

**PREMIÈRES JOURNÉES DOCTORALES SUR
LA PARTICIPATION DU PUBLIC ET LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE**
organisées par le GIS Participation du public, décision, démocratie participative
ENS-LSH, LYON, 27-28 NOVEMBRE 2009

**Zones de développement indigène au Chili :
Etude sur un dispositif de participation ambigu**

Sergio Avendaño

sergio.avendano.pinto@gmail.com

Antoine Maillet¹

av.maillet@gmail.com

Sciences Po et Université catholique de Santiago du Chili

Comparé avec ses voisins latino-américains, le Chili montre un certain retard en termes de reconnaissance de la diversité de la population et de la mise en place de ce que certains auteurs appellent un « multiculturalisme d'Etat » (Gundermann, 2003), consolidé dans les pays andins voisins par exemple. Cependant, le retour à la démocratie au début des années 1990 a aussi été l'occasion d'approfondir le dialogue entre les groupes indigènes et les pouvoirs publics (Assies, 1999). On s'intéressera dans cette communication aux « Zones de développement indigène » (*Areas de desarrollo indigena*, ADI), un dispositif d'action publique local qui inclut des composantes mettant en jeu la participation. Ce dispositif prend place dans le cadre plus large d'une politique indigène marquée par les relations asymétriques entre l'Etat et les mouvements indigènes.

Ce texte est le fruit d'un travail commun entre un politologue dont les thèmes de recherche concernent les politiques publiques, et spécialement l'articulation entre *politics* et *policies*, et d'un anthropologue doté d'une expérience professionnelle dans l'action publique, dont la réflexion, initialement ancrée dans l'étude des populations indigènes face à la modernité, porte de plus en plus sur les évolutions des politiques publiques. Ces cheminements convergent à l'occasion de la participation commune au programme de recherche « Citoyenneté et Gestion Publique » de l'Université Los Lagos. Dans le cadre de ces journées doctorales du GIS, nous présentons une réflexion encore en phase de maturation, qui tourne principalement autour d'un questionnement sur les interactions politiques qui s'établissent autour et au sein d'un dispositif naissant, les ADIs.

Notre ligne directrice est donc l'observation et l'analyse de la mise en place et mise en œuvre d'un dispositif administratif innovant, ainsi que de ses effets sur les acteurs concernés. Nous sommes donc amenés à considérer les institutions gouvernementales comme des acteurs, à partir d'une vision qui considère l'Etat comme un champ où les institutions peuvent autant être en situation de rivalité que se coordonner. Du côté de la société, on prendra en compte les acteurs dans une même perspective d'attention à leur diversité. Au contraire d'une réification

¹ Sergio Avendaño est anthropologue, candidat au magister de sociologie, Université du Chili. Actuellement chercheur du programme « Citoyenneté et Gestion Publique » de l'Université Los Lagos.

Antoine Maillet est doctorant en science politique à l'Université Catholique de Santiago et à l'IEP de Paris (cotutelle). Il participe également au programme « Citoyenneté et Gestion Publique » : <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/index.php>

du mouvement indigène, on observera les stratégies différentes de acteurs selon les ressources qu'ils peuvent mobiliser et les contextes institutionnels dans lesquels ils évoluent. Dans cette étude, la variable idées est importante, dans la mesure où s'établir une « lutte de sens » ou d'interprétation autour d'un dispositif finalement assez malléable, qui devient donc par là un espace de confrontation de conceptions différentes portant en général sur la place des groupes indigènes dans la société, et plus spécifiquement sur les finalités et modalités de la participation.

Au cœur de ce processus dynamique de recomposition des relations entre les acteurs se trouve l'enjeu de la définition de la participation elle-même. Nous verrons que, derrière le même terme, présent tant dans le vocabulaire des acteurs publics que sociaux, se retrouvent des conceptions concurrentes de la participation, qui illustrent bien la polysémie de la notion. Cette multitude de sens est appréhendée ici plus du point de vue des acteurs que dans une perspective analytique, c'est-à-dire que nous cherchons prioritairement à repérer les conceptions défendues qu'à établir ou évaluer ce que serait la participation « réelle ».

Il existe actuellement huit ADIs sur le territoire chilien. Cette communication s'appuie sur un travail de terrain réalisé dans deux ADIs du Nord du Chili. La première, Atacama la Grande, a été constituée en 1997². La seconde, Alto el Loa, a été établie en 2003. Elles couvrent respectivement 23 438 et 12716 km² et regroupent 2862 et 1210 habitants, issus des ethnies Atacameña et Quechua.

Les ADIs se caractérisent par un cadre légal assez flou, qui laisse les objectifs et instruments de la mise en œuvre relativement indéfinis. Elles sont dirigées par un « conseil directif », ayant de droit à sa tête l'« intendant régional »³. Les fonctionnaires de la CONADI (corporation nationale de développement indigène) assurent le secrétariat technique de cette instance formelle où siègent, outre les fonctionnaires de la CONADI (pour lesquels il s'agit d'une politique sectorielle), les représentants des communautés indigènes, des organismes publics spécialisés (services de l'agriculture, de la forêt, du tourisme...) et parfois du secteur privé. Il est déjà intéressant de prendre note du fait que, dans le cas d'Atacama la Grande, les limites administratives de l'ADI recourent celles de la municipalité, alors que pour Alto el Loa est constituée de fait une division administrative supplémentaire.

Les données empiriques mobilisées ont été recueillies lors de terrains réalisés au cours de deux séjours dans le Nord du Chili en février et avril 2009, lors desquels on a pu réaliser une observation participante, en assistant à des réunions du Conseil directif de chacune des deux ADIs étudiés. 12 entretiens ont été menés avec des dirigeants de communauté indigène, et 9 avec des fonctionnaires de divers organismes publics participant aux ADIs. Ces entretiens ont porté principalement sur l'expérience des dynamiques de participation de ces acteurs. Par ailleurs, ce travail repose aussi sur les observations réalisées au cours d'une année (2006) passée en tant que représentant de la Fondation pour la sortie de la pauvreté⁴, délégué auprès des communautés de Alto El Loa.

La communication filera la comparaison entre les deux ADIs, en confrontant leurs dynamiques d'évolution, fortement influencés par les conditions respectives de leur constitution, avec des conséquences notables sur la manière dont elles sont investies par les

² Année où se constitue les trois premières ADIs. Il s'agit donc à ce moment d'une expérience pionnière dans le domaine.

³ Représentant de l'Etat sur le territoire, il est l'équivalent du préfet.

⁴ Fundación para la superación de la pobreza

publics. Avant cela, nous nous intéresserons aux dynamiques nationales de constitution des ADIs, posant ainsi le cadre des relations entre les mouvements indigènes et les acteurs et structures politiques et administratifs. Nous étudierons donc dans un premier temps la formation des ADIs en général en tant que dispositif d'action publique. Puis nous nous intéresserons à la mise en œuvre de ces dispositifs, et aux dynamiques d'investissement des acteurs concernés.

La constitution d'un dispositif, objet et fruit de la négociation

Les ADIs dans le contexte de la politique indigène

La loi n°19.253 dite « Loi indigène » fournit le cadre légal dans lequel sont développées les Zones de développement indigènes. Cette loi, votée en 1993, est l'aboutissement d'un processus qui prend ses racines dans les relations établies durant la dictature de Pinochet entre les mouvements indigènes et les forces politiques d'opposition. Le courant majoritaire dans l'opposition, favorable à une transition négociée, se regroupe au sein de la « Concertation », coalition qui l'emporte dans le plébiscite imposé par Pinochet sur sa reconduction au pouvoir en 1988. L'attachement à la démocratie de la Concertation et le besoin tactique d'unir les forces opposées à la dictature les conduit à prendre en considération les revendications des mouvements indigènes (Assies, 1999).

La coordination entre les mouvements indigènes et la Concertation aboutit en 1990 à la signature du pacte de « Nuevo Imperial », qui établit les bases d'une reconnaissance pour les groupes indigènes. Cependant, les termes mêmes de cette reconnaissance restent l'objet de débat, en particulier la manière de qualifier les groupes indigènes. Dans la négociation sur la Loi indigène, une transition s'opère depuis le concept de « peuple indigène » vers celui d'« ethnie » (Zuñiga, 1999). Ce passage de l'un à l'autre montre bien les difficultés pour les mouvements indigènes à rendre légitime leur revendication d'une plus grande autonomie.

Les Zones de développement indigène sont mentionnées dans l'article 26 de la Loi indigène. Elles y sont définies comme des « espaces territoriaux au sein desquels les organismes de l'administration d'Etat focaliseront leur action en vue du développement harmonique des indigènes et de leurs communautés »⁵. Dans une première version du texte, il était fait mention de « territoires indigènes de développement ». Les mouvements indigènes étaient favorables à cette dénomination, dans la mesure où il leur semblait qu'elle faisait une plus large part à leur revendication d'autogestion des espaces qu'ils considéraient comme leurs et des ressources s'y trouvant. Cependant, ces revendications ne sont pas acceptables dans le contexte chilien. C'est ainsi que le terme de « territoire » est remplacé par celui de zone, plus neutre et avec une connotation plus technique (Zuñiga, 1999)

L'incorporation même des ADIs dans le texte de la loi est donc déjà l'occasion d'une lutte de sens entre les mouvements indigènes et les forces politiques traditionnelles. La résolution temporaire de ce conflit ne signifie pas sa conclusion. Ainsi, au cours d'un processus d'évaluation des ADIs, le directeur de la Corporation nationale de développement indigène (CONADI) propose cette analyse :

⁵ «espacios territoriales en que los organismos de la administración del Estado focalizarán su acción en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades.»

“Le pouvoir exécutif et législatif et la loi indigène font un usage explicite des termes d’espaces territoriaux, comme un concept relativement large. Du point de vue occidental, nous pourrions parler de planification territoriale et, du point de vue indigène, nous parlons de territoire indigène. Il existe une conception que nous devons sûrement discuter et analyser de manière permanente, parce que d’une certaine manière les deux concepts peuvent être très similaires, mais ils peuvent être opposés sur le sujet de l’autonomie, la capacité d’autogestion et le concept de développement.”⁶

La position de Lienlaf en faveur d’un débat « permanent » sur la signification des termes mêmes est caractéristique de la position ambiguë, marqué par une double contrainte, de l’organisme qu’il préside. Organe de représentation des indigènes niché dans la structure de l’Etat, la CONADI est à la fois le produit de la mobilisation des groupes indigènes mais aussi une administration qui doit composer avec la logique propre au champ bureaucratique chilien. Elle est donc traversée par des aspirations contradictoires que cette déclaration illustre bien, montrant à quel point cette volonté de concilier l’inconciliable fait partie de sa mission.

Le débat sur la « participation » au sein des ADIs connaît des dynamiques analogues. Ainsi, même s’il n’en est pas fait mention explicitement dans cette définition initiale, certains acteurs considèrent que ces zones doivent être l’instance de la participation des indigènes à la définition de politiques publiques locales les concernant. Au-delà de cette querelle sémantique lourde de sens, la loi ne fait pas non plus mention d’objectif pour ces zones. Elle laisse simplement ouverte la possibilité de les constituer. Ainsi, la naissance controversée du dispositif pose les bases d’une mise en œuvre lente et laborieuse.

L’insertion des ADIs au sein d’un cadre institutionnel dense et compétitif

La relation entre les mouvements indigènes et l’Etat chilien s’inscrivent comme on l’a vu auparavant dans une relation asymétrique entre un Etat fort, dont les représentants son peu disposés à incorporer des innovations conceptuelles remettant en cause les conceptions traditionnelles de la nation, et des organisations indigènes aux ressources et capacités de mobilisation variées. Dans ce débat permanent, l’Etat cherche aussi à neutraliser ou au moins canaliser les conflits. La mise en place des premières ADIs en 1997 s’inscrit dans cette logique. Quatre ans après la promulgation de la loi, elles apparaissent comme un recours pour poser un cadre de négociations, dans le but de circonscrire des conflits émergents, liés aux intérêts économiques en jeu dans ces zones. Il s’agit, au Sud du Chili, de la construction de centrales hydro-électriques dans la région du Bío-Bío, et au Nord, dans la région d’Atacama qui nous intéresse ici, de l’usage de l’eau, dans un contexte de rareté, par les mines d’extraction de cuivre⁷.

⁶ Edgardo Lienlaf (Director Nacional de la CONADI), II Seminario Nacional Áreas de Desarrollo Indígena: Experiencias y Perspectivas para el Desarrollo Indígena. (2000) “*El ejecutivo o el legislativo y la ley indígena explicitan los espacios territoriales, en un concepto relativamente amplio. Desde el punto de vista occidental, podríamos hablar de planificación territorial y, desde el punto de vista indígena, estamos hablando de territorio indígena. Existe una concepción que seguramente debemos estar discutiendo y analizando permanentemente, porque de alguna forma ambos conceptos pueden ser muy similares, pero pueden tener una contraposición respecto de la autonomía, de la capacidad de autogestión y de conceptos de desarrollo.*” .

⁷ Dans cette région se situent les gisements de cuivre qui font du Chili le premier exportateur mondial de ce minerais.

Dans le Sud, la vigueur et la radicalisation du mouvement articulé par les communautés Mapuche rendent vaines ces tentatives de canalisation. Elles semblent en revanche avoir plus de succès dans le Nord, avec la création de l'ADI Atacama la Grande, la première à voir le jour. Sur la question de la légitimité de cette nouvelle forme d'action publique, il semblerait que, au sein des mouvements indigènes considérés au niveau national, les acteurs les plus puissants soient moins enclins à prendre part à ces instances de participation circonscrites.

A ces différences de perception du côté des indigènes fait écho une certaine appréhension de la part d'une partie des structures étatiques par rapport à la mise en place de mécanismes de participation qui ne font pas partie de leurs cultures institutionnelles. En effet, traditionnellement les acteurs publics s'adressent à des populations « bénéficiaires » de l'action publique, notamment dans le cadre des politiques indigénistes. L'incorporation des bénéficiaires en tant qu'« acteur » des politiques est ainsi parfois perçue sur le plan conceptuel comme une concession trop importante aux revendications des indigènes, et sur un plan plus pratique comme une perte de temps et d'efficacité. On retrouve derrière ces deux idées la perception d'une déviance, d'un renoncement, sur la question des principes au cœur de l'action publique.

La crainte d'un bouleversement des pratiques habituelles par ce nouveau mécanisme est aussi doublée par des luttes de pouvoir internes au champ de l'Etat. La participation, dans sa définition et dans son degré, devient l'enjeu d'une bataille au sein des pouvoirs publics, entre différentes unités administratives. Le Ministère de la planification (Mideplan)⁸, auquel est rattaché la Corporation nationale de développement indigène, promeut la participation des communautés indigènes au sein des ADIs. Il se retrouve de ce fait opposé aux visions plus traditionnelles portées par le Ministère de l'Intérieur. On retrouve dans la perception des acteurs la même problématique du contenu formel et réel des décisions :

« Il y a même eu quelques heurts, quelques disputes, mais avec le temps on a réussi à ce qu'ils s'entendent et que Mideplan, le Ministère de l'Intérieur et autres se mettent d'accord et approuvent l'existence d'une ADI, décrétée par Mideplan et avec le format prévu par la Loi indigène, mais que cette ADI ne soit pas qu'un simple mécanisme des fonctionnaires pour exécuter leurs fonds annuels, mais bien une instance de dialogue, de représentation indigène et surtout de participation »
(Rodrigo Valenzuela, Chargé de mission sur le renforcement des capacités institutionnelles, Programme Origines, ex-fonctionnaire CONADI, janvier 2009).⁹

L'insertion des ADIs dans le paysage institutionnel qui leur pré-existe est aussi un enjeu pour l'intendant et les municipalités. L'intendant, équivalent fonctionnel d'un préfet français, est le représentant du gouvernement dans la région, et à ce titre coordonne l'action des services publics à ce niveau. Mais il occupe aussi un rôle plus direct dans les ADIs, car il en est formellement le responsable, de par son statut de dirigeant du « Conseil directeur » de celles-ci. Son rôle éminemment politique en fait un interlocuteur recherché pour les communautés

⁸ Le terme de planification se maintient de manière résiduelle, rappelant l'origine, dans les années 1960, de cette institution, mais est trompeur sur les missions actuelles de ce ministère, qui dépassent le cadre de la planification et de l'évaluation pour en réalité prendre en charge différents volets de la politique sociale.

⁹ « *Incluso algunos roces, algunas discusiones, pero con el tiempo eso se logró que se entendieran y se aprobara por parte de MIDEPLAN, Ministerio del Interior, etcétera, la existencia de un ADI decretada por MIDEPLAN y con todo el formato de la ley indígena, pero que esa ADI no fuera un mero mecanismo de funcionarios públicos para ejecutar sus fondos anuales, sino que fuese una instancia de diálogo, de representación indígena y sobre todo de participación.* »

indigènes. Comme nous le verrons par la suite, les intendants ont montré des nuances dans leur intérêt pour les ADIs.

Enfin, les municipalités sont un autre acteur local qui entre en jeu dans l'étude des ADIs dans leurs interactions avec les structures administratives parmi lesquels elles s'insèrent. Sur ce sujet, la situation est assez différente entre les deux ADIs objets de cette étude. Dans le cas de Atacama la Grande, la zone occupée par la ADI recouvre précisément le territoire administré par la commune de San Pedro de Atacama. Dans le cas de Alto El Loa, elle recouvre deux communes, Calama et Ollagüe. Nous reviendrons par la suite sur l'importance de cette différence, en la mettant en relation avec les dynamiques de constitution des deux ADIS.

La formation des deux ADIs

A partir de ce cadre général, nous pouvons comparer les dynamiques de création des deux ADIs. Atacama la Grande est la première ADI fondée sur le territoire chilien, en 1993. Elle épouse les contours de la commune de San Pedro, et regroupe 16 communautés indigènes. Dans le cas d'Alto El Loa, la constitution intervient plus tardivement, en 2003, et répond principalement à un processus de diffusion. En effet, les communautés indigènes présentes sur les communes voisines de Calama et Ollague s'inspirent de ce qu'elles considèrent être un succès de l'ADI Atacama la Grande pour faire la demande aux pouvoirs publics, et plus précisément à la CONADI, de la mise en place d'une structure équivalente sur leur territoire. Ce décalage dans le temps s'explique ainsi par un degré de structuration moindre des organisations indigènes dans ces communautés, mais aussi par des rapports différents avec la municipalité.

San Pedro de Atacama dispose depuis 1992¹⁰ d'un maire ayant partie prenante dans les mouvements indigènes, Sandra Berna. Elle n'est pas élue uniquement en cette qualité, puisqu'elle appartient aussi à un parti traditionnel, la Démocratie Chrétienne. Réélue trois fois depuis cette date, elle effectue actuellement son quatrième mandat à la mairie. Cette longévité s'appuie sur une grande capacité à articuler et mobiliser des ressources politiques et institutionnelles différentes. Berna est ainsi présente dans les instances dirigeantes nationales de la CONADI, en tant que conseillère nationale. Sa capacité à conserver son électorat dénote un pouvoir politique important, à prendre en compte dans l'analyse d'un dispositif, l'ADI, qui intervient sur un territoire où il doit donc coexister avec une structure déjà installée.

Pour les communautés d'Alto El Loa qui font la demande de la mise en place d'une ADI, la situation est justement inverse. Elles disposent d'un accès à la représentation traditionnelle beaucoup plus limité, voire absent. En effet, les communautés indigènes se trouvent marginalisées au sein de communes, en particulier Calama, où elles sont fortement minoritaires, et donc un enjeu électoral négligeable. Calama est en effet une communauté très urbaine et industrielle, dont l'activité économique est centrée sur l'exploitation minière. Les communautés indigènes étaient donc face à une structure d'opportunité très défavorable pour faire avancer leurs revendications. En obtenant la constitution de l'ADI, elles obtiennent un canal de discussion plus direct avec les acteurs publics, contournant ainsi un niveau municipal qui leur était défavorable. Il y a donc un usage stratégique des possibilités offertes par le cadre légal de la Loi indigène, ainsi que des dispositions favorables de la CONADI à soutenir un tel projet.

¹⁰ Année de la première élection démocratique du maire, nommé par le pouvoir central durant la dictature

En descendant du niveau national vers le niveau local de création des ADIs, on observe donc en permanence une lutte autour du sens attribué à ces institutions, mettant en jeu de nombreux acteurs, dans des configurations institutionnelles différentes. Tous ces débats ont trait, derrière la discussion sur les significations du territoire, au degré de participation ou d'autonomie que peuvent obtenir les communautés indigènes. Nous présentons maintenant les perceptions des communautés indigènes sur ces dispositifs.

Perceptions des ADIs de la part des communautés indigènes : entre revendication frustrée et résignation accommodante

L'influence du contexte

La mise en œuvre des ADIs passe principalement par les réunions du Conseil Directif. Y sont représentées, dans un cadre règlementaire ad hoc, dépassant le cadre prévu par la Loi indigène, les communautés indigènes présentes sur la zone. La perception du dispositif par les communautés varie grandement selon les deux ADIs. Il faut faire un détour par les évolutions de la représentation des indigènes pour comprendre ce qui est en jeu. Jusqu'à la loi de 1993, la représentation indigène passait par les Comités de voisinage (*juntas de vecino*). Ces dernières existent toujours¹¹ mais se sont vues compléter voire dépasser par la mise en place des communautés à partir de 1993. Aujourd'hui, il est commun de retrouver les mêmes dirigeants chez les uns et les autres.

Cependant, la perception du dispositif n'est pas homogène. Dans la Zone de Alto El Loa la mise en place du dispositif est perçue positivement, notamment dans la mesure où elle permet de se rapprocher des acteurs publics, en contournant les instances de la commune. La situation est différente dans l'ADI Atacama la Grande. Les dirigeants des communautés développent des positions plus critiques face aux acteurs publics, et notamment par rapport aux faiblesses de l'ADI en tant qu'institution de concertation. Ils regrettent notamment la faible prise en compte de la revendication de gestion territoriale autonome :

“Pour moi, les ADIS ont sans aucun doute une valeur importante, pour pouvoir dialoguer avec les autorités du Gouvernement, mais malheureusement pour le Gouvernement il s'agit seulement d'une consultation, cela ne doit pas avoir une connotation de résolution, ici il y a seulement une manière de dire : « Ecoute, ça c'est mauvais... si, ça c'est mauvais... écoute, ceci ça peut se faire... ah oui ça peut se faire ». Mais il n'y a pas une manière de dire : « écoute, ça c'est mauvais, arrangeons-le, ou ça, ça peut se faire... faisons le ». Non. Il y a un concept de réduction à la consultation qui bien sûr ne me semble pas bien, parce que sinon pourquoi est-ce qu'on se réunit, pourquoi est-ce qu'on va faire une planification de ce qu'on va faire chaque année si cela ne se résout pas. »¹²

(Dirigeant de la communauté indigène de Toconao, Atacama La Grande, février 2009).

¹¹ Elles ont notamment vu le début de la carrière politique de Sandra Berna, avec laquelle on a donc un exemple de passage vers la représentation politique formelle

¹² “Para mi obviamente las ADI tienen un valor bastante importante para poder interactuar con, lo que son las autoridades de Gobierno, pero lamentablemente para el Gobierno es solamente un tema consultivo, no es un tema que tiene que tener una connotación de resolución, aquí hay solamente una suerte de decir: “Oye esto está malo...si esto está malo...oye esto se puede hacer...ah, sí se puede hacer” Pero no hay una suerte de decir: “Oye esto está malo, arreglémoslo o esto se puede hacer...hagámoslo” No. Hay un concepto de solamente consultoría que obviamente no me parece, porque si no para qué nos reunimos, para que se hace una planificación de lo que se va a hacer anualmente si la cuestión no se resuelve.” (février 2009).

On voit bien le poids de la question territoriale et de l'autonomie, qui continue de peser dans les relations entre les communautés et les acteurs étatiques. Cependant, sur un plan plus analytique, on peut aussi questionner la pertinence de cette revendication dans le cadre de la ADI. En effet, il semble peu probable que des questions mettant en jeu la souveraineté nationale, dans un Etat aussi centralisé que le Chili, puisse se résoudre à un niveau local. On pourrait plutôt considérer cette revendication comme un horizon, qui dépasse en réalité l'étude de la participation dans les conditions actuelles au Chili.

Cette différence entre les deux ADIs est perçue par les acteurs indigènes eux-mêmes, en particulier dans la zone Alto El Loa, dont les dirigeants observent avec attention les stratégies de leurs voisins de San Pedro.

« Evidemment que les processus sont différents. De fait ils sont plus anciens et forcément San Pedro affirme que toutes les ADIs sont mauvaises, qu'elles ne fonctionnent pas. Ici la perception est différente. Nous avec l'ADI nous avons eu des bonnes expériences, et de mauvaises. A San Pedro, ils trouvent tout mauvais. A San Pedro tout est déjà organisé, dans le tourisme à San Pedro ils contrôlent beaucoup de choses. Nous dans le tourisme nous avons deux ou trois projets. Donc ce n'est pas pareil. Nous sommes différents (...). Nous voyons que les ADIs font quelque chose de bien, en participant aux communautés ; nous demandons, nous faisons, ils remplissent leur tâche, à moitié parfois ; la seule instance qu'on a pour arriver au gouvernement c'est par les ADIs »¹³. (Dirigeant de la communauté indigène de Chiu – Chiu, Alto El Loa, février 2009).

Les différences entre les deux ADIs sont donc de deux ordres. D'une part, le réseau cadre institutionnel dans lequel elle s'insère, et d'autre part, l'intensité de la mobilisation des dirigeants. A Atacama la Grande, où la mobilisation est plus solidement ancrée, les objectifs des dirigeants dépassent le cadre de ce que peut offrir la ADI. A Alto el Loa, où les besoins sont plus importants et les structures dirigeantes moins expérimentées, les ressources limitées qui peuvent être captées à travers les ADIs suffisent à satisfaire relativement les représentants des communautés.

Deux positionnements « idéaux-typiques »

A grands traits, on trouve ainsi deux positions face au dispositif, qui recoupe, quasiment comme des idéaux-type, les tensions qui existent au sein des mouvements indigènes. D'un côté, certains dirigeants, en général plus vieux, sont plus conciliateurs et satisfaits de pouvoir obtenir des améliorations pour la vie quotidienne des groupes qu'ils représentent. De l'autre, une nouvelle classe de dirigeants, en général plus jeunes, fait de la question du territoire une question primordiale. Cependant, au-delà de ces idéaux-types, les pratiques sont plus variées, et marient parfois les deux approches au sein d'une même stratégie. On peut d'ailleurs se demander si la revendication d'autonomie territoriale ne serait pas instrumentale et plus de

¹³ «Claro que ha habido distintos procesos. De hecho ellos son más antiguos y obviamente San Pedro cuestiona que todas las ADIS es mala que no les sirve. Acá la percepción es distinta. O sea nosotros a través de las ADIS hemos tenido buenas y malas. En San Pedro de Atacama la toman todas como malas. En San Pedro de Atacama ya tienen todo organizado, ya turísticamente en San Pedro de Atacama manejan mucha cosa. Nosotros turísticamente estamos manejando dos o tres negocios. Entonces no son iguales. Estamos distintos a ellos. Si ellos han vivido procesos distintos pero ellos también tienen mucho comparado con nosotros. Nosotros vemos que las ADIS están haciendo algo bueno, participando las comunidades, pedimos, hacemos, se nos cumplen, medianamente otras cosas; la única instancia que tenemos para llegar al gobierno es a través de las ADIS.»

l'ordre de la rhétorique chez les communautés indigènes du Nord du Chili. On est là face au paradoxe d'une politique indigène plus marquée par la situation au Sud du pays, où se situent les communautés mapuches, dont les mobilisations sont plus puissantes. Pour les communautés de la région d'Atacama, les opportunités sont plus importantes que ne le permettrait leur relativement faible capacité de mobilisation.

Ainsi, dans l'ADI Alto El Loa, où les communautés sont récemment, et donc faiblement, mobilisées, où les relais politiques sont quasiment absents, les présidents de communauté se montrent satisfaits par un dispositif qui leur permet un meilleur accès aux services de l'Etat. Dans l'ADI Atacama La Grande, les positionnements plus critiques sont aussi guidés par un jeu politique plus compétitif. La maire de San Pedro, Sandra Berna, qui cumule cette fonction avec des mandats représentatifs des indigènes Atacameños au niveau national, tente ainsi de séparer les domaines d'action de l'ADI et de la municipalité.

Selon elle¹⁴, il existerait un partage des tâches entre ces deux institutions, l'ADI étant l'espace où porter les revendications sur les sujets de revendication les plus polémiques, comme l'eau et les terres. Cependant, au contraire des présidents de communauté interrogés, elle présente un peu plus tard les réunions du conseil directif de l'ADI comme une « instance de socialisation » des travaux des différents services publics. Dans son discours, la participation au sein des ADIs se voit donc réduite à un simulacre. Vue sa position dominante dans le champ politique local, il semblerait plutôt qu'elle se méfie d'une instance qu'elle ne peut contrôler complètement, et où son autorité est défiée par une nouvelle génération de dirigeants. Elle incarne donc une forme de concurrence entre les structures ancrées de la représentation politique et l'émergence de nouveaux dispositifs qui leur font concurrence. Cette rivalité des formes du politique est ici aussi une lutte entre des générations différentes de personnel politique.

Un événement intéressant montre que les ADIs sont, dans cette région, un espace encore en gestation. Ce cas particulier a vu tous les acteurs indigènes s'associer pour redéfinir les participants aux réunions du comité directeur de la zone de Atacama la Grande. Dans un premier temps, les compagnies minières, Escondida et Codelco, participaient à ces réunions. En 2007, sur proposition des dirigeants les plus revendicatifs, les présidents des communautés décident de les exclure du fonctionnement de l'ADI. L'intendant ne semble pas avoir été très favorable à cette mesure, mais ne s'y est pas non plus opposé. Selon divers témoignages, l'objectif de ces dirigeants était de défendre un espace de dialogue avec les pouvoirs publics qui leur soit propres.

On peut interpréter cet épisode comme un élément d'un processus d'appropriation du dispositif, en cherchant à s'en ériger comme les seuls participants légitimes, même s'il pourrait aussi s'agir de renvoyer les discussions avec les géants des industries d'extraction à des négociations particulières à chaque communauté. Cette volonté de redéfinir les contours mêmes de l'instance dirigeante indique que le rejet du dispositif est loin d'être total. Au contraire, il pourrait, avec le temps, trouver sa place comme une instance hybride, répondant à des besoins des communautés et de certains acteurs publics.

¹⁴ Son refus d'être enregistré nous empêche de fournir les citations textuelles.

Conclusion

En premier lieu, il convient de noter qu'il est probablement trop tôt pour prononcer une sorte de « verdict » sur ces instances de participation. Leur évolution rapide, la manière dont les représentants indigènes peuvent s'en saisir plus ou moins, laissent à penser que leur destin sera guidé par une combinaison entre la volonté et la capacité à s'approprier le dispositif et l'attitude de l'Etat face à ces demandes, dont il faut considérer qu'elles ne seront pas nécessairement homogènes. L'équilibre fragile qui existe actuellement reste suspendu aux positions que prendront les acteurs dans le futur.

A ce titre, on peut noter que l'évolution du dispositif semble dépendre bien plus de l'investissement des différents acteurs, les mouvements indigènes ou les services publics, en particulier la CONADI, que du cadre légal en soi. En effet, les dispositions comprises dans la Loi indigène ne prévoyaient même pas l'existence d'instance de participation. La reformulation des ADIs en tant qu'espace de participation est le produit de l'action conjointe plus ou moins harmonieuse des mouvements indigènes et de leur relais au sein de l'appareil d'Etat, la CONADI. En ce sens, une sociologie de ces fonctionnaires sensibilisés (voire acquis) aux revendications indigènes pourrait être un intéressant complément à l'étude des évolutions du dispositif en lui-même.

Le repérage des perceptions des acteurs montre bien qu'il est difficile de construire une définition stable et universelle de la participation. Derrière ce terme, on retrouve des réalités bien distinctes. La volonté de classifier ou d'établir des typologies¹⁵ est peut-être nécessaire, mais comporte néanmoins le désavantage d'évacuer les divergences sur le sens attribué à la notion au sein d'un même dispositif. En complément d'une définition positive des types de dispositif, il nous semble intéressant d'insister, dans une perspective plus d'anthropologie politique, sur la confrontation de systèmes de croyances différents au sein d'un même dispositif, qui devient alors de fait un terrain de négociation. Cette manière de formaliser le conflit sans arriver à une solution conduit à s'interroger sur la pérennité de dispositifs qui pourraient créer plus de frustration qu'ils n'en résolvent.

Bibliographie

- Assies, W. (1999) "Pueblos Indígenas y reforma del Estado en América Latina. En: *El reto de la Diversidad: Pueblos Indígenas y Reforma del Estado en América Latina*. Assies W. van der Haar, G. Hoekema, A. (edts), El Colegio de Michoacán, México, págs. 21-55.
- Aylwin, José, Yáñez, Nancy (dir.) *El gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el "nuevo trato" : las paradojas de la democracia chilena*, Santiago, Chile : LOM Ediciones, 2007
- Bacqué, Marie-Hélène, Rey, Henri, Sintomer, Yves (dir.) *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris : la Découverte, 2005
- Delamaza, G. (2005) *Tan lejos tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Ediciones LOM.
- Gundermann, H. (2003) *Mapuches y Aymaras. El debate en torno al reconocimiento y los derechos ciudadanos*. Universidad de Chile, Predes, Ril Editores.
- Hale, Ch. (2002) Does Multiculturalism Menace ? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala. En: *Journal Latin American Studies* 34, 485 – 524. Cambridge University Press.
- Zuñiga, G. (1999) "La problemática indígena en el Chile actual". En: *Entre la II Cumbre y la detención de Pinochet*. FLACSO-Chile, Santiago.

¹⁵ voir par exemple Bacqué, Rey, Sintomer, 2005