la gouvernance ou au développement local). Dans ce second cas, le rôle de la matrice culturelle dans la définition des mouvements sociaux est central (Le Bot, 2007). La variété, l'originalité, la multiplicité, la complexité des imbrications et emboîtements des mouvements sociaux et leur évolution nécessiteraient une thèse pour en rendre compte. Je me contenterai d'évoquer et de relier ceux qui, par leur représentation et leur action, ont eu un impact sur les événements politiques majeurs qui ont bouleversé les systèmes matériels développés dans cette thèse (organisation politico-administrative ; territoires de l'économie ; système de villes et réseaux de mobilité) et la gouvernance des territoires en Bolivie lors des dernières décennies.

---

<sup>122</sup> Deux exceptions : le MNR (Movimiento Nacional Revolucionario) qui a su se montrer opportuniste lors de la révolution de 1952 et qui a été balayé de la scène politique depuis son virage libéral des années 80. Le MAS (Movimiento Al Socialismo), traduction politique des mouvements sociaux en rébellion qui ont mis fin aux gouvernements d'inspiration libérale, porte les aspirations populaires au pouvoir depuis bientôt une décennie.

Mouvements sociaux corporatifs apparenté au syndicalisme ouvrier :

**La COB (Central Obrera Boliviana)** est la quintessence du mouvement syndical bolivien. Son action et ses titres de gloire, acquis dans la résistance et les luttes contre les oligarchies économiques et les dictatures militaires, lui confèrent une *aura* et investissement symbolique qui se sont poursuivis bien au-delà de son déclin à partir des années 80. La COB c'est, en quelque sorte, le syndicat des syndicats de Bolivie, créé après l'insurrection populaire 1952 à partir des associations ouvrières minières. Elle s'est ensuite gonflée des syndicats d'autres secteurs de l'économie et de la société : syndicats de secteurs industriels, manufacturiers, énergie et transports, artisans, éducation, etc.. Même le puissant syndicat des paysans amérindiens, la CSUTCB, s'est affilié à la COB dès sa création. Par toutes ses affiliations la COB est l'unique confédération de syndicats qui couvre l'ensemble du territoire bolivien.

Mouvements sociaux territorialisés :

**La CSUTCB (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia)** est une organisation *campesina* à double composante : *aymara*, autour de la figure de Felipe Quispe et *quechua* autour de celle de Roman Loayza, ce qui, à terme, amènera une scission. Bien que la confédération regroupe des affiliés dans toutes les Andes et dans les zones de colonisation de l'Orient, c'est le Nord de l'*Altiplano*, couvrant le département de La Paz, qui constitue sa base la plus dense, la plus virulente et la plus efficace en termes de capacité de mobilisation. La CSUTCB insiste sur le caractère indigéniste de ces membres et de ses revendications. Alors que la COB, préoccupée par l'action syndicale classique, c'est-à-dire l'amélioration des conditions de vie de ses membres, se reconnaît deux interlocuteurs-adversaires en l'occurrence, l'oligarchie entrepreneuriale et l'État, la CSUTCB, elle, concentre ses attaques sur l'État. Elle critique aussi tout discours qui prône l'intégration. La raison principale de la CSUTCB n'est pas économique mais identitaire et cette identité se forge contre ce qu'elle considère comme un frein à son développement et à sa reconnaissance, à savoir la situation coloniale créée par les Européens et l'État qu'ils ont créé pour asseoir leur domination. La CSUTCB est une des matrices où se forgera le concept de *nation aymara*.

**La CIDOB (Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia) et le CONAMAQ (Consejo de Ayllus y Marqas del Qullasuyu)** sont des organisations rurales amérindiennes qui fédèrent les communautés indigènes de leur secteur géographique respectif, la CIDOB

dans tout l'Orient (34 peuples ou ethnies) et les régions de parler *quechua* pour le CONAMAQ (Sud de l'*Altiplano* et Nord du lac Titicaca). Outre le fait d'être des organisations communautaires et non syndicales, elles partagent une même vision légaliste vis-à-vis de l'État, leur interlocuteur, mais aussi, vis-à-vis des pouvoirs régionaux et privilégient la table de négociation aux actions conflictuelles. Le pouvoir ne les intéresse pas et leurs actions visent avant tout la reconnaissance de leurs spécificités culturelles ainsi que la propriété légale sur leur territoire. Pour cause de divergence sur les moyens d'action, les communautés *chiquitos* réunies au sein de la CPESC (Coordinora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz) se sont démarquées de la CIDOB.

Les colonisateurs, essentiellement Amérindiens des Andes, bien qu'ils aient pu rejoindre la CSUTB pour certains, ont aussi leurs organisations propres. **La CSCB (Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia)** représente la plupart des zones de colonisation ancienne comme les *Yungas*, vallées chaudes en contrebas de La Paz, ou plus récentes comme les provinces de l'Est de Santa Cruz. **La Coordinadora Coca Trópico**<sup>123</sup> opère dans Le *Chapare*, zone de colonisation au Nord de Cochabamba, particulièrement active dans la résistance au processus d'éradication de la coca dans les années 80 et 90.

El Alto, ville satellite de La Paz a grandi en puisant dans l'exode rural de la zone *aymara* de l'*Altiplano* nord (Baby-Collin, 1998). Abandonnée à elle-même, ses habitants se sont organisés en reproduisant les organisations traditionnelles de leur communauté d'origine. Cela a abouti à la **FEJUVE (Federación de Juntas Vecinales)**, sorte de comités de quartier qui s'occupent des équipements et de la vie de quartier en général, mais qui démontrent des capacités de mobilisation lorsque des conflits graves de niveau national l'exigent. Ainsi, en 2003, la chute du gouvernement Gonzalo Sanchez de Lozada est due à la mobilisation conjointe de monde rural (CSUTCB) et de la ville d'El Alto (FEJUVE), aidés par les mineurs de la COB.

---

<sup>123</sup> Coordination de 7 fédérations de producteurs de feuilles de coca présidée par Evo Morales

Les **Comités civiques** sont des organisations régionales qui regroupent les associations sociales, culturelles, politiques mais aussi les chambres consulaires et des syndicats de producteurs. Ils ont pour fonction la défense des intérêts de leur Département. Les Comités les plus actifs se trouvent dans l'Orient, en particulier le Comité pro Santa Cruz qui a connu quelques succès dans sa lutte pour le désenclavement de Santa Cruz, puis pour obtenir les moyens financiers de son autonomie. Contrairement aux autres mouvements sociaux, les comités civiques ne défendent pas les intérêts d'une classe sociale, ou d'une communauté mais ceux d'une région. Ce sont donc des attelages hétéroclites dont les classes dominantes tiennent les rênes et finissent par socialiser leurs propres intérêts de classe. Pour cette raison, le comité pro Santa Cruz est en conflit non seulement avec l'État, mais aussi avec l'ensemble des mouvements sociaux qui stigmatisent les « oligarques » (industriels) et les « terratenientes » (grands propriétaires terriens) qui détiennent le pouvoir de décision dans le comité pro Santa Cruz (Lema, Sandoval, Arenas, 2003).

D'autres mouvements sociaux, s'ils se révèlent plus discrets, n'en ont pas moins tenu leur rôle dans les changements sociaux de ces dernières décennies. Dans un univers syndical exclusivement masculin, les femmes du milieu rural amérindien (indígenas, campesinas, colonizadoras), ont fini par créer leur propre structure syndicale affiliée à la CSUTCB, la **FNMCB-BS (Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia – Bartolina Sisa)**. Dans les *Yungas*, plus ancienne aire de colonisation, existe un syndicat paysan, le **COFECAY (Consejo de Federaciones Campesinas de los Yungas)**, créé en défense de la coca. C'est un syndicat indépendant qui ne tisse pas d'alliance formelle avec d'autres structures. Les **MST (Movimientos Sin Tierra)** sont les laissés pour compte de la réforme agraire comme de la colonisation. Ils sont actifs dans l'Orient où se trouvent de grandes propriétés de type latifundiaire qu'ils convoitent, comme dans le *Chaco* de Tarija.

Moyens d'action :

**La marcha** est une action de très grande portée symbolique, puisque les marcheurs parcourent plusieurs centaines de kilomètres dans des conditions difficiles pour parvenir au centre de pouvoir à La Paz où ils remettent leur pétition. Il y a du chemin de croix dans ces marches qui leur confèrent une dimension christique. Correctement médiatisée, la marche est suivie comme un feuilleton télévisé sur plusieurs semaines par la citoyenneté de La Paz qui réserve

aux marcheurs un accueil solidaire et chaleureux. Ce pouvoir symbolique de *la marcha* est tellement puissant que le pouvoir tente par tous les moyens d'empêcher celle-ci d'arriver à son terme à La Paz, soit par des concessions, soit par la force. Ainsi, *la marcha de las cocaleras* (cultivatrices de coca) de 1995/1996 partie le 16 décembre du *Chapare* est arrivée 28 jours plus tard à La Paz dans une atmosphère de liesse populaire. Elles avaient essuyé une tempête de neige et ont déjoué à plusieurs reprises l'armée envoyée pour stopper leur avancée. La CIDOB s'est fait connaître de l'opinion publique grâce à une marche au départ de Trinidad le 16 août 1990 et arrivant à La Paz 34 jours plus tard. La pression médiatique exercée par le gouvernement fut telle qu'il fut obligé d'émettre en urgence des décrets pour répondre à la pétition de la CIDOB, dans laquelle figure la reconnaissance de territoires indigènes.

**Le bloqueo et le cerco** sont deux mesures radicales puisqu'il s'agit de bloquer les routes d'accès à des endroits stratégiques (production alimentaire, tourisme) ou d'encercler La Paz, lui imposant un embargo. En octobre 2003, la décision du gouvernement Sanchez de Lozada de forcer le blocus, pour décoincer des touristes à Sorata et rétablir l'approvisionnement de la Paz en nourriture et combustible, va initier un engrenage de violence qui se terminera par sa destitution. Ont participé aux moyens de pression radicaux, les *campesinos* de la CSUTBC, les FEJUVE d'Alto ainsi que les mineurs venus en renfort.

La grève de la faim (**huelga de hambre**) est une action qui ne peut espérer un impact que si les protagonistes partagent un même *éthos*, des valeurs symboliques sur l'alimentation et la faim. Pour cela, elle est surtout utilisée par les syndicalistes du milieu urbain et très rarement par les syndicalistes *campesinos*.

Les alliances :

La CSUCTB rurale est en affinité avec les FEJUVE urbaine d'El Alto. Elle était en outre affiliée à la COB, mais parfois des tensions survenaient entre les syndicalistes de gauche et les paysans amérindiens, car ils ne poursuivaient pas les mêmes objectifs. La CSUCTB n'est pas exempte de tensions en son sein, puisqu'elle finira par se fissurer entre les partisans de Felipe Quispe, *Aymara* de La Paz et ceux de Roman Loayza, *Quechua* de Cochabamba.

Les colonisateurs de la CSCB rêvent d'un Conseil Suprême qui chapeauterait les cinq organisations des « nations originaires » : CSTUB, CONAMAQ, CIDOB, FNMCB-BS et

Fédérations de colonisateurs, difficile à mettre en place à cause de divergence sur les moyens d'action. En attendant que ce rêve se réalise, ils participent au *Bloque Oriente* qui regroupe cinq organisations majoritairement situées dans l'Orient mais qui se démarque de la CIDOB. Composition du Bloque Oriente : CPESC, MST, CSCB, CSUTCB canal Loayza, FNMB-BS.

La CSUTCB, la CIDOB et le CONAMAQ, en tant qu'organisations *campesinas* sont des alliés objectifs, mais ils diffèrent quant aux moyens d'action. Alors que les *Aymaras* et *Quechuas* de la CSUTCB souhaitent l'avènement d'un État amérindien à imposer par la force, les *Quechuas* majoritaires au CONAMAQ et les Amérindiens orientaux de la CIDOB sont légalistes, cherchant le compromis dans la négociation et répugnent à la violence pour parvenir à leurs fins.

#### 4.2.1.3.4 *Les conditions de l'émergence d'une force politique amérindienne*

Les chemins qui ont mené les Amérindiens de la marginalisation à la conquête de l'État bolivien sont essentiellement pavés de considérations spécifiques locales. Elles s'inscrivent toutefois dans un contexte global qui reflète l'évolution d'une opinion mondiale hostile à toute forme de discrimination. Ainsi, à partir des années 80 – 90 se déploie une campagne mondiale pour la réhabilitation et la reconnaissance des peuples originaires qui porte ses fruits même s'ils ne sont que symboliques<sup>124</sup>. Les commémorations de 1989 (500 ans de la découverte de Christophe Colomb) ont été l'occasion pour l'ensemble des Amérindiens de mesurer leurs forces.

Depuis l'instauration du suffrage universel en Bolivie en 1952, l'expression politique des Amérindiens est fréquemment détournée par le populisme de partis politiques souvent éphémères<sup>125</sup>. Cette expression se cristallise toutefois autour de deux matrices d'expression durable : le séparatisme *aymara* de Felipe Quispe soutenu par une grande partie des paysans

---

<sup>124</sup> Attribution du Prix Nobel de la Paix à Rigoberta Menchú en 1992 ; article 169 de l'OIT (Organisation Internationale du Travail) en faveur des peuples originaires ; déclaration sur les droits des peuples autochtones adoptée par l'ONU en 2007 après 20 ans de négociation.

<sup>125</sup> C'est le cas du parti politique Consciencia de la Patria (Condepa), fondé par un musicien folklorique et homme des médias, qui disparaîtra avec son fondateur.

du Nord de l'*Altiplano* ; le syndicalisme minier<sup>126</sup> et paysan à l'origine du parti politique le MAS ayant son assise dans le *Chapare* de Cochabamba. L'impressionnante et rapide ascension de ce parti politique actuellement au pouvoir montre à quel point de discrédit se trouvaient les partis politiques traditionnels, la profonde aspiration au changement, mais traduit aussi l'opportunisme de nombreux convertis de la dernière heure.

La révolution de 1952 avec sa réforme agraire fut une étape importante dans l'émancipation des peuples autochtones car elle les a libérés d'un système latifundiaire qui les maintenait en état de servage. L'autre événement majeur sur le chemin de l'émancipation est la *Ley de Participación Popular y Decentralización Administrativa* (LPPDA) promulguée par le gouvernement de Gonzalo Sanchez de Lozada lors de son premier mandat entre 1993 et 1997. Conçu comme un hochet pour faire passer par ailleurs des réformes d'inspiration libérale<sup>127</sup> réclamées par les instances financières internationales, cette loi crée une décentralisation au niveau des municipes pour passer par-dessus les Départements où pourrait se forger un pouvoir d'opposition difficile à contrôler (Ayo, 2003). Mais la Participation Populaire a fait surgir une force d'opposition autrement plus puissante. En effet, les municipes dotés de budgets autonomes vont être investis par les partis et organisations autochtones et beaucoup vont se transformer en bases politiques du MAS.

#### 4.2.1.3.5 *Le concept de nation aymara*

François Chevalier note un intéressant glissement sémantique dans la Constitution du Mexique sous la pression d'une *intelligentsia* indienne. Elle déclare le Mexique État pluriculturel en 1971, puis pluriethnique en 1976, enfin plurinational en 1982 (Chevalier, 1977 : 617). Ces rapides changements dans la définition de l'État indique une montée en puissance des pressions des peuples amérindiens qui ne se satisfont plus d'une simple reconnaissance de leurs particularismes culturels. En se faisant reconnaître en tant que nations distinctes, ils revendiquent des droits politiques qui vont de l'autonomie jusqu'au droit à

---

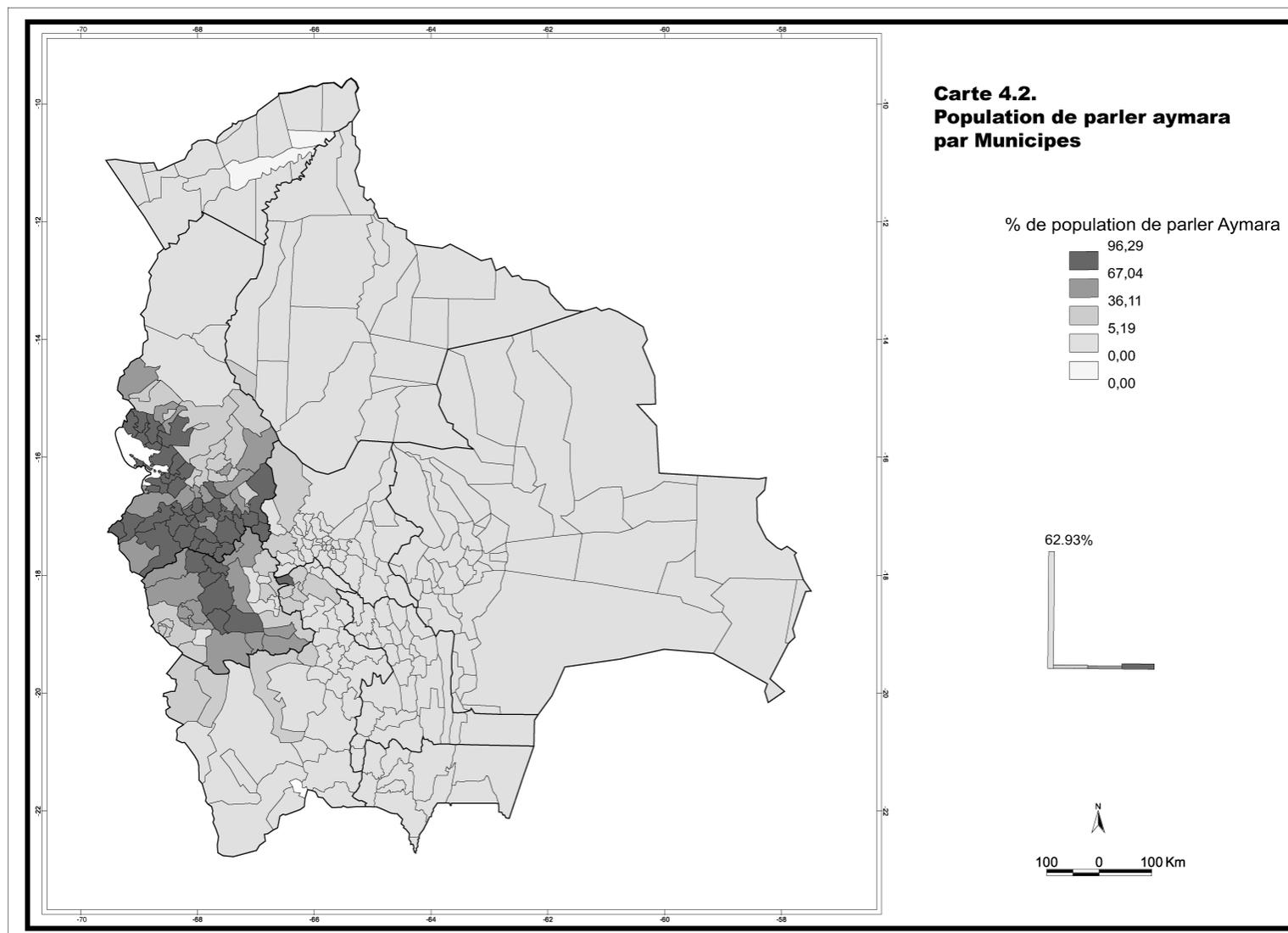
<sup>126</sup> Beaucoup de *cocaleros* du Chapare étaient d'anciens mineurs reconvertis suite à la crise de la mine dans les années 80.

<sup>127</sup> Capitalisation et privatisation des entreprises publiques, réductions des dépenses publiques.

l'autodétermination (Rojas Ortuste G, 2009). Ce changement constitutionnel est à rapprocher avec le cas de la Bolivie. Sa propre constitution de 1967, amendée par de nombreuses réformes jusqu'en 2005, définit un État libre, souverain, indépendant, multiethnique et pluriculturel et insiste sur le caractère unitaire de la République comme de la nation. Les « nationalités » n'apparaissent donc pas dans cette *Carta Magna* conçue au départ par et pour une République créole.

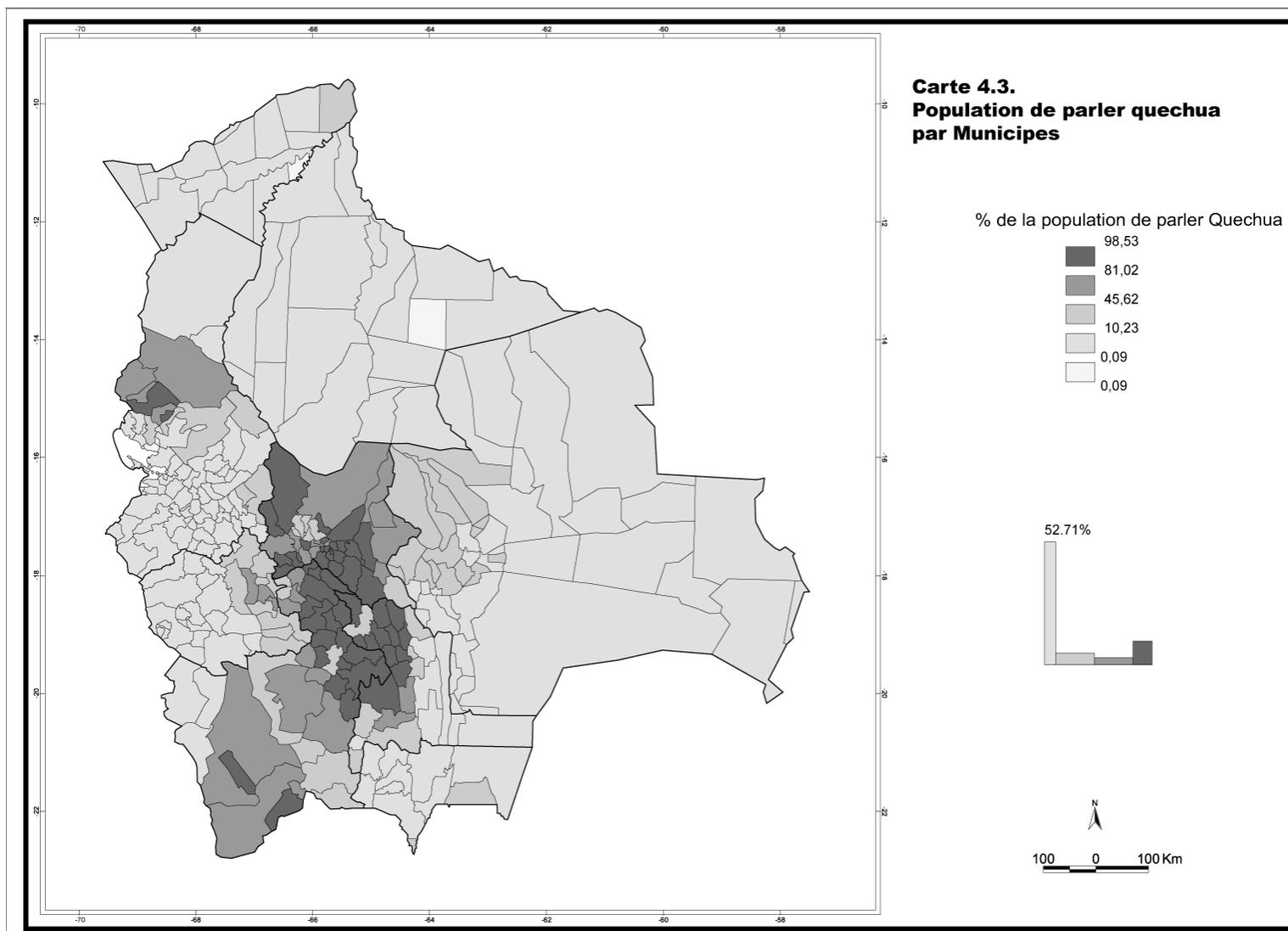
Dans le paysage très morcelé des communautés amérindiennes (avec des groupes linguistiques n'excédant pas quelques dizaines de locuteurs) émergent deux groupes linguistiques importants par le nombre de leurs locuteurs : les locuteurs *quechuas* sont de loin les plus nombreux avec 3,5 millions devant 2,5 millions de locuteurs *aymaras*, tous deux territorialisés de façon compacte et géographiquement bien délimités (cartes 4.2 et 4.3). On constate toutefois que le territoire *quechua*, situé au Sud de l'*Altiplano* et des vallées d'altitude est morcelé entre quatre départements. Tout se passe comme si le législateur s'était placé au cœur du pays *quechua* et avait tracé les limites des départements andins. Le pays de parler *aymara* présente une compacité encore plus grande que celle du territoire *quechua* et s'étale au Nord de l'*Altiplano* englobant la ville de La Paz.

## Cartes 4.2. Populations de parler aymara



Sources : INE Bolivie, élaboration propre

Cartes 4.3. Populations de parler quechua



Sources : INE Bolivie, élaboration propre

La distribution géographique des locuteurs *aymara* et *quechua* suggère une hiérarchie spatiale, sans doute ancienne, qui structure cette partie des Andes et entérine un discours contemporain sur l'hégémonie de la « *nation aymara* » que nous aborderons plus loin. En effet, les locuteurs aymara semblent occuper une place centrale située au Nord de l'*Altiplano*, vaste plateau d'altitude qui s'étend entre les deux Cordillères. L'extension géographique des locuteurs *quechuas* forme une écharpe autour de ce noyau, du Nord du Lac Titicaca jusqu'aux régions semi-désertiques du Sud Lipez en passant par les vallées subandines des *Yungas*, de Cochabamba et de Chuquisaca. Cela dessine une image cartographique qui s'apparente à un modèle centre – périphérie qui présente un intérêt dans le cadre des conflits autour de l'organisation territoriale de l'État plurinational en cours de construction.

Le fait que la ville de La Paz se trouve au cœur de la région des locuteurs aymara, explique que ceux-ci aient pu profiter des ressources de la capitale pour accéder à l'éducation et diversifier leurs activités. La ville satellite d'El Alto est une construction urbaine typiquement aymara et cela a permis la consolidation d'une élite politique et syndicale qui a forgé l'idée que les *Aymaras* forment un seul peuple uni par sa culture, ses symboles, son histoire, ses héros, bref de se définir en tant que nation.

Cependant, cette auto-identification est arrivée assez tardivement, exaltée par Felipe Quispe, chef de file du MIP<sup>128</sup> et théorisée par Alvaro Garcia Linera, universitaire et actuel vice-président de la Bolivie (Garcia Linera in : Quiroga, Requena, 2003 : 169-201). Dans un texte publié dans un ouvrage collectif, l'auteur applique un raisonnement marxiste de type analogique fondé sur la lutte des classes. Il place la nation aymara dans le rôle de la classe historique du prolétariat, le rôle de la bourgeoisie est tenu par la société créole qui contrôle l'État. La nation aymara va renverser l'ordre bourgeois créole par une révolution, fut-elle pacifique par la voie des urnes. Les autres ethnies, à l'instar des classes sociales anhistoriques de Marx (artisans, commerçants, paysans, etc.), devront choisir leur camp. L'auteur légitime les droits à l'autonomie et à l'autodétermination de la communauté linguistique aymara parce qu'elle « *présente toutes les composantes d'une unité ethnique hautement cohérente et*

---

<sup>128</sup> Movimiento Indio Pachakuti, séparatiste

*politisée* » ; parce qu'elle est aussi dotée d'une élite culturelle capable de structurer un discours ethnique autonome fondé sur la recherche d'un avenir ancré dans le passé communautaire ; enfin parce qu'elle est capable d'une mobilisation qui témoigne de la conscience qu'elle a de former une véritable nation. *A contrario*, les autres ethnies ne présentent aucune de ces caractéristiques et ne peuvent donc prétendre au titre de nation (Garcia Linera, 2003 : 180). L'idée de nation aymara sort des travaux d'A. Garcia Linera, tandis que F. Quispe a pour ambition de recréer les *suyus* et les *markas* de la tradition. Mais en dépit de la dominance culturelle d'un territoire, en l'occurrence ici le territoire à dominance aymara, celui n'est jamais monolithique et les élites intellectuelles ont tôt fait de confondre identité individuelle avec ses trajectoires uniques et identités collectives, à base territoriales, toujours fabriquées et souvent essentialisées (Guérin-Pace, Guermont, 2006 ; Guérin-Pace, 2006).

Xavier Albó nuance cette position en faisant remarquer que beaucoup d'éléments de la culture aymara sont communs à tous les peuples andins (Albó, Barbabas, 1990 ; Albó, Libermann, Godínez, Pifarré, 1990) et peuvent aussi déboucher sur une conscience nationale andine (Albó, 2002: 156, 157). D'un autre côté, l'auteur expose une spécificité de la culture aymara qu'il nomme le *paradoxe aymara*. En tant que nation, elle est capable de puissantes mobilisations unitaires, mais elle est traversée par des forces centrifuges et factieuses. X. Albó signale une tension permanente entre le communautarisme et le duo individualisme/faction qui traverse tous les aspects de la vie quotidienne et politique. Ce *paradoxe aymara* se concrétise en un éventail de situations qui dépend de l'habileté des communautés et de leurs dirigeants à maintenir en équilibre la tension entre les deux pôles individualistes et communautaires<sup>129</sup>.

Mais l'aire linguistique aymara n'est pas la seule où se sont forgés une conscience et un projet politiques. Dans le Nord Potosi et le Sud d'Oruro dans l'aire culturelle *quechua*, s'est élaborée, dans la décennie 90, une expression politique dont la matrice est ethnique et

---

<sup>129</sup> Selon Xavier Albó, l'individualisme *aymara* est fondé sur une méfiance mutuelle et l'envie. Les faiblesses et manquements individuels lors d'activités collectives ne sont pas compensés, aux risques des objectifs fixés.

culturelle. Elle est fondée sur la « renaissance » des entités territoriales traditionnelles, *ayllus* et *markas*, qui récusent toute autre forme de représentation (politique ou syndicale) comme étrangère et coloniale. Le projet politique derrière ce mouvement d'apparence culturelle, regroupé dans un Conseil National des Ayllus et Markas du Qullasuyu (CONAMAQ), est la récupération des territoires et de leurs ressources et de faire de la Bolivie une fédération fragmentée d'*ayllus* et de *markas* aux pouvoirs étendus. La montée en puissance de cette expression politique a bénéficié de l'appui d'ONG, de la coopération d'États comme le Danemark et des financements du FMI et de la Banque Mondiale au nom d'une authenticité culturelle et de l'expression d'une économie alternative. De la part de ces organismes, c'est un mélange de vision romantique de la réactivation des formes de contrôle territorial disparus, et de stratégies délibérées d'encouragement à l'ethnisation des forces politiques, afin de s'emparer du pouvoir de l'État défaillant.

Les Indigènes de l'Orient ne sont pas politiquement silencieux non plus. Regroupés au sein du CIDOB (Confédération Indigène de l'Orient Bolivien) sous un *leadership guarani*, ils ont obtenu la reconnaissance d'une bonne partie de leur territoire, des compensations sur l'exploitation des hydrocarbures. La CIDOB, en tant que représentant unitaire de l'extrême diversité ethnique de l'Orient, devrait jouer un rôle important dans la nouvelle Bolivie qui se dessine.

De son côté, la communauté linguistique *aymara*, nonobstant sa conscience ethnique, est loin d'être homogène tant dans son expression politique que dans sa stratification sociale du fait de la diversité de ses activités grâce à la présence de l'agglomération de La Paz sur son territoire. Du point de vue politique, elle est partagée en au moins trois courants d'expression :

- Les tenants d'un séparatisme absolu et de l'avènement d'un État ethnique, le *Qullasuyo*, dont le chef de file est Felipe Quispe dit el *Mallku* ;
- Un mouvement politique révolutionnaire dans l'esprit, le MAS, irrigué par sa double matrice syndicale et politique, guidé par Evo Morales chef du syndicat des *cocaleros* et théorisé par le sociologue Alvaro Garcia Linera ;
- Une expression politique modérée d'un courant dirigé par Victor Hugo Cardenas, ancien vice-président de la République et leader du MRTKL (Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación).

Enfin, dans l'agglomération de La Paz, il existe une bourgeoisie *aymara* qui a fondé sa spécificité sur sa réussite matérielle dans le commerce, la petite et moyenne industrie (Albó, Greaves, Sandoval, 1987). El Alto est d'ailleurs devenu un pôle industriel grâce au dynamisme de cette bourgeoisie *aymara*.

#### 4.2.1.3.6 *La crise identitaire des créoles dans un État plurinational communautaire*

L'élection d'Evo Morales à la présidence de la République de Bolivie n'est pas une simple alternance politique. Il s'agit d'un changement radical de société qui s'impose au nom du peuple *aymara* dont il est issu et de ses alliés indigènes, exprimée par la nouvelle Constitution adoptée en janvier 2009. Mais quelle que soit l'évolution future de cette nouvelle *Carta Magna*, il ne sera plus possible de revenir à la situation antérieure. L'État créole, qui a duré près de 200 ans, n'a pas su fonder une véritable nation, trop occupé à promouvoir un modèle d'intégration qui niait les réalités multiculturelles du pays.

La radicalité même du changement, à travers les politiques fortes (nationalisations, réglementation et restrictions du commerce extérieur, contrôle étatique des investissements, nouvelles alliances politiques internationales, etc.), des pratiques autoritaires du pouvoir qui gouverne par pressions des mouvements sociaux interposés, ainsi que le contenu même de la nouvelle Constitution, place la société créole et métisse, devant une véritable crise identitaire. Les durs affrontements avec le pouvoir ont eu pour conséquence de la souder dans une situation défensive, mais le traumatisme ressenti par la brutalité du changement l'empêche de réfléchir à la nature même de cette crise. Elle doit pourtant faire face à de nouvelles règles du jeu et trouver sa place dans un nouveau dispositif constitutionnel, soit par la négociation, soit en élaborant une proposition de société alternative qui séduise les classes moyennes urbaines et les communautés rurales minoritaires. Une des questions qu'elle se pose implicitement dans cette confrontation est : si nous ne nous reconnaissons pas dans les valeurs communautaires promues par la nation *aymara* dont les dirigeants sont actuellement au pouvoir, qui sommes-nous donc ?

Ainsi, l'article premier de la nouvelle Constitution déclare que « La Bolivie se constitue en un État Unitaire Social de Droit Plurinational, Communautaire, libre, indépendant, souverain, démocratique, interculturel, décentralisé et avec autonomies ». Les majuscules ont sans doute leur importance pour démarquer, ne serait-ce que de manière subliminale, les termes-clés.

L'apparition du plurinational semble obéir à la même logique que la Constitution mexicaine analysée par F. Chevalier, même si on se trouve plus en présence d'un droit à l'autonomie que d'un droit à l'autodétermination, ce qui est d'ailleurs précisé dès le second article. La Bolivie était une République Unitaire, elle devient un État Plurinational Communautaire doté de pas moins de 36 langues officielles. Ce qu'on retient de cette nouvelle Carta Magna, c'est d'abord sa volonté de faire cohabiter droits individuels et droits communautaires, ce qui apporte son lot de contradictions parfois insolubles. Pour les éviter, Felipe Quispe a d'ailleurs déclaré la zone de Achacachi « libre d'État », c'est-à-dire que seul s'y applique le droit communautaire. Cette attitude est imitée par les autorités de la Province de Omasuyos après l'expulsion de la famille Cardenas (ancien Vice-président), arguant des dispositions de la Constitution (Article 190 à 192 qui régit la justice communautaire). Seconde disposition d'importance, la Constitution restreint la propriété privée qui doit correspondre à une « utilité sociale » pour être reconnue.

Au-delà des dispositions qui posent question à la société créole engoncée dans ses valeurs individualistes à prétention universelle, c'est l'attitude ambivalente du gouvernement face à la multiplication des cas de « justice communautaire » expéditive qui posent problèmes. Le gouvernement a ouvert la boîte de Pandore du droit communautaire qui s'articule mal avec le droit public car il repose sur un soubassement juridique flou ou inexistant qui met l'ensemble des Boliviens, Amérindiens comme créoles, dans un état d'insécurité juridique permanent.

La radicalisation géographique s'affiche à chacune des consultations référendaires qui se sont multipliées depuis l'accession d'Evo Morales au pouvoir, élargissant la fracture entre les Andes et les Orient. Plutôt qu'une approche consensuelle à la recherche d'un compromis qui tiendrait compte de toutes les composantes de la société bolivienne, y compris sa part allochtone, position sans doute périlleuse et inconfortable, le MAS au pouvoir a opté pour une logique de marginalisation et de conquête de l'Orient. Dans l'Orient, l'opposition à ce qui est perçu comme l'« État aymara » bien que soudée reste atone. Elle se révèle impuissante à peser sur la Constituante, *a fortiori* à organiser un quelconque projet alternatif, occupée à parer au plus pressé des conséquences liées au conflit avec le pouvoir central.

Pourtant cette nouvelle Constitution, qui recèle des articles qui vont dans le sens d'une fragmentation de la société qui favorise l'expression des particularismes, comporte aussi des

dispositions bien plus ouvertes que les constitutions d'États réputés ouverts et universels. Ainsi les articles sur l'octroi de la nationalité sont particulièrement favorables aux étrangers, faisant concilier le *jus solis* avec le *jus sanguinis*. La double nationalité est admise. Une telle ouverture contraste avec le repli sur soi à la fois des communautés ethniques et certains États européens. Il faudra sans doute amender une telle Constitution, la faire évoluer afin qu'elle devienne le pilier du rétablissement de la tension entre *l'être* et le *vouloir*, entre l'approche ethnique et communautaire de la nation et l'approche par contrat social, tension indispensable à l'établissement d'un véritable État-nation équilibré. Le sociologue et épistémologue Raúl Prada, qui a fait partie de l'assemblée constituante parle de « *Constitution de transition [ ...] d'un État unitaire et social à un État plurinational* », transition aussi dans le droit vers un droit multiple : « [...] la nouvelle carte constitutionnelle est une combinaison de formes libérales, indigènes et populaires [...] » (Prada, 2008 : 38).

#### **4.2.1.4 Les États plurinationaux sont-ils viables ?**

##### *4.2.1.4.1 L'union fait la force*

Les États plurinationaux sont par nature centrifuges. C'est un problème qui occupe les esprits sur le Continent africain, où se multiplient les conflits interethniques. Nous avons vu que c'était une préoccupation qui transparaît dans l'analyse de devises nationales où la valeur *union* occupe la place centrale. Sur le continent américain, l'union se situe également à une place importante dans l'imaginaire et l'expression symbolique des États-nations. Le mot apparaît sur la monnaie bolivienne témoignant d'une préoccupation centrale pour le pays.

Le besoin d'union est multiple dans un pays ethniquement très morcelé qui a de surcroît attiré une immigration européenne, africaine et asiatique. L'union concerne d'abord les peuples autochtones. L'affichage des 36 langues officielles dans la Constitution est une mesure symbolique sympathique. Cela ne suffira pas à réduire certaines contradictions et intérêts divergents entre les autochtones. Pour citer un exemple, la colonisation récente des Terres basses au Nord du département de Santa Cruz, planifiée ou spontanée, met en péril les communautés sylvicoles qui y vivent. L'hégémonie *aymara* au sein du nouveau pouvoir central peut se transformer en locomotive du nouvel attelage national, mais elle risque aussi d'être vécue par les autres communautés comme une nouvelle forme d'oppression.

Ensuite, l'union signifie le dialogue et la cohabitation de quatre aires culturelles aux visions cosmogoniques très différentes (l'amérindienne, l'occidentale, l'africaine<sup>130</sup> et l'asiatique). C'est l'enjeu majeur de la construction nationale. Une puissante fracture existe entre le monde indigène et le monde occidental. Elle est héritée de la colonisation européenne. L'État créole l'a entérinée et même renforcée. Le nouvel État semble vouloir la réduire mais le changement politique est tellement brutal que pour l'instant elle a tendance à se renforcer.

Le gouvernement d'Evo Morales se trouve dans la situation du premier gouvernement créole au début du XIX<sup>e</sup> siècle, lorsque la puissance coloniale espagnole s'est retirée, c'est-à-dire sans aucune expérience de l'administration publique et avec des cadres qui ne disposent pas de la formation nécessaire et suffisante pour une gestion efficace de la chose publique.

#### 4.2.1.4.2 *Prospective à partir d'un scénario de crise politique*

Après quatre années de mandat du gouvernement d'Evo Morales, dont une année extrêmement conflictuelle au sein de l'Assemblée Constituante –qui a accouché d'une nouvelle Constitution qui nécessite sans doute une révision pour en faire une *Carta Magna*, guide juridique d'une nation en gestation affichant un référentiel de valeurs partagées–, force est de constater que la fracture sociale et géographique qui sépare les Andes des Orient est à présent consommée. Les positions politiques qui se calquent sur cette fracture demeurent stables et semblent irréductibles et inconciliables. La confortable réélection d'Evo Morales en tant que Président de la République en décembre 2009 avec 64,22% des suffrages et la prise de contrôle des deux chambres du Congrès (88 députés pour le MAS contre 36 à l'opposition ; 26 sénateurs MAS contre 10 à l'opposition) lui donnent à présent les coudées franches pour accélérer les réformes d'un État créole hérité et qui est présenté comme colonialiste. Cependant, ce succès électoral ne sera pas répété lors de la consultation de mars 2010 pour l'élection des Gouverneurs départementaux et les élections municipales. Quatre départements de l'Orient, dont le riche Santa Cruz, restent dans les mains de l'opposition.

---

<sup>130</sup> L'invisibilité totale de la communauté afro-bolivienne de la sphère politique, sociale et économique est étonnante. Elles ne sont pas recensées au même titre que les communautés amérindiennes. Cette communauté irrigue en revanche bien des aspects de la vie culturelle bolivienne dans les domaines de la danse, la musique, les manifestations collectives votives si importantes dans la vie quotidienne des Boliviens (carnavals, fêtes religieuses ou commémoratives, entrées universitaires, etc.).

Mais surtout, le MAS subit des revers inquiétants sur 7 des 10 plus grandes villes de Bolivie<sup>131</sup>.

Par ailleurs, les alliés objectifs du MAS comme le *Movimiento Sin Miedo* (MSM), vainqueur des élections municipales à La Paz, et des secteurs sociaux sur lesquels Evo Morales pouvait compter, se détachent du pouvoir. Tout se passe comme si les mouvements sociaux, que le Président utilisait comme moyen de pression lors de sa conquête du pouvoir se retournaient à présent contre lui. Enseignants, mineurs, secteurs paysans, etc., se relayent pour défilier dans les rues de La Paz depuis la réélection d'Evo Morales. Sous couvert de justice communautaire, des lynchages et des assassinats se perpétuent<sup>132</sup>, sans que le gouvernement ne réagisse pour rétablir son autorité.

Paradoxalement, en dépit d'une réélection quasi triomphale, Evo Morales et son gouvernement ont de plus en plus de mal à imposer leurs réformes. Cet affaiblissement relatif de l'action gouvernementale ne profite pas à l'opposition politique et régionale qui reste en état d'atonie, dans l'impossibilité de se projeter au-delà du quotidien et des échéances électorales récurrentes. D'où vient cette incapacité de la société créole et métisse à forger un projet de société, de le transformer en discours politique et de le porter comme alternative face à l'approche communautaire que promeut le pouvoir ? Il y a sans doute une raison globale liée à la crise du modèle de l'État-nation européen et de la modernité auxquels se rattachent les sociétés créole-métisse, urbaine et orientale. Cependant, ce ne sont pas des sociétés complètement acculturées par la modernité occidentale. L'historienne Paula Peña (Peña et *al.*, 2009) montre que la société crucénienne a certes ses deux pieds dans la modernité occidentale, mais y a emporté un fort noyau identitaire sur lequel s'agglutinent des éléments spécifiques : institutions, expressions économiques, politiques, sociales, culturelles, etc. Néanmoins cette identité, fondée sur l'adhésion des nouveaux arrivants reste bien fragile et son pouvoir intégrateur limité, plombée par la faillite globale de la modernité occidentale

---

<sup>131</sup> Le MAS gagne El Alto, Cochabamba et Cobija (Pando), mais perd La Paz, Oruro, Sucre, Potosi, villes andines, ainsi que Santa Cruz, Tarija, Trinidad (Beni) dans l'Orient.

<sup>132</sup> Le fait le plus spectaculaire est l'assassinat en mai 2010 de quatre policiers à Uncia dans le Nord Potosi par les habitants.

mais aussi la crise politique locale personnalisée par les dirigeants politiques et civiques. L'ensemble des dirigeants de l'Orient semble incapable de sortir d'un discours de défense et se contente pour exister de surfer sur les eaux troubles et turbulentes de la peur de l'État communautaire. L'élite, composée de grands propriétaires et d'entrepreneurs, a confisqué l'expression politique au sein d'un comité civique qui ne permet pas l'émergence d'un projet politique réaliste et motivant pour une société créole riche d'une grande diversité. Cela laisse le champ libre à l'expression de projets exclusifs aux accents racistes comme celui du *Mouvement Nation Camba de Libération*<sup>133</sup>. Le concept de « Nation camba », au même titre que la « *Nation aymara* », est soutenu par des intellectuels, qui tentent de lui donner des bases théoriques<sup>134</sup>. Mais plus encore que l'aire culturelle aymara, cette justification culturelle d'une hypothétique « nation camba » essentialise un territoire traversé de multiples trajectoires individuels aux identités diversifiées (Guermond, 2006, Guérin-Pace, 2006). Cependant, il est indéniable que l'isolement de Santa Cruz a favorisé l'apparition d'une expression culturelle solide et originale, comme l'a montré Paula Peña. Toutefois, l'entreprise d'essentialisation de tout l'Orient bolivien, de Santa Cruz à Cobija, du Pando amazonien aux savanes sèches du *Chaco guarani*, s'avère particulièrement peu crédible.

La crise de l'État-nation s'est donc invitée en Bolivie, mais son dépassement ne s'appuiera pas sur les termes du débat tels qu'exposés en Occident : post-modernisme, néo-modernité, confédération d'États, néo-universalisme universel, etc. Les contradictions à résoudre viennent au contraire du particularisme, de la fragmentation, de l'« anarchie segmentaire » selon l'expression de Jean-Pierre Lavaud (1998). La crise de la modernité occidentale accentue cet état de fragmentation et fragilise la société créole. Les risques d'éclatement ne sont pas négligeables tant il y a de forces centrifuges qui travaillent en commun à

---

<sup>133</sup> Cf. le site de la Nation Camba : <http://www.nacioncamba>. On y construit et exalte une culture métisse guarani-hispanique en s'opposant aux autres cultures préhispaniques des Andes.

<sup>134</sup> Gustavo Pinto Mosqueira : *Pueblo, Nación y Nacionalismo Camba*, (2008). Pour l'occasion, l'auteur invente l'oxymore de « métissage ethnique » comme marqueur identitaire du peuple camba et oppose un nationalisme identitaire plus légitime qu'un nationalisme d'État. Cherchant l'inspiration dans la matrice conceptuelle du postmodernisme, l'auteur fait appel à l'histoire et à la culture pour démontrer l'existence d'un « peuple camba » qui présenterait des caractéristiques, un poids démographique et une conscience suffisante pour exiger de s'ériger en nation. Le point de vue de Carlos Dabdoub Arrien dans *Autonomía y autodeterminación de la nación camba* (2003) est plus politique et même assez technique et moins entaché d'idéologie nationaliste.

l'affaiblissement de l'État : « ethnicisation » du politique, mondialisation économique et financière, idéologies anti-universalistes et anti-modernité, intérêts des Empires postmodernes. Rien dans la lecture des éléments qui composent la question nationale et le rôle de l'État en Bolivie n'incite à l'optimisme. Cependant, si du point de vue conjoncturel, le temps est à l'affrontement, du point de vue structurel, les réformes de l'organisation territoriale vont plutôt dans le bon sens et constitueront sans aucun doute le cadre indispensable de l'apaisement des rapports sociaux et de la reconstitution nationale. Nous l'analyserons dans le prochain chapitre.

Le concept d'État plurinational devra sans aucun doute quitter « l'imagination des nouvelles élites politiques » selon l'expression de Rafael Archondo<sup>135</sup>, pour se diffuser auprès de la population et la préparer à une nouvelle forme de citoyenneté plurielle. L'anthropologue Xavier Albó montre qu'il n'y a pas d'autre alternative et que la pluriculturalité, inscrite profondément en Bolivie, nécessite sa propre organisation politique (Albó, 2009). Le second concept à travailler est justement celui de citoyenneté, qui devra s'ajuster au concept de plurinationalité. Le sociologue et politologue Roberto Vila de Prado (2008) fait remarquer qu'une nation se consolide par le type de citoyenneté qu'elle octroie à ses ressortissants. Il faut qu'ils aient envie de cette citoyenneté, qu'elle leur apporte au quotidien autre chose que de la fierté, du concret : participation politique, protection, avantages sociaux, économiques, culturels, etc. Le troisième concept que la Bolivie devra mettre sur l'établi est la gouvernance. En effet, qui dit « plurinational » dit, nouveau pacte de gouvernance centré sur la participation et la décentralisation. On l'aura compris, les chantiers sont vastes et il faudra de l'imagination et du réalisme pour mettre en cohérence les composantes de ce nouvel État plurinational. L'ensemble de cette vaste mosaïque culturelle qui constitue la Bolivie devra faire preuve d'originalité et de courage pour trouver une nouvelle forme d'expression du politique dans le cadre d'un État plurinational et « multi-cosmogonique », en remettant en tension le particulier et l'universel, la dimension de l'être et la dimension du vouloir. La réalisation d'un pacte social qui donnerait une viabilité à une proposition de cette nature, pour le moment encore

---

<sup>135</sup> In : Rojas Ortuste G., (Coordinador), 2009, ¿Nación o naciones boliviana(s) ? Institucionalidad para nosotros mismos. 240 pp., CIDES-UMSA, La Paz

dans la sphère de l'utopie, ne serait pas seulement une première dans l'histoire des États-nations, ce serait un exemple pour l'humanité dans sa grande diversité.

### 4.3 Les formes de la construction territoriale : péripéties de l'organisation spatiale en Bolivie

#### 4.3.1 Le maillage administratif est un long processus historique

Le maillage administratif de la Bolivie, d'une remarquable stabilité malgré des anomalies géographiques évidentes, héritées de la colonisation espagnole, et les réformes pour y remédier, est le résultat d'un double héritage.

En premier lieu, l'Empire inca a intégré dans un ensemble appelé *Tawantisuyu*, ses quatre « quartiers », comme autant de régions conquises sur des peuples pré-incaïques : *Chinchaysuyu* dans le Nord des Andes, *Cuntisuyu* à l'Ouest, *Antisuyu* à l'Est, et enfin *Qullasuyu* au Sud, qui correspond en partie à la Bolivie andine actuelle. Le *Qullasuyu* de l'Empire inca s'est surimposé à des peuplements autochtones plus anciens, organisés de façon emboîtée (les *ayllus* inclus dans les *markas*, eux-mêmes inclus dans des *suyus*), sans les faire disparaître (Wachtel, 1966 ; Savard, 1992 ; Segalini, 2003). Finalement, l'organisation spatiale précolombienne se fondait sur un niveau régional symbolique puisque les « quartiers » se référaient plutôt à une organisation politique et sociale, et deux niveaux locaux (*ayllus* et *markas*) géographiques pragmatiques qui encadraient une pratique de complémentarité des terroirs altitudinaux.

Le deuxième héritage est celui de la colonisation espagnole à partir de la fin du XVI<sup>e</sup> siècle. Maîtresse de l'ensemble de l'arc andin, l'Espagne a divisé ses possessions en deux entités administratives en 1534 : le Bas-Pérou devenait la Nouvelle Castille tandis que la Nouvelle Tolède comprenait le Haut-Pérou dont l'assise territoriale correspond à la partie andine de la future Bolivie.

Vers 1542, ce vaste ensemble se trouvait réuni au sein de la vice-royauté de Lima comprenant l'Audience de Los Reyes, capitale Lima et l'Audience de Charcas, capitale Sucre. L'Audience de Charcas est subdivisée en quatre provinces (La Paz et dépendances, Potosi, Sucre et Santa Cruz). Dans l'immensité orientale de la colonie espagnole, l'administration de deux territoires,

*Mojos* et *Chiquitos*, était confiée à des missions religieuses. La caractéristique de la maille administrative, très serrée dans les Andes et très lâche dans l'Orient, remonte donc à l'origine de sa mise en place (Arreghini, Roux, 2001).

À l'indépendance, en 1825, la Bolivie hérite d'un territoire virtuel d'environ 2,5 millions de kilomètres carrés placé au cœur du continent sud américain. Elle est ancrée sur l'axe andin et dispose de vastes confins aux pieds des Andes qui s'étendent jusqu'aux deux artères fluviales majeures de l'Amérique du Sud que sont l'Amazone et le Rio de La Plata. Côté Pacifique, elle se voit doter d'un désert dépeuplé qui borde l'Océan. Cependant, il s'agit d'une dotation virtuelle, puisque la jeune République n'a ni les ressources humaines, ni les ressources financières pour administrer une telle superficie dont une partie non négligeable n'est même pas encore explorée. Nous avons déjà évoqué au début du chapitre (cf. Nation et classes sociales en Bolivie) les difficultés de l'État bolivien à administrer ses confins et les conséquences territoriales d'une telle défaillance avec l'amputation de plus de la moitié du territoire attribué à l'indépendance en Amazonie, dans le *Chaco* ou sur le littoral du Pacifique (Réduction de 2,5 millions de km<sup>2</sup> à 1,1 million de km<sup>2</sup>).

La dernière guerre que la Bolivie a menée (guerre du *Chaco*), et qui a eu d'importantes conséquences territoriales, fut contre le Paraguay de 1932 à 1935. Avec le traité de paix signé entre les belligérants en 1938, la Bolivie se stabilise dans un cadre géographique qu'elle a conservé jusqu'à présent. Dans ce cadre, la République va mettre en place par touches successives, sans réelle réflexion stratégique et opérationnelle sur son organisation territoriale, plusieurs niveaux d'administration territoriale. Il faut attendre la réforme territoriale de 1994<sup>136</sup> pour que la Bolivie entame enfin une véritable réflexion sur l'organisation, la gestion et la gouvernance territoriales. On distingue donc quatre périodes dans les politiques d'organisation territoriale :

1850 – 1952 : De l'indépendance à la Révolution de 1952, la Bolivie est un pays hyper centralisé. Ses élites ne s'intéressent pas à la question territoriale. Néanmoins, elle va mettre

---

<sup>136</sup> Loi de Participation Populaire et décentralisation du premier gouvernement de Gonzalo Sanchez de Lozada.

en place une organisation à trois niveaux (*Départements, Provinces, Cantons*) sans aucune autonomie de gestion, dont le seul but semble être de constituer les assises territoriales pour les notables afin de faciliter et légitimer leur élection aux différents postes du pouvoir exécutif et législatif central.

1952 – 1994 : Les dirigeants du MNR (*Movimiento Nacional Revolucionario*), parti politique qui a encadré la révolution de 1952, semblent plus intéressés par les implications politiques et économiques liées à la question territoriale, car ils impulsent *la marcha hacia el Oriente*, processus de colonisation des terres basses du pays. Cependant, cet intérêt reste limité puisque la colonisation n'est pas pensée de façon globale. Il n'y a pas de mesure d'accompagnement (mesures techniques d'aide à la production, mise en place de services, organisation des filières, etc.). L'État MNR réserve ses priorités à l'économie minière. D'ailleurs, cet intérêt nouveau pour la question territoriale ne se traduit pas non plus par une réforme de l'organisation territoriale du pays qui reste centralisé.

1994 – 2006 : La loi de participation populaire et de décentralisation administrative<sup>137</sup> crée des *Municipios*, au lieu et place des Cantons, et les dote d'une autonomie de gestion. Cette décentralisation à un niveau assez local va être complétée par une décentralisation de niveau régional, lorsque, sous pression des élites de l'Orient, le gouvernement intérimaire de Carlos Mesa<sup>138</sup> va octroyer une autonomie de gestion aux Départements. C'est une véritable double révolution autonome et décentralisatrice dans un pays traditionnellement centralisateur. Elle instaure deux niveaux opérationnels de décentralisation, le Municipale et le Département, jouissant tous deux d'une large autonomie de gestion. Le niveau intermédiaire, la Province, sert de courroie de transmission aux politiques territoriales décidées au niveau du Département.

---

<sup>137</sup> Ley de Participación Popular y Decentralización Administrativa

<sup>138</sup> Lors de son deuxième mandat de Président de la République (2002-2007) Gonzalo Sanchez de Lozada démissionne en 2003 suite à une insurrection. Il est remplacé par le Vice-président Carlos Mesa qui initie la réforme de décentralisation qui institue l'élection au suffrage universel d'un mandataire département, le Préfet, qui deviendra Gouverneur lors de l'élection départementale de 2010.

Depuis 2006 : Le gouvernement d'Evo Morales souhaite implémenter des réformes profondes au niveau territorial. Il déplace les débats sur l'autonomie et la décentralisation vers le terrain ethnique en revendiquant une autonomie communautaire pour les groupes amérindiens. En juin 2010, il promulgue la loi-cadre d'autonomie et de décentralisation<sup>139</sup>.

Nous examinons dans le détail les trois périodes d'organisation territoriale de la Bolivie.

#### 4.3.2 Une organisation territoriale au service d'un État centralisateur

À partir de l'indépendance et l'avènement de la République, la Bolivie se dote d'un système d'organisation territorial à trois niveaux :

Au sommet de la hiérarchie se trouvent huit Départements (La Paz, Cochabamba, Potosi, Oruro, Chuquisaca, Beni, Tarija, Santa Cruz), créés dès l'indépendance auxquels s'ajoute un neuvième Département créé en 1938 (Pando dans la l'Amazonie bolivienne).

112 Provinces subdivisés elles-mêmes en sections de Province,

1300 à 1400 Cantons dont certains se confondent avec les sections de Province.

Cependant, jusqu'à la révolution de 1952 et plus encore les lois de décentralisation de la décennie 90, on note un désintérêt flagrant des gouvernants pour les questions d'organisation, de gestion et de gouvernance territoriales qui se traduisent à plusieurs niveaux. Il faut remarquer que la grande majorité des élus aux chambres ne connaissent pas la réalité géographique de leur pays. Cela se traduit par des anomalies en matière d'organisation territoriale. Il y a d'abord l'ambiguïté au plus bas niveau de la hiérarchie entre Cantons et Sections de Province. S'agit-il de deux niveaux territoriaux distincts ? Ou d'un même niveau parfois subdivisé ? La Constitution est muette à ce sujet, ce qui permet à plusieurs administrations de créer leurs propres unités territoriales de base, ce qui constitue la deuxième anomalie : l'existence de Cantons légaux (listés dans la Constitution), et de Cantons de

---

<sup>139</sup> Ley Marco de Autonomías y Descentralización « Andrés Ibañez ».

recensement créés pour le besoin d'enquête et de recensement de l'INE<sup>140</sup>. Qu'on ait pu permettre la cohabitation, et donc la confusion entre les Cantons légaux et les Cantons de recensement, jusqu'à la réforme territoriale de 1994 qui les remplacera par les Municipales, en dit long sur le désintérêt de la classe politique et de l'administration en général pour l'organisation territoriale du pays.

**Tableau 4.1. Cantons légaux et Canton de recensement**

Départements	Cantons légaux	Canton de recensement	Différence
Tarija	79	183	+ 104 Canton de recensement
La Paz	405	432	+ 27 Canton de recensement
Potosi	230	256	+ 26 Canton de recensement
Chuquisaca	98	116	+ 18 Canton de recensement
Oruro	144	153	+ 9 Canton de recensement
Beni	44	27	+ 17 Cantons légaux
Pando	39	18	+ 21 Cantons légaux
Santa Cruz	144	118	+ 26 Cantons légaux
Cochabamba	146	97	+ 49 Cantons légaux
Total	1329	1400	+ 71 Canton de recensement

Sources : INE, Bolivie ; élaboration personnelle

Au-delà de la confusion introduite par la non-concordance entre les unités territoriales de base légales et les unités territoriales servant à élaborer l'information censée aider à

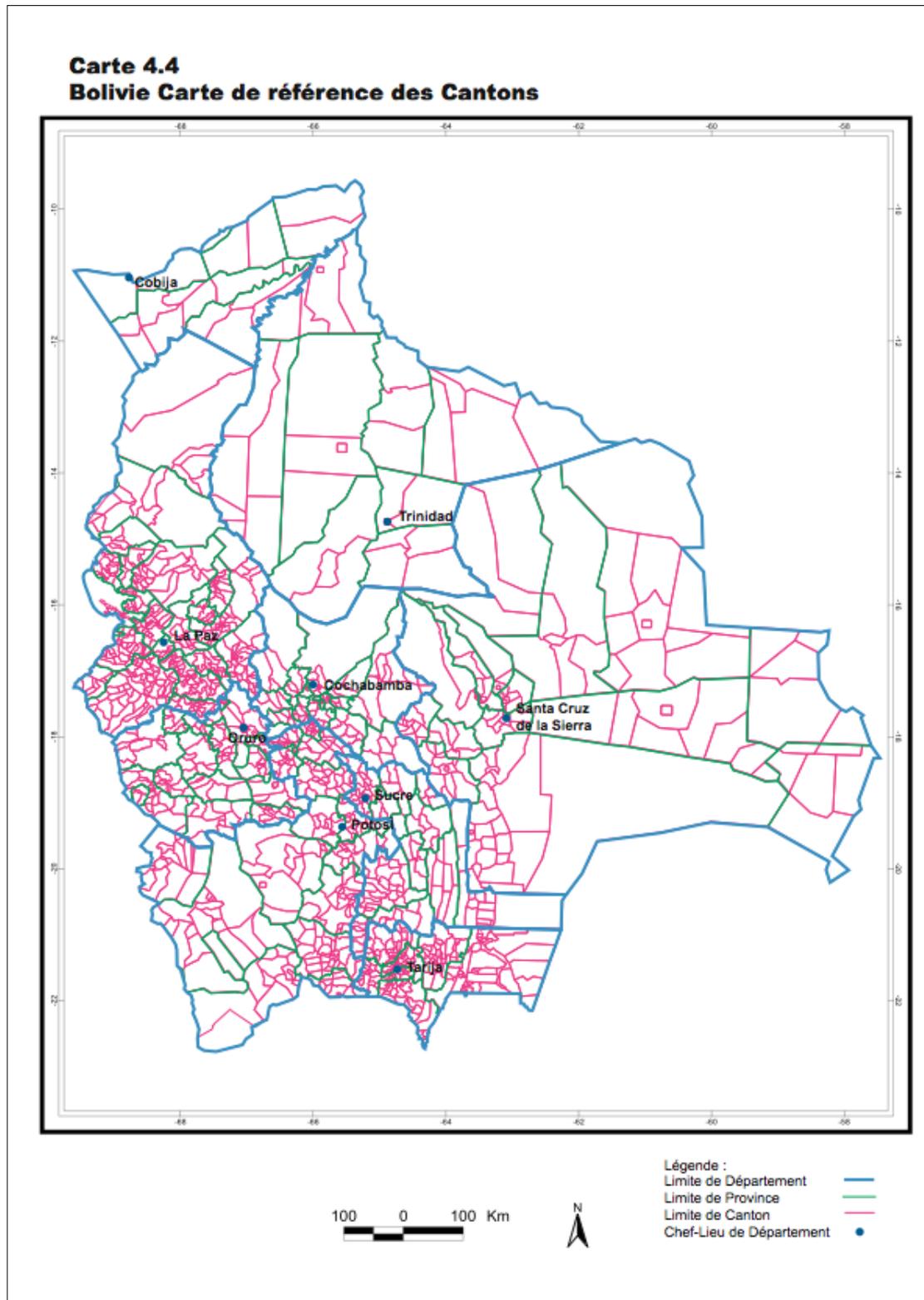
<sup>140</sup> Instituto Nacional de Estadística

l'administration des premières, les Cantons de recensement induisent une autre réflexion. L'INE, institut ayant à charge l'élaboration de l'information statistique nationale, agit vraisemblablement selon une logique purement technique et logistique. Il s'agit de réaliser un recensement de façon la plus rationnelle possible. Selon le tableau 4.1, l'INE suggère que techniquement, il n'y a pas assez de cantons dans les Départements Andins (La Paz, Oruro, Potosi). En revanche, ils seraient en excédent à Cochabamba, ainsi que dans les Départements de l'Orient (Santa Cruz, Beni, Pando).

D'un autre côté, on s'attend à ce que les gouvernants et les élus de la République aient le souci de l'intérêt public et développent une logique politico-administrative pour mailler au mieux le territoire en vue de son administration conforme à leur vision politique. En est-il ainsi ? Qu'ils aient laissé aussi longtemps agir à sa guise une administration technique aussi indispensable à la définition de politiques publiques que l'Institut de la Statistique nous autorise à en douter. Dans les faits, et cela jusqu'à la réforme territoriale de 1994, la Bolivie était un État centralisé et n'avait pas le souci de pouvoir disposer de statistiques détaillées à ses différents niveaux territoriaux. Cette cacophonie des données géographiques, outre qu'elle montre un désintérêt total des personnes qui ont à charge l'administration, la définition et la mise en œuvre des politiques publiques, a des implications dans d'autres domaines comme la recherche ou l'enseignement.

Jusqu'en 1995, il n'existait pas de carte officielle ou officieuse représentant les différents niveaux de l'organisation territoriale de la Bolivie, des Cantons, des Provinces et des Départements. Il n'était pas possible de représenter les données géographiques produites par l'INE ou par toute autre composante de l'appareil statistique. La carte 4.4 a été élaborée par nos soins en 1994 et a nécessité de nombreux mois de travail de recherche minutieux pour rassembler l'information dispersée dans diverses officines de ministères et la traiter. En outre, la réforme territoriale des Municipales, qu'on présentait depuis plusieurs années comme imminente, paralysait l'activité des cartographes. La carte des cantons a servi pour l'analyse spatiale et territoriale durant la période de transition avant la promulgation de la loi de Participation Populaire qui instaurait les 317 Municipales comme unités territoriales opérationnelles de base dotées d'un budget.

Carte 4.4. Carte de référence des cantons de Bolivie



Sources : Louis Arreghini, Ismael Gonzales, programme Orellana, 1995

Tableau 4.2. Créations de Provinces depuis l'avènement de la République

Départements	Avant 1850	1851-1900	1901-1950	1951-1998	Total
Potosi	-	8	6	2	16
Oruro	1	1	4	10	16
Tarija	1	3	2	-	6
Beni	-	3	5	-	8
Pando	-	-	3	2	5
Santa Cruz	2	5	5	3	15
Chuquisaca	-	1	8	1	10
La Paz	4	5	6	5	20
Cochabamba	2	6	6	2	16
Total	10	32	45	25	112

Sources : INE, Bolivie ; élaboration personnelle

Même lorsque la loi fut promulguée en 1994, l'INE n'a pas pu fournir de données pour analyser le territoire en fonction de ces nouvelles entités politico-administratives de base. L'investissement important que nous avons consenti pour élaborer le fond des Cantons avait un sens dans cette période de transition qui s'est prolongée, car cela nous a permis de travailler avec nos partenaires institutionnels et universitaires. En effet, les premières données officielles fournies par l'INE sur la base des Municipales sont arrivées avec le dépouillement du recensement général de la population et des logements de 2001.

Pas plus que les Cantons, les Provinces ne constituent un niveau opérationnel pour les politiques publiques, sauf à servir d'assises territoriales pour différentes élections nationales, la création des Provinces n'a pas grand intérêt. Les créations les plus nombreuses concernent les Départements andins, La Paz en tête (20 Provinces) suivie de Potosi, Oruro et Cochabamba (16 Provinces chacune). La période la plus prolifique couvre la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle avec 45 créations de Province.

### 4.3.3 L'importance du niveau méso

En revanche, bien que ne disposant pas légalement d'autonomie de gestion, les Départements constituent un niveau opérationnel d'investissement public, puisque l'État, à travers ses propres institutions, comme les *Corporación de Desarrollo*, a tenté de rapprocher l'investissement public des territoires et des populations. Ces corporations contrôlées par l'État ont fonctionné jusqu'à la réforme territoriale de décentralisation de Carlos Mesa en 2003 qui a doté les Départements d'un gouvernement avec une autonomie de gestion.

L'histoire de la création des Départements explique la configuration étonnante du niveau méso de l'organisation territoriale de la Bolivie. Les anomalies géographiques les plus criantes et les enjeux politiques ont suscité beaucoup de débats, colloques et publications sur ce thème de la décentralisation, en particulier du niveau méso (Quiroga, Requena, Ameller et al., 2003 ; Ayo Saucedo, 2004 ; Roca, 1999, Oporto, 1998). Le premier gouvernement de la République, sous l'autorité de Antonio José de Sucre, a créé six Départements en 1826 : Chuquisaca, capitale Sucre, également capitale de la République ; La Paz, Cochabamba, Potosi, Santa Cruz, tous dotés de capitales éponymes ; plus tard Oruro, vraisemblablement pris sur Potosi. Le territoire national à administrer est immense, virtuellement plus de 2 millions de km<sup>2</sup>, mais la jeune République manque de moyens. Les Départements, construits autour des centres urbains andins, à l'exception de Santa Cruz, doivent théoriquement administrer leur hinterland andin, mais aussi les terres basses adjacentes. Autant dire que les dernières étaient laissées à leur sort. C'est pour pallier cet abandon que le législateur a créé les trois Départements orientaux. D'abord Tarija, taillé sur Chuquisaca, est créé par le gouvernement du Maréchal Andrés de Santa Cruz en 1831. En 1842, Le gouvernement de José Ballivian va créer le Département du Beni, et en 1938, c'est German Busch qui crée le Département de Pando. Ces deux derniers sont pris sur l'immensité du territoire virtuel du Département de La Paz. Une des conséquences des nouvelles créations départementales est la forme des Départements « dépossédés » : La Paz prend une forme oblongue tandis que Chuquisaca acquiert un profil tentaculaire improbable. Auparavant, Oruro se loge dans un creux au Nord de Potosi, détachant un appendice caractéristique de ce dernier Département.

Les productions spatiales de la toute nouvelle République recèlent donc leur lot d'aberrations morphologiques qui ne facilitent guère l'administration et la gestion territoriales. On constate sur les cartes 4.4 ou 4.5 que certains Départements (limites en bleu) ont des formes

compliquées. Ainsi, le dessin biscornu du périmètre des Départements de Potosi au Sud-Ouest et Chuquisaca qui le jouxte à l'Est, ne constituent pas des formes idéales pour administrer et gérer un territoire du point de vue du centre d'administration, ni pour l'accessibilité du point de vue des populations. L'excentricité des Chefs-lieux aggrave les problèmes de gestion territoriale et d'accessibilité. Il est évident que la situation des Chefs-lieux départementaux est à pondérer avec la distribution spatiale de la population. On touche du doigt une des difficultés majeures de l'organisation du territoire en milieu de faibles densités. Les coûts d'administration sont élevés et ne peuvent être supportés par une population peu nombreuse et pauvre. De larges pans du territoire sont alors laissés à l'abandon. Cependant, cela ne dispense pas, bien au contraire, de repenser l'organisation territoriale compte tenu justement des faibles ressources de l'État et le souci de ne pas laisser des pans de territoires sans administration. Que penser par exemple du Département de La Paz dont les services publics, pour parvenir à leurs provinces amazoniennes (Abel Ituralde, Franz Tamayo), sont obligés de traverser deux autres Départements (Beni et Pando) ?

Peter Haggett propose une série d'indices de forme, à partir d'une compilation de méthodes, pour étudier la morphologie urbaine, dans son ouvrage *L'analyse spatiale en géographie humaine*. L'auteur précise toutefois que « Parmi les caractéristiques des répartitions, la forme est l'une des plus difficiles à mesurer » (Haggett, 1973 :257). De fait, l'existence même de nombreux indices de formes prouve qu'il n'existe pas de solution idéale et que la variété extrême des polygones que nous étudions en géographie explique qu'on est toujours à la recherche d'un indice en fonction de l'espace que nous étudions. Tous ces indices ont été élaborés ou adaptés par les géographes pour étudier la morphologie urbaine. Mais rien ne nous empêche de les adapter à notre tour pour évaluer l'« efficacité morphologique » des Départements de Bolivie en fonction du rôle structurant de leur Chef-lieu. D'ailleurs, on retrouve l'utilisation de ces indices de forme dans de nombreuses publications traitant de thèmes aussi différents que l'analyse de l'évolution du maillage des communes (Chareille, Rodier, Zadora-Rio, 2004), la taille, la hiérarchie et les formes des îles (De Praetere, 1991) où le potentiel écologique d'espaces naturels pour servir d'habitat à la faune sauvage (Elleboode, Bernard, Boulnois, 2009).

Outre un indice de forme, il faut un indice d'excentricité pour mesurer l'impact de la situation d'une capitale en tant que centre de ressources par rapport à l'entité géographique qu'il doit

desservir. Contrairement aux indices de formes, qui foisonnent, les indices d'excentricité sont rares. P. Emangard, cité par Derycke (1995), propose un indice d'excentricité pour évaluer la localisation du centre historique d'une ville par rapport à la trame urbaine.

Pour élaborer un indice de forme, on fait appel à des distances (longueur du plus grand (ou petit) axe traversant l'unité spatiale et), ou à des superficies (surface, périmètre de l'unité spatiale). Ils ont tous un impact sur les résultats. Il faudra donc bien spécifier ce qu'apportent ces résultats et les problèmes potentiels posés par les indices choisis. Pour évaluer l'impact de la morphologie spatiale des Départements sur son mode de gestion, son organisation interne, et son environnement de développement, j'ai retenu les indices de forme suivants :

Indice de Horton :  $S_1 / L^2$                       Où  $S_1$  est la superficie du polygone et  $L$  la longueur du grand axe séparant les points les plus éloignés du polygone. C'est un indice intéressant qui souligne les problèmes que posent les entités géographiques étirées en longueur.

Indice de Cole :  $S_1 / S_2$                       Où  $S_1$  est la superficie du polygone et  $S_2$  la superficie du cercle qui circonscrit le polygone. Le cercle étant la figure la plus parfaite pour la gestion territoriale, on compare les écarts des polygones à cette figure.

Indice de Gibbs :  $(1,273) S_1 / L^2$                       Où  $S_1$  est la superficie du polygone et  $L$  la longueur du grand axe séparant les points les plus éloignés du polygone. Par rapport à Horton, Gibbs introduit un coefficient de pondération en relation avec le cercle.

En plus du critère morphologique de l'unité géographique, la situation de la capitale est aussi un critère qui peut influencer son rôle. L'indice d'excentricité exposé par P.-H. Derycke (Derycke, 1992 : 646) analyse l'extension urbaine à partir du noyau historique d'une ville. C'est un indice qui évalue une dynamique et repose sur l'identification d'un centroïde issu du croisement entre l'axe le plus grand et l'axe le plus petit qui traverse la ville. Cet indice exclu les extensions digitées de la ville. Pour ces raisons, cet indice ne me semble pas convenir pour analyser l'excentricité d'un Chef-lieu. Je propose donc un double indice d'excentricité en reprenant l'idée des cercles circonscrivant les polygones ou inscrit dans les polygones :

$IE_1 = (d(p_1 ; p_x) / r_1)$                       Où  $d(p_1 ; p_x)$  est la distance entre le Chef-lieu et le centre du cercle qui circonscrit le polygone, et  $r_1$  son rayon. La division par le rayon du cercle élimine l'effet de taille.

$IE_2 = (d(p_1 ; p_y) / r_2)$  Où  $d(p_1 ; p_y)$  est la distance entre le Chef-lieu et le centre du cercle inscrit dans le polygone, et  $r_2$  son rayon. La division par le rayon du cercle élimine l'effet de taille.

$IE_3$  est la somme des deux indices précédents. On espère ainsi gommer les défauts et les contraintes de chaque indice. En effet, dans le cas de l'indice  $IE_2$ , le centre du grand cercle englobant pourrait par exemple ne pas contenir un polygone en forme de croissant de lune ; dans le cas de l'indice  $IE_1$ , on peut avoir du mal à caser sans équivoque un cercle inscrit dans un polygone de forme oblongue, comme c'est le cas du Département de La Paz.

**Tableau 4.3. Morphologie spatiale des Départements de Bolivie**

	Indice de Horton	Indice de Cole	Indice de Gibbs	$IE_1$	$IE_2$	$IE_3$
Chuquisaca	0,233	0,296	0,297	2,539	0,654	1,597
La Paz	0,277	0,354	0,352	0,608	0,517	0,562
Cochabamba	0,316	0,405	0,403	0,821	0,227	0,524
Oruro	0,427	0,549	0,543	1,112	0,499	0,808
Potosi	0,362	0,456	0,461	1,197	0,480	0,838
Tarija	0,301	0,382	0,383	0,583	0,567	0,575
Santa Cruz	0,466	0,580	0,594	0,872	0,546	0,709
Beni	0,441	0,544	0,562	0,514	0,417	0,465
Pando	0,273	0,336	0,347	1,903	0,650	1,276

Sources : élaboration personnelle

Concernant les indices de forme et de compacité (tableau 4.3), les chiffres les plus élevés signifient une bonne compacité. Pour les trois indices d'excentricité ( $IE_1$ ,  $IE_2$  et  $IE_3$ ), les chiffres les plus élevés signifient une forte excentricité. On constate qu'en général les scores sont globalement faibles sur les indices de compacité. Ils dépassent rarement 0,5 qui signifierait une situation moyenne. Les différences entre les Départements sont importantes :

- Ainsi, le Département de Chuquisaca affiche sur la totalité des indices les plus dégradés. Ce Département cumule les handicaps d'une forme tentaculaire et d'une très forte excentricité de sa capitale : sur les indices de formes et de compacité (indice de Horton et de Gibbs), ses faibles chiffres indiquent une forme problématique. tandis que sur les indices d'excentricité, il apparaît avec les chiffres les plus élevés. Le Département de Pando, de création la plus récente, affiche des indices très dégradés également : faible compacité et forte excentricité. L'organisation territoriale ne s'est guère améliorée entre la création du premier et dernier Département.
- D'un autre côté, les Départements de Santa Cruz, du Beni et d'Oruro présentent d'excellents indices de compacité. Si le Beni présente un indice d'excentricité assez bon, les deux autres ne se distinguent pas particulièrement, car l'un comme l'autre ont des capitales assez excentrées.
- Les indices de compacité des Départements de Bolivie sont variés. Les plus vieux Départements comme Chuquisaca, La Paz, sont peu compacts. Ils étaient plus étendus à l'origine et les créations de nouveaux Départements se sont réalisées à leur détriment en leur faisant perdre de la compacité. Mais la morphologie difficile du dernier Département créé, Pando, montre que les découpages administratifs du niveau méso n'ont pas bénéficié d'amélioration avec le temps.
- Les indices d'excentricité sont globalement mauvais, à l'exception de Cochabamba, dont l'indice  $IE_2$  (Indice à partir du cercle englobant) est particulièrement bas. La carte 4.5 montre bien que les villes historiques sont situées sur une dorsale andine densément peuplée. Les villes les plus importantes qui s'y sont formées ont été choisies comme capitales de Département et leur hinterland ont été découpé de part et d'autres de cette dorsale peuplée, d'où une excentricité généralisée de ces capitales. Mais il faudrait, pour parfaire l'analyse, disposer d'éléments de comparaison avec les situations diversifiées (par exemple comparer avec des situations similaires avec les pays voisins ou avec des pays de vieille tradition d'administration territoriale comme la France).

Cette analyse purement spatiale doit être mise en perspective avec la distribution de la population. C'est le rôle de la carte 4.5 de montrer que les capitales départementales sont situées dans les espaces les plus densément peuplés de la Bolivie, le long de l'axe andin. Elles

sont donc relativement proches les uns des autres et leur hinterland a été taillé bureaucratiquement en fonction de cette donnée essentielle du peuplement de la Bolivie, en dehors semble-t-il de toute autre considération. Dans l'Orient, Santa Cruz dessert un espace densément peuplé équivalent aux espaces andins les plus peuplés.

La carte 4.6 montre le pourcentage de la population départementale vivant au Chef-lieu ou dans les Municipales limitrophes. C'est une population potentiellement bien desservie par la capitale départementale. Les disparités sont importantes et varient de 33% de la population habitant dans la capitale et les Municipales limitrophes au Beni à 72% pour La Paz.

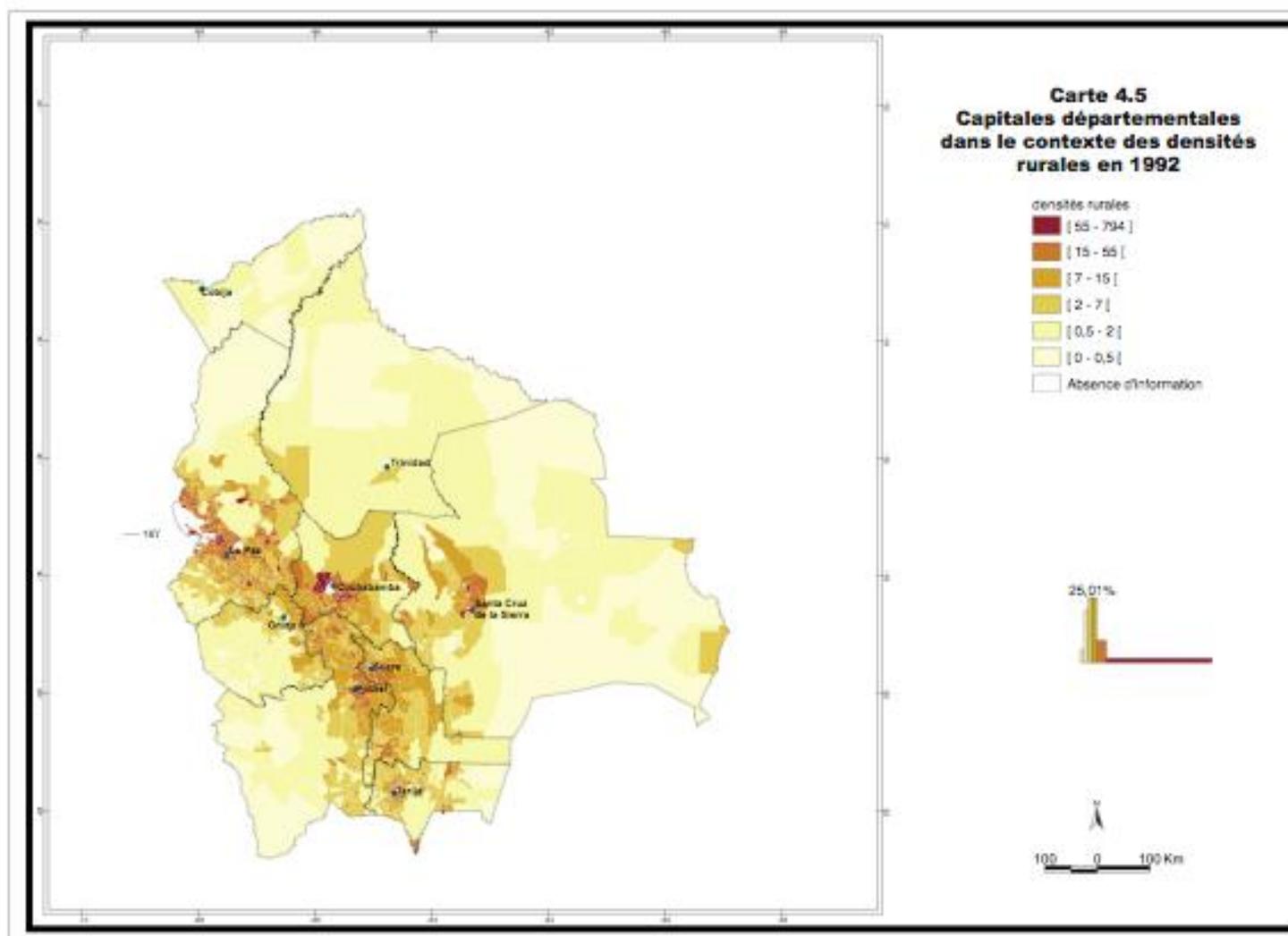
**Tableau 4.4. Population vivant dans le Chef-lieu départemental et les Municipales limitrophes**

	Beni	Potosí	Pando	Chuquisaca	Cochabamba	Tarija	Santa Cruz	Oruro	La Paz
% de pop	33	41	52	53	59	62	67	68	72
Superficie	61788	11019	4943	6644	2186	19865	23474	6977	20590

Sources : INE, Bolivie ; élaboration personnelle

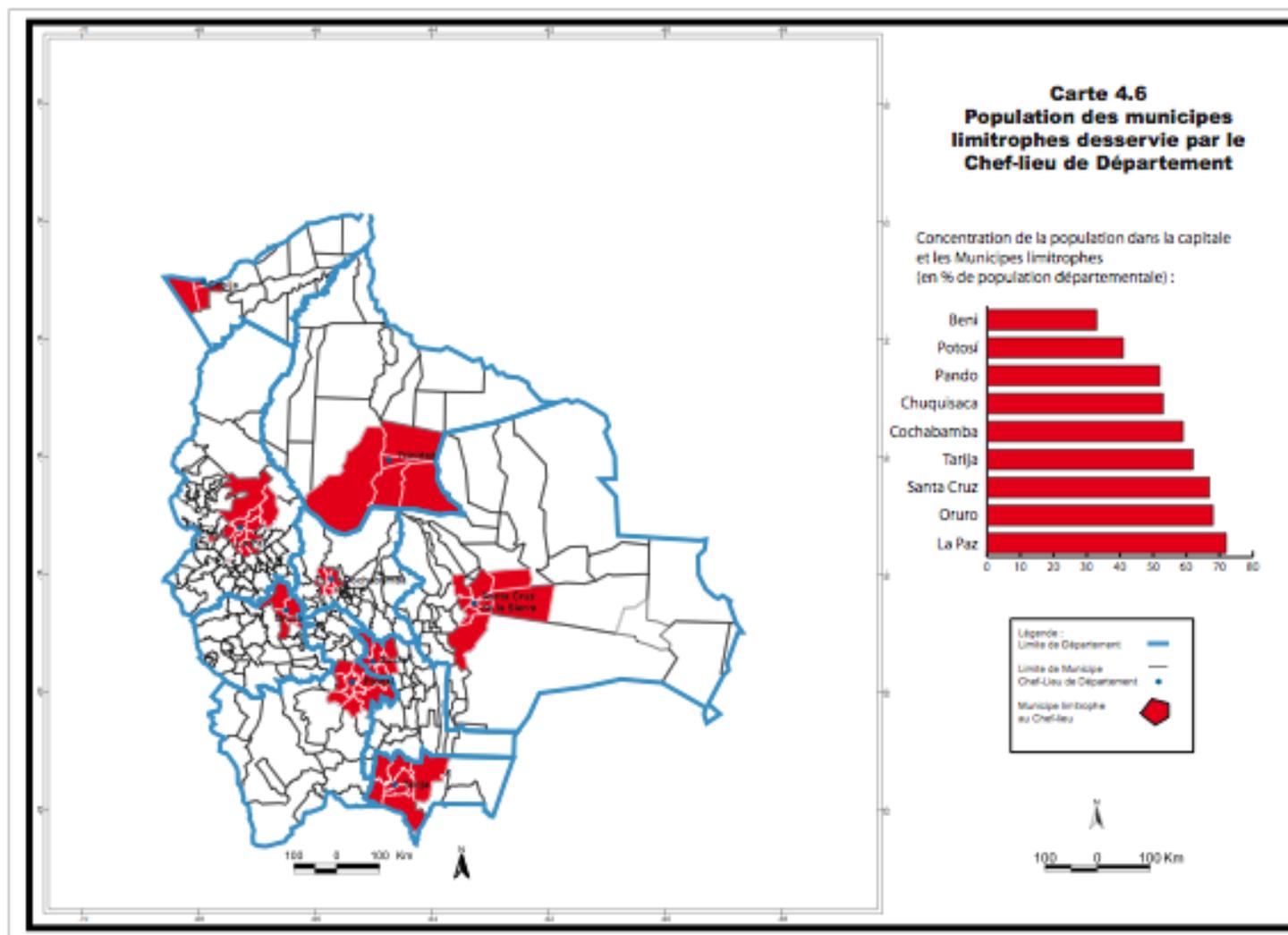
L'analyse morphologique souligne les difficultés d'administration de territoires faiblement peuplés avec de surcroît d'importantes disparités internes. Les anomalies morphologiques de certains Départements, l'excentricité généralisée des Chefs-lieux, la disproportion de leurs tailles respectives ainsi qu'un réseau de voies de communication succinct et déséquilibré forment un cocktail rédhibitoire pour une gestion, une administration et un développement harmonieux. Cependant, cette organisation territoriale héritée d'une République, à son commencement plutôt « spatiofobe », a fini par cristalliser une certaine charge identitaire et symbolique et que traduisent les nombreux conflits de limites, rendant délicate sa réforme. Le gouvernement « plurinational » qui administre le pays depuis deux mandats en 2010 n'a d'ailleurs pas pris le risque de les abolir malgré son désir de mettre fin à ce qu'il considère comme une survivance coloniale. La réforme entreprise consiste à placer sur l'existant de nouvelles entités territoriales : les *Territoires Indigènes Originaires Paysans* afin de promouvoir un nouveau type de Régions autonomes indigènes. Nous l'analyserons dans un prochain chapitre.

Cartes 4.5. Capitales départementales et densités de population



Sources : INE, Bolivie, élaboration personnelle

Cartes 4.6. Population desservie par les chefs-lieux départementaux



Sources : élaboration personnelle

Mais pour l'heure, l'opérationnalité politique et économique des Départements en fait des régions fonctionnelles à travers lesquelles s'est forgé un fort sentiment de reconnaissance sociale et culturelle. Cela se traduit par de nombreux conflits de limites, qu'on a peine à imaginer, s'agissant de limites administratives qui ont souvent ignoré les réalités socio-spatiales du pays. Ces dernières décennies, les conflits limitrophes se sont multipliés tant entre les Départements<sup>141</sup> (on en dénombre 5) qu'entre les Municipales (13 disputes). Le cas le plus emblématique est le conflit qui oppose les Départements du Béni et de Cochabamba pour le contrôle du parc *Isiboro Secure*. En réalité, l'enjeu se situe entre les communautés Mojos, proto-habitants du parc, soutenus par la Préfecture du Beni, et les *cocaleros*, colons venus de l'*Altiplano* soutenus par la Préfecture de Cochabamba. Le paradigme de la décentralisation a donc complexifié la donne de l'organisation territoriale au niveau méso. Derrière les affichages identitaires, les conflits ont pour enjeux la maîtrise du sol et du sous-sol, car les processus de décentralisation s'accompagnent de reversions assez substantielles des impôts perçus pour l'exploitation des ressources naturelles.

Ce chapitre nous a permis de mettre le doigt sur un débat que la Bolivie n'a pas su ou pu tenir en temps et en heure : Quel est le but de l'organisation territoriale ? Gérer un territoire ou administrer une population (Némery, Wachter, 1994) ? Faut-il privilégier la vision géopolitique ou la vision sociale ? Toute la difficulté à laquelle se heurte un pays comme la Bolivie est de devoir administrer des régions faiblement peuplées ou carrément dépeuplées<sup>142</sup>. En l'absence de vision, de choix et de politique ajustée en fonction de ses moyens, la Bolivie a toujours subi ses problèmes territoriaux et n'a jamais pu les anticiper. Les conséquences de cette sorte d'agénésie spatiale sont multiples :

- Du point de vue géopolitique, c'est une douloureuse histoire de perte territoriale progressive au profit de tous ses voisins, avec un sentiment collectif d'une injustice

---

<sup>141</sup> Le cas du conflit limitrophe entre Potosi et Oruro a été fortement médiatisé en France à cause de nombreux touristes retenus à Potosi à cause du blocus de la ville perpétré par ses habitants en juillet 2010, en pleine saison touristique.

<sup>142</sup> L'étude du géographe Mounir Redjimi sur l'Algérie (De l'Empire à l'État démiurge, 2000) présente bien des similitudes avec le cas bolivien concernant les déséquilibres spatiaux et la difficulté de bâtir un État postcolonial.

spatiale responsable d'un enfermement symbolique par la perte d'un accès maritime. De nos jours, si le temps n'est plus à la conquête par les armes, l'influence économique et démographique des voisins, dont le géant brésilien, continue à exercer des pressions qui ont des conséquences au-delà des zones frontalières.

- Une non-politique vis-à-vis des régions orientales a longtemps favorisé une désarticulation et fracture territoriale durable. Il faudra du temps pour épouser les contentieux et réarticuler le pays.
- Une politique ouvertement discriminatoire vis-à-vis de la population autochtone rurale, dans l'Orient comme dans la zone andine, étrangère à toute vie économique, sociale et politique dans son propre pays. Le contentieux est lourd et l'articulation économique, sociale et politique sera longue et difficile.

#### 4.3.4 La double révolution décentralisatrice et autonomiste

Le jacobinisme poussé de l'État bolivien a eu ses détracteurs et ses adversaires qui l'ont combattu. Les mieux organisés ont investi le niveau départemental, c'est-à-dire le niveau méso, où la plupart des notables, parfois très impliqués dans les *Corporación de Desarrollo* mises en place par le pouvoir central, se réunissent dans des *Comités Cívicos*. Les Comités civiques de Santa Cruz (Comité Pro Santa Cruz, Comité civique des femmes, jeunesse crucénienne) furent les plus actifs durant cette longue période qui va pratiquement depuis l'avènement de la République jusqu'à la réforme de décentralisation et participation populaire au milieu de la décennie 90. La teneur de leurs revendications a évolué avec le temps. Dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, les habitants de Santa Cruz avaient le souci de leur isolement géographique et réclamaient du pouvoir central qu'il mette fin à leur enclavement par des liaisons ferroviaires et routières. Dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, les revendications se sont focalisées sur le terrain de l'économie et de l'investissement public. Les luttes ont débouché en 1959 sur la promulgation d'une loi qui octroie 11% des redevances, tirées de l'exploitation des hydrocarbures, en faveur du Département sur le territoire duquel se situent

les extractions<sup>143</sup>. Au début du troisième millénaire, les luttes civiques menées sous la houlette des comités civiques de Santa Cruz se déplacent sur le champ du politique et de la gouvernance. On réclame une loi de décentralisation et plus d'autonomie pour les Départements. C'est le Président Carlos Mesa, lors de son mandat d'intérimaire en 2003 qui promulguera un décret suprême appelant à élire au suffrage universel le Préfet départemental. Ce changement dans l'organisation territoriale au profit du niveau méso se renforcera lors des élections départementales de 2010, avec l'élection d'un Gouverneur et d'une Assemblée départementale<sup>144</sup>.

Une décennie plus tôt, pour contrer cette vieille tradition d'opposition régionale au pouvoir central, le Président Gonzalo Sanchez de Lozada avait promulgué la *Ley de Descentralización y Participación Popular* qui octroyait l'autonomie politique et de gestion aux *Municipes*, par-dessus les Départements qui n'obtiendront donc leur autonomie de gestion que 11 ans plus tard. De 1400 Cantons, on est passé à 317 Municipes. Il y a donc eu un regroupement important de localités pour essayer de rendre viable la gestion des Municipes. On peut parler de véritable révolution qui, en une décennie, a transformé un État de tradition fortement centralisatrice en une République dont l'organisation territoriale emboîtée fait place à présent à des pratiques de gouvernance qui privilégient l'autonomie de gestion à deux niveaux de la hiérarchie des territoires : le niveau territorial de base que sont les *Municipes*, et le niveau départemental.

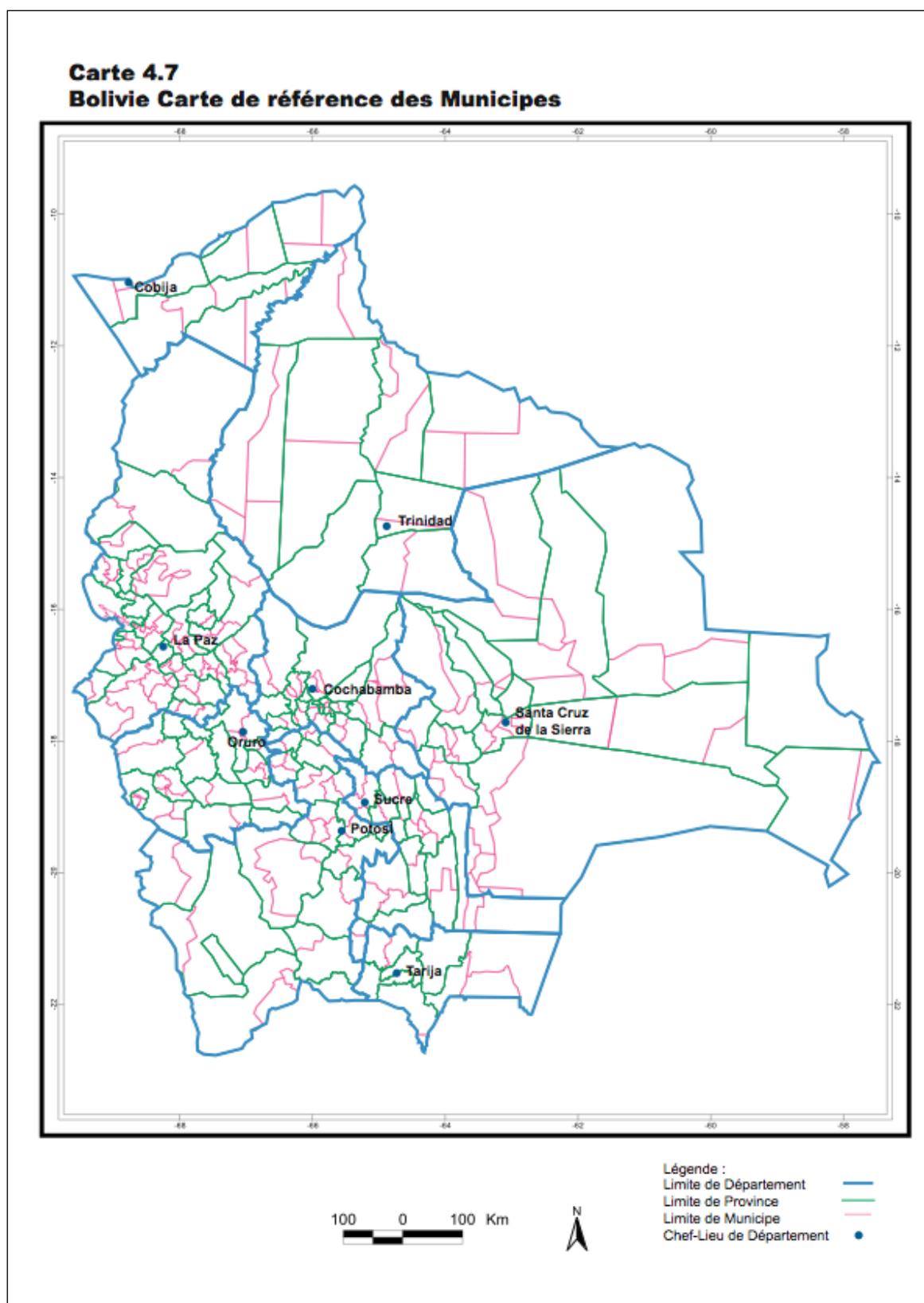
Ce changement radical dans la pratique de la gouvernance publique, à base de politiques territoriales visant à favoriser la décentralisation et l'autonomie de gestion, a précipité des effets politiques radicaux et mis au centre du jeu politique des acteurs jusqu'à présent marginalisés :

---

<sup>143</sup> Cette loi est en fait un décret d'application de dispositions légales concernant la rétrocession des 11% de redevances des hydrocarbures à la région d'extraction qui datent de 1938.

<sup>144</sup> Le glissement sémantique de la dénomination du chef de l'exécutif départemental (le *Gobernador* remplace le *Prefecto*) s'accompagne de l'élection d'une Assemblée, ce qui donne un véritable outil de décision et de contrôle à l'autonomie gestion établie au niveau départemental

Carte 4.7. Carte de référence des municipes



Sources : cartographie officielle de l'INE

Au niveau municipal : cela a facilité l'accès au pouvoir de groupes marginalisés que sont les Amérindiens. La montée en puissance du parti politique Movimiento Al Socialismo (MAS), issue de la mouvance syndicale paysanne et l'élection de son chef de file, Evo Morales, à la Présidence du pays traduit une libération des énergies politiques et leur rapide montée en puissance comme on n'en a jamais connue depuis la réforme agraire de 1953.

Au niveau départemental : l'autonomie départementale a permis à l'opposition traditionnelle régionale de s'organiser au sein de l'exécutif départemental de façon bien plus efficace qu'à l'époque encore récente où la Bolivie constituait un État hyper-centralisé.

Ces bouleversements politiques, qui ont eux-mêmes induit des bouleversements dans l'organisation territoriale de la Bolivie, ont finalement abouti à faire participer à la vie politique d'importantes franges de population qui en étaient exclues tout en créant des lieux, au sens géographique du terme, où s'équilibrent les expressions antagonistes et où se réfugie une opposition politique chassée du pouvoir par la montée en puissance du parti politique, le MAS, dans lequel se reconnaît la grande majorité des Amérindiens. La dimension spatiale, en particulier dans son expression concrète du territoire, longtemps exclue elle aussi du débat, fait irruption sur la nouvelle scène politique et sociale du fait des mêmes antagonismes des classes sociales très territorialisées. On peut parler de l'instauration d'une nouvelle gouvernance à travers le processus de décentralisation qui redistribue les cartes entre les différents niveaux d'acteurs (acteurs locaux, État, acteurs globaux ; Revesz, 1998).

#### 4.3.5 Nouvelle révolution territoriale : les Territoires Indigènes Originaires Paysans

La conquête du pouvoir central par des représentants politiques des communautés amérindiennes territorialisées jusqu'à l'enracinement va mettre le territoire au cœur des débats sur la construction du nouvel État. Les communautés amérindiennes vont profiter de leur hégémonie politique pour inscrire dans la loi un statut privilégié vis-à-vis de la terre et de l'organisation spatiale de l'État, d'abord dans la Constitution, puis dans une loi cadre sur l'autonomie et la décentralisation.

L'objectif de cette loi est de préparer l' « autonomie indigène originaire paysan » (*Autonomía Indígena Originaria Campesina*) reconnue par la Constitution de 2009. Elle définit ainsi le

Territoire indigène originaire paysan (TIOC : Territorio Indígena Originario Campesino) : *C'est un territoire ancestral sur lequel se sont constituées les terres collectives ou communautaires d'origine, dûment consolidées conformes à la loi, et qui a acquis cette qualité par un processus correspondant devant l'autorité agraire, dans le cadre de ce qui est établi dans les Articles 393 et 404 et la seconde partie de la Septième Disposition Transitoire de la Constitution Politique de l'État.* La définition insiste sur le caractère *ancestral* du TIOC, ce qui élimine toute communauté constituée après l'arrivée des Espagnols au XVI<sup>e</sup> siècle<sup>145</sup>, et sur leur caractère *légal*. Cela veut dire que c'est la loi qui se serait mise en conformité avec une organisation territoriale historique. Par ailleurs, l'article 6-III de la loi-cadre prend soin de définir les « Nations et peuples indigènes Originaires Paysans [...] préexistants à l'invasion ou à la colonisation », comme prétendants naturels à la constitution d'un TIOC<sup>146</sup>. L'exclusion au bénéfice du TIOC concerne aussi les communautés afro-boliviennes, les seules qui ne soient pas venues sur le Continent de leur plein gré. Établies depuis des siècles dans les *Yungas*, vallées chaudes en contrebas de La Paz, elles s'adonnent aux cultures vivrières et de la coca. L'article 32 de la Constitution les reconnaît en ces termes : « *Le peuple afro-bolivien jouit, avec tout ce que cela implique, des droits économiques sociaux, politiques et culturels reconnus dans la Constitution pour les nations et peuples indigènes originaires paysans* ». Une telle formulation place les communautés afro-boliviennes au rang d'« invités » au même titre que tous les autres allochtones. Elles ne pourront pas se faire reconnaître le droit à une propriété collective, alors qu'elles ont adopté depuis des siècles le mode de vie des communautés paysannes amérindiennes.

La constitution d'un TIOC se fait sur la base du volontariat. Outre le TIOC, la loi-cadre innove avec l'autonomie régionale, différente des Départements qui jouissent déjà d'une

---

<sup>145</sup> Art. 6-III : Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos.- Son pueblos y naciones que existen con anterioridad a la invasión o colonización, constituyen una unidad sociopolítica, históricamente desarrollada, con organización, cultura, instituciones, derecho, ritualidad, religión, idioma y otras características comunes e integradas. Se encuentran asentados en un territorio ancestral determinado y mediante sus instituciones propias, en tierras altas son los Suyus conformados por Markas, Ayllus y otras formas de organización, y en tierras bajas con las características propias de cada pueblo indígena.

<sup>146</sup> « El pueblo afroboliviano goza, en todo lo que corresponda, de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales reconocidos en la Constitución para las naciones y pueblos indígena originario campesinos. »

autonomie de gestion. La Région est une entité territoriale pas très bien définie, pour « optimiser la gestion territoriale et la planification ». Plusieurs TIOC peuvent décider de conformer une Région. La Région semble être une collectivité territoriale taillée sur mesure pour consolider l'autonomie indigène et la rendre viable, en les regroupant, les nombreuses TIOC qui ne vont pas manquer de se créer et dont la taille ne sera pas suffisante pour une gestion et une planification territoriale efficaces. La loi légalise aussi la Mancomunidad (associations de Municipales), sans préciser en quoi elle diffère de la Région. L'article 23, sous le titre *Planificación Regional*, instaure un retour à la planification *up-bottom* à contre-courant du nouveau paradigme participatif de la gouvernance territoriale *bottom-up*. En effet, c'est l'État, à travers son *Système de Planificación Integral* qui va fixer les normes et les niveaux de développement que les Collectivités Territoriales (Municipales, Régions, Départements), comme autant d'objectifs, doivent atteindre<sup>147</sup>. Ultime innovation du texte législatif : il n'y a plus de hiérarchie formelle entre les différents niveaux de regroupement territorial. En résumé, l'organisation territoriale projetée par la loi est ainsi composée :

Collectivités territoriales ayant déjà leur autonomie :

- Le Département ne change pas. Il dispose d'un gouverneur et d'une assemblée, élus au suffrage universel. Il a en principe d'assez larges attributions y compris la possibilité de légiférer.
- Le Municipio ne change guère de la loi de participation populaire et décentralisation. Avec son gouvernement municipal et son comité de vigilance. En revanche les conditions de création d'un nouveau Municipio sont sévères puisqu'il faut réunir au minimum 10 000 habitants.

---

<sup>147</sup> Art. 23. Planificación Regional : Los gobiernos autónomos municipales o las autonomías indígena originaria campesinas que conforman la región, conjuntamente con el gobierno autónomo departamental, llevarán adelante el proceso de planificación regional bajo las directrices del Sistema de Planificación Integral del Estado, que establecerá metas mínimas de desarrollo económico y social a alcanzar, según las condiciones y potencialidades de la región.

Collectivités territoriales instaurées par la loi-cadre :

- Le TIOC (Territorio Indígena Originario Campesino) est la future base territoriale sur lequel l'État plurinational espère mettre en place une organisation territoriale qui favorise les amérindiens des zones rurales.
- La Région est au-dessus du Municipipe et en-dessous du Département. Elle est créée pour donner plus de viabilité aux TIOC à qui l'on n'impose aucune limite inférieure de taille.

Avec cette loi-cadre, les Collectivités Territoriales républicaines (Municipes et Départements) qui avaient ouvert la voie vers la décentralisation et l'autonomie dans la décennie 90 doivent à présent faire de la place à d'autres collectivités en devenir. Ces collectivités, de caractère ethnique (seuls les amérindiens regroupés en communautés indigènes peuvent les créer), sont promues dans la Constitution et une loi-cadre qui semble fonctionner comme la promotion d'une discrimination positive intégrale en faveur des communautés amérindiennes rurales. Les collectivités républicaines traditionnelles devront transférer des compétences pour ces nouvelles collectivités en devenir. Leur rôle se concentre sur l'investissement public en infrastructures et services publics (éducation, santé, équipements collectifs, etc.), sur la conservation du milieu et des ressources naturelles. Bref, elles sont chargées de construire l'aménité des territoires.

#### 4.3.6 Acteurs, territoire et pouvoir : nouveau jeu, nouvel équilibre, nouveaux enjeux

Une analyse peut-être un peu superficielle mettra en prise les *acteurs* et le *pouvoir*. On constate que la conquête du pouvoir en Bolivie par les groupes amérindiens a généré un très haut niveau de conflictivité. On parlera volontiers de la conquête légitime du pouvoir par des groupes amérindiens longtemps exclus de la gouvernance politique et de la résistance au changement de la part d'une « oligarchie » qui monopolisait le pouvoir jusqu'à présent. Le *nouveau jeu* est créé par l'entrée d'acteurs importants qui ont investi les plus hauts niveaux de pouvoir. La rapidité du processus a généré un climat de confrontation et si les conflits politiques et sociaux ont émaillé les deux mandats d'Evo Morales, ils n'en revêtent pas moins un caractère conjoncturel. En revanche, en prenant en compte la dimension spatiale dans l'analyse, on constate que les deux réformes d'organisation politico-administratives du

*territoire*, la municipale en 1994 et la départementale en 2005, on réintroduit une donnée structurelle qui nous place dans une situation de recul et met en perspective la période conflictuelle que vit la Bolivie depuis une demi-décennie avec une mutation profonde de l'État dans son organisation territoriale, garantie structurelle de sa stabilité.

Cette dernière décennie, riche en consultations (élections générales, référendums, municipales, Départementales, ...) a entériné un nouvel équilibre des rapports de force politiques et sociaux. Le MAS a conquis d'abord les municipes ruraux avant de se lancer avec succès à la conquête du pouvoir central. L'opposition de droite, politiquement exsangue<sup>148</sup>, a trouvé refuge dans les gouvernements départementaux de l'Orient. Enfin les classes sociales urbaines andines ont maintenu une distance avec le MAS en votant pour des maires indépendants : le *Movimiento Sin Miedo* conserve la municipalité de La Paz et gagne celle d'Oruro, en plein fiefs du MAS ; la capitale constitutionnelle, Sucre, vote pour une association citoyenne, le *Pacto de Integración Social* (País) ; Potosi élit une personnalité indépendante qui jouit d'un soutien sans faille de la population depuis plusieurs décennies sous la bannière de son mouvement politique *Alianza Social*.

## 4.4 Les structures de la construction territoriale

### 4.4.1 La décentralisation, une idée ancienne

L'idée de décentralisation est venue en débat en Bolivie à partir des années 50, lorsque les *Comités Civiques*, institutions régionales corporatistes, se sont organisés pour résister à l'hégémonie du pouvoir central, incarné par le puissant *Mouvement National Révolutionnaire* (MNR), puis par l'institution militaire instigatrice de coups d'État à répétition. Les Comités Civiques ont aussi joué un rôle d'encadrement de la vie économique et sociale en l'absence de l'État qui a rarement joué son rôle d'animateur. L'histoire politique contemporaine de la

---

<sup>148</sup> L'identification des partis politiques en fonction des critères qui différencient traditionnellement une « droite » d'une « gauche » est une gageure (cf. Lavaud, 1998). Néanmoins, la conversion au néo-libéralisme dans la décennie 90, par conviction ou par opportunisme, font classer à droite les partis qui se revendiquent révolutionnaires dans leur intitulé. Lors des élections générales de 2005, ont été rayés de la carte électorale les plus grands partis traditionnels comme *Acción Democrática Nacional* (ADN), *Movimiento de la Izquierda Revolucionaria* (MIR), *Movimiento Revolucionario Nacional* (MNR).

Bolivie est jalonnée de bras de fer entre le pouvoir central et les Comités Civiques, en particulier celui de Santa Cruz (Lavaud, 1998 ; Roca, 2001, Prado, Seleme, Peña, 2007). Celui-ci propose dès 1983 un projet de loi de décentralisation. L'année suivante, le Président de la République, Hernán Siles Zuazo crée une *Commission Nationale de Décentralisation* destinée à tempérer les ardeurs décentralisatrices des Comités. Le gouvernement de Jaime Paz Zamora a ensuite préparé un projet de loi sur la décentralisation, rejeté par la chambre des députés pour cause de conflits avec les Comités Civiques.

Le MNR revenu au pouvoir avec Gonzalo Sanchez de Lozada au début des années 90 va finir par faire adopter la *Loi de Participation Populaire et de Décentralisation Administrative* en 1994. En remettant aux Départements d'importantes prérogatives accompagnées de leurs financements<sup>149</sup> et en augmentant de manière significative le budget des communes<sup>150</sup>, la LPPDA va entraîner des répercussions majeures dans la vie politique, sociale et économique. Une décision majeure, lourde de conséquence, est l'attribution d'une partie conséquente des taxes sur les hydrocarbures aux départements de production<sup>151</sup>. Les départements de Santa Cruz et surtout de Tarija, où ont été mis à jour d'énormes réserves de gaz naturel, se voient particulièrement favorisés par cette loi<sup>152</sup>. La LPPDA va bien au-delà d'une simple déconcentration des services administratifs de l'État. Il y a un véritable transfert de compétences (et de moyens) en matière politique, économique et sociale dans un contexte de traditionnelles luttes entre pouvoir central et pouvoir régional. En cela, il y a eu une rupture dans la pratique de la gouvernance jusque-là jalousement centralisatrice de l'État bolivien.

De telles dispositions ont déjà accéléré les disparités et les inégalités régionales. On assiste déjà aux prémises d'une recomposition spatiale de grande envergure, dont les départements orientaux, en particulier les plus périphériques et les mieux dotés en ressources naturelles

---

<sup>149</sup> Dans un cadre très contrôlé par le pouvoir central des *Corporaciones de Desarrollo*.

<sup>150</sup> Entre 1995 et 1996, le budget des départements passe de 21, 2 à 2618,3 millions de bolivianos, celui des communes de 935,5 à 1605,5.

<sup>151</sup> 25% des taxes sont destinés aux départements et se ventilent ainsi : la moitié au prorata des habitants et l'autre moitié au département producteur.

<sup>152</sup> Un Fond de Compensation Départemental a été créé pour rééquilibrer quelque peu les finances des départements dépourvus de ressources mais... à charge du Trésor Public.

exploitables<sup>153</sup>, seront les principaux bénéficiaires et seront amenés à jouer le rôle de nouveaux centres.

Ces recompositions spatiales se traduisent par des pressions accrues pour l'appropriation de la terre dans l'Orient bolivien et les conflits pour sa possession entre paysans sans terres, éleveurs, entrepreneurs forestiers ou latifundistes ne sont pas sans rappeler les luttes qui ont précédé la réforme agraire de 1953 sur les Hautes Terres. De fait, la décentralisation radicale opérée par l'État bolivien a ouvert un champ où toutes les forces sociales, politiques et/ou corporatistes locales<sup>154</sup> luttent pour s'approprier le pouvoir concédé. Ainsi, les partis politiques, profitant de leur expérience et de leurs capacités organisationnelles, ont tendance à confisquer les leviers du pouvoir local issu de la nouvelle démocratie participative mis en place par l'État.

#### 4.4.2 La décentralisation dans les pays andins

La situation de la Bolivie est-elle spécifique ou partage-t-elle la même problématique que ses voisins andins ? Une revue de la situation en Équateur et au Pérou donnera des éléments de comparaison.

En Équateur, le débat sur la décentralisation est en voie d'achèvement à la fin des années 90. En effet, une loi de décentralisation a été votée en 1997<sup>155</sup> prévoyant les modalités de transferts financiers et de compétence ainsi que la création d'instances locales *ad hoc*. L'année suivante, la décentralisation est inscrite dans la Constitution de l'État<sup>156</sup>. En 1999, le chef de l'État, Jamil Mahuad a créé une Commission de Décentralisation<sup>157</sup> avec pour mission de « *préparer une proposition consensuelle de caractère national pour établir un nouveau*

---

<sup>153</sup> La « réforme agraire », pierre angulaire de la « Révolution Nationale de 1952 » avait, à défaut de contribuer directement au développement, libéré les énergies et les paysans enchaînés aux *latifundia* de l'*Altiplano*. Il s'est amorcé alors un tropisme oriental, dirigé d'abord vers les *Yungas*, vallées en contrebas de La Paz, puis incité par le « cycle de la coca » dans le Chapare et le « cycle du soja » dans le nord de Santa Cruz.

<sup>154</sup> En particulier les comités civiques, les organisations indigénistes, les partis politiques, les *cocaleros*, etc.

<sup>155</sup> Ley Especial de descentralización del Estado y de participación Social

<sup>156</sup> Título XI de la organización territorial y descentralización. Artículos 224 a 226.

<sup>157</sup> Comisión para la Descentralización, las Autonomías y Circunscripciones Territoriales

*système de gouvernement et d'administration décentralisés* ». Cette mission, composée de membres de la société civile, a pris du temps de consultation et d'études de cas<sup>158</sup> avant de rendre publiques ses propositions dans un document intitulé « *Propuesta de nuevo modelo de gestión para Ecuador* ».

En dépit de l'avancement de la réflexion nationale sur le thème de la décentralisation et de l'inscription de celle-ci dans la Constitution, aucune application n'a vu le jour car le pays traverse depuis le milieu des années 90, une grave crise politique et de représentation qui a vu défiler, entre 1996 et 2002, pas moins de 7 mandataires à la présidence de la République<sup>159</sup>. La décennie 2000 connaît la même instabilité. L'Équateur ne connaît pas les conflits aigus entre l'État et les collectivités territoriales de premier niveau, comme en Bolivie, mais il partage la même instabilité politique qui paralyse souvent la vie économique et sociale.

Sur le thème de la décentralisation, le Pérou a sans doute l'histoire institutionnelle la plus ancienne parmi les trois pays des Andes centrales. En effet, les cadres de la décentralisation sont définis dès la Constitution de 1933, sans pour autant qu'il y ait une réelle distinction entre déconcentration des services de l'État et transfert de prérogatives, de compétences et de moyens aux niveaux administratifs inférieurs. Ils seront reconduits dans les deux Constitutions suivantes, en 1979 et 1993.

Mais, cette antériorité institutionnelle n'est pas synonyme d'avance par rapport aux autres pays andins. En effet, à partir de l'expérience du gouvernement de Fernando Belaunde (1963-1968), qui a mené une réflexion sur l'aménagement du territoire à partir de pôles de développement régionaux, des facteurs politiques et économiques ont désarticulé les expériences de décentralisation et ont finalement renforcé les tendances centralisatrices du pays :

---

<sup>158</sup> Un colloque sur le thème des études de cas de décentralisation s'est tenu à Manta en 1999

<sup>159</sup> Abdala Bucaram, élu le 10 août 1996, destitué le 6 février 1997 ; Fabián Alarcón (du 6 au 9 février 1997), puis Rosalía Arteaga (du 9 au 11 février 1997), puis Fabián Alarcón de nouveau (du 11 février 1997 au 10 août 1998), présidents par intérim, Jamil Mahuad, élu en 1998, destitué en 2000 ; Gustavo Noboa, président par intérim, Lucio Gutiérrez, élu en 2002 et destitué en 2005 ; Alfredo Palacio assure l'intérim jusqu'à l'élection de Rafael Correa.

Les années 70 voient l'avènement de dictatures militaires<sup>160</sup> : la grande affaire de la décennie est la réforme agraire de 1969 qui donne accès à la terre à une grande partie des ouvriers agricoles et aux communautés autochtones.

Les années 80 sont l'époque de guérilla du Sentier Lumineux. La guérilla et l'armée prennent en otages paysans et élus locaux et font régner la terreur.

Le gouvernement autocratique d'Alberto Fujimori établit dans les années 90 un pouvoir fondé sur le centralisme et le clientélisme. Les institutions territoriales sont noyautées. Sur le plan économique, les thérapies de choc néolibérales, préconisées par les institutions internationales sont appliquées sans état d'âme.

Le retour de la démocratie au début des années 2000 signifie aussi le retour de l'idée de décentralisation et pour la première fois en 2003, les présidents de régions sont élus au suffrage universel. Alors qu'en Bolivie, le spectre d'une dislocation nationale paralyse l'idée de fédéralisme et d'autonomie régionale, au Pérou, la décentralisation s'appuie aussi bien sur le niveau régional (les départements) que sur le niveau local (les municipalités).

#### 4.4.3 Consolider l'État : un enjeu pour la Bolivie

Alors que la concrétisation du paradigme néolibéral s'est parachevée en Amérique latine dans les années 90 par le démantèlement du secteur public, tant dans la sphère productive que des services de base (éducation, santé, équipements collectifs), l'État se retrouve affaibli et le personnel politique qui le contrôle discrédité.

Dans le contexte des pays andins, où États et territoires souffrent d'une commune fragilité, l'idéologie néolibérale n'a pas eu de difficulté à s'imposer à partir des années 80. Mais à l'instar des pays du Nord qui développent des politiques de protection de leurs territoires, l'enjeu est la consolidation du territoire andin, dans le cadre de la réhabilitation d'un État

---

<sup>160</sup> Gouvernements des généraux Juan Velasco Alvarado (1968-1975) et Francisco Morales Bermudez (1975-1980). Ce sont des gouvernements militaires qui cherchent à avoir l'appui de la population par des politiques ciblées, notamment en matière territoriales.

affaibli par des styles erronés de gouvernance et par une exposition défavorable à la mondialisation réduite à sa dimension économique.

Deux faits plaident pour un espoir de renouveau de l'État en Bolivie : une première vraie alternance politique qui porte au pouvoir un mouvement jeune que soutiennent de larges pans de la société ; la volte-face de la Banque Mondiale, du moins une prise de conscience, qui reconnaît enfin les dégâts économiques, sociaux et environnementaux de 20 ans de politiques de dérégulation. La quasi disparition de l'agriculture vivrière lui ont fait comprendre le désastre dans les périphéries du monde telle la Bolivie. Elle prône à présent un soutien à l'agriculture après avoir contribué à sa faillite à l'instar des politiques de la CEPAL à son époque, pour des raisons idéologiques opposées.

#### 4.5 Conclusion : permanence et révolution dans l'organisation spatiale de l'État

L'organisation spatiale de la Bolivie s'est longtemps figée dans ses anomalies : formes improbables de certains Départements ; administration difficile de territoires inaccessibles ; abandon d'espaces non polarisés, etc. La gestion territoriale, les infrastructures productives et les équipements collectifs ne concernaient que la capitale départementale, délaissant de larges pans de l'espace rural, livrés à eux-mêmes et dépourvus des infrastructures qui leur auraient permis d'avoir les ressources collectives pour se développer. Cette situation a perduré jusqu'à la révolution de 1952 qui a abouti à la nationalisation de ressources extractives et à la redistribution des terres dans la région andine, mettant fin à un système de production latifundiaire. Mais, cette première révolution n'a pas poussé la réflexion sur l'organisation spatiale du pays et son impact sur le développement en dépit d'un intérêt concret pour la colonisation des terres basses de l'Orient. Nous étions encore sous le paradigme de la planification et d'une réflexion a-territoriale du développement. Il faudra attendre 40 ans et un nouveau cycle révolutionnaire pour changer de paradigme et adopter celui de la décentralisation, accompagnée des concepts d'autonomie et de participation.

Les réformes libérales du gouvernement MNR des décennies 80 et 90 (Participation populaire et décentralisation, puis réforme départementale) se sont accompagnées d'une double révolution de la décentralisation et de l'autonomie au niveau local et au niveau méso. Cette double réforme a d'une part libéré les énergies et les appétences pour l'autonomie et la

décentralisation et il sera difficile de revenir à un État centralisé. Accessoirement, ces réformes d'organisation spatiale du pays ont multiplié les conflits de limites, preuve de la dynamique qu'ont entraînée ces réformes auprès de nouveaux acteurs et qui entre en lutte pour s'approprier les ressources collectives et naturelles mises en jeu.

Une deuxième révolution territoriale, amenée par un basculement politique majeur, a mis au pouvoir des représentants des communautés amérindiennes qui entendent en profiter pour reconquérir les espaces économiques, sociaux et culturels desquels elles étaient exclues depuis le temps de la colonisation. Les nouvelles règles politiques qu'elles ont établies à travers une nouvelle Constitution et la promulgation de lois idoines, les font basculer d'un statut d'éternels exclus dans leur propre pays à un statut d'excluants en se taillant un État plurinational à hégémonie amérindienne au nom du droit, mais du premier occupant.

Ces changements ont été déclenchés par une longue tradition de luttes des mouvements sociaux qui ont pallié la faiblesse de l'offre politique des partis politiques.

#### 4.5.1 Le jeu des acteurs pour le changement : système d'alliance et signaux

Durant trois décennies, des années 50 aux années 80, les capacités de mobilisation, de résistance et de changement social étaient détenues par un grand syndicat ouvrier, minier et urbain, la COB. Avec son déclin, ce sont les mouvements sociaux des milieux ruraux qui ont pris la relève et montent en force à partir des années 90 pour devenir incontournables au début du deuxième millénaire. La diversité sociale, culturelle et ethnique de ces milieux génère une mosaïque d'organisations de tailles, de fonctionnements et de sensibilités différents. Certes, les objectifs tournent autour de la reconnaissance culturelle, l'accès à la terre, la participation politique et l'accompagnement du développement local. Mais la formulation de ces objectifs et la manière de les atteindre, c'est-à-dire la fin et les moyens épousent les sensibilités parfois opposées des communautés rurales amérindiennes.

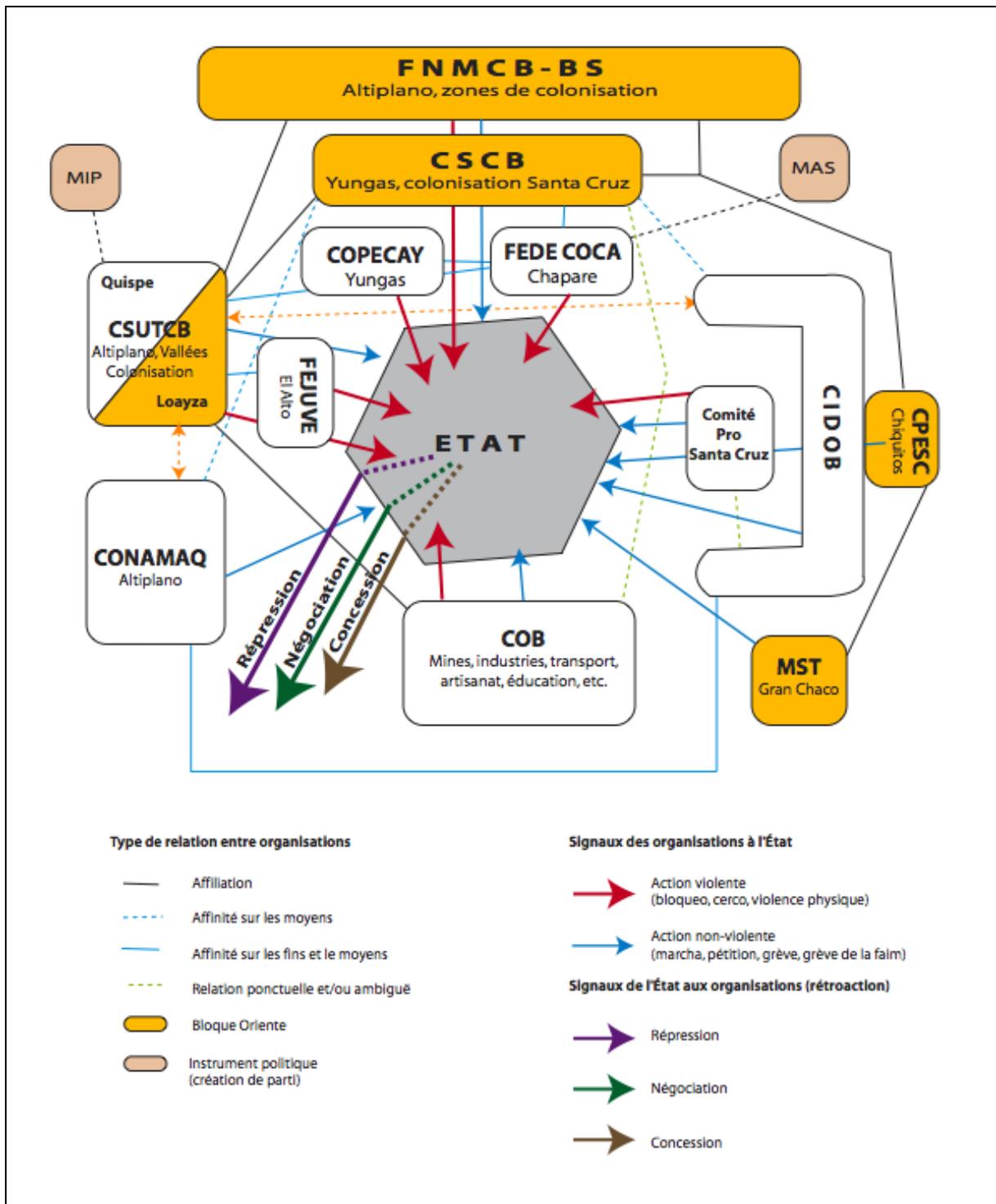
Concernant la fin, la CSUTBC canal Felipe Quispe veut prendre le pouvoir et instaurer un État indigène à hégémonie *aymara*. Le CONAMAQ et la CIDOB souhaitent juste défendre les droits locaux des communautés traditionnelles (territoire, gouvernance) sans remettre en cause le cadre de la république en vigueur.

Certaines organisations comme la CSCB adoptent une position intermédiaire et conciliatrice : il faut conquérir le pouvoir mais le partager sans hégémonie entre toutes les « nations originaires ». La CSCB fera souvent le lien entre les organisations radicales et les organisations légalistes.

Concernant les moyens, les organisations se partagent entre celles qui prônent les actions violentes (bloqueo, cerco, affrontement armé), et celles qui préfèrent les moyens plus pacifiques (grève, marche, pétition). La fédération des *cocaleros* du *Chapare* et la CSUTCB canal Felipe Quispe ont créé des partis politiques (respectivement MAS et MIP).

Le modèle de la figure 4.3 est un rapprochement focal du modèle conceptuel d'origine pour montrer un aspect important de la relation État-territoire. À cette échelle, les territoires n'apparaissent plus comme une entité cohérente. Le modèle dresse le système des types d'alliances contractées entre organisations sociales (affiliation directe, affinité totale, affinité partielle, relations sporadiques), des types d'actions (flèche rouge : action violente ; flèche bleue : action pacifique). L'énergie des signaux converge vers l'État. Il dispose de trois types de rétroaction pour faire baisser la pression : répression, négociation, concession.

Figure 4.3. Acteurs du changement social : les organisations sociales

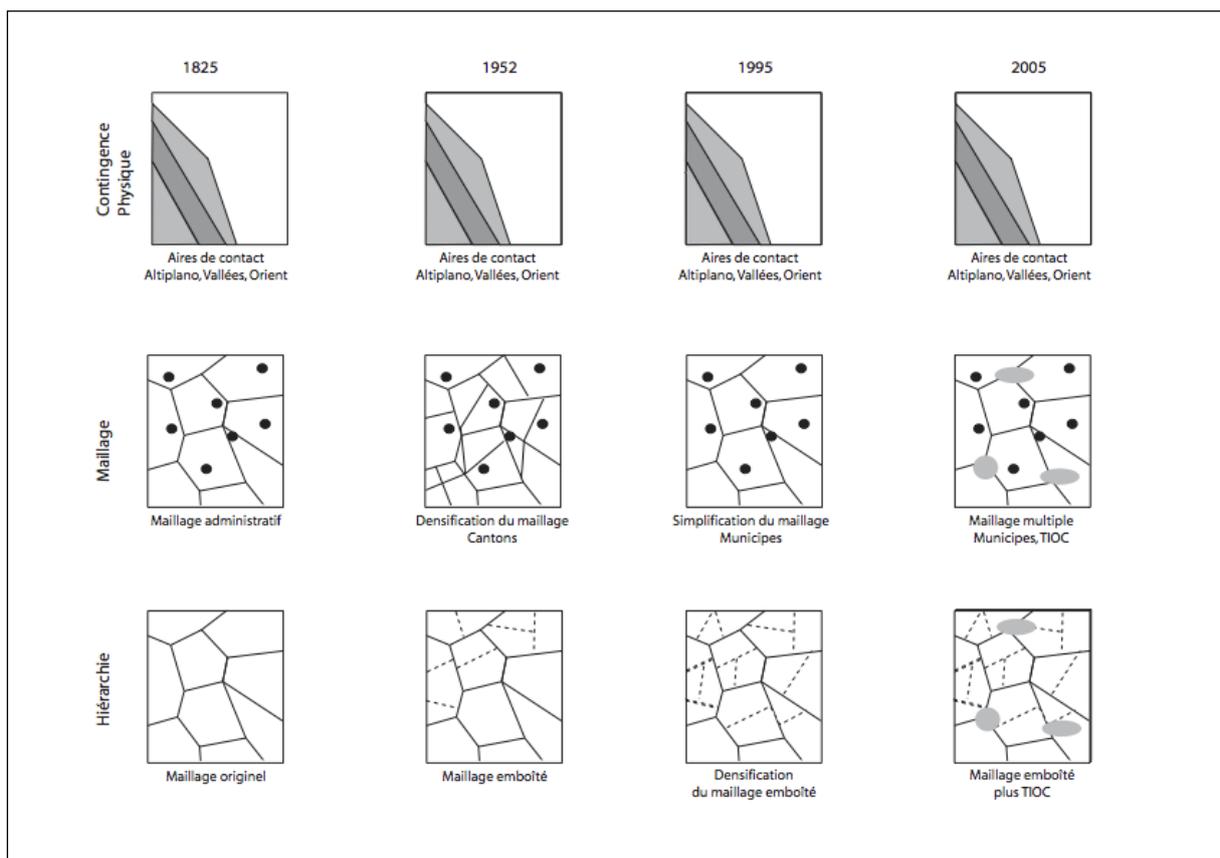


Sources : élaboration personnelle

#### 4.5.2 Décomposition structurale de l'organisation territoriale

Trois processus géographiques sont ici entrés en jeu : le contact, le maillage et la hiérarchie. J'ai retenu quatre dates-clefs afin de suivre l'évolution des structures à l'aide des chronochorèmes. Le chorème identifié à partir du processus contact est une contingence continentale : une chaîne de montagne de direction Nord-Ouest/Sud-Est. Sur cette contingence s'est greffée la carte des densités de population. Les deux autres processus, maillage et hiérarchie donnent deux aspects complémentaires de l'organisation territoriale. Ce sont des chorèmes très stables, hyper-structurels qui n'évoluent que très lentement. Même l'avènement d'un État plurinational, prêt à engager des réformes territoriales de grandes ampleurs, n'a pas foncièrement remis en cause des structures spatiales, parfois aberrantes, mises en place dès l'époque coloniale.

Figure 4.4. Les chronochorèmes de l'organisation politico-administrative



Sources : élaboration personnelle