

L'Âge d'or

**L'Âge d'or**

Images dans le monde ibérique et ibéroaméricain

10 | 2017

Ville hispanique et paysage

---

## Cochabamba (Bolivie): *Hacer ciudad, Hacer Sociedad*, du rêve à la réalité

Le Plan Municipal d'Aménagement du Territoire (PMOT) versus La Nouvelle Constitution Politique (NCPE)

Christine Delfour

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/agedor/1661>

DOI : 10.4000/agedor.1661

ISSN : 2104-3353

### Éditeur

Laboratoire LISAA

### Référence électronique

Christine Delfour, « Cochabamba (Bolivie): *Hacer ciudad, Hacer Sociedad*, du rêve à la réalité », *L'Âge d'or* [En ligne], 10 | 2017, mis en ligne le 15 janvier 2019, consulté le 02 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/agedor/1661> ; DOI : 10.4000/agedor.1661

---

Ce document a été généré automatiquement le 2 mai 2019.

L'Âge d'or. Images dans le monde ibérique et ibéroaméricain

---

# Cochabamba (Bolivie): *Hacer ciudad, Hacer Sociedad*, du rêve à la réalité

Le Plan Municipal d'Aménagement du Territoire (PMOT) versus La Nouvelle Constitution Politique (NCPE)

Christine Delfour

---

- 1 Un territoire qui se construit – singulièrement dans une perspective de développement durable dont l'objectif est d'articuler les volets économique, social et culturel pour préserver les générations futures – n'est pas nécessairement le mieux doté en ressources naturelles et immatérielles ni celui qui réunit la plus importante quantité de variables favorables. C'est plutôt le territoire qui, d'une part, réussit le mieux à mobiliser les réseaux d'acteurs pertinents autour d'un projet commun et, d'autre part, qui met à leur disposition tous les instruments de la connaissance pour créer une dynamique et donner un sens à la réalisation du projet.
- 2 C'est ce qu'a tenté de faire l'équipe municipale de Cochabamba (province de Cercado<sup>1</sup>, Bolivie) en 2009 avec le Plan Municipal d'Aménagement du Territoire (*Plan Municipal de Ordenación del Territorio* – PMOT)<sup>2</sup> encouragée par un contexte politique de refondation du modèle étatique par les mouvements sociaux<sup>3</sup>. Il s'agit du récit d'un échec d'autant plus cuisant que l'adéquation inédite entre le projet mené par la municipalité, empreint d'innovations sociales et de valeurs démocratiques et la construction d'un nouveau modèle du vivre ensemble dans un environnement plurinational portaient à croire que ce serait une réussite. Quelles sont les raisons de cet échec ? Le volet politique (idéologique) a-t-il prévalu au détriment du volet sociétal ? Bref, peut-on « faire ville » et « faire société » dans un pays où la prégnance des villes et des régions a très souvent orienté la politique nationale ?

## Des antécédents historiques : la suprématie des régions...

- 3 La dimension locale (ville) et régionale (département)<sup>4</sup> est à l'origine de la création de la République de Bolivie<sup>5</sup>, au XIX<sup>e</sup> siècle<sup>6</sup>. Le récit national ne rappelle-t-il pas que lors de la rencontre sur les bords du Lac Titicaca entre Simón Bolívar, le *Libertador* et les autorités créoles, celles-ci refusent de faire partie de la Nouvelle République du Pérou en voulant « être elles-mêmes ». Ce n'est également pas non plus le fait du hasard si le gouvernement du MAS a appelé la Loi-cadre des autonomies et de la décentralisation<sup>7</sup> (LMAD) du nom d'Andrés Ibañez<sup>8</sup>. Ce personnage de la ville de Santa Cruz n'est pas seulement reconnu pour ses idéaux d'égalité et de justice sociale qui sont explicités dans le préambule de la LMAD (juillet 2010) mais aussi, et ceci ne figure pas dans le préambule, pour ses actions comme « préfet » du département de Santa Cruz. En rébellion contre le pouvoir central, Ibañez proclame, en 1876, « la Fédération » et met en place la « *Junta Superior del Estado Federativo Oriental* ». L'initiative est réprimée par les troupes gouvernementales et Andrés Ibañez, exécuté en mai 1877.

De todas las acciones, rebeldías y procesos, destaca la revolución igualitaria de 1877 liderada por Andrés Ibáñez, quien al grito de “Todos somos iguales” lanzado en plena plaza de armas frente a los representantes más acérrimos del orden patriarcal feudal en Santa Cruz [...]. Esa fue la fuente de su revolución igualitaria : una toma de partido a favor de los desposeídos. Esta primera convicción llevó al movimiento igualitario a reclamar una reforma que supere la asfixiante concentración de poder en el Estado Republicano Boliviano. Así, la lucha por la igualdad y la justicia resulta inseparable de un escenario en proceso de cambio que asegure a través del Estado Plurinacional la inclusión y la participación de todas las diversidades que nos conforman. De este modo, Andrés Ibáñez es ejemplo vanguardista del proceso autonómico que se funda en la lucha por la justicia social.<sup>9</sup>

- 4 Rappelons également que les luttes pour le fédéralisme ne sont pas l'apanage de Santa Cruz. Nombreuses sont les disputes entre le Nord et le Sud du pays (La Paz/Sucre) qui jalonnent le temps long de la République<sup>10</sup>. Les idéaux fédéralistes honnis par les élites dominantes des hauts plateaux à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, La Paz devient le cœur opérationnel et politique du centralisme d'État au détriment de Sucre qui conserve néanmoins son titre de capitale de la République, confirmée en 2009 comme telle par l'État plurinational<sup>11</sup>. Force est de constater aussi que les vellétés séparatistes de l'*Oriente*<sup>12</sup> jalonnent le XX<sup>e</sup> siècle et s'intensifient, dès les années 2000<sup>13</sup>, pour redoubler, mâtinées de racisme, à la victoire d'Evo Morales, un Indien, aux élections de décembre 2005. José Luis Roca, spécialiste du régionalisme bolivien, n'affirmait-il pas que « l'histoire de la Bolivie n'est pas l'histoire de la lutte des classes mais celle des luttes régionales »<sup>14</sup>. La création de l'espace national est, certes, minée de l'intérieur dès l'avènement de la République. Elle est à l'origine de nombreux conflits dans le passé et de fortes tensions – dans le présent proche – entre ceux qui veulent plus de pouvoirs, de compétences et de ressources pour les gouvernements départementaux et municipaux dans l'« État plurinational » (Constitution de 2009)<sup>15</sup>.

## Une politique urbaine cohérente et multidimensionnelle

- 5 Il fut un temps où les départements et surtout les municipalités avaient un certain pouvoir, des compétences, particulièrement dans les domaines de la santé et de l'éducation. C'est le cas entre 1952 et 1984 pour les gouvernements national-populistes du MNR (*Movimiento revolucionario nacionalista*) et les gouvernements militaires et civils qui lui succèdent. La Bolivie est alors le premier pays latino-américain à mettre en place une politique urbaine cohérente et multidimensionnelle qui ne se limite pas à l'organisation du sol<sup>16</sup>. Sans aucun doute cette solidarité était-elle intéressée dans la mesure où le MNR est arrivé au pouvoir grâce aux forces populaires urbaines et qu'il convenait, dans une logique clientéliste, de répondre aux attentes des nouveaux citoyens des villes. Il n'en reste pas moins que ce pragmatisme s'insère dans un projet politique, voire dans une idéologie où, ainsi que le souligne Fernando Calderón<sup>17</sup>, il ne s'agit pas seulement d'accroître la consommation collective, mais aussi de promouvoir un système idéologique et d'organisation sociale. La ville est au cœur du développement urbain mais aussi du développement économique, social et culturel de la nation unificatrice et monoculturelle. Elle monopolise l'ensemble des fonctions de développement matériel et immatériel. Elle est l'incarnation de l'État sur le plan local. Pour reprendre l'expression de Roberto Laserna, il s'agit alors de « localiser l'État »<sup>18</sup>. Comment s'étonner dans ces conditions que ce rouage nécessaire à la politique du MNR ait cessé d'être soumis aux aléas de la politique locale et que le maire ait cessé d'être élu par ses concitoyens pour être nommé par l'État<sup>19</sup> !
- 6 Quelle que soit l'évaluation que l'on puisse faire de l'impact du projet urbain MNR (ralenti et interrompu dès 1956, fautes de ressources financières, de dissensions idéologiques à l'intérieur du mouvement et, surtout, de la pression exercée par les États-Unis), on retrouve, dans cette démarche holistique, une caractéristique du mode national-populaire marqué par la conscience de la multi dimensionnalité (aujourd'hui constitutionnalisées) et de la complexité de tout problème politique en Bolivie. La dynamique créée par l'État qui met en place une structure d'alliances multi-classes fait une large part à la participation populaire non exempte de dérives (clientéliste, corruption, etc.) modifiant ce système de distribution et détournant, par exemple, des biens de consommation pour les revendre au marché parallèle. Mais, il n'en reste pas moins la première manifestation, en Bolivie, d'un État qui entend répondre, par une politique locale, aux besoins quotidiens des habitants des villes. Bref, les réponses ne peuvent être, en Bolivie, que multidimensionnelles et complexes faisant cohabiter, par exemple, un développement capitaliste urbain informel aux côtés d'un développement capitaliste légal. C'est la marque de la culture politique bolivienne.

### ... Et la force des municipalités

- 7 La fermeture des mines d'étain et la mise en place de nouveaux plans d'ajustement structurels lors de la dramatique crise économique des années 1980, l'intensité des migrations venues des zones rurales conséquences de graves gelées répétées sur cette même période, transforment les centres urbains (Santa Cruz, Cochabamba et La Paz) et leurs périphéries. *El Alto* ville de migrants indiens aymaras de l'Altiplano en est le

symbole. D'annexe agricole et logistique de La Paz jusque dans les années 1950, *El Alto*<sup>20</sup> enregistre un afflux ininterrompu de population dès les années soixante-dix et la décennie suivante où la planification urbaine est totalement absente. Malgré le fait d'être devenue une commune en 1988, les autorités nationales et municipales ont du mal à établir une logique fonctionnelle urbaine. Elles se révèlent défailtantes en tant qu'« institutions ». Ville inorganisée, anarchique, ingérable, telle est *El Alto* où les problèmes économiques et sociaux s'ajoutent aux difficultés de gestion.

- 8 Santa Cruz et Cochabamba se transforment aussi. Santa Cruz devient le principal pôle d'attraction des migrants. Il s'agit de la « marche vers l'Orient » dans le cadre des projets gouvernementaux de « colonisation », surtout à partir de 1985, avec le plus dense transfèrement des excédents de populations des mines et des zones rurales vers la capitale des « Terres basses ». Au recensement de 2001, les migrants constituent 25,2 % de la population totale du département. Un autre chiffre : l'urbanisation est passée de 26,45 % en 1950 à 76,16 % en 2001 et s'est accentuée jusqu'à aujourd'hui<sup>21</sup>.
- 9 Cochabamba et son département profitent à peine de ce mouvement migratoire national dans son contexte géographique et économique différents. L'absence de ressources naturelles exportables la relègue au troisième rang des grandes villes boliviennes. La ville et la province, situées au centre du pays, équidistantes entre La Paz et Santa Cruz, produisent des services (transports, commerce, énergie électrique, raffinerie de pétrole) mais l'oligarchie, la vieille classe de grands propriétaires n'est pas à ce moment-là en condition de se transformer en une nouvelle classe entrepreneuriale et pro-active<sup>22</sup> pour faire face à la nouvelle bourgeoisie agroindustrielle de Santa Cruz qui s'organise dès la fin des années cinquante. L'incapacité des classes dirigeantes locales de prendre en marche le train du nouveau processus économique annonce une sorte de repli sur soi. Ce n'est que tardivement qu'elles s'organisent pour protéger leurs intérêts régionaux<sup>23</sup> alors que le sentiment d'appartenance à cette région et à sa qualité de vie est réel. Mais les conditions écologiques et/ou géographiques et des sentiments d'appartenance ne sont pas suffisants pour construire des sujets sociaux ni pour créer les conditions d'émergence de mouvements sociaux urbains.
- 10 En revanche, dans les zones rurales de la province, le mouvement paysan<sup>24</sup> qui a été le fer de lance de la transformation des structures communautaires en syndicat paysan et acteur de la réforme agraire en 1953, se mobilise, dans les années 1980 et 1990, en agrégeant, d'une part, à la condition objective du paysan la condition identitaire indienne et, d'autre part, en se transformant en un mouvement social et syndical national<sup>25</sup>, base politique et soutien actif du MAS et de son leader Evo Morales, président des 7 fédérations de *cocaleros* du Chaparé, vers la conquête du pouvoir dans les années 2000. Ce sont les réformes institutionnelles des années 1990 qui ouvrent la voie du pouvoir aux mouvements sociaux sur la scène locale puis nationale.

## Des initiatives locales de participation démocratique

- 11 Dans les années 1990, la pression du mouvement régional de la *Media Luna*<sup>26</sup>, les revendications du mouvement indigène paysan avec, comme leader, la *Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia* (CSUTCB) dans le pays d'une part, et, d'autre part, la volonté et le soutien fort des organismes internationaux (Banque Mondiale, Banco Interamericano de Desarrollo – BID – et des agences de coopération des pays développés) exhortent l'État à être réactif. Ajoutons à cela la mise en place d'une

politique économique néo-libérale marquée par la privatisation des grandes entreprises sous le nom de « capitalisation »<sup>27</sup>. Il s'agit, pour l'État, de tenter de résoudre la problématique régionale et la mobilisation indienne. Il y répond par deux lois : la Loi de participation populaire (LPP) en 1994 qui ne va pas s'avérer satisfaisante et une Loi dite de décentralisation administrative (LDA) complémentaire, en 1995.

- 12 La LPP entraîne une redistribution du pouvoir et des ressources jusqu'alors centralisés en faveur des municipalités. Elles deviennent des acteurs du développement local (administrer, améliorer, construire de nouvelles infrastructures, hôpitaux, écoles, lycées, terrains de sports ; promouvoir des politiques du genre, de défense des enfants et des adolescents, etc.). Tout ceci s'accompagne de dotations financières – co-financement équivalent à 20 % des impôts nationaux proportionnels à la population (*co-participación tributaria*) – pour les municipalités de toute taille indépendamment de ressources propres. En 2001, des fonds sur les hydrocarbures (*regalías*) s'y ajoutent. Cette loi permet d'élargir le périmètre municipal à l'environnement rural des centres urbains dont l'effet majeur est de transformer les habitants de ces zones en électeurs et en candidats potentiels. On passe de 24 à 337 municipalités soit tout le territoire national. Elle renforce également la légitimité démocratique des exécutifs municipaux grâce à l'inclusion (timide) dans la prise de décision des leaders paysans et originaires<sup>28</sup> qui, peu à peu, délaissent les listes des partis traditionnels pour se présenter sous la bannière du MAS<sup>29</sup> et s'emparent simultanément de la rue (blocages de routes, marches, mobilisations etc.). La loi dote, pour ce faire du statut de personnalité juridique les organisations territoriales de base (OTB), les communautés indigènes, les *juntas de vecinos* (associations de quartiers) qui peuvent intervenir dans la gestion et l'assignation des ressources publiques sans oublier le pouvoir social des *Comités de vigilancia* (Comités de surveillance).
- 13 En définitive, la municipalisation fait progresser l'inclusion politique : paysans et indiens occupent la moitié des postes de représentation au niveau municipal. Elle améliore la qualité de la démocratie, mais c'est une « démocratisation par le haut » qui limite le champ d'action de ces « nouveaux » représentants politiques<sup>30</sup>. Malgré la reconnaissance des formes traditionnelles indiennes de gestion et de représentation, les partis sont, d'une part, les seuls à pouvoir participer aux élections municipales selon la Constitution en vigueur<sup>31</sup> et, d'autre part, les seuls à posséder les capacités administratives, juridiques et techniques pour le montage et la gestion des projets dans un cadre démocratique. En outre, les limites municipales nouvellement créées ne coïncident pas toujours avec les limites traditionnelles des communautés indiennes. Pour ces dernières, il est clair que l'État ne répond que partiellement aux revendications indigènes tout en essayant de les contrôler, fragmentant leurs territoires et affaiblissant leur mode traditionnel de gouvernance. *In fine*, il s'agit, pour les partis dominants d'étendre leur influence sur les peuples originaires, de capter cet électorat et d'entraver leur consolidation sous la forme de parti politique.
- 14 Mais, les organisations indiennes paysannes de l'Orient bolivien, de l'Altiplano et du Chaco vont exiger, au tournant du XXI<sup>e</sup> siècle, un nouveau type d'État tout en jouant le jeu de la LPP et de la LDA. Elles sont les soutiens actifs et le socle des mouvements sociaux (avec les ruraux urbains des grandes agglomérations) qui portent au pouvoir Evo Morales et le MAS en décembre 2005. La Nouvelle Constitution Politique de l'État plurinational (2009) comblera leurs espérances. La Bolivie devient : « Un État unitaire, social, de droit plurinational communautaire, libre, indépendant, souverain, démocratique, interculturel,

décentralisé et avec des autonomies.»<sup>32</sup> Elle s'organise territorialement sur quatre niveaux, à égalité de statut et chacun d'eux doté de compétences législatives<sup>33</sup>.

## La NCPE et le PMOT

- 15 Tout change avec la NPCE : les droits au logement (Art.18.I), aux services de base (eau potable, égouts, électricité, gaz à domicile, transport, etc.) sont reconnus comme étant des « droits humains » (Art.20.II) ainsi que le droit d'accès à l'eau et à la nourriture (Art.16.I). C'est de la responsabilité de l'État, à chaque échelle territoriale, de fournir les services de base à travers des entités publiques, autosuffisantes, mixtes, coopératives ou communautaires, précise l'article 20. II en « veillant à répondre à des critères d'universalité, de responsabilité, d'accessibilité, de continuité, de qualité, d'efficience, d'efficacité, d'équité et de couverture dans les prestations »<sup>34</sup>. Il s'agit de mettre en pratique le concept du *Vivir bien* dans l'État plurinational.
- 16 C'est au cours de ces années 2008-2009 que l'exécutif municipal de Cochabamba (service d'urbanisme et d'experts en planification urbaine)<sup>35</sup> entreprend une réflexion de prospective sur dix ans et y associe la société civile. Ce sont des dirigeants d'OTB, de *Juntas vecinales*, de Comités de quartier, *Comités de vigilancia*, de communautés indigènes originaires paysannes, d'associations diverses comme l'association de *regantes*, et 130 institutions (*Colegios de profesionales* – avocats, médecins, économistes, chambres de commerce et d'industrie, associations de femmes commerçantes, syndicats, etc.) qui ont participé aux débats. Chacun a présenté sa vision de la ville ajustant ses propositions au gré des échanges avec les techniciens et les politiques de la ville. La plupart de ces acteurs se sont révélés au moment de la « Guerre de l'eau »<sup>36</sup>.
- 17 Le Plan Municipal d'Organisation Territoriale (PMOT)<sup>37</sup> en est l'outil de planification pour réorienter politiquement et techniquement l'usage et l'occupation des sols de la municipalité (30.932.42 hectares) dans le cadre des compétences de la mairie, déléguées par la nouvelle Constitution. Il s'agit alors de transformer cette ville en croissance exponentielle<sup>38</sup> en un territoire dans lequel ses habitants puissent « vivre bien ». Pour ce faire, le Plan établit un diagnostic des forces et des faiblesses majeures du territoire, détermine des principes éthiques<sup>39</sup> et de planification et propose des solutions et des actions<sup>40</sup>. Cochabamba se définit à la fois comme société et comme acteur. La ville n'est plus exclusivement une administration qui distribue des services aux citoyens. Elle n'est plus essentiellement l'intermédiaire des forces économiques et des groupes de pression. C'est une société qu'il faut construire et un jeu d'acteurs qu'il faut mobiliser dans une perspective de développement durable. Le PMOT se veut ainsi l'expression d'une urbanité nouvelle sur le principe de l'éthique :

Siendo la ética un tipo de conocimiento que orienta la acción humana en un sentido racional [...] inventando un modelo de urbanidad que corresponde al *ethos* de la población [...] al modo de ser de una colectividad urbana - y rural que toma decisiones y le da un sello particular a las formas de utilizar los espacios públicos - y privados -, los mercados, los transportes, las calles, las aceras. Hay una estrecha relación entre ética y planificación, los planificadores tienen el deber de hacer buenas y prudentes decisiones, tanto para orientar el buen uso del espacio por todos los actores privados como para reconducir las tendencias de exclusión que afectan al bien común. La ética orienta el carácter del espacio gestor, ayuda a que conformen un conjunto técnicamente consistente, cuya visión y misión es lograr que el ciudadano viva digna y orgullosamente bien.<sup>41</sup>

- 18 Une nouvelle culture politique de la gestion municipale se manifeste ainsi. Les principes d'éthique, d'égalité, d'équité et de cohésion sociale obligent les techniciens municipaux à travailler différemment en respectant cette nouvelle charte. Le PMOT tend à en finir progressivement d'une part, avec l'arbitraire et la corruption et d'autre part, à fonder la gestion municipale sur des engagements citoyens, conciliant la satisfaction des intérêts de la collectivité avec les intérêts individuels pour lutter contre la fragmentation de l'espace existante (Nord/Sud) et contre la ségrégation spatiale et la segmentation sociale des groupes les plus vulnérables (avec, par exemple, une politique d'accès au foncier et au logement).

## Construire une citoyenneté nouvelle

- 19 Créer une nouvelle culture politique pour faire émerger une nouvelle citoyenneté, tel est l'objectif majeur du Plan. Par exemple, il s'agit d'inciter au changement des comportements collectifs dans l'appropriation des espaces publics par des privés, en édictant des normes et en fixant des amendes pour punir les abus commis contre la propriété publique et le bien commun (parcs et places). Il s'agit aussi de promouvoir la cogestion de projets de logements tendant à la mixité sociale et/ou à la qualité de vie des quartiers et d'aider à l'exercice simultané des droits et des devoirs de chacun des habitants de la ville, toujours dans la perspective de « bien vivre, ensemble et différents ». Enfin, il faut répondre aux attentes les plus pressantes de la population, facteurs de cohésion sociale, tels que l'accès aux services de base (électricité, gaz, tout à l'égout, téléphone) et aux infrastructures socio-culturelles et au réaménagement du foncier dans une perspective de développement durable (reforestation, agriculture maraichère, etc.).
- 20 La phase de socialisation du projet est essentielle pour favoriser l'émergence de la citoyenneté. Elle s'est déroulée entre juillet et septembre 2009<sup>42</sup>. Les techniciens en charge du PMOT ont élaboré un outil clair et pédagogique qu'ils ont présenté dans les districts de la municipalité - une sorte de formation « à la citoyenneté ». En sortant de ces réunions, les gens repartaient avec une vision globale de leur municipalité : une vision historique (De quelle municipalité avons-nous hérité ? Quels étaient les plans d'aménagement précédents ?) ; une vision territoriale (configuration géographique, espace social et économique dans lequel ils vivent) ; les points faibles à corriger (mauvaise utilisation de l'eau, du foncier, logements précaires, constructions illégales, absence d'espaces verts, invasion de l'espace public, etc.). Les habitants des quartiers Sud de la ville étaient plus sensibles à la régularisation des constructions illégales et au ravitaillement en eau potable que les habitants du centre-ville soucieux de la pollution. Mais tous sont des « *cittadini* » pour reprendre le terme italien qui signifie en français à la fois « citoyen et citadin »<sup>43</sup>.
- 21 S'il existe une variable de la planification territoriale qui est parfois moins prise en compte c'est celle du « capital social ». Comme le remarque Robert Putnam<sup>44</sup>, cette variable revêt plusieurs aspects interdépendants : tout d'abord la « confiance » dans la mesure où elle aide à la coopération indispensable dans la société ; ensuite « les règles de réciprocité généralisée » qui facilitent la résolution des conflits et, enfin, les « réseaux d'engagement citoyen » qui se manifestent spécialement à travers la société civile. Ces trois éléments sont nécessaires dans la construction d'une gouvernance fondée sur la participation des agents socio-économiques, sociaux et culturels. La campagne



d'information, de sensibilisation d'une part et, d'autre part, l'approbation par les instances municipales du Plan participant de la construction de la citoyenneté dans l'esprit de la Nouvelle constitution politique de l'État plurinational. L'objectif principal du PMOT rejoint alors la réflexion menée par les Constituants boliviens entre 2006 et 2009.

## Du rêve à la réalité

- 22 La réalité est essentiellement politique. Sans approbation par le Conseil Municipal du Plan élaboré par les services techniques d'urbanisme avec l'implication personnelle du maire, le projet n'est plus qu'un document de 366 pages à ranger aux archives municipales. Le refus, le 23 novembre 2009, du président du Conseil<sup>45</sup>, de passer au vote pour l'approbation du PMOT est l'expression du climat politique complexe et conflictuel à cette période. Chaque acteur, groupes d'acteurs ou groupes d'intérêts concernés, se positionnent dans une logique électoraliste « classique ». Il est alors difficile, pour l'équipe municipale, de « Faire société »<sup>46</sup> sans entrer dans le jeu politique. Mais le PMOT n'est-il pas également le faire-valoir politique de l'équipe municipale en vue des prochaines élections de 2010 ?
- 23 Cochabamba est devenue le symbole du combat contre le néolibéralisme et leurs représentants politiques nationaux au tournant du XXI<sup>e</sup> siècle. La guerre de l'eau en 2000 dont Cochabamba fut le fer de lance de la lutte pour la reconnaissance du droit à l'eau comme un droit humain au niveau national (et mondial) a permis l'émergence de nouveaux acteurs sur l'échiquier politique (*regantes* et membres de *Coordinadora de la Defensa del agua y de la vida, cocaleros* du Chaparé, fief d'Evo Morales)<sup>47</sup>. La *Ley del riego* (2004) entérinée par la reconnaissance des ressources naturelles comme propriété du peuple dans la nouvelle constitution (Art. 30) aiguise bien des appétits politiques et des interprétations contrastées. Les textes superposent des droits ancestraux de l'utilisation de l'eau dans les juridictions indiennes – par exemple – à de nouvelles juridictions territoriales dans le cadre des autonomies (départementales, municipales, originaires paysannes) dotées de compétences législatives.
- 24 À cela ajoutons l'échéancier électoral<sup>48</sup>. La campagne électorale pour les élections générales (et législatives) de décembre 2009 bat son plein lors de l'approbation du PMOT. Evo Morales et Alvaro García Linera se représentent en binôme à la présidence de l'État plurinational, dans le cadre de la nouvelle Constitution. Au niveau régional et local, deux forces s'affrontent depuis les années 1990 autour de deux leaders : le MAS avec Evo Morales et le NFR avec Manfred Reyes Villa<sup>49</sup>. En 2005, Evo Morales et Alvaro García Linera gagnent les élections générales et arrivent en tête à la ville de Cochabamba (dans les 2/3 des districts) alors que Manfred Reyes Villa est élu préfet du département réalisant son meilleur score à Cochabamba ville et dans les communes limitrophes. Le climat politique dès 2006 est très tendu : 65 % des électeurs ont voté pour Evo Morales au niveau départemental alors que 47 % ont élu à la préfecture son rival, représentant de l'opposition au niveau national. Comme le remarque Fernando Mayorga :
- El desempeño político del MAS y el liderazgo de Evo Morales asumieron una perspectiva nacional sin prestar especial atención a los temas departamentales (...)  
En suma, evaluando la trayectoria de NFR y MAS, ningún actor político relevante en el departamento tuvo el horizonte regional como meta de sus afanes programáticos o como eje de sus objetivos políticos.<sup>50</sup>

- 25 Les élections générales de décembre 2009 et, dans un second temps, les élections départementales et municipales de 2010 confirment la suprématie du MAS au niveau national mais également au niveau local. Le référendum pour l'autonomie départementale, organisé en même temps que les élections présidentielles et législatives fin 2009 attestent de l'hégémonie du MAS et de sa capacité de mobilisation (tant localement qu'au niveau national) alors que, quelques années plus tôt, le MAS était réticent à cette réforme décentralisatrice. Le Conseil municipal de Cochabamba refuse, dans ce climat pré-électoral où se consolident des alliances de circonstance, d'approuver le PMOT, sous divers prétextes et fortes pressions, dans l'attente des élections municipales du printemps 2010 : demande d'un rapport final d'experts architectes extérieurs désignés par le Conseil municipal avant tout vote<sup>51</sup>, manque supposé de clarté du business plan du projet, rupture du consensus entre les représentants des districts 9 et 14 et des « comunarios » du district 13, brusquement très critiques. Ces derniers s'opposent désormais à l'approbation du Plan par le Conseil critiquant « sa vision essentiellement urbaine »<sup>52</sup> alors qu'ils étaient les plus fervents et actifs défenseurs du projet lors de la phase de socialisation trois mois plus tôt. Les équipes municipales suivantes vont « détricoter » le PMOT le réduisant à un diagnostic et non à un plan précis, résumé dans la question suivante : « ¿Qué es lo que se quiere para Cochabamba? »<sup>53</sup>
- 26 L'échec du projet d'aménagement du territoire municipal de Cochabamba est, dans une certaine mesure, le reflet d'une scène politique nationale et locale très polarisée. Une région et une province, sans véritable projet politique ni élite dirigeante ; une ville dominée par de multiples groupes d'intérêt locaux et dépendante du pouvoir de l'exécutif national, tel est le constat. En définitive, Cochabamba ne serait-elle pas le miroir de la politique nationale ? Les techniciens du Service d'urbanisme ne seraient-ils pas également les boucs émissaires de batailles politiques qui leur échappent, de rapports de force entre les cabinets d'urbanistes locaux et l'Ordre des architectes de la ville ? Difficile de « Faire ville » et « Faire société » dans ces conditions.

---

## NOTES

1. Soit : 6 communes regroupant 14 districts municipaux et 365 OTB (Organisations territoriale de base).
2. Le PMOT est un outil de planification, un plan pour réorienter politiquement et techniquement l'usage et l'occupation des sols de la municipalité dans le cadre des compétences de la mairie redéfinies par la Nouvelle Constitution de l'État plurinational.
3. Nueva Constitución del Estado Plurinacional (NCPE), *Tercera parte: Estructura y organización territorial del Estado*. La Paz, U.P.S, 2009.
4. 9 départements en Bolivie qui correspondent aux régions en France, aux autonomies en Espagne ; 339 municipalités (11 en processus de devenir des autonomies indigènes)
5. 25 février 1826.
6. Le Haut Pérou du vice-royaume espagnol
7. Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), 19 de julio de 2010, [www.lexivox.org/norms/BO-L-N3](http://www.lexivox.org/norms/BO-L-N3).

8. De nombreux ouvrages sont consacrés à Andrés Ibáñez. Les ouvrages suivants sont incontournables : Carlos Hugo Molina Salcedo, *Andrés Ibáñez un caudillo para el siglo XXI, La Comuna de Santa Cruz de la Sierra de 1876*, La Paz, CIDES-UMSA/AECID/PRISMA/PLURAL, 2012 ; José Luis Roca, *Economía y sociedad en el Oriente boliviano (siglo XVI-XX)*, Santa Cruz, COTAS, 2001.
9. *Op. cit.* Ley Marco..., Preámbulo.
10. Zárate Condarco Morales. *El “temible Willka”, Historia de la rebelión indígena de 1899*, Editorial El País, La Paz, (4<sup>e</sup> edición), 2011, p. 58-64.
11. José Luis Roca, *Fisionomía del regionalismo boliviano*, Los Amigos del Libro, La Paz, 1979, p. 9.
12. L'« Orient » bolivien ou « Media luna » (Demi-lune) est l'espace territorial, en forme de croissant de lune, qui s'étend à l'Est de la Bolivie correspondant aux terres tropicales de basse altitude (300/500m) des affluents du fleuve Amazone (départements du Beni, de Santa Cruz et de Tarija).
13. Le « cycle rebelle » (2000-2005) soit cinq années de protestations, de mobilisations dont l'origine est double : d'une part, le rejet de la politique néo-libérale initiée par Victor Paz Estensornro sous le nom de « Nouvelle Politique Économique » (NEP) qui ne fait que renforcer la « matrice coloniale » notamment par la privatisation des grandes entreprises d'État (mine, pétrole, eau) et, d'autre part, la méfiance à l'égard du nouveau concept de « pluri-multi » (pluriethnicité, multi-culturalité) perçu comme une stratégie de récupération d'un État qui, malgré quelques concessions rhétoriques sur la reconnaissance de l'identité et de la culture indiennes, poursuit et accélère une politique d'inégalité et d'exclusion envers la majorité indienne. La victoire d'Evo Morales aux élections de décembre 2005 fermera ce cycle.
14. José Luis Roca, *Fisionomía...*, *op. cit.*, p. 160.
15. Nueva Constitución del Estado..., *op. cit.*, troisième partie.
16. Projet urbain pluriel à 4 dimensions : dimension monétaire (lutter contre l'inflation) ; dimension de survie (réguler le ravitaillement de la ville) ; dimension sanitaire (développer des services municipaux de base) : dimension politico-spatiale (lutter contre la spéculation foncière), Fernando Calderón, *La política en las calles*, CERES, Cochabamba, 1982, ouvrage actualisé en collaboration avec Alicia Szmulker, *La política en las calles. Política, urbanización y desarrollo*, Plural Editores-CID, UASB, La Paz, 2000 p. 59 et ss.
17. *Ibid.*
18. Fernando Calderón, Roberto Laserna, *El poder de las regiones*, Cochabamba, Ediciones CERES-CLASCO, p. 119-120.
19. Réforme de la décentralisation de 1995. Les maires sont désormais élus au suffrage universel.
20. Sian Lazar, *El Alto, Rebel City, Self Citizenship in Andean Bolivia*, Duke, Duke University, 2008 ; Sandra Garfias, Humberto Mazurek, *El Alto desde una perspectiva poblacional*, La Paz, CODEPO-IRD, 2005 ; Virginie Baby, « El Alto de La Paz, cité pauvre d'altitude au cœur de l'Amérique latine » dans *Espace géographique*, tome 27, n°2, 1998, p. 155-168. [http://www.persee.fr/doc/spgeo\\_0046-2497\\_1998\\_num\\_27\\_2\\_1144](http://www.persee.fr/doc/spgeo_0046-2497_1998_num_27_2_1144) ; André Franqueville, *El Alto de la Paz, migrations et stratégies alimentaires en Bolivie*, ORSTOM, Paris, 1988, p. 154.
21. Susana Seleme Antelo, Fernando Prado Salmon, Isabella Prado Zanini, Carmen Ledo García, *Santa Cruz y su gente. Una visión crítica de su evolución y sus principales tendencias*, Santa Cruz, CEDUR, 2005.
22. José Miguel Gordillo Flores, Alberto Rivera Pizarro, Ana Eva Sulcata, *Pitaj kaypi kamachiq? La estructura del poder en Cochabamba (1940-2006)*, CESU, DICYT-UMSS, PIEB, La Paz, 2007.
23. Junta de Comunidad (JUNCO 1972), Comité Pro Cochabamba, Corporación Regional de Desarrollo (CORDECO). Pour une analyse des mouvements régionaux de Cochabamba dans les années 1980, voir Roberto Laserna, “Movimiento regional y Estado. Conflictos regionales en Cochabamba 1972-1982)” dans CALDERON Fernando Calderón, Roberto Laserna, *El poder de las regiones... op. cit.* p. 115-119.

24. C'est à Cochabamba qu'est né, en 1935, le syndicalisme paysan qui devient une nouvelle organisation sociale se substituant (en principe) à l'organisation communautaire traditionnelle. Jorge Dandler, Fernando Calderón (comp.), *Bolivia: la fuerza histórica del campesinado*, Bolivia, Ediciones CERES, 1984 ; Alvaro García Linera (cord.), *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*, La Paz, Plural, 2004, p.108-123.
25. *Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia* (CSUTCB).
26. Zéline Lacombe, « Ni syndical, ni politique : le champ civique, espace de pouvoir spécifique du régionalisme de Santa Cruz », dans Denis Rolland et Joëlle Chassin, *Pour comprendre la Bolivie d'Evo Morales*, Paris, L'Harmattan, 2007, p.147-155.
27. Hubert Mazurek, Louis Arreghini, « Structurations des territoires et logiques divergentes de l'économie bolivienne », dans <https://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2006-1-page-73.htm>.
28. En 1995, 464 autorités indiennes sont élues en tant que maires et conseillers municipaux, plus de 500 en 1999, soit un quart du total des autorités municipales. Voir Diego Ayo Saucedo, *Municipalismo/ participación popular*, La Paz, La Muela del diablo, 2003.
29. Le MAS passe de 3,2% des voix aux élections de 1999 à 18,5% en 2004 et à 53 % soit la majorité absolue aux élections présidentielles de 2005. Hervé De Alto, Karin Monasterios, Pablo Stefanoni (dir.), *Reinventando la nación*, La Paz, Plural, 2007.
30. Droits d'information, de consultation, de coopération et de contrôle mais aucune faculté de décision qui revient au Conseil municipal, donc aux partis politiques « aux affaire ».
31. À titre d'exemple : pour créer une OTB, il faut compter sur le soutien d'un parti politique qui veillera aux intérêts de l'Organisation Territoriale de Base.
32. NCPE, La Paz, février 2009, Art. 1.
33. *Ibid.*, Art. 269 y 276. Il s'agit du département (région en France), de la province (département français), de la municipalité et du territoire indigène originaire paysan. Il est possible de créer un niveau intermédiaire (« meso »), « le niveau régional », de constituer des *mancomunidades* regroupant municipalités, régions et territoires indigènes originaire paysans (Art. 273), ainsi que des régions métropolitaines. (Art. 280).
34. *Ibid*, chapitre II.
35. Maire : Gonzalo Terceros Rojas. Étiquette politique : proche du MAS. Institution municipale : 950 fonctionnaires municipaux.
36. Protestations multi-classes à Cochabamba entre 2000 et 2002 contre la privatisation du service de l'eau (SEMAPA) de Cochabamba (loi 2029/09/1999) et la concession du service de rénovation et distribution de l'eau à un consortium international « Aguas de Tunari » (50% des actions propriétés de la Water International LD , filiale de Betchel (États-Unis), 25% à Abengoa (Espagne) et 25% des actions restantes détenues par des investisseurs boliviens. La loi est annulée (10 avril 2000) suite à ce mouvement social connu sous le nom de « Guerre de l'eau ».
37. Repères chronologiques : 1961, *Plan Regulador Urbano* ; 1981, *Plan Director Urbano Regional* ; 2000 création de la municipalité rurale-urbaine du Cercado de Cochabamba ; 2002, Plan stratégique de développement de ma municipalité (2002) ; (2007) Plans municipaux de création de districts (14).
38. La population est passé de 52.388 habitants en 1935 à 80.795 en 1950 puis à 700 000 en 2009. 65% sont des enfants et des jeunes de moins de 25 ans.
39. "El bien común es más importante que el interés privado. Es obligación del ciudadano cuidar los derechos de las generaciones futuras y el medio ambiente. Cuando todos tengan servicios básicos, suelo y vivienda, habrá un municipio con inclusión social."
40. 5 sous-systèmes et 25 politiques. 2 axes transversaux : qualité et gouvernabilité dans « Bases propuestas ». Parte VII. (Cd-Rom: *PMOT Para que todos conozcamos el Plan Municipal de Ordenación Territorial Cercado-Cochabamba 2009*. Dirección Especial de Secretaría de Planificación. Dirección de Planeamiento. C'est la méthodologie classique de la planification stratégique : diagnostic et propositions.

41. *Ibid*, Parte VIII, “Propuestas”.
42. L’auteur de cet article a participé à cette phase de socialisation.
43. Sandra Bonfiglioli, « Politiques sur les temps urbains : le panorama des villes italiennes », dans Alain Obadia (coord.), *Entreprendre la Ville. Nouvelles temporalités – Nouveaux services*, Colloque de Cerisy, Paris, Éditions de l’Aube, 1997, p. 144-158.
44. Robert Putnam, Robert Leonardi, Raffaella Netti: “Explaining Institutional Success: the Case of Italian Regional Government”, *American Political Science Review*, n°77, New York, 1983.
45. Gonzalo Lema Vargas, sympathisant du MAS.
46. Dans le sens des travaux de Max Weber sur la ville qui s’appuie « sur un modèle d’analyse des sociétés locales, des villes comme structures sociales, comme lieu d’agrégation et de représentations de groupes et intérêts », Max Weber, *La Ville* (1921), Paris, Aubier Montaigne, 1982.
47. *Regantes* : les revendeurs d’eau dans les quartiers dépourvus d’eau potable. Oscar Olivares, Raquel Gutiérrez, *Nosotros somos la Coordinadora*, La Paz, Fundación Abril/Textos Rebeldes, 2008.
48. La ville et le département sont historiquement un espace de conflits, de mobilisations et d’instabilité institutionnelle : 18 préfets et 18 maires entre 1989 et 2009.
49. Candidat de l’opposition également aux élections présidentielles de décembre 2009, accusé d’abus de biens sociaux et de détournement de fonds publics, Manfred Reyes Villa se réfugie aux États-Unis dès la fin de l’année. Pour une analyse de l’instabilité politique institutionnelle et des stratégies de partis à Cochabamba dans les années 1990 et 2000, voir Fernando Mayorga, *Dilemas. Ensayos sobre democracia intercultural y Estado Plurinacional*, Cochabamba, CESU-UMSS, Plural Editores, 2011. Tous deux surgissent sur la scène politique localement mais très rapidement s’affrontent aux élections présidentielles de 2002. Ils arrivent alors à la seconde et troisième position respectivement, mais le score est très serré. Ils s’affrontent à nouveau en 2005. Evo Morales gagne les élections avec la majorité absolue pour la première fois dans l’histoire républicaine.
50. Fernando Mayorga, *Dilemas... op. cit.*, p. 285-286.
51. En guise d’experts, trois architectes sont nommés par le Collège d’architecte de Cochabamba, proches du MAS.
52. [www.opinion.com.bo](http://www.opinion.com.bo), consulté le 23 novembre 2009.
53. Propos tenus par Sergio Vega, Oficial Mayor de Planificación de la Alcaldía de Cercado dans, Tatiana Castro, “Alcaldía anula Plan de Ordenamiento Territorial”, [www.opinion.com.bo](http://www.opinion.com.bo), consulté le 18 juin 2011.

## RÉSUMÉS

Il s’agit du récit d’un échec, celui de l’approbation du Plan Municipal de Ordenación del territorio (PMOT), d’autant plus cuisant que l’adéquation inédite entre le projet d’aménagement du territoire mené par la municipalité de Cochabamba (province de Cercado-Bolivie) et la construction d’un nouveau modèle du vivre ensemble dans un environnement plurinational (Nouvelle Constitution Politique de l’Etat- NPCE) portaient à croire que ce serait une réussite. Quelles sont les raisons de cet échec ? Le volet politique (idéologique) a-t-il prévalu au détriment du volet sociétal ? Bref, peut-on « Faire ville » et « Faire société » dans un pays où la prégnance des villes et des régions a très souvent orienté la politique nationale ?

Se trata del relato de un fracaso, el de la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio (PMOT), tanto más doloroso que la adecuación entre el proyecto de ordenación municipal de Cochabamba (provincia de Cercado-Bolivia) llevado por la municipalidad y la construcción de un nuevo modelo para vivir juntos en un entorno plurinacional (Nueva Constitución Política del Estado - NCPE) presagiaban un éxito. ¿Cuáles son las razones de este fracaso? ¿Lo político (ideológico) prevaleció en detrimento de lo societal? ¿Es factible “Hacer ciudad” y “Hacer sociedad” en un país donde la fuerza de las ciudades y de las regiones ha orientado con frecuencia la política nacional?

## INDEX

**Mots-clés** : Cochabamba, État plurinational, « Vivir Bien », aménagement du territoire

**Palabras claves** : Cochabamba, Estado plurinacional, “Buen vivir”, ordenación territorial

## AUTEUR

**CHRISTINE DELFOUR**

Université de Paris-Est Marne la Vallée- LISAA EA4210.