

UNIVERSITE DE PARIS I PANTHEON - SORBONNE

U.E.R. ECONOMIQUE 02

**Limites de l'intervention de l'Etat dans un système
de "basse gouvernabilité" : politiques sociales
et de l'environnement dans l'Amazonie
Colombienne, 1975-1990**

**Mémoire pour le Diplôme d'Etudes Approfondies
d'Economie de l'Environnement et
Analyse Spatiale**

Professeur : M. René Passet

Présenté et soutenu par : K. Geert van Vliet

Session d'octobre 1991

**L'Université PARIS I PANTHEON - SORBONNE
n'entend donner aucune approbation, ni
improbation aux opinions émises dans ce
mémoire : ces opinions doivent être considérées
comme propres à leur auteur.**

PRESENTATION	5
REMERCIEMENTS	9
PREMIERE PARTIE : ANTECEDENTS ET PROBLEMATIQUE DE RECHERCHE	10
SECTION I. ANTECEDENTS	10
SECTION II. PROBLEMATIQUE DE LA RECHERCHE ET OBSERVATIONS METHODOLOGIQUES	13
DEUXIEME PARTIE : LE DEBAT THEORIQUE	16
INTRODUCTION : PLANIFICATION, ORGANISATION ET LE PROBLÈME DE L'AUTONOMIE RELATIVE	16
SECTION I. LA PLANIFICATION SITUATIONNELLE	18
A. Epistémologie de la planification situationnelle : la crise de la planification normative traditionnelle.	18
B. L'alternative de la planification situationnelle.	25
SECTION II. "LE TRIANGLE DE GOUVERNEMENT" : UN MODÈLE D'ANALYSE PROPOSE PAR CARLOS MATUS	28
SECTION III. LES NOTIONS DE COMPLEXITE ET DE "SYSTÈME DE BASSE GOUVERNABILITE"	31
A. Complexité.....	31
B. La notion de basse gouvernabilité	33
SECTION IV. PLANIFICATION SITUATIONNELLE, CONFLIT ET ESPACE.....	38
SECTION V. GEOPOLITIQUE ET ANALYSE DE LA COMPLEXITE	39
TROISIEME PARTIE : ANALYSE DE L'INTERVENTION DE L'ETAT COLOMBIEN EN AMAZONIE, 1975-1990	43
INTRODUCTION	43
SECTION I. LA CAPACITE DE GOUVERNEMENT, LES PROBLÈMES PERÇUS PAR LE GOUVERNEMENT ET LES PROJETS DE GOUVERNEMENT PROPOSES.	44
A. 1975-1980 : Le développement de l'Amazonie : l'illusion technocratique	44
1. La capacité de gouvernement	44
2. Perception gouvernementale de la gouvernabilité du système	45
B. 1980-1986 : La tentative de légitimation de l'Etat	46
1. Capacité de gouvernement.....	46
2. Perception gouvernementale de la gouvernabilité du système	47
3. Projet de gouvernement	47
C. 1986-1990 : De la complexité à la complication :	48
1. Capacité de gouvernement.....	48
2. Perception gouvernementale de la gouvernabilité du système.	49
3. Projet de gouvernement	49
4. Les résultats.	50
SECTION II. LA PROBLEMATIQUE AMAZONIENNE VUE À PARTIR DE L'APPROCHE SYSTEMIQUE / ORGANISATIONNELLE	50
Introduction	50
A. Les problèmes à confronter et leur nature	51
1. l'Amazonie : l'enchevêtrement des frontières d'exploitation.....	51
a. L'avancée des frontières de ressources :	51
b. L'avancée de la frontière agricole et d'élevage :	52

B.	La nature des acteurs en présence, les caractéristiques de leurs problèmes et la nature de leurs contradictions, contribuent à la basse gouvernabilité.....	53
1.	La variété des acteurs.....	53
2.	Caractéristiques des visions géopolitiques des principaux acteurs de l'Amazonie Colombienne.....	55
3.	L'enchevêtrement des problèmes.....	58
4.	La violence des conflits : le continuum de la jungle naturelle à la brousse humaine.	59
C.	Le système Amazonien représente un système de basse-gouvernabilité, même pour les acteurs les plus puissants.....	59
	CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES DE RECHERCHE EN REPONSE A LA BASSE GOUVERNABILITE : ETAT MODESTE, MAIS ETAT ACTIF.	60
	Liste des abréviations	64
	Bibliographie citée.....	65

PRESENTATION

Depuis quelques années de nombreux ouvrages ont signalé l'importance de l'**Amazonie** du point de vue du milieu naturel, esthétique, social (ethnique), économique et (géo) politique. Des campagnes d'opinion plus ou moins bien informées ont fait état d'une série de problèmes, dont la perception a commencé à être socialisée à partir de la moitié des années soixante -dix : la problématique amazonienne a acquis "une dimension globale". Je voudrais apporter quelques nuances dans ces débats.

Il faudrait tout d'abord rappeler l'immensité du bassin Amazonien. Ce territoire abrite de nombreuses ressources renouvelables et non-renouvelables, exploitées ou réclamées par divers groupes ethniques et sociaux. De plus il est situé au coeur du continent latino-américain, couvrant plus de sept pays, ce qui lui donne une caractéristique géopolitique particulière. La densité de population y est basse. La région donne l'impression d'être un espace "vide", qui aspire et absorbe les tensions sociales des régions centrales de ces pays.

En second lieu il faudrait rappeler l'importance des pays amazoniens "andins", dont la Colombie : il existe la tendance à penser que "l'Amazonie, c'est le Brésil". Cette tendance est explicable, car lorsqu'on regarde les chiffres (tableaux 1 et 2), "tout est plus grand au Brésil" (comme toujours). Or les régions amazoniennes "andines", si elles représentent des superficies et des chiffres de population moindres, occupent la partie supérieure du bassin amazonien (voir carte no 1), d'où provient plus de la moitié des eaux. Les problèmes d'environnement qui se génèrent dans ces régions auront des répercussions à court terme sur le reste du bassin. D'autre part, du point de vue des pays andins pris isolément, les portions de territoire amazoniens représentent des superficies considérables (dans le cas de la Colombie l'Amazonie représente 35,4 % de la superficie du pays - voir carte no. 2¹).

En troisième lieu il faudrait relativiser la spécificité (quelquefois exagérée) de l'Amazonie, autour de laquelle se tissent de nombreuses représentations. On assiste parfois à une mystification de l'Amazonie, à laquelle contribuent certains défenseurs de l'environnement. Mais tous les problèmes qui se produisent en Amazonie ne sont pas des problèmes amazoniens (van Vliet, 1989a). Beaucoup de caractéristiques des problèmes rencontrés dans l'Amazonie se produisent, évidemment avec leurs particularités, dans le reste de l'Amazonie (au Brésil, au Pérou etc.), mais aussi dans les autres régions de Colombie.

De plus, la diversité des ressources naturelles, la diversité des sols, des climats, des populations, des processus d'occupation, contribuent à qu'il soit parfois difficile de parler d'une Amazonie. A mesure que l'on fait des études plus précises, surtout sur les franges de la région, on se

¹ Les cartes ont été reprises de DOMINGUEZ (Camilo).-Colombia y la Panamazonia, p.33-53 in : Colombia amazónica.- Bogotá : Universidad Nacional / Colciencias, 1987.-

rend compte du caractère hétérogène des formations minérales, biologiques et des processus sociaux. A tel point que les limites de l'"Amazonie" deviennent de plus en plus formelles.

Cela étant dit, j'essayerai de montrer que la région amazonienne représente un cas pertinent pour l'étude des problèmes liés à la gouvernabilité.

L'Amazonie Colombienne. La région amazonienne colombienne s'est révélée être le théâtre de nombreux et violents conflits aux dimensions sociales, politiques, économiques et environnementales. Ces conflits sont liés aux processus de colonisation, de destruction de la forêt et à l'existence d'acteurs puissamment armés (trafiquants de drogue, para-militaires, militaires et guérilla). Les groupes de petits colons, les pauvres des villes amazoniennes et les communautés indiennes sont les acteurs les plus affectés par ces conflits.

Pourquoi étudier l'Amazonie Colombienne? L'étude de la situation de l'Amazonie Colombienne permet d'illustrer les difficultés de compréhension de systèmes vivants complexes ainsi que les obstacles rencontrés lors de la mise en oeuvre des politiques sociales et environnementales proposées. La complexité des situations rencontrées en Amazonie Colombienne est probablement représentative des situations observées dans l'Amazonie Bolivienne, Péruvienne et Equatorienne, mais aussi de situations inextricables en Amérique Centrale (les cas du Nicaragua et du Salvador) et de l'Europe de l'Est (Passet, 1989).

Pourquoi étudier la période 1975-1990? Pour l'Etat colombien, la région amazonienne est passée de la condition de "région de forêt, presque entièrement inhabitée" telle comme elle était encore définie laconiquement en 1974 dans les documents officiels (voir Combie, 1974, p.85), à une région où s'accumulent les tensions d'ordre politique, social, géopolitique et environnemental. Celles-ci ont obligé l'Etat à réaliser un effort d'adaptation important sur une période extrêmement courte.

C'est à partir de 1975 que le secteur administratif et technique de l'Etat colombien commença à s'intéresser de manière plus systématique aux problèmes de la région. En effet, c'est en 1975 que fut créé le Departamento Administrativo para las Intendencias y Comisarías (DAINCO). La période 1975-1990 illustre un cycle de la crise des modes d'organisation et de conception de l'intervention de l'Etat colombien face à une série de problèmes complexes.

Cette crise a un aboutissement (provisoire?) : l'article 309 de la Nouvelle Constitution a transformé toutes les Intendencias et Comisarías en Departamentos de plein droit (Nueva Constitución Política de Colombia, 1991, p. 84). Le DAINCO sera dissolu à la fin de l'année 1991. Les fonctions de DAINCO seront réparties entre d'autres institutions.

Pourquoi poser le problème de la gouvernabilité? Dans l'Amazonie Colombienne, de multiples acteurs aux intérêts enchevêtrés et contradictoires agissent dans des situations caractérisées par leur complexité : colonisation, déforestation, conflits inter-ethniques, guérilla, activités de production de feuilles de coca et leur transformation en cocaïne (Molano, 1987, 1989; Jaramillo et al. 1986, 1989, Dominguez, 1987, 1989; Pineda Camacho, 1990; Useche, 1990, van Vliet, 1986, 1987, 1989, 1990; Vieco, 1990; Correa, 1988; Arrieta et al., 1990; voir aussi les analyses de Delpirou et Labrousse, 1986; Labrousse, 1988; Bataillon, 1990; Hecht et Cockburn, 1989).

Ces problèmes sont complexes de par la multiplicité des éléments et des relations, leur évolution difficile de prédire, par le sentiment qu'une grande partie de ces éléments et leurs relations échappent à notre compréhension², de par la nature des acteurs en jeu, par la nature des relations entre ceux-ci (en particulier la nature des conflits) et par la nature de la changeante capacité d'intervention relative de ces acteurs.

Face à ces problèmes enchevêtrés et changeants, il y eut une abondance de recommandations plus ou moins fondées : des économistes, des ingénieurs civils, des hommes politiques, des sociologues, des ethnologues et des défenseurs de l'environnement ont abondamment écrit sur -et parlé de ce qui devrait être fait, en particulier par l'Etat colombien.

Peu d'attention a été donnée à la capacité organisationnelle réelle pour mener à bien les idées suggérées. Peu de travaux se souciaient du problème de la génération de viabilité.

Quand l'Etat se révélait défaillant certains organismes internationaux ont cru, au moment de l'apogée des thèses économiques ultra-libérales (1975-1988), que l'on pouvait (-pour ne pas dire- on devait) réduire de manière drastique le rôle de l'Etat car les entreprises privées et les O.N.G. étaient en mesure de reprendre ses fonctions : cela a été la simple mais désastreuse politique suivie en Bolivie et au Pérou, et certains organismes l'ont prônée un temps comme une alternative en Colombie (entre autres la Banque Interaméricaine pour le Développement, la Banque Mondiale, la Fondation Ford et certaines agences européennes de coopération)³.

² Les éditorialistes et les chercheurs Colombiens et Péruviens reviennent souvent sur ce thème du non-compréhensible : les notions de "chaos", "désordre", "délire", ou les références à "Macondo" (le système chaotique par excellence inventé par García Marquez) sont souvent utilisées. Dollfus (1988) reprend ces notions dans son article. García Marquez a traduit sa compréhension du "hypercomplexe" à travers la notion de "réalisme imaginaire" illustré dans "Cent ans de solitude".

³ Paradoxalement, le FMI et les Banques Multilatérales n'ont pas eu suffisamment de capacité organisationnelle pour mettre en application les réformes organisationnelles qu'ils avaient imaginées. Gramsci avait déjà signalé que une politique de "libéralisation de l'économie" implique "une réglementation, de caractère étatique, introduite et maintenue par voie législative et coercitive" (Gramsci, [1966], 1975, p.54). La libéralisation de l'économie implique un Etat fort. Mais la force de l'Etat dépend de sa capacité de légitimation (et non exclusivement de ses capacités de coercion, comme l'avaient cru les adeptes des thèses ultra-libérales au Chili). Le bon fonctionnement des instances législatives, judiciaires et exécutives est une condition sine qua-non pour un changement de distribution de travail entre Etat et Société Civile.

Or, dans de nombreux cas, les O.N.G. et les organisations de base souffrent des mêmes problèmes signalés au niveau de l'Etat : bureaucratisation, manque de personnel qualifié, manque de capacité de gestion et surtout, manque de légitimité.

D'autre part il faudrait rappeler que dans l'Amazonie Colombienne, le "développement" et les graves problèmes qui l'ont accompagné, ont été le fait de puissants acteurs de la Société Civile (commerçants, acteurs liés aux cultures illicites, organisations politiques armées, grands propriétaires, églises et missions, compagnies multinationales). Les plus grandes détériorations environnementales ont été le fait d'entreprises privées. L'Etat, en particulier l'appareil technique administratif, a joué un rôle secondaire et souvent indirect. L'appareil technique administratif de l'Etat s'est intéressé à la problématique quand la plupart des acteurs étaient déjà en place ou en route pour l'Amazonie. En fait, la présence civile de l'Etat a été rare et son autorité et légitimité ont été questionnées par la plupart des groupes sociaux et politiques.

Cette mise en cause du rôle de l'Etat se réalise dans un contexte de crise profonde de tout le système politique et social Colombien. Cette crise a abouti à la convocation de l'Assemblée Constituante (fin 1990). Les relations entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire ont été récemment soumises à un examen minutieux de la part de la Constituante (réunie à Bogotá jusqu'à juillet 1991).

Le problème de la gouvernabilité du système parlementaire Colombien, c'est à dire de la capacité de l'Etat à concevoir et à mettre en oeuvre certaines politiques environnementales et sociales face à des problèmes complexes, doit donc être posé.

REMERCIEMENTS

J'exprime ma reconnaissance envers :

M. René Passet pour ses enseignements et pour la cordialité avec laquelle il a dirigé ce travail;

M. Carlos Matus, pour son amitié et pour m'avoir introduit dans le thème de la planification au service de l'action en milieu complexe;

La Division de Coopération Technique du Ministère Néerlandais des Affaires Etrangères pour m'avoir donné la possibilité de travailler sur la problématique amazonienne et pour avoir financé une partie des études menant au D.E.A;

Mme. Andrée Matteaccioli, MM. Lucien Chabason, Olivier Godard, Yves Lacoste, Roland Lantner, Claude Ménard, Yves Mény et Jacques Theys pour leurs cours et séminaires de l'année 1990-1991;

Les collègues et amis de la Fondation Manoa (Bogotá, Colombie), pour avoir partagé de nombreuses réflexions;

Esmeralda, Viviana et Nathalie van Vliet, pour leur appui permanent.

Les opinions émises dans ce mémoire sont de responsabilité de l'auteur.

PREMIERE PARTIE : ANTECEDENTS ET PROBLEMATIQUE DE RECHERCHE

SECTION I. ANTECEDENTS

Je voudrais brièvement présenter le cheminement qui m'a conduit à proposer la problématique de la recherche.

De 1984 à 1990, j'ai travaillé au service de plusieurs institutions colombiennes travaillant sur le thème du développement et de la recherche en Amazonie.

En 1986 je faisais la réflexion suivante⁴ :

"Les institutions qui travaillent sur la problématique de développement en Amazonie doivent résoudre trois questions essentielles:

"- En Amazonie, quel est le développement qui soit possible du point de vue technique, qui réponde aux préoccupations écologiques, et qui soit acceptable du point de vue social ?

"- Comment orienter les processus d'occupation du territoire et les processus de production et de consommation vers la situation souhaitée?

"- Quel est la marge d'autonomie sociale et politique dont disposent le gouvernement et ses institutions pour mener à bien de pareils processus?

"La première question aborde les modèles de production idéaux : modèles qui assurent un usage durable du sol, qui reproduisent si possible le cycle de éléments nutritifs caractéristique de la forêt primaire et qui permettent une reproduction des unités sociales de production dans des conditions acceptables pour ceux qui en font partie (voir entre les multiples travaux ceux de l'expert Jean Dubois, 1985).

4

Cette réflexion se basait sur les travaux de Matus (1980, 1985) et sur les travaux du séminaire sur l'écodéveloppement organisé par l'Institut Colombien de Défense des Ressources Naturelles -INDERENA- voir Ecodesarrollo, el pensamiento del decenio, 1985. Les très intéressantes approches de Marshall Wolfe et de Gilberto Gallopin ont influencé la démarche de ma recherche.

"La deuxième question examine la méthodologie de travail et les mécanismes de gestion qui permettraient de rendre opératoire la décision de transformer la situation actuelle en situation souhaitée, transformation qui se ferait en respectant certains paramètres sociaux, politiques, écologiques et économiques.

"La troisième question traite de la possibilité réelle qu'ont les gouvernants de diriger de telles évolutions.

"Un des problèmes majeurs est que beaucoup d'attention a été donnée à la première question (de nombreuses études ont versé sur les modèles idéaux de production, les combinaisons de cultures idéales, les systèmes de transport intégrés, etc..) sans donner réponse aux deux dernières : ces modèles idéaux de production, qui peut les appliquer? Comment les introduire dans un système économique et social dont les principales variables: a) ne se définissent pas dans la région et b) ne sont pas toujours susceptibles d'être altérables par l'Etat?" (van Vliet, 1986, p. 7-8).

A partir de cette réflexion et des nouvelles lectures qu'elle suscita, j'ai coordonné entre 1985 et 1990 une série d'études et d'expériences sur le terrain qui cherchaient à :

- évaluer les résultats de la gestion du secteur civil de l'Etat en Amazonie Colombienne,
- étudier l'efficacité des mécanismes de planification réels (à l'intérieur ou à l'extérieur des organismes officiellement chargés de cette tâche),
- reconnaître l'existence et distinguer les mécanismes de planification formels et informels d'autres acteurs agissant sur la scène régionale, (reconnaître les processus auto-organisationnels),
- contribuer à améliorer la possibilité d'intervention de certains acteurs au moyen d'une formation en planification situationnelle et au travers d'activités de conseil.

Cette recherche impliqua la réalisation d'activités de conseil, d'entrevues avec des responsables politiques et syndicaux, alternées avec des séminaires dirigés aux fonctionnaires et aux représentants politiques locaux. Tout au long de cette recherche le problème de la gouvernabilité en situation complexe se dessinait avec plus de précision . La lecture des travaux de Crozier (1987), de Passet (1989) de Flood et Carson (1988), de Jackson et Keys (1984) et de Gleick (1987) m'incitèrent à vouloir approfondir l'étude des théories de l'(auto-) organisation, de la complexité et du chaos. Cela me semblait d'autant plus nécessaire que la planification situationnelle prétendait parvenir au delà du constat de "complexité", c'est à dire dépasser la contemplation de la complexité et créer une option d'intervention (Matus, 1987, p. 266; Morin, 1990, p.105-111).

Je rencontrais des difficultés avec la manière dont l'espace et les ressources naturelles sont traitées par les approches de planification économique, en particulier telle qu'elle est proposée par les diverses approches traditionnelles de la planification régionale et de l'aménagement du territoire (voir en particulier Experiencias de planificación regional en América Latina, 1981). La lecture de Perroux me permit de mieux préciser l'intérêt que revêt pour un économiste / planificateur intéressé aux problèmes de gestion, l'étude des inter-relations entre l'économie, le pouvoir et l'espace (Perroux, 1954, p.351-354; 1973, p.3-20 et p.128-134). La lecture des travaux de Passet me permit de mieux

comprendre les inter-relations entre économie et environnement dans les systèmes ouverts et auto-organisationnels. La lecture du livre classique de Strausz Huppé (1945) me permit de connaître les apports possibles de la géopolitique pour le traitement de l'espace dans la planification. Les lectures postérieures des travaux de Lacoste ([1976] 1985, 1988, 1990) confirmèrent cette voie.

La planification situationnelle développée par Matus a représenté un cadre extrêmement stimulant. En particulier l'étude de la gouvernabilité d'un système à partir du "triangle de gouvernement" me paraît constituer un changement de paradigme de la théorie de la planification (au sens où l'a défini Kuhn, [1962], 1983, p.11 et revu Morin, 1977, p. 382 et 1990, p.147). Les travaux de Matus s'inscrivent dans la lignée de ceux des nombreux auteurs qui se réclament de l'approche systémique / organisationnelle. La planification situationnelle de Matus constitue à mes yeux un système ouvert de réflexions théoriques qui permet de communiquer avec d'autres analyses et de contribuer à la mise en application de certains aspects de l'approche organisationnelle.

SECTION II. PROBLEMATIQUE DE LA RECHERCHE ET OBSERVATIONS METHODOLOGIQUES

L'objet de ce mémoire est de présenter quelques réflexions sur les visions des mouvements qui réclament une politique sociale et environnementale adaptée à l'Amazonie. En particulier, celles qui se réclament de l'une ou l'autre des variantes des approches de l'"écodéveloppement" et de l'"ethnodéveloppement" (sa corollaire dans les milieux de l'ethnologie appliquée).

Les discours d'éco - et d'ethnodéveloppement sont des discours fondés sur la normativité (voir Castaño U., 1989; Rodriguez D., 1990; Ministerio de Gobierno, 1989). Ils se génèrent la plupart du temps dans les milieux de l'académie et c'est au travers des articles, des recommandations de séminaires et de conférences que les acteurs se réclamant de ces approches s'adressent à l'Etat. Les suivantes suppositions semblent être à la base de ces recommandations :

- l'Etat peut et doit intervenir (COLCIENCIAS, 1985; Castaño Uribe, 1989; Dourojeanni, 1985).

- la planification économique et sociale traditionnelle a constitué un bon instrument pour confronter les problèmes économiques et sociaux. Il suffit maintenant d'y incorporer la dimension environnementale pour confronter aussi les problèmes environnementaux (Utria, 1985; Carrisoza, 1983, 1985; Leal (1986, 1986) bien que sa position soit plus nuancée).

Ces visions ont influencé les politiques sociales et d'environnement du gouvernement Colombien face aux problèmes de la région amazonienne - surtout depuis que quelques illustres critiques furent nommés au gouvernement en 1986- et se sont manifestées par la création de multiples parcs naturels et de réserves indiennes, en particulier sous le gouvernement Barco (1986-1990).

Cette politique a été fortement questionnée par les organisations indiennes (Conférence de la Organización Nacional de Indígenas de Colombia ONIC, 1990) et les organisations de colons fédérées dans la FENSUAGRO. De fait les résultats de cette politique sont décevants.

Les parcs naturels nouvellement créés recouvrent en partie des réserves indiennes créées de longue date. Les communautés indiennes refusent d'être traitées comme des "espèces ethniques", et de se plier à ce qu'ils considèrent comme les caprices des biologistes / bureaucrates responsables des parcs.

Dans les parcs naturels anciens (en particulier La Macarena créée en 1948 comme Réserve Naturelle), le problème des colons installés dans la région depuis les années de La Violencia⁵ est loin

5

"La Violencia" désigne une période d'histoire particulièrement agitée et complexe qui opposera cruellement les militants des Partis Libéral et Conservateur. La période de violence éclate en 1948, lors de l'assassinat de Gaïtan (l'ider charismatique de l'aile gauche du parti Libéral) et se prolonge jusqu'en 1958, au moment où Conservateurs et Libéraux signent le Grand Accord National. Les répercussions de la période de Violence se ressentent encore aujourd'hui (elle a généré un

d'être en voie de solution (Molano, Fajardo, Carrisoza, Roza, 1989). La guérilla est installée tout au long des frontières de ressources et agricole, lesquelles empiètent sur différents parcs naturels et sur la "Réserve forestière de l'Amazonie". Celle-ci recouvre pratiquement toute la région amazonienne. Les cultures de coca et la présence de groupes armés liés aux propriétaires des laboratoires de transformation constituent un facteur supplémentaire de difficulté.

Le pillage d'espèces naturelles en danger, continue aussi bien à l'intérieur de ces parcs qu'à ses alentours. Ce pillage est le fait d'acteurs face auxquels les responsables de parcs ne peuvent peu ou rien faire (acteurs liés à l'économie de la coca, chercheurs d'or, colons à la recherche de leurs aliments, indiens à la recherche de valeurs d'échange etc.), s'ils maintiennent les schémas d'intervention qui sont les leurs actuellement (van Vliet, 1989).

Je voudrais systématiser l'analyse des raisons des échecs de cette politique à l'aide du schéma de "triangle de gouvernement" proposé par Matus (1987a, p. 33) (je décrirai plus en détail ce schéma dans la deuxième partie).

Ces réflexions peuvent se synthétiser à travers les suivantes questions qui ont guidé ma recherche, tant sur le terrain que pendant la révision de la bibliographie :

1. Quels sont les éléments théoriques qui permettraient d'aborder l'analyse des résultats de l'intervention du secteur civil de l'État face aux problèmes environnementaux et sociaux de l'Amazonie Colombienne dans la période 1975-1990?

2. Quels ont été les principaux problèmes perçus par le secteur civil de l'État? Comment a été perçue la nature de ces problèmes? Comment s'est posée la question de la gouvernabilité aux instances gouvernementales? Dans quelle mesure les successifs gouvernements ont-ils pu profiter de l'autonomie relative dont l'État dispose?

3. Quelle a été la capacité de gouvernement? Comment était organisée l'intervention de l'État (structure organisationnelle, mode de planification)? Le système de planification et de l'organisation de l'État était-il préparé pour affronter des problèmes complexes?

4. Quelle est la relation plus profonde entre crise de l'intervention de l'État, crise de sa relation avec la Société Civile (l'actuel débat constitutionnel) et la crise de la planification?

5. Dans quelle mesure une approche organisationnelle de la planification pourrait-elle contribuer à améliorer les conditions de gouvernabilité?

Je ne prétends pas, dans le cadre de ce mémoire, avoir une réponse satisfaisante aux questions posées. J'essayerai néanmoins de dégager quelques voies possibles d'analyse et de préciser des perspectives de recherche que je voudrais approfondir au cours de la thèse de doctorat.

phénomène chronique de violence politique). Entre les nombreux travaux sur ce thème, voir Colombia : Violencia y Democracia : Informe al Ministro de Gobierno, 1989; Oquist, 1978; Pasado y Presente de la violencia en Colombia, 1986).

Pour étudier cette problématique je discuterai une série d'apports théoriques, que j'essayerai de mettre en application dans la troisième partie au travers d'une interprétation de l'intervention de l'Etat colombien au cours de la période 1975-1990.

DEUXIEME PARTIE : LE DEBAT THEORIQUE

INTRODUCTION : PLANIFICATION, ORGANISATION ET LE PROBLÈME DE L'AUTONOMIE RELATIVE

Du point de vue de l'approche de la planification situationnelle, la planification est définie comme "toute réflexion qui précède et préside l'action". Ceci permet d'établir des relations avec :

- les approches sociologiques qui se réclament de la "recherche-action" (Freire, Fals Borda, pour le cas de la France voir les expériences d'Ollagnon, 1979) et avec

- les courants critiques de la recherche opérationnelle appliquée dans les systèmes sociaux (Ackoff, Chuchman, Checkland, Mitroff, Jackson);

La planification situationnelle propose de considérer la rareté des ressources sans que l'on soit obligé de les traduire en valeurs monétaires. Ceci permet non seulement de considérer une variété de ressources rares (l'espace, les ressources naturelles, le temps, la capacité organisationnelle, l'information et la connaissance, le pouvoir, les ressources financières) mais surtout l'étude des inter-actions⁶ entre ces ressources rares⁷.

Ainsi les interactions entre espace et pouvoir peuvent être appréhendées grâce aux apports de la géopolitique, pourvu que l'on révise de manière critique les différentes approches de ce savoir. J'essayerai de préciser l'apport de l'analyse géopolitique à l'approche situationnelle. Cela permettra de

⁶ La notion d'"interaction" a été amplement discutée par Morin (1977).

⁷ En effet, si on a traduit la valeur des ressources en valeurs monétaires le problème des inter-relations ne se pose pas : traduire la rareté des ressources en termes monétaires signifie à la fois une perte d'information message (un appauvrissement de signification) et une perte d'information structure (au sens où l'a défini Laborit, 1974), puisqu'on élimine du champ d'interprétation une série de niveaux d'organisation, par exemple ceux qui sont impliqués dans les ressources du pouvoir et de l'organisation (voir l'analyse de Passet, 1979, p.56-57,176).

préciser les discours géopolitiques explicites et implicites dans les stratégies d'occupation de l'espace Amazonien.

La planification situationnelle part de la notion de "problème" ressenti par un (groupe d'-) acteur(s) déterminé. Cette notion "floue" permet néanmoins d'aborder la complexité (qui est aussi une notion floue, voir Morin, 1990, p.10, 50, 98). Je présenterai les notions de base de la complexité à partir des récentes approches systémiques / organisationnelles.

Les interactions entre l'incertitude propre aux systèmes complexes et le pouvoir (qui naît d'une inégale génération et répartition de l'information entre acteurs), peuvent être étudiées grâce aux apports de la sociologie des organisations (en particulier les analyses de Crozier et Friedberg, 1977). L'existence d'un acteur implique l'existence de l'organisation (Crozier et Friedberg, 1977). L'organisation renferme plusieurs niveaux d'organisation (Laborit, 1974). L'organisation articule l'utilisation de toutes les autres ressources de l'acteur en action (Arrow, 1976; Ménard, 1990). Ces interactions peuvent être étudiées à partir des analyses de la cybernétique critique (Beer, Lesourne, Lemoigne, Mitroff, Flood et Carson) et à partir de la sociologie des organisations.

La planification situationnelle prétend être la réflexion d'un acteur avant et pendant l'action. Cet acteur agit en milieu non seulement complexe, mais aussi conflictuel. Pour réussir il devra administrer la rareté de la ressource pouvoir (Perroux, 1973, Arrow, 1976; Matus, 1980; Mintzberg, 1986). Le pouvoir est une relation (Crozier et Friedberg, 1977) qui se traduit en relations de coopération ou de conflit. Ceci implique la conformation d'alliances. La nature de ces alliances contribue à définir l'ampleur de l'espace de liberté d'action. Cet espace de liberté d'action a été théorisé sous la forme de la notion d'autonomie relative (Poulantzas, 1968, Vol. II, p.81).

La notion d'autonomie relative offrait une possibilité d'innovation au débat devenu assez stérile entre les tenants des interprétations de l'Etat instrument (Capitalisme Monopoliste d'Etat CME), l'Etat volontariste et l'Etat-relation sociale (Poulantzas, 1968, 1974). Il me semble que cette notion est encore utile. Elle permet de clarifier le débat sur la possibilité de l'intervention de l'Etat au milieu d'intérêts contradictoires des groupes sociaux en présence. La notion d'autonomie relative de l'Etat met l'accent sur le problème des alliances. Ce problème est crucial, surtout pour les acteurs qui se proposent de gouverner sur la base de la légitimité de préférence à celle de la coercition⁸.

Les travaux de Matus sur la planification situationnelle, le travail de Varela sur les processus auto-organisationnels et la vision critique de Crozier et Friedberg (1977) sur l'approche de Poulantzas, permettent de reprendre le thème de l'"autonomie relative" dans des situations de pouvoir partagé⁹.

Ainsi l'analyse du "triangle de gouvernement" permet de systématiser l'évaluation

- de la capacité de gouvernement,

⁸ Sur les notions de légitimité par le compromis et coercition par la voie des armes, voir le classique Gramsci, [1966] 1975, p. 62.

⁹ Mais la notion d'autonomie relative permet à son tour de reprendre la notion de processus auto-organisationnels. Ces processus ne sont pas entièrement - autonomes (sinon on ne parlerait pas d'organisation) : les limites de l'auto-organisation correspondent à celles qui définissent l'autonomie relative.

- du projet de gouvernement et
- de la gouvernabilité du système dans lequel l'Etat intervient et duquel il fait partie.

Dans cette perspective, la notion d'autonomie relative de l'Etat est interprétée dans un contexte nouveau. Elle dépend ainsi de la nature des problèmes, des intérêts des groupes d'acteurs en présence, de leur capacité et volonté d'intervention respective ainsi que de leur volonté de coopération.

Je commencerai par rappeler brièvement les principaux traits de l'approche de la planification situationnelle (en la comparant avec les principales caractéristiques de la planification normative traditionnelle¹⁰). Je décrirai ensuite le modèle d'analyse du triangle de gouvernement développé par Matus (1987a, 1990).

Puis j'essayerai de montrer comment certaines contributions du savoir géopolitique peuvent être utiles pour contribuer à analyser la complexité et percevoir les stratégies d'occupation de l'espace amazonien.

SECTION I. LA PLANIFICATION SITUATIONNELLE

A. Epistémologie de la planification situationnelle : la crise de la planification normative traditionnelle.

En me basant sur les travaux de Matus¹¹ je décrirai les phénomènes de la crise que vivent les différentes écoles de planification normative en Amérique Latine de la manière suivante¹².

En premier lieu, une position chaque fois plus isolée et une perte d'influence des différentes instances de planification au détriment des instances qui avaient la charge des activités de planification

¹⁰ Les différentes approches de planification ont été analysées par Matus (1983), Friedmann (1987), van Vliet (1987), voir aussi Benavide (1989).

¹¹ Carlos Matus (Chili), a participé aux premiers travaux de la CEPAL (Commission Economique pour l'Amérique Latine) et à la fondation de l'ILPES (Institut Latinoaméricain de Planification Economique et Sociale). De 1970 à 1973 il remplit différentes missions au sein du cabinet de Salvador Allende. Après deux années d'emprisonnement dictées par Pinochet il s'exile au Venezuela, à partir d'où il effectuera de nombreuses missions pour le compte de l'ILPES. Il a récemment formé un organisme de formation de cadres publics latino-américains (Fondation ALTADIR, Caracas).

¹² Ce tableau résumé ne peut rendre compte des multiples nuances qui distinguent les différentes écoles.

avant l'introduction de modèles formels en Amérique Latine : les Ministères des Finances et du Budget et d'autres acteurs (souvent revêtus de l'uniforme) ayant plus de pouvoir dans les cabinets gouvernementaux.

En second lieu, une tendance à identifier la planification avec l'élaboration de documents (de plus en plus volumineux et discursifs).

En troisième lieu, un bas taux de mise en oeuvre des plans et des projets et la persistance et aggravation des principaux problèmes de développement, même tels qu'ils sont perçus par les instances dirigeantes.

En quatrième lieu, l'impossibilité de monter des mécanismes de contrôle du législatif sur l'exécutif, ce qui explique en grande partie la crise de fonctionnement des institutions politiques nationales en Amérique Latine¹³.

Les principales caractéristiques de la planification normative traditionnelle peuvent se résumer comme suit :

- Un traitement conventionnel et linéaire du futur, qui entraîne un rapide déphasage des plans face aux imprévus du réel.

13

Sur ce point voir Matus (1987) et van Vliet (1989).

- La séparation artificielle entre la planification (un travail de techniciens) et la mise en oeuvre (le travail des politiciens), ce qui contribue à une sophistication chaque fois plus grande des techniques de planification et à la présentation des résultats dans un langage qui n'est compris ni par ceux qui doivent prendre les décisions, ni par ceux qui en sont victimes ou en bénéficient : la planification traditionnelle ne communique pas¹⁴.

- Comme les planificateurs ne sont pas concernés par la mise en oeuvre (qui se réfère au "présent"), ils planifient le "futur". Le divorce entre plan et action contribue au fait que les plans se transforment en une description du moyen ou long terme. Ceci contribua à une brèche toujours plus profonde entre les acteurs qui doivent prendre des décisions maintenant (sur des aspects qui peuvent avoir des répercussions sur le présent, mais aussi sur un futur plus ou moins lointain) et les techniciens qui discutent sur "le futur".

- Dans l'approche normative traditionnelle, la planification est l'assignation rationnelle de ressources rares.

La rationalité est la rationalité de celui qui planifie -en l'occurrence l'Etat-. Apparemment, c'est le seul acteur qui planifie. La relation entre le planificateur et le système planifié est une relation de sujet-objet : on suppose une relation de l'acteur avec un système qui est gouvernable, à condition que cet acteur ait découvert les lois qui régissent ce système. Ceci se fait au moyen d'un diagnostic élaboré par des techniciens, qui permet de présenter une analyse objective et scientifique de ces lois. Une fois découvert les lois ainsi que les "dysfonctionnements" (aussi dénommés : "goulots d'étranglement", "freins au développement", etc.), les mesures prises par le planificateur permettent de réorienter le système vers la situation souhaitée. Dans cette perspective le problème de l'incertitude est éliminé, puisqu'on a découvert un modèle de fonctionnement du système¹⁵. Les imprévus sont pris en compte au moyen de techniques de calcul de sensibilité : on introduit des variations d'un certain pourcentage dans les valeurs de toutes ou de certaines des variables utilisées (de l'ordre de plus ou moins cinq à vingt pour-cent, selon les techniques)¹⁶.

¹⁴ A tel point que dans beaucoup de cas ni les spécialistes se comprennent entre eux.

¹⁵ Pour une analyse des conséquences de cette vision pour les techniques traditionnelles d'évaluation de projets voir van Vliet (1989).

¹⁶ Il s'agit d'un exercice purement subjectif, qui permet dans de nombreux cas, de légitimer - c.à.d. de faire apparaître comme

Ce traitement a deux conséquences. Comme la réalité ne met pas d'entrain à se plier aux projections des planificateurs, ceux-ci accusent l'inopérance des "politiciens", qui n'ont pas su interpréter et mettre en oeuvre des plans fondamentalement bien pensés. Comme le spectre d'analyse a explicitement laissé beaucoup de phénomènes hors du champ de réflexion, la part attribuée au hasard s'en trouve proportionnellement renforcée.

Seules les ressources économiques sont considérées rares. Sous l'influence de la théorie néoclassique les ressources économiques se restreignent à celles qui ont une valeur de marché. Les ressources qui n'ont pas de valeur de marché ne sont pas des ressources économiques, donc ne sont pas rares, donc ne sont pas objet de la planification.

rentable économiquement - la version du projet que les hautes sphères de décision ont déjà choisie sur des critères souvent différents, mais plus pertinents pour l'analyse. Dans les cercles des spécialistes de l'évaluation économique traditionnelle "ex-ante" de projets, il n'est pas question de se référer à ces autres critères d'évaluation. Ceci reflète la continuité d'un conflit engagé depuis de nombreuses années entre les décideurs (les managers) et les économistes d'université (pour des ouvrages récents en langue française sur ce thème voir Lorino (1989) et Mintzberg (1990).

Dans cette optique, l'espace est considéré comme neutre et homogène. Les approches de planification régionale, qui prétendent avoir corrigé cet "oubli" de l'espace, n'ont en fait pas questionné les fondements de la planification normative traditionnelle. La planification régionale / ou aménagement du territoire, est de fait une planification traditionnelle nationale appliquée dans un espace physique simplement plus restreint¹⁷.

¹⁷ Lacoste (1985) a engagé sur ce point une polémique avec "les économistes", en la personne de François Perroux, à qui il reproche d'avoir "banalisé" l'espace. Perroux (dont je ne partage pas toutes les thèses, mais qui a eu le mérite d'avoir mis l'accent sur la nécessité, pour la science économique, d'intégrer les notions de pouvoir et d'espace), a réalisé dans plusieurs de ses ouvrages (en particulier l'Europe sans rivages, 1954) des analyses très élaborées sur la distinction entre espace géonomique (qu'il a, à la suite des mathématiciens, appelé "banal") et les différents espaces économiques. Il me semble que Lacoste procède en fait de la même manière lorsqu'il écrit : "Il importe de faire une distinction radicale entre l'espace en tant qu'**objet réel** que l'on peut connaître à travers un certain nombre de présupposés plus ou moins

Une commission d'étude (la CEPAL) a joué un rôle primordial à l'origine de la planification publique traditionnelle en Amérique Latine. Ceci explique pourquoi s'est renforcée, plus encore que dans les pays centraux d'où elle a été importée, cette représentation d'un sujet (le chercheur, puis le Gouvernement National, le Gouverneur de l'Etat, le Maire, le Chef du Service) mis en relation à un objet-système (l'objet de recherche, le pays, la région, la municipalité). Cette relation supposée entre un sujet et un système, explique pourquoi la planification puisse se ramener à dicter une série de normes et de recommandations quant au doit être. La question du peut être n'est pas pertinente puisque le planificateur / aménageur est en face d'un système qu'il prétend conduire.

déformants, et l'espace, en tant qu'**objet de connaissance**, c'est-à-dire les différentes représentations de l'espace réel (celles des peintres, des mathématiciens, des astronomes, des géographes...) qui ont évolué historiquement au fur et à mesure de la découverte progressive qui ne sera jamais achevée (car l'histoire n'est pas finie)." (Lacoste, 1985, p.64-65). "Chaque discipline, chaque façon d'appréhender la réalité, envisage les caractéristiques spatiales de la catégorie de phénomènes qu'elle prend préférentiellement en compte et elle en trace les contours sur la carte : ensembles topographiques, climatiques, végétaux, ensembles urbains, ensembles ethniques, religieux, ensembles politiques, circonscriptions administratives, etc." (Lacoste,

1985, p.53). Et si l'espace économique défini par Perroux ne serait qu'une des représentations suggérées par Lacoste?

Par ailleurs, l'approche de Perroux, qui recommande la différenciation de différents niveaux d'analyse (appliquée dans son étude de la politique de la Compagnie anglo-iranienne du Pétrole, 1958, p. 358-361), est analogue à celle décrite par Lacoste, dans le cas de phénomènes "géographiques" (Lacoste, 1985, 1988, 1990).

Ceci conduit à deux conceptions de l'Etat encore fréquemment débattues (elles furent critiquées dans les années soixante / soixante-dix par Michel Crozier, 1977 et Nicos Poulantzas, 1968, 1974). Une première conception selon laquelle l'Etat (entièrement régi selon les intérêts des groupes économiques et politiques dominants) est à la tête d'un système qui suit des lois déterminées et qui ne lui laisse aucune marge de manoeuvre (la vision de l'Etat instrument, qui a donné lieu dans les années soixante-dix, aux analyses en termes de Capitalisme Monopoliste d'Etat CME, associée aux différents partis communistes). Une deuxième conception ou "l'Etat" (on parle de l'Etat comme s'il s'agissait d'une personne - cf. Lacoste et sa critique de la personnification de la région (Lacoste, 1985) -), après avoir analysé et compris les lois qui régissent la Société, peut y intervenir pratiquement à sa guise (l'Etat volontariste, associé aux modèles d'intervention des forces politiques se réclamant de la sociale-démocratie). Les deux positions ne sont pas antagonistes, puisque à partir de la première conception on recommande de changer les lois du système; dans le nouveau système créé, on suppose que l'Etat pourra intervenir (bien que différemment et en faveur de couches sociales distinctes), ce qui conduit à adopter la deuxième conception.

Poulantzas (1968, 1974) a souligné la complexité de la relation Etat-Société Civile, en se basant sur l'oeuvre de Gramsci. Il a développé la **notion d'autonomie relative de l'Etat**, réflexion utile pour analyser les problèmes de gestion d'alliances et de viabilité d'intervention de n'importe quel acteur qui agit face à des systèmes de basse gouvernabilité. Parallèlement, Crozier et Friedberg (1977) ont fait une critique de la surestimation de la capacité d'intervention des grandes organisations privées et publiques.

Le fait que le berceau de la planification en Amérique Latine ait été l'académie, elle-même régie par la division disciplinaire héritée de Descartes, explique pourquoi la notion de secteur est devenue le principe de base analytique dans les approches traditionnelles. Cette approche sectorielle au niveau de l'analyse s'est vu ensuite réfléchie et renforcée dans une compartimentation croissante de l'organisation de l'Etat au niveau opérationnel¹⁸.

¹⁸ Cette compartimentation a été constatée et critiquée par de nombreux auteurs dans le cas de la France (voir Crozier et al., 1975; Crozier, 1963, 1970, 1987; Crozier et Friedberg, 1977; Barrouch, 1989).

Suite à ces caractéristiques, la planification publique traditionnelle n'incorpore pas les notions de conflit et d'incertitude¹⁹. De plus les schémas organisationnels de l'Etat passent par une crise particulièrement grave au moment où une politique plus progressiste pourrait prendre la place des politiques répressives des années soixante-dix/quatre-vingt : l'espace politique et économique, pourtant bien rétréci, que laisse l'autonomie relative de l'Etat face aux acteurs en présence, n'est que rarement utilisé (van Vliet, 1989).

B. L'alternative de la planification situationnelle.

La planification situationnelle a été développée par Carlos Matus. Après avoir enseigné pendant de longues années la planification traditionnelle à l' Instituto de Planificación Económica y Social (ILPES), il s'interrogea sur les limitations de ses enseignements lorsqu'il fût appelé à participer au gouvernement du Président Socialiste Allende (1970-1973). Il développa la planification situationnelle comme une variante de la planification stratégique.

Celle-ci est issue de la réflexion stratégique (militaire à l'origine) appliquée aux processus d'organisation (recherche opérationnelle née pendant la deuxième guerre mondiale, voir sur ce thème Beer, 1982- orig. 1966)²⁰.

La planification situationnelle peut être appliquée dans le secteur public, au niveau d'une organisation, au niveau local, régional ou (inter)national. Elle peut être utile aux organisations de base, pour lesquelles Matus a eu l'occasion d'organiser une série de séminaires de formation (notamment au Brésil et au Venezuela).

La planification situationnelle ajoute des considérations d'ordre stratégique à l'approche de la planification traditionnelle : la planification situationnelle ne nie pas la nécessité de définir des normes. Il s'agit de savoir comment ces normes sont produites, en particulier comment le conflit et l'incertitude ont été prises en compte.

¹⁹ Dans quelques "diagnostics" on fait effectivement référence aux conflits politiques et sociaux, mais ceux-ci disparaîtront apparemment comme par enchantement par le seul fait de mettre en oeuvre le plan, puisque le conflit n'est plus pris en compte ni mentionné dans le processus postérieur de planification. Les tentatives visant à introduire la prospective dans la planification traditionnelle ont dans la plupart des cas échoué (voir sur ce thème les travaux de Godet, 1985). On verra que les techniques de prospectives peuvent par contre être particulièrement fertiles quand elles sont incorporées dans les approches de planification stratégique.

²⁰ Il faut préciser que toutes les approches qui se présentent comme "planification stratégique" ne sont réellement telles : beaucoup de ces approches en vogue dans les entreprises durant les années soixante-dix ont en fait les mêmes caractéristiques négatives que celles que nous avons mentionnées ci-dessus, et elles sont à juste titre critiquées par les "managers" pour leur inopérance et la bureaucratie qu'elles génèrent (voir Mintzberg, 1990). Les critiques à ces formes de management stratégique sont nombreuses, de la même manière que la Recherche Opérationnelle a été vivement critiquée en son temps. Il n'empêche que aussi bien dans le champ de la "véritable" planification stratégique que dans celui de la R.O critique, il y eut des avancées notables, qui peuvent être étudiées et utilisées aujourd'hui à partir de paradigmes différents.

Du point de vue de la planification situationnelle la planification est définie comme toute réflexion qui précède et préside l'action. Cette définition a plusieurs implications.

La première est que la volonté d'action (c.à.d. la volonté de transformer une situation non souhaitée en une situation souhaitée) est une condition sine qua non pour la planification. S'il n'y a pas de volonté d'action, il ne sert pas à grand chose de planifier, ni avec l'approche traditionnelle, ni avec l'approche situationnelle.

Deuxièmement, la planification se réfère à l'action. Celle-ci se réalise dans des conditions de conflit, d'incertitude et de changement. La planification ne peut se réduire à un exercice que l'on fait une fois avant d'initier l'action, sinon qu'elle est doit être considérée comme un processus permanent qui accompagne la gestion. Au plan-livre la planification situationnelle oppose la structure modulaire des plans (modules révisables périodiquement, avec des profondeurs de champ différents : modules pluriannuels, annuels, mensuels, journaliers c.a.d. l'agenda).

Troisièmement, si la planification se réfère à l'action, elle doit se situer au présent. Pour la planification situationnelle, le principal temps n'est pas le futur, mais le présent. Le futur n'est pas ignoré, au contraire : la réflexion sur le futur permet de rationaliser les décisions présentes. Les réflexions sur le futur (la description de la situation souhaitée) doivent se traduire et être incorporées dans les réflexions qui précèdent et guident l'action, qui se fait au présent.

L'Etat n'est pas le seul acteur qui agit. La planification doit partir d'une relation sujet-sujet(s) au lieu de la relation sujet-objet. D'autres acteurs planifient, de manière informelle ou formelle, et plusieurs le font avec un niveau supérieur d'efficacité à celle de l'Etat.

On reconnaît l'existence d'autres acteurs : certains sont opposés à l'action de celui qui prétend intervenir. Leurs actions et contre-actions obligent à une réflexion interactive : la planification se fait dans la plupart des cas dans une situation de pouvoir partagé²¹. Il faut donc incorporer la réflexion stratégique, non pour renoncer à l'action, mais pour la rendre plus efficace (von Clausewitz, 1983; Sun Tzu, 1972)²². Ceci implique incorporer explicitement la réflexion politique dans la planification. Reconnaître l'opposition et le conflit permet de redonner une dimension démocratique à la planification. La planification sera essentiellement participative à l'intérieur de l'alliance et essentiellement stratégique vers les autres acteurs.

²¹ Il faudrait relativiser certaines affirmations de Lacoste quand il surestime la capacité de tel ou tel acteur à dominer la scène et quand il surestime **les techniques** actuelles du pouvoir (entre lesquelles les plans d'aménagement du territoire (Lacoste, 1985, p. 17-18, 27, 157) (comme si **toutes** fonctionnaient). Une telle surestimation est assez contradictoire avec la critique fondée qu'élabore Lacoste de la géographie officielle. Elle peut induire une attitude de passivité contraire à la que souhaite provoquer Lacoste. De plus quand des acteurs de "gauche" ont accédé à des positions de pouvoir, ils ont eu tendance à penser, comme l'avait pensé Matus avant l'échec de 1973, et comme l'avait fait Lacoste en 1985, que ces techniques de pouvoir ("la" planification) étaient efficaces. L'expérience a montré qu'il n'en a rien été, et une réflexion critique sur ces instruments de pouvoir n'en est que plus nécessaire.

²² Entre de nombreux travaux qui soulignent l'importance de la réflexion stratégique : une sélection d'argumentations similaires : Lacoste (1985 -orig.1976) dans le champ de la géographie "active"; Ackoff (1974, 1981) dans le champ de la planification des entreprises; Matus (1972) et Friedmann (1981 -orig.1973) dans le champ de la planification publique; Sartre (1943) et Habermas (1987) dans le champ de la philosophie.

L'action se réalise en situation d'incertitude. Reconnaître l'incertitude implique l'utilisation de la notion de prévision au lieu de la notion de prédiction : les techniques de construction de scénarios élaborés dans les approches prospectives sont activement utilisées (pour des ouvrages en langue française sur ce thème voir : Koenig (1990) et Godet (1985, 1991).

Les ressources financières ou les ressources ayant une valeur de marché ne sont pas les seules ressources rares. Les économistes qui ont eu affaire aux problèmes de gestion, notamment ceux qui se sont occupés de la gestion et l'organisation des entreprises, ont signalé l'importance des ressources rares suivantes : l'expérience et la capacité organisationnelle individuelle ou collective, la connaissance et le savoir faire, l'information, le pouvoir, le temps, l'espace, le temps et les ressources naturelles (voir sur ces thèmes : Beer, 1982 (orig. 1966); Arrow, 1974 qui mentionne aussi comme ressource rare "la confiance"; Perroux, 1954; Passet, 1979; Mintzberg, 1983; Matus, 1972, 1975; Benaviste, 1989). Ces ressources partagent certaines caractéristiques, notamment le fait qu'il y a souvent irréversibilité, non transférabilité, impossibilité ou non-sens de les exprimer en valeurs monétaires et impossibilité d'acquisition à travers des mécanismes du marché.

L'approche sectorielle est un héritage de Descartes. Le découpage analytique des domaines des sciences et des savoirs s'est traduit en "secteurs" dans le champ de la planification (Matus, 1987a, 1987b). Cette approche paralyse et complique la gestion. Le développement de la recherche opérationnelle sociale à partir de "problèmes" et de "situations", et les progrès obtenus par Ackoff (1974, 1981), Beer (1975, 1979, 1982), Checkland (1981), Jackson (1987), à partir de l'approche systémique (Bertalanffy, 1976) ont permis d'approcher les problèmes en termes interdisciplinaires.

Pour un acteur donné, un problème est défini comme une situation non désirée, face à laquelle il perçoit une- où plusieurs alternatives d'action. Un problème peut être "concret" ou "de connaissance". La situation est définie comme l'explication (la vision, la perception) de la réalité telle qu'elle est construite par un acteur, selon les besoins de son action et de ses conflits et alliances avec d'autres forces sociales (Matus, 1987a, 1990).

Un problème donné se précise en termes qualitatifs, quantitatifs, temporels et spatiaux.

Ces recherches sont en relation avec les travaux de Paolo Freire (1974) et de Fals Borda (1978) en sociologie : les deux auteurs insistent sur la nécessité de travailler sur des problèmes tels qu'ils sont perçus par les acteurs sociaux.

Parler en termes de problèmes sentis par les différents acteurs a permis à la planification situationnelle de présenter les plans dans un langage accessible et d'être ainsi un outil de communication.

L'acteur ou le groupe d'acteurs qui planifie doit distinguer les événements ou faits sur lesquels il a une capacité de décision ou d'intervention (son scénario interne ou monde des options), des événements ou faits qui dépendent du hasard, de la nature, ou des autres acteurs (le scénario externe ou monde des variantes). Ce principe (apparemment "de bon sens", pourtant rarement appliqué par les responsables du secteur public), aide à mieux définir le champ d'action.

Si la volonté d'action existe, les techniques de la planification situationnelle peuvent contribuer à :

- analyser et sélectionner les problèmes que l'on prétend résoudre, anticiper les problèmes potentiels, (sélectionner les problèmes c'est à la fois conformer des alliances avec d'autres acteurs, donc pratiquer une réflexion politique implicite) (moment explicatif);

- analyser les ressources disponibles, leurs inter-relations, la possibilité de les mettre en oeuvre, définir la situation désirée (moment normatif);

- analyser les conséquences potentielles de l'action sur les ressources les plus rares et sur les nouveaux problèmes qui se généreront comme conséquence de l'action; analyser les possibilités de succès : mesure dans laquelle le problème initial peut se résoudre; analyser les réactions possibles et probables des autres acteurs; évaluer la viabilité politique (moment stratégique);

- organiser l'action (moment tactique opérationnel);

- communiquer et négocier avec d'autres acteurs : ceux de l'alliance à l'intérieur de laquelle on travaille, ceux qui ne souhaitent pas prendre partie et ceux de l'opposition;

- négocier l'accès aux ressources rares;

En synthèse, la planification situationnelle prétend contribuer à augmenter le champ d'intervention d'un acteur donné. Matus propose un instrument d'analyse qui permet de préciser la notion de champ d'intervention.

SECTION II. "LE TRIANGLE DE GOUVERNEMENT" : UN MODÈLE D'ANALYSE PROPOSÉ PAR CARLOS MATUS

Les acteurs peuvent percevoir une multiplicité de problèmes et donc avoir une multiplicité d'objectifs. Dans la plupart des cas les problèmes sont complexes, et ces objectifs ne sont ni clairs, ni explicites. Les acteurs agissent selon le principe de rationalité limitée. Cela dit, il existe des acteurs plus effectifs que d'autres pour faire valoir leurs intentions (fussent-elles générées selon le principe de Herbert Simon). Certaines rationalités semblent moins limitées que d'autres.

L'analyse du triangle de gouvernement permet d'approfondir les raisons pour lesquelles certains acteurs peuvent poursuivre la mise en oeuvre de certaines intentions, tandis que d'autres n'arrivent même pas à les formuler.

Carlos Matus a proposé le modèle suivant pour analyser les capacités d'intervention d'un acteur donné. Cette analyse peut se réaliser au niveau de tout acteur qui prétend gouverner (non

nécessairement le Gouvernement) et aux différents niveaux de responsabilité à l'intérieur de l'organisation de cet acteur (niveaux d'organisation au sens de Laborit).

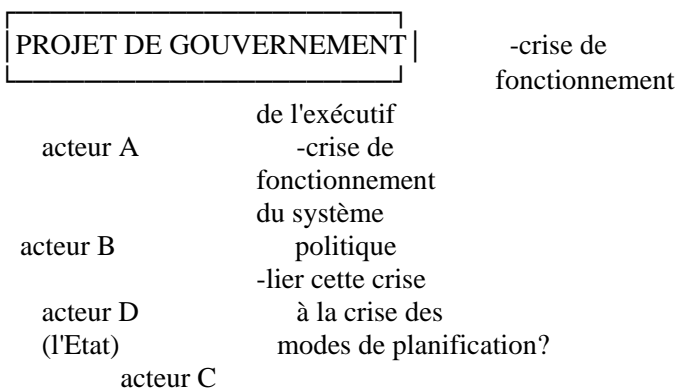
Trois grands ensembles de données conforment "le triangle de gouvernement": la capacité de gouverner, le projet de gouvernement qui traduit la volonté de gouverner, et la gouvernabilité du système. Entre ces éléments il existe des relations d'interaction. Les relations changent irréversiblement dans le temps. Autour du triangle de gouvernement on peut développer l'analyse de la nature des relations entre l'acteur (à partir duquel on raisonne) et les autres acteurs sur la scène, ainsi que sa capacité à générer des alliances ou des coalitions. L'analyse de ces ensembles permet de faire une estimation des événements qui sont sous contrôle de l'acteur (les "options") et des événements qui sont hors de contrôle (les "variantes"). En d'autres mots on peut cerner **la capacité d'intervention** d'un acteur donné (on retrouve sous d'autre termes la notion d'**autonomie relative** développée par Poulantzas).

Matus a utilisé l'expression "systèmes de basse gouvernabilité" dans un article datant de 1987.

Le triangle de gouvernement
Schéma basé sur Carlos Matus
(Adios Señor Presidente, 1987, p.33)
 (les ensembles représentent des
 possibles champs d'analyse)

nature des relations
 entre Etat et autres
 acteurs : conflit,
 cooptation, consensus,
 accord

capacité de générer
 alliances ou coalitions
 capacité de négociation



GOUVERNABILITE DU SYSTÈME

CAPACITE DE GOUVERNEMENT

problèmes structurés-
 problèmes quasi-structurés
 chaos

complexité
 processus auto-org.

inter-relations
 entre ressources
 par exemple
 espace-pouvoir

espace-ressources
 naturelles
 emps-ressources naturelles
 OPTIONS

*RESSOURCES

- * | -pouvoir
- * | -capacité organisation-
- * | nelle
- * | -ressources naturelles
- * | -espace
- | -ressources financières
- * | -temps
- * | -connaissance / savoir
- * | faire
- *

ET

* MODE DE PLANIFICATION

AUTONOMIE RELATIVE = VARIANTES -

SECTION III. LES NOTIONS DE COMPLEXITE ET DE "SYSTÈME DE BASSE GOUVERNABILITE"

A. Complexité

Pour agir en milieu complexe, il peut être utile de rappeler quelques notions qui permettent de mieux appréhender la complexité. Dire que la colonisation ou la violence politique liée à la coca ou la guérilla sont des problèmes complexes n'est guère satisfaisant : il est nécessaire de qualifier cette complexité pour pouvoir préciser la nature des problèmes et réfléchir sur les moyens qui serviraient à les confronter.

Je ferais d'abord quelques remarques sur l'approche du géographe / géopoliticien Lacoste, puis je présenterai quelques réflexions sur la manière dont la planification situationnelle et l'étude géopolitique peuvent permettre d'aborder les problèmes complexes.

Lacoste a abordé le problème de la complexité des phénomènes qu'il observait (Lacoste, [1976], 1985). A partir de ses réflexions il a été amené à considérer les apports de l'approche systémique :

"Depuis quelques années, on parle beaucoup des avantages de **l'analyse systémique** pour saisir les interactions des facteurs si divers qui s'enchevêtrent pour la portion de réalité sur laquelle on veut agir. Mais pour commencer à démêler ce magma confus, il faut d'abord déterminer l'extension spatiale particulière de chacun de ces facteurs et ses variantes, et ensuite examiner les intersections des multiples ensembles spatiaux que l'on a ainsi délimités. Analyser une situation, c'est d'abord dresser ou examiner les cartes des différents phénomènes qui y interfèrent. C'est le travail des géographes et la représentation complexe qu'ils construisent de la réalité (représentation évidemment partielle comme toute représentation) est une des bases de l'analyse systémique." (Lacoste, [1976]), 1985,p.181).

Bien qu'il ait fait référence à l'approche systémique, Lacoste semble s'en séparer. En effet, quand il développe la notion de spatialité différentielle, il propose de différencier des niveaux d'analyse, auxquels correspondent sept ordres de grandeur allant de dizaines de milliers de kilomètres au mètre. Après avoir **différencié** ces niveaux d'analyse, le problème que se pose Lacoste est de savoir comment les **articuler**. Par la suite, à chaque fois que ce thème est abordé, on attend la solution au problème de l'articulation, au problème des puzzles et des cases superposées (Lacoste, 1990, p.32-39).

Mais cette solution ne vient pas, ni dans "La géographie, ça sert (...)" (1985), ni dans "Questions (...)", 1988, ni dans "Paysages (...)", 1990, ni dans la revue Hérodote. Selon Lacoste : "En effet, après m'être rendu compte, pragmatiquement, de l'efficacité qu'il y avait à distinguer différents niveaux d'analyse spatiale, j'ai cherché pendant longtemps une solution **théorique**

au problème de leur articulation les uns aux autres.(...) Mais sans doute n'est-il pas possible, pour le moment de théoriser ce genre de problèmes." (Lacoste, 1990, p.92).

En l'absence de solution théorique, Lacoste voit comme seule issue celle de passer par la **pratique** de ce raisonnement, en tenant compte des réussites et des échecs (Lacoste, 1985, p.188).

A mon avis, la question telle que la pose Lacoste n'a pas de solution théorique, car elle se formule à partir de deux paradigmes contradictoires utilisés simultanément : la manière de voir cartésienne (qui sépare, qui différencie) et l'approche systémique organisationnelle (qui voit les éléments dans leur ensemble, qui intègre). On pourrait en effet se demander pourquoi vouloir articuler des niveaux d'analyse après les avoir d'abord séparé. Peut être, est ce l'approche systémique/organisationnelle qui devrait être à la base du raisonnement géographique et non l'inverse?

La planification situationnelle n'offre pas d'algorithme (une solution toute faite valable dans tous les cas). En cela je rejoins la conclusion de Lacoste : il s'agira d'aborder l'étude et l'action au milieu de situations complexes par l'essai et par l'erreur, en utilisant plusieurs formes de compréhension et d'intervention, qui peuvent être guidés en quelque sorte par l'expérience déjà obtenue.

La planification situationnelle propose un cheminement (une série de règles qui constituent une heuristique) développée à partir des progrès obtenus dans l'approche systémique appliquée. Elle fera appel en particulier à ceux obtenus par le développement de la recherche opérationnelle dite critique qui est celle appliquée aux systèmes sociaux.

Face à des problèmes complexes le plus difficile est de générer une certaine logique d'analyse : il faut tisser un fil conducteur. Ce fil conducteur peut être développé à partir des suivantes prémisses, qui dénotent des interprétations différentes de la notion de complexité.

En premier lieu l'acteur qui analyse doit se situer. On ne peut analyser la complexité en général ni de manière abstraite : la complexité est une notion autoréférencée qui dépend de l'acteur et du problème que celui-ci est en train de considérer²³. Ce qui est complexe pour un acteur, ne l'est pas pour un autre. Se situer est la première mesure à prendre pour confronter la complexité.

En deuxième lieu il faudrait souligner qu'un milieu complexe n'est pas fait seulement de complexité. C'est un aspect paradoxal qu'ont signalé Jackson et Keys (1984), Mitroff et Emshoff (1979) et Morin (1990). Ainsi, avec son style réitératif particulier, Morin écrit que réduire la complexité à la complexité c'est à nouveau simplifier les choses (Morin, 1990).

En fait il faudrait s'imaginer un acteur aux capacités de perception et de réaction fluctuantes face à un défilé aléatoire de problématiques aux niveaux de complexité elles-aussi changeantes, allant du mécanique simple au hypercomplexe. L'homme ou la femme d'action doit répondre à ses différentes problématiques avec les outils théoriques et pratiques les plus satisfaisants.

23

Voir Flood and Carson (1988)

En troisième lieu il convient de se demander dans quelle mesure l'acteur à partir duquel nous faisons l'analyse, contribue à cette complexité de par son mode d'opérer, son modèle d'interprétation et sa structure organisationnelle. En d'autres mots la complexité peut s'autogénérer à partir d'une capacité de gouvernement déficiente.

La création d'une multiplicité d'institutions parallèles de coordination dans l'exécutif, la création d'espaces parallèles de concertation dans le législatif, l'adoption de législations successives et contradictoires dans le domaine administratif, économique, environnemental et social, sont des exemples d'autocréation de complexité. Ni l'Etat, ni les autres acteurs (entreprises, partis politiques, universités, O.N.G. etc.) n'échappent à la tentation d'autogénération de complexité, ce qui fait qu'une grande partie de la capacité d'analyse et d'action doit s'appliquer à démêler la complexité artificiellement créée par l'acteur qui prétend intervenir. Certains auteurs préfèrent alors différencier la complication de la complexité (voir Morin, 1977, p. 377; voir Probst et Ulrich, 1989, p.60).

Finalement, il faudrait introduire des nuances dans la complexité. Certains auteurs parlent de complexité lorsqu'ils constatent l'existence d'une série d'ensembles de faits dont les relations et les évolutions leur échappent. La complexité serait alors la mesure de l'ignorance.

Pour d'autres auteurs, la complexité serait une propriété, un attribut d'un système donné que peut objectivement distinguer un ou un groupe d'acteurs donné : un système complexe se caractérise par de nombreux éléments, de nombreuses inter-relations, de nombreux états possibles, et un changement permanent non prévisible dans ces éléments et leurs inter-relations; la complexité serait alors liée au "désordre" (Flood & Carson, 1988; Morin, 1977, p. 378; 1990).

De plus, certains auteurs distinguent entre **complexité** (ensembles de faits desquels nous ne comprenons pas les inter-relations parce que nos instruments théoriques actuels ne le permettent pas) et **chaos** (ensembles de faits totalement en dehors de nos capacités de compréhension)²⁴.

B. La notion de basse gouvernabilité

La notion de systèmes de "basse gouvernabilité" a été utilisée à l'origine par les spécialistes de gestion intéressés par les progrès de la cybernétique appliquée aux systèmes vivants. Stafford Beer, un des pionniers de la recherche opérationnelle critique, a été des premiers à appliquer systématiquement les apports de la cybernétique aux problèmes de gestion dans les organisations ([1966] 1980; [1972] 1979).

²⁴

Voir Flood et Carson (1988, p. 31) qui proposent une distinction similaire entre complexité organisée y complexité non-organisée; Gleick (1987) qui présente les principales discussions quant à l'analyse du "chaos"; Morin distingue complexité et hypercomplexité (1977, p.378).

Le problème traité par Beer était de savoir comment monter des systèmes de contrôle viables au milieu de systèmes auto-organisationnels, c.à.d. de systèmes capables de se contrôler, d'apprendre et de réorienter leurs propres mécanismes de contrôle, donc de rédéfinir leur raison d'être (voir aussi Ackoff et Emmerly, 1972). Beer s'interrogeait sur les différents niveaux d'activité auto-organisationnelle, la maintenance ou la mise en question des limites du système et les différentes formes d'apprentissage nécessaires face à la variété de problèmes qui caractérise un milieu complexe.

En particulier Beer étudia le problème du temps de réaction, d'apprentissage et d'adaptation. Si l'on est d'accord avec l'image évoquée ci-dessus, selon laquelle, pour un acteur en action, un milieu complexe pourrait se présenter comme un défilé permanent et unique de problématiques tantôt simples, tantôt complexes, on conçoit que le problème de la réaction, donc le problème du temps est primordial. Certaines organisations mettent en oeuvre des solutions simples à des problèmes complexes. Par la suite, par un processus d'apprentissage, elles développent des approches plus aptes au complexe, qu'elles mettent en action quand en fait les problématiques rencontrées permettent à nouveau des solutions algorithmiques.

Il existe de multiples formes pour établir ces types de problématiques. Comme toute typologie elle n'a de sens que si on raisonne sur la base du paradigme à partir duquel elle a été formulée. La distinction proposée par Mitroff et Emshof (1979) et développée par Matus (1985, 1987, 1989) entre problèmes structurés, quasi-structurés et non-structurés, me semble être de grande utilité.

A partir de la recherche opérationnelle appliquée aux problèmes sociaux, Ian Mitroff s'est intéressé particulièrement au fait qu'un gestionnaire avait affaire à plusieurs types de problèmes, face auxquels il devait préparer des modes de résolution différents. Il propose de distinguer les problèmes structurés et quasi-structurés ("ill-structured" or "messy" problems). Matus introduit en plus la notion de problèmes non-structurés (Matus, 1987a).

Cette distinction avait été avancée sous plusieurs formes par différents spécialistes de la théorie des systèmes sociaux et de la recherche opérationnelle critique. Ainsi Checkland et Ackoff font la différence entre "hard systems versus soft systems", (Checkland, 1981; Ackoff, 1983).

Jackson et Keys la précisent dans leur distinction entre problèmes situés dans des systèmes dits mécaniques unitaires et systèmes créatifs pluralistes²⁵.

Les systèmes unitaires mécaniques sont caractérisés par les traits suivants :

- la possibilité de prédiction,
- un seul acteur décide,
- la présence de problèmes clairement structurés.

Les divers aspects du problème sont réductibles à un problème de maximisation d'une seule variable.

Les systèmes créatifs pluralistes se caractérisent par :

- l'impossibilité de prédiction,
- la multiplicité de décideurs,

²⁵Notion introduite par Jackson & Keys (1984); voir aussi Jackson (1985, 1989).

- l'existence de problèmes quasi ou non-structurés,

Les systèmes créatifs pluralistes correspondent aux situations où la valeur des ressources rares -c.à.d. le pouvoir, la capacité organisationnelle, la connaissance, l'information, l'espace, le temps, les ressources naturelles - ne peut être révélée à travers une valeur monétaire.

Un problème structuré est un problème reconnu et perçu comme tel par différents acteurs. On en connaît tous les éléments et toutes les relations de causalité, et cette connaissance ne donne pas lieu à des controverses entre différents acteurs. On peut énumérer et établir avec un très haut degré de probabilité les modifications à espérer du système si l'on introduit des modifications dans une ou plusieurs variables du problème. Une fois connue la solution du problème, on peut développer des algorithmes que l'on pourra appliquer à chaque fois que l'on rencontre un problème similaire.

Un problème quasi-structuré est un problème dont l'existence peut être reconnue par différents acteurs. Mais ils n'en connaissent que quelques éléments, peut-être les moins signifiants. L'interprétation du problème et ses possibles solutions sont controversées. Ils ne savent pas avec certitude quelles sont les relations de causalité, ni si elles existent; ils ne peuvent donc établir ce qui se passera avec le système si l'on introduit des altérations dans une ou plusieurs variables. Dans ce cas les algorithmes ne fonctionnent pas. Il faut essayer de concevoir et de mettre en oeuvre des séries de règles heuristiques.

Un problème non-structuré est un problème senti mais non identifié ou identifiable comme tel par différents acteurs. Ils n'en connaissent que quelques éléments, entre lesquels on ne peut établir de relation de causalité pertinente.

La plupart des problèmes que nous confrontons sont de type quasi- ou non-structurés. Il est nécessaire de faire appel aux outils théoriques et pratiques qui permettent d'affronter ces problèmes, qui ont été aussi qualifiés de "complexes". Ces problèmes se produisent dans des systèmes qui non seulement suivent des lois mais en génèrent de nouvelles.

Différencier les deux types de problèmes a des conséquences sur la manière de concevoir la recherche et sur la manière dont celle-ci peut servir à l'action. Face aux problèmes structurés les méthodes classiques de la recherche sont utiles. Face aux problèmes quasi- ou non-structurés il faudra essayer d'appliquer l'une des nombreuses approches heuristiques développées depuis les années soixante : Freire, Fals Borda (Recherche Action Participative), recherche opérationnelle critique développée dans les pays anglo-saxons et l'approche patrimoniale proposée en France (Ollagnon, 1979).

La différence entre ces types de problèmes et la possibilité de les aborder a été longuement discutée par Matus tout au long de ses travaux. Cette distinction est primordiale si l'on veut mieux cerner le problème de la gouvernabilité.

Partant de l'analyse du triangle de gouvernement de Matus, la gouvernabilité d'un système est conçue comme une **notion relative à l'acteur (où à un groupe d'acteurs), au système même et à la manière dont un acteur conçoit son action.**

A partir des travaux de Matus (1987, 1987), je définis un système comme étant de "basse-gouvernabilité", **pour un acteur (où groupe d'acteurs) donné**, s'il se produit une des (combinaisons de) circonstances suivantes²⁶ :

- l'acteur ne dispose pas de **capacité** de gouverner (il ne dispose **pas de ressources**, ou **ne sait pas les discerner**, les **articuler**; son mode de concevoir l'action -son **modèle de planification** - ne permet pas de discerner / saisir la nature des problèmes et de les confronter);

- son **projet de gouvernement** ne correspond pas aux problèmes à résoudre (il n'est pas pertinent), ou ne permet pas de générer suffisamment **de pouvoir** (problème des alliances); son projet est gouvernement ne correspond pas à sa capacité de gouverner;

- le **système paraît composé (exclusivement) de problèmes quasi ou non structurés**²⁷ (van Vliet, 1989).

La gouvernabilité peut être approchée en mettant l'accent sur différents aspects. Les approches économiques académiques traditionnelles mettent l'accent sur la rareté des ressources financières. Les approches économiques récentes mettent l'accent sur les ressources financières et le

²⁶ Nous verrons dans la troisième partie, que dans le cas de l'Amazonie Colombienne, **toutes** les circonstances se produisent.

²⁷ S'il existe un consensus généralisé entre les différents acteurs sur la nature (hyper)complexe des problèmes et l'impossibilité de les confronter, la basse gouvernabilité pourra paraître se transformer en un "attribut" du système (durant le temps que précèdera le consensus) : on dira de tel pays, de telle région ou de telle entreprise qu'ils sont "ingérables" (voir aussi Matus, 1987).

problème de l'organisation (Perrow, 1976; Ménard, 1990; Lorino, 1989). Les approches qui se réclament de l'écodéveloppement mettent l'accent sur la rareté des ressources naturelles.

Existe-t-il des instruments théoriques complémentaires qui permettent de prendre en compte simultanément (de considérer dans leur interaction) la rareté de diverses ressources, la capacité organisationnelle et la gouvernabilité du système telle que le suggère le "triangle de gouvernement"?

Il me semble que cette question doit être répondue par la négative. Les approches connues d'analyse multi-critères finissent toutes par laminer la diversité des ressources par l'un ou l'autre système de points, ce qui équivaut à la traduction en valeurs monétaires. Une étude approfondie sera nécessaire. Comme il n'y a pas de solution algorithmique à ce problème, il faudra aborder cette étude en utilisant les approches qui ont déjà privilégié l'étude de certaines interactions. On procèdera donc par essai et par erreur.

Je propose d'initier ce processus en présentant quelques réflexions à partir d'une des ressources rares, l'espace, et de commencer à analyser les interactions entre l'espace et les autres ressources²⁸.

Tous les problèmes ont une dimension spatiale. Wittgenstein dirait que ceci est une proposition vraie. De même on peut dire que tous les problèmes ont une dimension temporelle. Cela est vrai quelque soit leur nature, quelque soit la nature des acteurs impliqués, quelque soit la nature des relations de conflit ou de coopération qui s'établissent entre eux et quelque soit la manière dont l'espace est conçu.

Un système gouvernable pour un acteur donné, signifie que cet acteur peut résoudre ou contribuer à résoudre une série de problèmes qui se produisent, se ressentent dans un espace, un territoire donné (dans le temps irréversible donné). Pour analyser les relations entre acteurs, conflit et espace j'introduirai certaines analyses réalisées dans la discipline de la géopolitique.

²⁸

On pourrait aussi reprendre l'analyse à partir d'autres ressources : par exemple le temps ou le pouvoir. L'analyse du temps est primordial si l'on part d'une perspective d'action : la gouvernabilité du système s'altère par la seule action (le passage) du temps. Les problèmes peuvent devenir totalement ingérables. Mais, comme le récite Léo Ferré, "avec le temps, tout s'en va", peut être emportera-t-il quelques problèmes rendus ou jugés incompréhensibles.

SECTION IV. PLANIFICATION SITUATIONNELLE, CONFLIT ET ESPACE

La planification situationnelle implique de "**se situer**", c'est-à-dire de partir du point de vue d'un acteur ou d'un groupe d'acteurs précis. **Un acteur** est une personne ou une institution qui a la volonté d'agir. **Agir** c'est transformer volontairement une **situation** non souhaitée en une situation souhaitée, c'est-à-dire, résoudre des **problèmes**.

L'action, résoudre des problèmes, implique l'utilisation de **ressources**, desquelles quelques unes ou toutes sont rares (mais il existe des cas où le problème que l'acteur confronte est justement le fait de cette rareté). Les ressources rares peuvent être : **le temps, l'espace, la connaissance et le savoir faire, les ressources financières, les ressources naturelles, le pouvoir, la capacité et l'expérience organisationnelle individuelle et collective**.

La planification situationnelle prétend systématiser la réflexion avant et pendant l'action. Celle-ci se déroule dans des situations de **pouvoir partagé**, c'est-à-dire où il y a plusieurs acteurs, dont les intérêts ne convergent pas toujours. La relation entre acteurs peut se donner en termes de désintérêt ou d'indifférence, de coopération ou de conflit. Autour des problèmes et de leurs possibles solutions des alliances se tissent. A l'intérieur d'une alliance se développent des relations de coopération ou au moins de consensus. Entre alliances opposées se développent des relations de conflit, qui peuvent prendre la forme de confrontation politique ou de conflit violent. La résolution de ces relations de conflit (au moyen de la médiation politique ou de l'usage de la force), dépend de la nature des problèmes, de la manière dont les intérêts considérés comme vitaux sont affectés et de la position de force relative des différents acteurs (voir Habermas, 1987).

La planification situationnelle développe et met en oeuvre une réflexion systématique autour de la question du pouvoir sous ses multiples formes : pouvoir économique, politique, culturel, technologique, militaire, etc. Le fondement de la réflexion stratégique est la reconnaissance de l'existence de relations de conflit en sus des relations de coopération.

Ceci implique qu'il n'y a pas beaucoup de perspective à planifier en général, et moins encore à planifier pour un acteur duquel on ne partage pas les points de vue.

Chaque problème présente une configuration de relations de coopération et de conflit particulière, qui varie selon la nature du problème, le type d'acteurs impliqués, leur pouvoir d'intervention relatif (donc de la combinaison de ressources disponibles et la capacité à les appliquer) et des alliances qui se tissent entre les différents acteurs au travers de leur agir stratégique ouvert ou dissimulé (pour la différence entre agir stratégique ouvert et dissimulé voir Habermas, 1987).

Chaque problème a une dimension spatiale - dans sa double signification d'espace concret et d'espace-représentation - (Matus, 1980; Perroux, 1954; Lacoste, 1985). L'espace du problème est défini non seulement par la situation géographique des acteurs qui se bénéficient avec l'existence du problème et ceux qui en souffrent, mais aussi par la situation géographique des acteurs qui peuvent altérer sa résolution dans un sens négatif ou positif. L'espace où se produit un problème (c'est à dire où il se présente comme tel pour un acteur ou un groupe d'acteurs déterminé), n'est pas toujours l'espace de sa résolution.

L'action se déroule au milieu de situations où s'enchevêtrent de multiples problèmes, certains simples, d'autres difficilement compréhensibles; certains faciles de résoudre, d'autres sans solution apparente. De plus, la résolution de certains problèmes produit comme résultat des problèmes encore plus ingérables. Tout ceci se produit au milieu d'une variété d'acteurs aux capacités d'intervention pas toujours connues ni prévisibles.

Dans le discours sur l'ethnodéveloppement ou l'écodéveloppement mis en oeuvre dans diverses régions de l'Amazonie par des O.N.G. ou des institutions de l'Etat, on peut lire un discours géopolitique normatif et légal. Celui-ci semble supposer que l'espace se protège par la définition de limites ou de frontières légales. Les résultats de ces visions géopolitiques normatives / légales, dans un contexte où la légitimité de l'Etat est mise en question par d'autres acteurs, ne sont pas du tout probants : les mesures prises n'ont pas permis la défense de l'espace et n'ont pas permis de résoudre les problèmes des populations de colons et d'indiens. J'essayerai d'approfondir l'analyse de l'incorporation de l'espace et sa relation avec la complexité.

SECTION V GEOPOLITIQUE ET ANALYSE DE LA COMPLEXITE

Avec son livre "Geopolitics" (paru en langue espagnole en 1945), Strausz-Hupé a ouvert la voie pour reprendre de manière critique les divers apports des géopoliticiens allemands. Strausz-Hupé souligne tout au long de son oeuvre qu'il ne faut pas identifier tous les apports de la géopolitique avec

Ceci implique le développement de ce que Matus avait dénommé la technique d'analyse de **situations** a plusieurs niveaux (Matus, 1980); Lacoste a sur ce thème développé la notion d'analyse d'espaces différentiels; (j'avais avancé la notion d'analyse à géométrie variable selon différents acteurs, et selon les différents niveaux de décision au sein de ces acteurs (van Vliet, 1989).

la "geopolitik" mise en oeuvre sous le régime nazi. Il souligne la richesse des analyses de Haushoffer et de Ratzel et leur utilité pour analyser la relation entre structures de pouvoir et l'espace. De la même manière il montre comment les analyses des géopoliticiens allemands complètent la réflexion stratégique de von Clausewitz. La géopolitique ne peut se réduire à la "geopolitik" ni aux discours et pratiques géopolitiques développées par les militaires en Amérique Latine.

En Amérique Latine, c'est dans les centres de réflexion militaires du Brésil, du Pérou et du Chili que se sont développées les analyses géopolitiques les plus poussées. Si l'on prend comme mesure le nombre de livres et d'articles publiés, la réflexion géopolitique est peu développée en Colombie, même dans les cercles militaires (voir sur ce thème Foucher, 1986). Même si la notion de "géopolitique" est aujourd'hui utilisée de plus en plus souvent dans la presse pour qualifier les choses les plus diverses, le thème de l'analyse géopolitique est resté réservé aux cercles officiels.

Strausz Hupé (1945) a souligné l'importance de l'étude du pouvoir et sa relation avec la domination de l'espace. Lacoste avait signalé en 1976 l'importance de cette analyse pour les organisations de base. Il convient de préciser ce que l'on entend par géopolitique.

Chez Lacoste la notion de géopolitique subit plusieurs changements d'interprétation. Lacoste distingue d'abord la "géographie des états-majors" de la "géographie des professeurs" (Lacoste, 1985, p. 19). Il distingue dans le même ouvrage la "géographie académique" qu'il critique et la "géographie fondamentale" ou géographie "appliquée" ou "active" (au service de l'action), qu'il préconise.

Puis dans son ouvrage de 1988 (Questions de géopolitique ...), il distingue entre géopolitique (étude loin de la mêlée? mais au service de l'action?) et la géostratégie (directement liée à l'action, au conflit?) :

" D'une certaine façon et de mon point de vue, c'est bien ça, la géopolitique, du moins quand on n'est pas trop impliqué directement dans le conflit : ce regard porté d'en haut, grâce aux échelles différentes, sur des terrains et des espaces de dimensions très inégales - depuis le coin de montagne jusqu'aux continents -, pour tenter de comprendre les mobiles et les mouvements, avancées et reculs, victoires et défaites, dans la lutte que se livrent des armées, des Etats ou d'autres forces politiques, pour la conquête et le contrôle des territoires.

Toutefois, cette observation relativement sereine de luttes combien tragiques et confuses, ne doit pas faire oublier que pour les stratèges qui y sont engagés, la géopolitique (ou la géostratégie), c'est surtout le raisonnement dont le but est de vaincre l'adversaire - compte tenu de la situation et des moyens dont on dispose -et de démontrer au monde, sinon de prouver à soi-même, que l'on a raison. Il y a donc, d'une part des géopolitiques fondamentalement partisans, et de ce fait, contradictoires, antagonistes et d'autre part, au-dessus, si l'on peut dire, une géopolitique qui observe ces affrontements et cherche à en comprendre les raisons et les péripéties. Il ne s'agit donc pas de science, ni d'une recherche de lois, mais d'un savoir penser l'espace terrestre et les luttes qui s'y déroulent, pour essayer de mieux penser les mystères de ce qui est en train de se passer afin d'agir plus efficacement." (Lacoste, 1988, p.8-9).

Dans le même ouvrage Lacoste propose de distinguer géopolitique interne et géopolitique externe :

"Les analyses et commentaires géopolitiques portent le plus souvent sur le rapport de forces entre des Etats, ou plus exactement sur les enjeux territoriaux et les facteurs spatiaux des relations interétatiques, qu'il s'agisse de litiges frontaliers, de guerres ou de conflits, plus ou moins déclarés, d'extension de zones d'influence, etc. C'est ce que nous pouvons appeler des phénomènes géopolitiques **externes**. Mais c'est une partie seulement de la géopolitique.

Il faut aussi envisager des phénomènes géopolitiques **internes**, dans le cadre d'un même Etat ou d'un ensemble plus vaste défini en fonction de critères politiques. Il s'agit alors d'y analyser les configurations spatiales de diverses catégories de phénomènes politiques ou les enjeux territoriaux de diverses forces politiques, aussi bien les aspects et l'évolution de la géographie électorale que les problèmes de découpage de différents types de circonscriptions administratives et politiques, aussi bien les revendications régionales, les mouvements autonomistes ou séparatistes que les caractéristiques du sentiment national et l'évolution de ses représentations.

Bien sûr, il n'y a pas coupure complète entre géopolitique externe et géopolitique interne. Selon les cas il y a des interactions plus ou moins importantes, mais il y aussi une autonomie relative de ces deux domaines : les rivalités entre partis au sein d'une même nation ne se manifestent pas (sauf en cas de guerre civile) de la même façon que les rapports de forces entre des Etats." (Lacoste, 1988, p. 207-208).

Dans un écrit récent Lacoste a précisé : " Je pense qu'il est préférable de réserver le terme de **géopolitique** aux discussions et controverses entre citoyens d'une même nation (ou habitants d'un même pays), et le terme de **géostratégie** aux antagonismes entre des Etats ou des forces politiques qui se considèrent comme absolument adverses." (Hérodote, p. 6, no 60-61, 1991).

Force est de constater que l'introduction de la différence entre géopolitique interne et externe, et entre géopolitique et géostratégie (qui reflètent à nouveau une contradiction entre une approche qui se veut systémique et une tendance cartésienne à séparer), a provoqué plus de problèmes qu'il n'en résout. En effet : qu'est ce qui permet de définir ce qui est externe, externe à quoi ? Qui définit les limites de l'interne / externe ? Quand est-ce que une action entraîne des contradictions irrévocables, absolument adverses ? On peut constater que ces interprétations successives et les difficultés de la mise en oeuvre de telles définitions, ont donné lieu à un usage ample de la notion de géopolitique.

J'ai abordé la géopolitique à partir des définitions de Strausz-Hupé. Strausz-Hupé reprend la distinction entre "géographie politique" et "géopolitique" (van Vliet 1989a, 1990). La géographie politique recouvre les analyses de la relation entre pouvoir (politique) et espace, qui ont un but d'**étude** plutôt que de réflexion appliquée ou dirigée vers l'action (la géographie politique serait dans ce cas très proche de (-engloberait ?-) la géographie électorale). La géopolitique recouvre les réflexions sur la relation entre espace et pouvoir qui oriente l'**action** d'un acteur donné.

Dans Lacoste, 1988 et 1990, j'ai constaté que "géopolitique" était utilisé pour qualifier 42 substantifs différents.

Cette action se développe dans des situations de consensus ou face à des conflits qui peuvent être de nature politique (géopolitique **civile**) ou prendre un caractère violent (géopolitique **militaire**) (van Vliet, 1989, 1990). Un acteur donné peut développer les deux types de discours, selon les problèmes et les modes de résolution de conflit envisagés. Il est improbable qu'il développe ces deux types de discours simultanément face à un même acteur. Si cela est le cas il aurait un comportement **catastrophique** au sens donné par Thom. C'est le cas des acteurs liés à l'économie de la coca, qui prétendirent simultanément négocier et placer des bombes meurtrières. Mais il est possible qu'il développe les deux discours face à différents acteurs.

De plus, il semble utile de distinguer les discours géopolitiques **explicites** et les discours géopolitiques **implicites**.

La géopolitique pourrait être définie comme la réflexion sur la relation entre espace et les formes d'exercice du pouvoir (pouvoir sous ses différentes formes : domination légale / formelle, politique, économique, culturelle / idéologique, physique), à partir des perspectives d'action d'un acteur donné. Que peuvent les petits colons face à l'avance du latifundio des éleveurs de bétail? Comment les communautés indiennes pourraient-elles défendre leurs réserves attribuées sur le papier?

La planification situationnelle part du principe que tous les acteurs pratiquent une ou autre forme de planification, certaines efficaces, d'autres moins; certaines exclusivement normatives, d'autres stratégiques.

Seuls quelques acteurs de l'Amazonie Colombienne ont un discours géopolitique explicite et élaboré. Dans la plupart des cas il s'agit de déchiffrer les éléments d'un discours implicite.

Les visions géopolitiques varient selon l'acteur et selon le niveau auquel nous nous situons dans son organisation. L'approche situationnelle permet de faire une analyse en termes de "géométrie variable" dans ces deux dimensions.

Le fil conducteur est de **se situer** à partir d'un acteur et d'effectuer l'analyse **des problèmes** qu'il **veut résoudre** (ses intentions d'action). Ceux-ci peuvent avoir plusieurs dimensions spatiales, selon que l'on prend sous considération l'espace ou l'on ressent le problème ou que l'on examine l'espace dans lequel on peut trouver les principales causes du problème ressenti; par ailleurs il faudrait distinguer l'espace où se ressent le problème et l'espace où pourrait se générer une solution.

Dans la troisième partie j'essayerai de mettre en application quelques uns des éléments théoriques discutés. En particulier je préciserai l'importance, pour l'Etat, de systématiser la connaissance des visions géopolitiques des principaux acteurs de l'Amazonie Colombienne.

Je rappelle que dans l'approche de la planification situationnelle, le pouvoir est analysé comme une des ressources rares.

TROISIEME PARTIE : ANALYSE DE L'INTERVENTION DE L'ETAT COLOMBIEN EN AMAZONIE, 1975-1990

INTRODUCTION

J'exposerai brièvement mon interprétation de l'intervention de l'Etat Colombien durant la période 1975-1990. Je propose de suivre les caractéristiques de l'évolution des trois aspects du triangle de gouvernement. Cela me conduit à distinguer trois périodes : la première est dominée par l'illusion technocratique (1975-1980); la deuxième est caractérisée par la complexification "objective" des problèmes de développement et par l'émergence d'alternatives (1980-1986); la troisième par l'abandon

des alternatives et la présentation de la disjonctive entre la répression et la reconnaissance et la tolérance des processus créatifs et auto-organisationnels (1986-1990).

J'essayerai ensuite de présenter une vision de la région amazonienne et de ses enjeux, à partir d'une perspective organisationnelle. Je préciserai finalement quelques perspectives de ces réflexions, au moment où les stratégies suivies par les institutions civiles de l'État et par les mouvements sociaux de base semblent être dans l'impasse face à ce que Matus (1987b) a appelé un système de basse-gouvernabilité.

SECTION I. LA CAPACITE DE GOUVERNEMENT, LES PROBLÈMES PERÇUS PAR LE GOUVERNEMENT ET LES PROJETS DE GOUVERNEMENT PROPOSES.

A. 1975-1980 : Le développement de l'Amazonie : l'illusion technocratique

1. La capacité de gouvernement

En 1975 la capacité civile de gouvernement dans la région amazonienne en était à ses premiers balbutiements. Il faudrait excepter le cas du département de Caquetá, où la Banque Mondiale finançait depuis 1968 un projet de colonisation aux résultats assez décevants : cette région de colonisation "dirigée" produira les effectifs de trois Fronts de Guérilla des FARC, deux détachements du M19 et plusieurs commandos de l'ELN. Mais, dans la capitale Florencia, une certaine institutionnalisation gouvernementale s'était formée et c'est certainement la plus expérimentée de l'Amazonie.

Il n'y avait pas ou peu d'institutions travaillant en Amazonie. Pourtant il y avait de multiples problèmes de santé, d'éducation, des nécessités d'infrastructure, de technologie agricole et forestière etc. On créa donc une institution pour coordonner les efforts institutionnels en direction de la région. DAINCO fût chargé de coordonner des institutions absentes. Comme dans le cas d'autres expériences administratives et organisatives similaires, DAINCO termina par vouloir toutes les remplacer.

Le paradigme de planification à la base du travail de DAINCO était celui de la planification normative traditionnelle.

Les ressources naturelles étaient perçues depuis la perspective de l'exploitation. Le modèle à suivre était le Brésil. Mais pour exploiter, il fallait savoir quoi. Il y avait un manque de connaissance. On réalisa donc des diagnostics à l'aide des plus récentes techniques de photo-interprétation (impliquant les images du satellite SPOT). L'élaboration de ces diagnostics, entre lesquels le PRORADAM et le Diagnostic socio-économique des Territoires Nationaux prit plusieurs années. Les responsables de ces travaux firent de nombreuses recommandations, toutes plus fondées que les autres. Le problème de la capacité institutionnelle ne fût pas posé. Les problèmes sociaux et politiques furent abordés furtivement. L'espace ne fût pas posé comme un problème : l'Amazonie est immense. Pourtant les conflits agraires se perfilaient. Pourtant les problèmes d'occupation de l'espace urbain retenaient l'attention des dirigeants locaux.

Le problème du pouvoir ne se posait pas. Le projet de gouvernement favorisait les grands propriétaires, les compagnies de pétrole et les transporteurs. Même s'il ne s'agissait pas à proprement parler d'un projet de consensus, il ne gênait (encore) aucun acteur.

2. Perception gouvernementale de la gouvernabilité du système

Pour le gouvernement, une fois réalisés les diagnostics, on savait ce qu'il fallait faire, et on s'attaqua aux problèmes d'infrastructure. Les problèmes d'infrastructure se prêtent le mieux aux techniques du diagnostic (un sujet observe l'objet). De plus, les projets d'infrastructure sont ceux qui s'harmonisent le mieux avec les autres aspects du paradigme de la planification normative traditionnelle.

Pour la réalisation des projets d'infrastructure le problème de la gouvernabilité ne se posait pas pour le gouvernement. Le système paraissait gouvernable pour ces projets.

Le projet de gouvernement était imbu des illusions technocratiques des planificateurs et aménageurs des années soixante-dix. Il suffisait de construire les ponts et chaussées, des aéroports, des écoles et des hôpitaux pour que la région décolle. Cela se faisait de préférence dans les centres urbains existants ou en formation, et de préférence aux centres de ces villes. Cela était conséquent avec la théorie économique dominante dans cette période (en partie dûe à une interprétation malheureuse des théories de Perroux sur les pôles de développement) et avec les modèles de planification qui privilégient les coûts d'investissement aux dépens des coûts d'opération.

3. Les germes de la complexité.

Pour les instances gouvernementales, et entre autres DAINCO, un collègue en béton c'est bien, la paye des professeurs ce n'est pas de l'investissement; l'efficacité des cours de ce professeur ne concerne pas le projectiste (van Vliet 1989b). Passet avait depuis longtemps fait des remarques sur ce thème (Passet, 1976).

La marihuana fait son apparition en Amazonie depuis le début 1972. Les laboratoires de transformation de la pâte de coca péruvienne et bolivienne s'installent en Amazonie Colombienne vers 1975. La culture illicite de la coca remplace la marihuana vers la fin de 1978. La culture de la coca va amplifier le processus de colonisation sans en modifier la nature.

La guérilla, présente dans la région depuis 1964, était solidement installée dans le parc Naturel de la Macarena, le long du Guayabero. Depuis 1978 elle augmente systématiquement ses possibilités d'action autour des grands générateurs de plus-value : coca, pétrole, or, élevage bovin, bois, pêche.

Ces thèmes étaient tabou pour les institutions civiles de l'Etat. Ce sont pourtant ces deux éléments qui marqueront l'accélération des processus de changement dans la région.

Vers 1975 certaines institutions cultivaient encore l'illusion de disposer sous-peu de paquets technologiques prêts à être mis en oeuvre par les colons et les indiens (qui en avaient apparemment besoin). Vers 1980 les résultats de la recherche étaient encore loin. Par contre les résultats de la déforestation commencèrent à être perçus : les inondations plus fréquentes et plus dévastatrices lui étaient attribuées. De plus l'espace n'était pas aussi infini que ne le percevaient les aménageurs : des conflits éclataient. D'autre part, l'érosion et le compactage des sols soumis à l'élevage bovin étaient visibles dans les zones de colonisation plus anciennes. Le problème de l'environnement commença à être perçu et socialisé au début des années quatre-vingts.

B. 1980-1986 : La tentative de légitimation de l'Etat

1. Capacité de gouvernement

L'institutionnalisation en matière de santé et d'éducation s'est développée autour des bâtiments construits. Les moyens ont augmenté durant cette période, mais le problème de l'efficacité commence à se poser : les indicateurs de santé continuent à indiquer les mêmes niveaux de morbidité et de mortalité (si l'on excepte les homicides).

Ils le resteront jusqu'en 1984 quand les premières analyses sur la coca et les conséquences sociales et politiques de la présence de la guérilla font leur apparition dans les documents publics.

Le système territorial ne subit pas de changements. Les Intendencias et Comisarías restent des territoires mineurs. Ceci implique un pouvoir de décision majeur du niveau central de l'Etat, le parachutage permanent de représentants centraux, la non-formation de cadres politiques locaux. Face aux processus liés aux phénomènes de la coca et de la guérilla les institutions civiles ne surent que répondre : les représentants envoyés par le niveau central préféraient dans la plupart des cas ne pas mentionner ces problèmes.

Le système de planification resta ancré dans la tradition. La planification était vue comme une planification d'infrastructure, centralisée à Bogotá. Le niveau de connaissance avait baissé considérablement : les diagnostics de base n'étaient même pas consultés. Il y avait peu d'expérience et de connaissance de terrain. Les facteurs environnementaux et politiques n'étaient pas pris en compte. Quand ils existaient, les bureaux de planification locaux réalisaient des activités distinctes (plus utiles?) à celle de la planification : bureaux de tourisme, distribution de vivres pour les indiens, etc. Les plans de développement formulés par DAINCO n'étaient pas faits pour générer la cohésion autour d'un projet de gouvernement. La concentration des investissements dans l'infrastructure urbaine terminait par produire des effets contraires à ceux prévus dans le plan National "Cambio con Equidad".

2. Perception gouvernementale de la gouvernabilité du système

Pour le secteur civil de l'Etat, le problème de la gouvernabilité de l'Amazonie commence à se poser en 1984. Pour deux raisons.

Pour le Président conservateur Betancur (1982-1986) et ses conseillers, le problème de l'intervention de l'Etat était devenu particulièrement épineux. D'une part le gouvernement Betancur dû affronter les thèses ultralibérales des instances multilatérales au moment de leur apogée. D'autre part le gouvernement venait de signer avec la guérilla FARC l'accord de la Uribe (1984), au terme duquel le gouvernement se compromettait à mettre en oeuvre une série de réformes sociales d'envergure, entre autres dans les régions amazoniennes sous contrôle de la FARC. Ceci était quasiment impossible dans le cadre des institutions telles comme elles fonctionnaient.

La deuxième raison fût l'assassinat du Ministre de Justice Lara Bonilla en mai 1984. Lara Bonilla avait prononcé de virulents discours contre la mafia de la drogue et ordonné des expéditions de police contre des laboratoires dans le Yari (Caquetá).

Ces faits produisirent des répercussions importantes dans les niveaux organisation des différents acteurs et dans leurs comportements. Le tabou autour de la coca et la guérilla était rompu. De nombreuses études commencèrent à illustrer les dessous de ces problématiques.

3. Projet de gouvernement

DAINCO continuait à projeter ponts et aéroports, et voyait sa légitimité et ses fonds s'éroder. Pendant ce temps des fonctionnaires rattachés à la Présidence de la République formulèrent le Plan Nacional de Rehabilitación (PNR).

Le PNR constituait une excellente alternative face aux programmes traditionnels d'investissement dans la région. Il prévoyait l'allocation d'importantes ressources originaires d'ECOPETROL et du budget national. Il prenait en compte l'environnement (voir l'expérience de l'INDERENA au Caguán, coordonnée par Ruíz (1987), les aspects sociaux des colons et des indiens. Il favorisait une autre manière de concevoir la planification.

Mais le PNR souffrait de plusieurs problèmes de fond. Il constituait une réponse adéquate aux revendications politiques des groupes de guérilla, mais ne prit pas en compte la capacité de réaction des acteurs liés à la coca, ni les réactions militaristes de certains secteurs des forces armées. De plus, il ne prit pas en compte la capacité institutionnelle et le problème de la viabilité politique des changements institutionnels face aux "caciques" nationaux et régionaux. Apparemment le problème était un manque de ressources financières.

La combinaison de la basse capacité organisationnelle et du flux de fonds assez important dans le contexte de la région fonds produisit une incoordination des actions de l'Etat.

Le PNR introduisit quelques modifications dans le mode de planification. Mais le paradigme de la planification traditionnelle ne fût pas mis en cause : on transforma la planification normative traditionnelle en planification participative. Ainsi, les représentants des communautés locales commencèrent eux aussi, à manier les instruments de la planification traditionnelle : le paradigme d'une forme de planification peu effective se socialisa.

La non prise en compte du problème de gouvernabilité se paya cher. Au moment du changement de gouvernement (1986) la plupart des concepteurs du PNR furent éloignés de ce programme.

C. 1986-1990 : De la complexité à la complication :

1. Capacité de gouvernement

L'arrivée de M. Barco s'accompagna d'une longue période de ce que les critiques colombiens ont dénommé "el desgobierno", le "non-gouvernement". Cette période dura presque quatre ans. Ses effets furent négatifs pour la région amazonienne. Tandis que les fonctionnaires capables de proposer de nouvelles formes d'intervention de l'Etat furent remplacés, certains acteurs profitèrent de l'espace qui leur était ainsi donné.

Le manque de direction se traduit par une augmentation des niveaux d'incoordination institutionnelle. Sur ce terrain les anecdotes sont nombreuses. Ainsi, pendant que l'INDERENA recommanda de ne pas appuyer les processus de colonisation, la Présidence de la République fait faire sous M. Barco - qui a par ailleurs créé plus de parcs qu'aucun Président avant lui - une étude de faisabilité pour installer de nouveaux colons, dans une aire extrêmement vulnérable, comprise entre les deux parcs naturels Los Picachos et La Macarena. Le motif officiel était de prolonger la route de l'Intégration Bolivarienne. "La Marginal de la Selva" doit lier le Venezuela, La Colombie et l'Equateur en longeant les contreforts de la Cordillère des Andes (ce qui permettrait en passant de troubler une aire de refuge des fronts de la guérilla FARC). Deux alternatives qui auraient évité cette niche écologique (et politique) n'ont pas été retenues, bien qu'elles auraient coûté moins en termes financiers.

Pendant qu'une agence de développement régionale essaye d'endiguer la tendance fâcheuse à développer l'élevage extensif (source de compactage du sol, suivi d'érosion et source surtout de nombreux conflits sociaux et politiques), en montrant la faisabilité de l'élevage semi-intensif et des alternatives agricoles, la Caisse Agricole offre de préférence des lignes de crédit pour l'élevage extensif, approuvées par le responsable local de l'INDERENA.

Au delà des anecdotes (illustrées pour le cas de la France, dans Barrouch, 1989) il faudrait analyser plus à fond les mécanismes de reproduction du pouvoir bureaucratique et les raisons de ces comportements. Mais je mets en doute certaines explications à ce sujet. Dans la pratique on a pu constater que les plus grands freins à la collaboration institutionnelle n'étaient ni la "jalousie institutionnelle", ni "l'esprit de corps", ni la politisation mais le raisonnement **sectoriel** qui oriente les différents responsables institutionnels.

2. Perception gouvernementale de la gouvernabilité du système.

Pour les secteurs durs des forces armées, une solution militaire arriverait à contrôler les problèmes de la guérilla. Le problème de la gouvernabilité n'existe pas : on élimine les perturbations (assassinats politiques en chaîne).

3. Projet de gouvernement

L'incoordination institutionnelle dure d'ailleurs seulement quelques heures par jour : de 8 heures du matin jusqu'à 5 heures du soir. Après les heures de travail les fonctionnaires se retrouvent souvent sur les terrasses des villes Amazoniennes, autour d'un café ou d'une boisson gazeuse. Ce processus auto-organisationnel atténue les conséquences de l'esprit sectoriel.

On assista ainsi à la chute de toutes les tentatives de redonner une certaine légitimité de l'Etat. Les objectifs du P.N.R. furent contournés. Plusieurs composantes du P.N.R. se retrouvèrent de fait intégrés comme programme civique-militaire au service des forces armées.

Paradoxalement, c'est pendant cette période que se renforce un discours normatif sur l'environnement et la "protection" des indiens (il suffit de déclarer que les ressources naturelles et les indiens sont "protégés" pour qu'ils le soient). Cela se traduit par la création par décret de parcs et de réserves naturelles et indiennes. Ces décrets provoquèrent des tollés chez les organisations de colons, avec qui le dialogue commencé en 1984 s'était rompu. Les communautés indiennes refusèrent d'être traitées comme des "espèces ethniques".

4. Les résultats.

A la fin de cette période, les résultats furent préoccupants. Le parti politique issu de la guérilla est décimé. Le dialogue est rompu. La violence se traduit par des milliers de morts. Les réserves et parcs existent dans les discours et dans les brochures. Les fronts de guérilla retrouvèrent leur activité d'avant les dialogues. Les tentatives de générer une capacité organisationnelle furent paralysées.

Les projets de gouvernement en matière d'environnement n'ont pas suscité d'alliances susceptibles de mettre en oeuvre les politiques et les programmes proposés. Au contraire, on a pu constater l'interruption de programmes qui impliquaient la participation des communautés et de leurs organisations, généralement les seules capables de mettre en action les mesures accordées.

SECTION II. LA PROBLEMATIQUE AMAZONIENNE VUE À PARTIR DE L'APPROCHE SYSTEMIQUE / ORGANISATIONNELLE.

Introduction

Il ne s'agira pas, dans cette section, d'indiquer comment le gouvernement aurait dû voir les choses. J'essayerai de tracer une analyse des problèmes à partir d'une perspective organisationnelle en me basant sur la bibliographie disponible et les quelques années d'expérience quand aux problèmes de planification. Il existe de nombreuses analyses réalisées par des fonctionnaires, des journalistes, des chercheurs, des dirigeants politiques et syndicaux. Ces analyses émergent comme autant de signaux pour les institutions civiles de l'Etat. Beaucoup de ces signaux ne furent pas captés, faute d'un cadre conceptuel adéquat.

A. Les problèmes à confronter et leur nature.

Pour aider à analyser les problèmes enchevêtrés, Laborit (1974) propose de distinguer des niveaux d'organisation. Je reprends cette idée en proposant d'analyser les différents niveaux d'organisation impliqués autour des activités économiques principales de l'Amazonie, les quelles sont toutes dépendantes de l'exploitation des ressources naturelles.

Pour cela j'utiliserai la notion de "frontière d'exploitation". Une frontière d'exploitation peut être une simple mais très fluctuante frontière de ressources ou une frontière mobile mais plus lente d'exploitation agricole et d'élevage. Ces notions permettent de préciser les interactions entre espace et ressources naturelles.

1. L'Amazonie : l'enchevêtrement des frontières d'exploitation

a. L'avancée des frontières de ressources :

Historiquement, l'économie de l'Amazonie se trouve associée aux va-et-vient des successives frontières de ressources et des bonanzas qui s'y associent. Dans certains cas ces frontières ont reculé (à cause de la disparition ou raréfaction des ressources cherchées ou à cause de la disparition du marché). Dans d'autres cas des frontières antiques perdurent et s'entrecroisent, et quelques fois se réalimentent avec les frontières récentes.

Ces frontières peuvent se trouver très près de la frontière agricole, mais aussi très loin, au coeur de régions seulement habitées par les communautés indiennes, souvent déclarées sanctuaires de faune et végétation.

On peut énumérer ainsi les frontières liées à la quinine, le caoutchouc, les peaux précieuses, les poissons, les bois, le pétrole, le gaz et l'or. Ces activités sont associées avec l'économie de type extractive, c'est-à-dire, qu'il n'y eut pas intention ou possibilité d'établir une exploitation durable.

L'Amazonie Colombienne contient des ressources minières potentielles (plusieurs champs de pétrole récemment découverts, du diamant (quantités et qualités ne sont pas connues / publiées), de l'uranium (idem), quartz, charbon) dont l'exploitation n'est pas encore entreprise pour des raisons économiques, ou à cause des conflits violents.

La culture de la coca introduite à la fin des années soixante-dix à des fins de transformation agroindustrielle, se trouve à mi chemin de l'économie extractive (elle a toutes les caractéristiques associées aux "bonanzas") et de l'économie de reproduction associée à la frontière agricole et d'élevage.

Voir sur la notion de frontière et de limite le travail déjà classique de Foucher, (1986).

b. L'avancée de la frontière agricole et d'élevage :

Depuis les années trente les processus de colonisation se sont renforcés sur le territoire amazonien. D'abord contenue sur les flancs de la chaîne andine, elle s'est ensuite répandue le long des principaux fleuves, en particulier après la période 1948-1958 de "la Violencia" (Dominguez, 1987; Molano, 1987). Les principales activités agricoles et d'élevage ont été : le maïs, le riz, le cacao, le caoutchouc cultivé, l'élevage extensif de bovins, et la coca depuis 1978.

L'avancée de la frontière agricole et d'élevage entraîne des modifications techniques et sociales dans l'utilisation du territoire, que l'on peut repérer sur les cartes et sur les cadastres (Molano, 1987; Jaramillo et al. 1987; van Vliet, 1987). Aux avancées de la frontière on trouve les colons les plus récents, souvent démunis, qui essaient de valoriser leur travail de déforestation en vendant les parcelles qu'ils ont "civilisé" aux colons "établis", ou qui prétendent s'établir et aux marchands qui leur ont fié les vivres et matériaux, parfois pendant des mois, parfois pendant des années. Ils poussent devant eux les communautés indiennes. Celles-ci se retranchent dans les terres les plus reculées, parfois dans des réserves aux frontières fragiles. Quelques fois on observe un processus d'intégration des communautés, qui peut prendre la forme de transformation des indiens en travailleurs saisonniers ou en "colons" "paysans" "assimilés". Derrière eux, dans la frange "antique" de la frontière, on observe l'avancée du latifundio des grands éleveurs.

Ce processus classique d'avancée de la frontière agricole a été altéré en Colombie (comme d'ailleurs en Bolivie et au Pérou) par deux phénomènes : la coca et l'émergence des groupes de guérilla.

La coca a temporairement (-pendant que les prix étaient attractifs-) freiné l'avancée de la frontière, car sa culture permettait aux colons se trouvant sur la frange, de reporter l'échéance de la vente des parcelles. Mais au moment de la baisse du prix, la déforestation a repris avec autant d'empresse, comme s'il s'agissait de rattraper le retard. De fait l'"argent chaud" issu de la coca a joué un rôle déstabilisateur important, par l'inflation locale qu'il génère et par la spéculation foncière qu'il alimente (van Vliet 1986b).

La présence des groupes armés a joué un rôle stabilisateur aux effets de plus longue durée décrits dans Molano, 1987 ; Jaramillo et al, 1986 ; van Vliet, 1987.

C'est autour de ces frontières fluctuantes et enchevêtrées que se présentent les divers acteurs et leurs problèmes.

B. La nature des acteurs en présence, les caractéristiques de leurs problèmes et la nature de leurs contradictions, contribuent à la basse gouvernabilité.

Quand on regarde les cartes et que l'on considère les chiffres de population, on se demande pourquoi tant peu de gens ont réussi à faire tant parler d'eux et de leur région. La présence des groupes de guérilla de la FARC, de l'ELN, du M19 (aujourd'hui reincorporé à la vie civile), la présence des groupes para-militaires mis en place par les forces armées et par les acteurs liés à l'économie de la coca, la présence des détachements les mieux entraînés de l'armée, contribuent en Colombie, à marquer cette région. Mais ce ne sont pas les seuls acteurs.

1. La variété des acteurs

Les communautés indiennes. Au niveau des communautés indiennes, on peut distinguer les groupes indiens en décomposition et désorganisés de ceux qui ont maintenu leur organisation, ou qui ont opéré des lents processus de recomposition sociale. Dans les deux cas les problèmes les plus graves concernent les conflits de génération et le manque d'alternatives génératrices de valeur d'échange, après que toutes les communautés aient subi l'influence de la bonanza de la coca. Le niveau d'organisation politique est généralement très bas.

Les paysans-colons. Au niveau des colons on peut distinguer ceux qui répondent à une logique d'économie paysanne (peasant economy), et ceux qui se situent à la limite de la production entrepreneuriale permanente. Les colons paysans se trouvent généralement à la limite de la frontière agricole. La seule alternative pour éviter la revente des parcelles défrichées est de cultiver la coca. Les colons qui se trouvent au milieu de la frange de colonisation ont généralement investi de nouveau une partie des bénéfices obtenus avec la coca dans l'élevage et dans la culture du cacao. Les colons paysans sont représentés au niveau politique par des organisations de colons appuyées par les organisations de gauche. De plus ils participent à des organisations importantes (fédérations de producteurs de cacao).

Les travailleurs ruraux. Les travailleurs journaliers constituent une force de travail d'appoint de plusieurs dizaines de milliers de personnes. Ils réalisent les travaux dans les cultures ou dans les laboratoires. Les salaires relativement hauts payés dans ce secteur ont fait qu'il n'y plus moyen de trouver de la main d'oeuvre pour des cultures licites. Leur origine peut être urbaine ou rurale. Le fait que ces travailleurs n'aient pas d'attache régionale, et l'origine urbaine de nombreux d'entre eux, explique pourquoi les organisations de gauche ont eu de l'embarras face à l'organisation de ces travailleurs. C'est parmi eux que les groupes para-militaires ont opéré leur recrutements.

Les colons en passe d'accéder à une logique de type entrepreneuriale se situent vers l'arrière de la frontière. Avec les éleveurs / grands propriétaires situés sur les parties les plus antiques du front de colonisation, ils attendent la légalisation des fortunes obtenues autour de l'économie de la coca. Ils entretiennent avec celle-ci un contact plus ou moins distant de financement, et jouent sur la spéculation foncière. Ce sont ces acteurs qui forment l'ossature des partis politiques traditionnels dans les zones rurales de l'Amazonie.

De nouveaux latifundistes ont fait leur apparition depuis 1983. Ce sont souvent des commerçants, plus ou moins directement liés à la coca, et en compétition directe avec ces notables "terriens", notamment en ce qui concerne le contrôle des partis traditionnels..

Les couches moyennes urbaines. Les couches urbaines moyennes sont représentées par les petits et moyens commerçants (vivres, essence, produits chimiques, outils de production agricole), les employés du secteur formel des services etc. Ces acteurs sont généralement faiblement organisés. Leur rôle économique n'est pas reflété par leur rôle politique.

Les acteurs du secteur informel. Autour des villes Amazoniennes on trouve les bidonvilles où s'entassent les rejetés des champs de coca, ceux qui sont en attente de repartir, et ceux qui survivent en participant du secteur informel. Leur niveau d'organisation est généralement bas.

Les églises. Les différentes églises sont très actives en Amazonie. A côté de l'imposante Eglise Catholique on observe un foisonnement de sectes évangélistes d'origine nord-américaine. L'Eglise Catholique joue un rôle politique et religieux fondamental.

Plusieurs des organisations indiennes et de colons sont soutenues par des O.N.G. se réclamant de l'environnement.

Les partis politiques. Les partis politiques traditionnels représentent des intérêts limités : ceux de l'élite de notables "terriens" et ceux des nouveaux latifundistes. Face à l'émergence des partis de gauche, les nouveaux notables ont répondu par la violence. La vieille élite terrienne essaye de développer un nouveau discours "populaire" en mettant l'accent sur leur origine de colons pauvres.

Le parti de gauche le plus influent (Union Patriótica), issu des accords de la Uribe en 1984, a dû se retirer de toutes les positions qu'il avait conquises en 1986. En partie à cause de ses propres erreurs d'appréciation (en particulier l'organisation répétée de marches éprouvantes), mais surtout à cause de l'élimination sélective de tous ses dirigeants locaux.

Par la composition de leurs instances directives et par l'origine de leurs fonds, les O.N.G., en particulier les O.N.G. qui ont acquis une reconnaissance internationale, se situent dans les cercles de pouvoir et de contre-pouvoir. La plupart des O.N.G. représentent de fait une certaine forme de continuation de l'espace de l'intervention de l'Etat, bien que pas toujours subordonné au Gouvernement qui le dirige temporairement. Elles fonctionnent fréquemment comme des espaces de travail pour ceux qui se considèrent "en réserve de la république" (le terme d'O.N.G. signifiant dans ce cas organisation temporairement en désaccord avec la politique de ce gouvernement). Dans d'autres cas les O.N.G. fonctionnent comme des viviers de cadres sinon d'idées, dans lesquels les gouvernements opèrent régulièrement des ponctions aux effets dramatiques pour l'O.N.G. en question. Le terme d'"O.N.G." ne reflète pas bien une réalité d'osmose permanente entre plusieurs niveaux d'organisation.

Les institutions de l'Etat. Si la présence institutionnelle civile est rare, celle-ci est compensée, surtout depuis 1986 par la présence de multiples corps des forces armées et de la police. Ceux-ci se sont transformés en interlocuteurs obligés et attentifs de tous les projets gouvernementaux dans la région. Leurs relations controversées avec les nouveaux notables ont été commentées par divers auteurs colombiens.

2. Caractéristiques des visions géopolitiques des principaux acteurs de l'Amazonie Colombienne.

Plusieurs visions géopolitiques coexistent au niveau national de l'Etat. Une vision géopolitique militaire, inspirée par la doctrine de la sécurité nationale et une vision géopolitique du secteur civil de l'Etat, qui n'a pas réussi à se démarquer de la première.

La vision géopolitique militaire n'est pas homogène : chaque corps (armée de terre, armée de l'air, marine) développe des variantes dans un même moule doctrinaire. De plus la doctrine de sécurité nationale est lentement déplacée par les concepts de la doctrine des conflits de basse intensité développée dans le document dénommé Santa Fe II (voir aussi le document précurseur de Santa Fe I : U.S. Policy (...) 1981). Ce changement de doctrine se traduit par l'ouverture de négociations avec les groupes de la guérilla, par le traitement régionalisé de la violence politique à l'intérieur du pays et par les tentatives de donner plus de légitimité à l'action militaire (ce qui traduit l'embarras face aux mouvements para-militaires, fomentés un temps par l'armée, mais qui constituent une application tardive de la Doctrine de Sécurité nationale aujourd'hui périmée).

Comme conséquence des années de la Violencia qui secoua le pays pendant plus de dix ans, le secteur civil de l'Etat n'a fait que de timides tentatives de développer un discours géopolitique propre. On constate au contraire que nombre de représentants gouvernementaux incorporent des argumentations non-civiles dans leur projets et programmes : défense de la frontière, arrêter l'avance du Brésil, etc. Ceci se traduit notamment dans les relations extérieures, la coopération économique, financière et culturelle.

Ce fait, qui se reproduit dans la plupart des pays latino-américains, explique en grande partie pourquoi les gouvernements ont développé des politiques de développement "nationaux", avec un regard vers l'intérieur des frontières, plutôt que des politiques d'intégration et de coopération. Cela explique aussi le caractère purement formel des différents pactes et traités d'intégration qui ont été signés ces dernières années.

Le "Plan de Fronteras", un document d'une grande valeur, élaboré sous le gouvernement de Betancur (1982-1986) ne fût pas compris. Pour la première fois, un gouvernement osait dans un document de politique intérieure, montrer l'importance de l'intégration des pays du Continent. Il n'a pas été exécuté et le nouveau gouvernement (Barco 1986-1990) s'empressa de reprendre un discours géopolitique favorable à la marine et son lobby suédois de construction de ports. M. Barco "se tourna

vers le Pacifique", ce qui se traduit en une absence de la diplomatie colombienne sur le continent, là où les problèmes auraient mérité toute l'attention.

L'importance de développer un discours géopolitique civil et progressiste a été perçue par quelques dirigeants colombiens, entre lesquels figure Luis Carlos Galán (1989), assassiné en 1989, qui organisa de nombreux débats sur les problèmes de frontières et sur l'intégration du continent.

Au niveau régional du secteur civil de l'Etat, les discours des représentants des institutions politiques et administratives reflètent et perpétuent cette absence de discours civil. Quand un Commissaire propose d'occuper l'espace, il le fait en appliquant la vision nationale à l'espace régional qu'il administre. Il "occupe" l'espace en sollicitant des postes frontière, des postes de la marine etc. Bien qu'il soit tous les jours en contact avec la réalité de la frontière ouverte (et par ce, obligé de négocier fréquemment et - (la plupart du temps) - amicalement avec les autorités des pays voisins), il répètera le discours de défense de la frontière nationale (discours ressenti comme de plus en plus vide de sens, mais non remplacé par un autre).

Les représentants des institutions locales de l'Etat ont une tendance similaire : chacun essaie de "démarquer" son territoire, en installant des écoles, des postes de santé, indépendamment de savoir si cela résout les problèmes d'éducation ou de santé des populations concernées. L'absence d'un discours géopolitique régional s'accompagne fréquemment d'une méconnaissance des caractéristiques physiques et sociales du territoire et de ses populations.

Les organisations armées (FARC, ELN) ont un discours géopolitique explicite. Elles concentrent leurs efforts sur des régions déterminées (or, pétrole, zones de colonisation, zones de passage, zones de refuge etc.), selon les aléas de leur stratégie politique et militaire. Mais leur discours géopolitique est un discours militaire, influencé par l'état de confrontation dans laquelle elles se meuvent. Bien qu'elles cherchent activement une sortie politique au conflit armé, ces organisations n'ont pas encore généré un discours géopolitique civil alternatif. Après les accords de la Uribe de 1984, ces organisations ont réussi à remporter de haute main plusieurs mairies dans l'Amazonie. La politique d'aménagement suivie par la suite n'a pas beaucoup différé de celle mise en oeuvre par l'Etat précédemment, ce qui explique le désenchantement de leurs électeurs (concentration des investissements dans le milieu urbain, investissements considérés comme "superflus" dans les parcs, les rues de la ville, illumination etc., au lieu d'écoles, de dispensaires, de voies rurales etc.).

Les acteurs de la Société Civile qui jouent un rôle important dans l'économie de la coca ont aussi un discours géopolitique explicite. Leur stratégie d'occupation du territoire révèle une vision d'intégration économique par dessus les frontières, similaire à celle des multinationales opérant dans des activités légales. La répartition des tâches, le montage de canaux de communications, l'installation d'infrastructure aux endroits clés au Pérou, en Bolivie, en Equateur, au Brésil et en Colombie reflète un discours géopolitique civil mis en oeuvre. Parallèlement, ils ont développé et mis en acte un discours géopolitique militaire meurtrier.

Les premières tentatives de développer un discours géopolitique progressiste sont à mettre à l'honneur d'un général, ex-ministre des Affaires Etrangères du Pérou voir entre ses nombreux écrits : Mercado Jarrin, 1981).

Les grands commerçants et transporteurs ont une vision de l'espace qui va au delà du local. Quelques fois liés au secteur antérieur, quelques fois profitant seulement des bonanzas, en vendant denrées alimentaires, matières premières et essence, ils ont développé une vision de l'espace dont dépend leur pouvoir économique. Depuis Villavicencio, Florencia et Puerto Assis, ils cherchent à contrôler les postes commerciaux, les routes, les dépôts, l'achat etc. Sur la route qui lie Villavicencio, Santa Rita à Puerto Inirida les transporteurs se livrent une sourde bataille sans merci, où tous les coups sont permis : ne pas livrer d'essence, ne pas aider à sortir de l'ornière, ne pas livrer de pièces détachées aux concurrents, etc.

Dans le secteur agro-alimentaire on observe également une vision explicite de l'occupation du territoire, liée au permanent conflit que se livrent les distributeurs de bières et boissons gazeuses.

Les partis politiques de différentes tendances ont développé une vision de l'espace particulière : ils font des analyses poussées de la provenance spatiale des votes et des possibilités de générer de nouvelles alliances par l'intermédiaire d'investissements judicieusement répartis. J'ai vu des cartes régionales marquées selon les résultats électoraux dans les dépendances locales de plusieurs partis. Pour un politicien, la génération et régénération de son pouvoir est lié au territoire.

Les missions religieuses ont de même une vision géopolitique explicite et très élaborée, souvent à partir de centres situés en dehors de la région. L'Eglise Catholique, qui est de tous les acteurs celui qui a le plus d'expérience dans l'élaboration et la mise en oeuvre de discours géopolitiques, a depuis les années quarante placé ses internats et ses églises selon un raisonnement qui continue d'être efficace : hormis une avancée des sectes évangélistes dans la Comisaría de Guainía et dans certaines régions du Vaupès, elle a réussi à maintenir le monopole du contrôle religieux et éducationnel d'un vaste territoire.

Face à ces puissants acteurs les organisations indiennes et de colons ont dû développer leur capacité à :

- comprendre et percevoir les discours géopolitiques implicites ou explicites qui oriente la pratique des autres acteurs,
- générer une réflexion géopolitique propre qui leur permet de renforcer leur réponse.

Généralement le discours géopolitique des colons est un discours qui ne recouvre même pas ses propres terres. Beaucoup d'entre eux n'ont pas réussi à dominer l'espace qu'ils avaient pourtant délimité en faisant leur "pica" (sentier-limite), et leurs terres ont été occupé de fait par des tiers sans scrupules.

Le changement d'échelle pourrait être à l'origine de cette vision de l'espace assez confuse : la majorité des colons occupent dans l'Amazonie des superficies 30 fois plus grandes que celles qu'ils étaient habitués à travailler dans les zones d'origine.

Plusieurs organisations de colons ont développé une réflexion plus détaillée sur l'espace. Ainsi, il y eut une longue série de débats sur le sort de la réserve forestière de l'Amazonie sur la rive droite du Guayabero. Certains des dirigeants des organisations paysannes exigeaient que soit levé le

statut de réserve. Ce n'est que plus tard que les organisations se rendirent compte de leur erreur : le statut de réserve avait été l'unique protection contre la spéculation foncière. Une fois levé le statut, la spéculation foncière (alimentée par l'argent généré par l'économie de la coca) décima les petits colons et donc les bases de l'organisation. C'est donc très tard que les organisations se sont penchées sur les autres formes de propriété de la terre (van Vliet, 1987).

Au niveau des groupes indiens la perception de l'espace est beaucoup plus claire, parce qu'ils ont généralement acquis une connaissance directe ou transmise du milieu naturel et physique, qui date d'au moins plusieurs dizaines d'années.

Ils appliquent les principes de **la géométrie variable** dans leur perception de l'espace. Ils développent une perception de l'espace pour la chasse, une autre pour la pêche, une autre pour la cueillette, une autre pour l'agriculture et une pour l'espace domestique. En général ils transmettent une bonne connaissance de l'espace régional, transmission qui est aujourd'hui questionnée par la perte de l'identité culturelle et par les conflits de génération.

L'espace, on le voit, n'est pas un espace neutre, homogène, que l'on peut réduire à une problématique de coûts d'installation et d'éloignement. C'est à la fois un espace physique et une série de représentations qui sont "vraies" du point de vue de l'acteur en question. La géopolitique nous apprend à ne pas confier seulement dans notre carte, mais de connaître aussi les cartes (graphiques ou mentales) des acteurs capables d'altérer nos plans.

3. L'enchevêtrement des problèmes

Les problèmes vécus par les différents acteurs s'accroissent : le manque d'alternatives productives face à la coca, le manque d'alternatives politiques face à la guérilla, la colonisation et ses problèmes sociaux, la problématique indienne, la déforestation, l'érosion, la brèche croissante entre les besoins de connaissance des acteurs locaux et les "politiques" de recherche nationale, etc..

Face à ces problèmes, et excepté la courte période 1984-1987, l'Etat a donné une réponse répressive et militaire. Or la violence de l'Etat s'est ajoutée aux processus violents déjà existants.

Certains biologistes et anthropologues exagèrent quand ils parlent de présence et d'expérience millénaire des indiens. Dans la grande majorité, les indiens qui vivent actuellement dans l'Amazonie se trouvent là où ils sont depuis moins de quarante ans. Beaucoup ont été repoussés ou installés hors des terres qu'ils connaissaient. Ils ont dû apprendre à appliquer des connaissances ancestrales et générer de nouveaux savoirs dans des contextes souvent différents, en faisant des alliances avec d'autres clans (voir les travaux de Useche, 1988).

4. La violence des conflits : le continuum de la jungle naturelle à la brousse humaine.

La nature des conflits et des acteurs en présence a enchaîné un développement de conflits particulièrement violents. Dans les années 1978-1990, on comptait par centaines, sinon milliers le nombre de morts annuels dans les fronts de colonisation de l'Amazonie Colombienne. Les affrontements entre patrons des laboratoires et travailleurs saisonniers, entre colons et travailleurs locaux, entre patrons de l'économie de la coca et débiteurs ayant des arriérés trop importants, entre chercheurs d'or et indiens, entre les groupes paramilitaires et les guérillas, entre tous ceux-ci et les différentes forces armées, constituent un champ d'intervention difficile. La violence des conflits que se livrent les espèces naturelles pour la survivance, semble avoir imprégné les relations sociales.

C. Le système Amazonien représente un système de basse-gouvernabilité, même pour les acteurs les plus puissants

Les fluctuations des frontières de ressources dépendent des fluctuations des marchés mondiaux, dans lesquels la Colombie exerce une influence minime.

L'avancée de la frontière agricole et d'élevage dépend de multiples facteurs nationaux : la réalisation ou non de la réforme agraire, la possibilité d'absorber les millions de travailleurs du secteur informel dans des activités plus durables et attractives, la réussite du plan de paix et la cessation des hostilités dans les campagnes, etc.

La marge de manoeuvre pour réaliser de telles mesures est étroite, et aucun des acteurs pris isolément, même ceux liés à l'économie de la coca, ne semble disposer de perspectives d'une meilleure gouvernabilité. Toutes les mesures impliquent des schémas d'alliances politiques et sociales distinctes à celles qu'a favorisées depuis 1986 l'équipe libérale en place. Mais l'histoire colombienne révèle une capacité des classes dirigeantes à sortir des moments les plus difficiles. Les récentes mesures prises par le gouvernement de M. Gaviria (entre autres la convocation de l'Assemblée Constituante), maintiennent un espoir sur la possibilité d'un tel revirement de trajectoire (une bifurcation au sens de Prigogine).

Par ailleurs on ne sait pas si la réalisation d'une réforme agraire diminuerait vraiment les pressions colonisatrices. Il existe des mouvements auto-organisationnels qui contribuent à lui donner un mouvement propre : non seulement la croissance végétative de la population déjà installée (quel avenir pour les nouvelles générations, sinon de s'installer à la frange mouvante de la frontière?), mais aussi les processus de réunion de famille -prise au sens large-. Ces mouvements auto-organisationnels sont difficilement gérables de l'extérieur. Il en va de même des autres mesures.

Le problème de l'attraction exercée par les activités de la coca dépend essentiellement de la mise en action des accords internationaux entre les Etats-Unis et les pays producteurs (Accord de Carthagène, 1989). L'application de ces accords dépend de l'empressement mis par le gouvernement à

combattre les acteurs liés à l'économie de la coca. Combattre ces acteurs, c'est rendre impossible des accords pour diminuer la violence politique.

Gouverner devient quelque chose d'inextricable. Mais la réponse gouvernementale en matière sociale et d'environnement a paru, durant la période étudiée, mener une vie parallèle à cette complexité.

CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES DE RECHERCHE EN REPONSE A LA BASSE GOUVERNABILITE : ETAT MODESTE, MAIS ETAT ACTIF.

La relation Etat - Société Civile. Il faudrait réviser la manière de voir selon laquelle les N.G.O. , les organisations de base et les entreprises privées représenteraient une alternative face au dysfonctionnement de l'Etat Colombien. Au dysfonctionnement de l'Etat correspond un dysfonctionnement de la Société Civile. Les N.G.O résultant de ces dysfonctionnements tendent à les perpétuer sinon à les aggraver. L'existence de N.G.O. et d'organisations de base fortes dépend du développement de la Société Civile, de l'Etat et des relations équilibrées entre ces deux éléments.

Basse-gouvernabilité et processus auto-organisationnels. Le problème de la basse-gouvernabilité touche ainsi les processus auto-organisationnels impliqués dans le fonctionnement d'entreprises privées et d'O.N.G. : on ne peut ordonner l'existence de ces processus par décret. On ne peut décréter une Société Civile forte, quand bien même elle est souhaitée et nécessaire. Celle ci doit se (re)construire.

D'autre part il est difficile de "trier" les processus auto-organisationnels "acceptés", et ceux qui ne le sont pas, surtout dans une région où la légitimité de l'Etat n'est pas encore générée : entre les nombreux processus auto-organisationnels de la société régionale amazonienne, il y a les activités liées à l'économie de la coca et les mouvements armés. Il est difficile d'attirer à nouveau ces processus auto-organisationnels dans la logique du niveau d'organisation majeur (Société Colombienne). Cela est rendu encore plus difficile quand les mesures prises tendent, d'une part, à les traiter comme s'il s'agissait de phénomènes identiques, et d'autre part à les "expulser" hors de cette logique.

On peut par contre essayer de recréer un cadre qui permette une renégociation des éléments que les uns et les autres devront abandonner ou incorporer (voir les recommandations pertinentes de Arrieta et al., 1990).

Gouvernabilité, planification et géopolitique civile. Du point de vue de la planification situationnelle, la discipline de la planification régionale n'a pas de raison d'être. Les problèmes qui se posent au niveau régional peuvent avoir des thèmes différents, mais leur nature est similaire à ceux qui se posent au niveau national. Une récupération critique des analyses géopolitiques pourrait permettre de concevoir les interactions entre les notions d'espace, de pouvoir et d'organisation.

La géopolitique implique une réflexion sur la dimension des actions dans l'espace. Sous l'influence des réflexions de Schumacher ("Small is beautiful"), la plupart des N.G.O. qui collaborent avec les organisations de base des communautés indiennes ou de colons ont insisté sur des stratégies "micro". Le quartier constitue ainsi une meilleure référence d'analyse que la ville. La municipalité une meilleure unité d'analyse que la région et ainsi de suite. Faire des considérations de type "macro" était considéré comme "faire le jeu du discours étatique et officiel". Même si l'on pouvait penser "globalement", on devait agir "localement". Cette approche "micro" apparût comme une réaction face aux grands projets financés par les organismes financiers internationaux.

Vue à partir d'une perspective organisationnelle, cette stratégie du "tout micro" est ambiguë. Face à des commerçants qui dominent tout le circuit commercial, depuis par exemple Villavicencio jusqu'à la frontière avec le Venezuela ou avec le Brésil en passant par chaque piste ou rivière de l'Amazonie, comment pouvoir monter des circuits alternatifs de production et de commercialisation, si nous continuons avec l'approche micro que les N.G.O. ont défendue ? Ce n'est pas sans raison que la plupart des coopératives de commercialisation laborieusement montées depuis plus de quinze années ont été fermées ou subsistent seulement grâce au fait qu'elles sont maintenues à bout de bras par des N.G.O. qui depuis 15 ans s'efforcent de les conduire "vers l'étape d'autogestion".

Ceci a impliqué que les organisations développent leur capacité d'analyse stratégique et tactique et analysent le discours géopolitique implicite. Plusieurs organisations indiennes et de colons ont commencé à systématiser un discours géopolitique plus proche de la pratique qu'ils souhaitent développer (Acero, 1990).

Le problème qui se pose est qu'il n'y pas beaucoup d'instruments qui permettent de comprendre la perception de l'espace des différentes communautés avec lesquelles ils travaillent (André, 1989 ; von Hildebrand, 1987a, 1987b). Les cartes unidimensionnelles ne disent souvent rien aux communautés qui pratiquent des cartes mentales, chargées de symboles. D'autre part le pouvoir et ses manifestations ne sont pas appréhendées de la même façon par les différents acteurs. La détection des perceptions de l'espace et sa relation avec les formes de pouvoir s'en trouve être plus difficile : comment étudier le problème de la gouvernabilité à partir de la perspective d'un représentant de communauté indienne ? Est-ce que le problème de la gouvernabilité se pose seulement dans les systèmes de démocratie parlementaire comme le prétendent quelques ethnologues qui se réclament de l'ethnodéveloppement ? Est-ce que les réticences des nouvelles générations d'indiens face aux "traditions" peut être appréhendé comme un processus auto-organisationnel ?

Gouvernabilité, réformes de l'Etat et sa relation avec la Société Civile. Le coeur du système démocratique est le système de relations entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Un dysfonctionnement au niveau général de l'Etat et de la Société Civile se retrouvera probablement au coeur des autres niveaux d'organisation. Ainsi, s'il est vrai qu'une nouvelle répartition du travail entre l'Etat et la Société Civile peut se produire, il faut créer les conditions pour que celle-ci s'effectue. Ceci implique moderniser et rendre plus efficaces les institutions tant publiques que privées (en cela les analyses de Crozier, 1987 viennent à propos pour étudier le cas de la Colombie).

Il existe dans l'Amazonie Colombienne une sérieuse déficience institutionnelle, qui peut être améliorée : aucune politique soucieuse des intérêts de l'environnement et des intérêts sociaux des acteurs les plus démunis ne peut être mise en oeuvre en Amazonie Colombienne, si la capacité in-

stitutionnelle de l'Etat et des organisations de base n'est pas systématiquement renforcée. En d'autres mots, pour que l'environnement soit pris en compte il faudrait augmenter la gouvernabilité des organisations.

Or, les techniques traditionnelles de gouvernement sont en crise, en particulier les théories de la planification et de l'organisation qui les sous-tendent. De nouvelles approches émergent, plus adaptées pour aider à gouverner dans des conditions où le pouvoir est partagé et où l'auto-organisation est de plus en plus développée (Matus, 1987, 1990). Il ne s'agit plus d'incorporer les dimensions environnementales à la planification et à l'organisation, sinon de repenser celles-ci.

L'Etat colombien fait face à- et fait partie d'un système de basse-gouvernabilité. Si les représentants actuels de l'Etat ne peuvent pour le moment changer grand chose aux caractéristiques des problèmes confrontés (économie de la coca, colonisation etc.), il existe un certain espace politique pour travailler sur les autres éléments qui contribuent à la basse gouvernabilité du système, à savoir le mode d'organisation de l'Etat, le mode d'organiser la réflexion au service de l'action et les projets de gouvernement qui en découlent. De cette manière ils peuvent au moins mieux améliorer la capacité de gouvernement et améliorer la politique des alliances. Une meilleure gestion de la ressource du pouvoir peut contribuer à transformer certaines variantes en options.

Les discussions actuelles de l'Assemblée Constitutionnelle pourraient contribuer à simplifier la structure de l'Etat, clarifier les rôles d'institutions superposées, simplifier et clarifier la législation. L'incoordination est un problème artificiel : il faudrait, comme le recommande Crozier, repenser la structure figée et cloisonnée de l'organisation de l'Etat. Le problème du "contrôle" et de l'autonomie relative de l'Etat pour intervenir sur des problématiques sociales ou environnementales dans une société démocratique de régime parlementaire reste néanmoins entier (Beer, 1975; Crozier et al., 1975).

Les réflexions de Passet (1976) et de Matteaccioli (1988) sur les perspectives de la décentralisation comme réponse à la variété et à l'entropie constituent des champs de recherche futurs cruciaux pour l'étude de la basse gouvernabilité. Il me semble pertinent d'approfondir l'étude, dans ce cadre, des interactions entre les différentes ressources rares identifiées (temps, pouvoir, connaissance / information, ressources financières, temps, espace, ressources naturelles), selon les différents niveaux d'organisation.

Complexité et action. Entre d'autres aspects, une question pour moi lancinante n'a pas eu de réponse satisfaisante. Le développement de la notion de complexité devrait permettre d'aller au delà du constat : "la situation est complexe". Comment agir en tenant compte du complexe? Qu'apporte la reconnaissance de la complexité à l'homme ou la femme d'action? (Matus, 1985; Morin, 1990; Probst et Ulrich, 1989; Alter, 1990). J'ai analysé quelques apports possibles de la planification situationnelle et de la géopolitique civile, mais de nouvelles expériences et études de terrain seront nécessaires.

Au moment d'écrire ces lignes je n'ai pu faire qu'une première lecture de la nouvelle Constitution (Nueva Constitución..., 1991).

L'Etat capable de mettre en oeuvre les politiques sociales et environnementales en Amazonie Colombienne devra être "moderne" certes, "modeste" sans doute, mais surtout actif.

Liste des abréviations

CEPAL : Comisión de Estudios para América Latina

COLCIENCIAS : Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales

DANE : Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DAINCO : Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías

DNP : Departamento Nacional de Planeación

ECOPETROL : Compañía Colombiana de Explotación de Hidrocarburos.

ELN : Ejército Nacional de Liberación

FMI : Fonds Monétaire International

FARC : Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

IGAC : Instituto Geográfico Agustín Codazzi

ILPES : Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social

INDERENA : Instituto de Defensa de los Recursos Naturales

O.N.G. : Organisation Non Gouvernementale

M19 : Movimiento 19 de Abril, groupe de guérilla réincorporé à la vie politique civile

PNR : Plan Nacional de Rehabilitación

PNUMA : Programa de las Naciones Unidas Para el Medio Ambiente

Bibliographie citée

ACERO (Luis Carlos).-

Organización social, defensa de la naturaleza, respeto a los derechos de las comunidades amazónicas y perspectivas unitarias, p.119-124 in : Amazonia : Identidad y Desarrollo / sous la direction de K. Geert van Vliet, Juan José Vieco, Mariano Useche.-Bogotá : Fondo FEN / Fondation Manoa, 1990.-

ACKOFF (Russell L.).-

Redesigning the future : a systems approach to societal problems.- New York, London : John Wiley and Sons, 1974.-

ACKOFF (Russell L.).-

The Future of Operational Research is Past.-Journal of the Operational Research Society, Vol.30, No.2, 1979, p.93-104.-

ACKOFF (Russell L.).-

On Flexibility and Freedom; p. 19-34 in Operational Research and the Social Sciences / sous la direction de M. C. Jackson, P. Keys, S. A. Cropper.-New York, London : Plenum Press,1989.-

ALTER (Norbert).-

La gestion du désordre en entreprise.-Paris, l'Harmattan, 1990.-Collection Logiques Sociales.-

ANDRE (Yves) et al.- Représenter l'espace : l'imaginaire spatial à l'école.- Paris : Antrhopos, 1989.-

ARGYRIS (Chris).- Management Information Systems : the Challenge to Rationality and Emotionality.- Management Science, Vol.17, No.6, February 1971, p. B275-292.

ARRIETA (Carlos Gustavo) et al.

Narcotráfico en Colombia : Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales.- Bogotá : Ediciones Uniandes / Tercer Mundo Editores, 1990.-

ARROW (Kenneth).-

Les limites de l'organisation. Paris : Presses Universitaires de France, 1976.-

BARROUCH (Gilles).-

La décision en miettes : systèmes de pensée et d'action à l'oeuvre dans la gestion des milieux naturels.- Paris : l'Harmattan, 1989.-Logiques Sociales.-

BATAILLON (Gilles).-

La drogue dans les pays andins : Bolivie, Colombie, Pérou.-Hérodote no 57, avril-juin 1990, p. 87-112.-

BEER (Stafford).-

Platform for Change.- Chichester, New York : John Wiley & Sons, 1975.-

BEER (Stafford).-

The Heart of Enterprise.- Chichester, New York : John Wiley and Sons, 1979.-

BEER (Stafford).-

Neurologie de l'entreprise; titre original : The Brain of Enterprise (1972), traduit de l'anglais par Patrick Williams.- Paris : Presses Universitaires de France, 1979.-

BEER (Stafford).-

Decisión y control : el significado de la investigación de operaciones y la administración cibernética; titre original Decision and Control (1966), traduit de l'anglais par Marcial Suárez.-México : Fondo de Cultura Económica, 1982.-

BENAVISTE (Guy).-

Mastering the Politics of Planning : Crafting Credible Plans and Policies That Make a Difference.- San Francisco, London : Jossey-Bass, 1989.-

CARRISOZA (Julio).-

La ampliación de la frontera agrícola en el Caquetá, p. 237-310 in : Expansión de la frontera agropecuaria y medio ambiente en América Latina / sous la direction de CEPAL / PNUMA.- Madrid : CIFCA, 1983.-

CARRISOZA (Julio).-

La explotación de recursos naturales : racionalidad ecológica vs. racionalidad económica, p. 367-377 in : Ecodesarrollo II : ecología y planificación / sous la direction de Carlos F. Cardona.- Bogotá : INDERENA / SCP, 1987.-

CARRISOZA (Julio).-

La dimensión ambiental en los procesos de planeación nacional, p. 392-433 in : Ecodesarrollo el pensamiento del decenio / sous la direction de Margarita Marina de Botero, Juan Tokatlián.- Bogotá : INDERENA / PNUMA, 1985.-

CASTAÑO URIBE (Carlos).-

"Política de conservación de la Amazonia Colombiana a través del sistema de parques naturales". Documento de trabajo presentado en el seminario "Problemas de planificación y desarrollo en la Amazonia Colombiana", Universidad de los Andes. Multigr. Bogotá, 1989.

CHECKLAND (Peter).-

Systems Thinking, Systems Practice.- Chichester, New York : John Wiley and Sons, 1981.-

CHECKLAND (Peter).-

O.R. and the Systems Movement : Mappings and Conflicts. Journal of the Operational Research Society, Vol. 34, No 8, 1983, p. 661-675.-

CHECKLAND (Peter B.).-

Operations Research and Social Science : Fundamental Thoughts; p. 35-42 in Operations Research and the Social Sciences / sous la direction de M. C. Jackson, P. Keys, S. A. Cropper.- New York, London : Plenum Press, 1989.-

COLCIENCIAS.-

Primer encuentro nacional de investigadores de la Amazonia. Conclusiones y recomendaciones. Multigr. Florencia : COLCIENCIAS, 1985.

Colombia : violencia y democracia. Informe presentado al Ministro de Gobierno / sous la direction de Comisión de Estudios sobre la Violencia.- Bogotá : Universidad Nacional / COLCIENCIAS, 1989.-

CORREA GREGORY (Francisco).-
Amazonia-Orinoquia : visión ecológica. Multigr. Bogotá, 1988.

CROZIER (Michel).-
Le phénomène bureaucratique.- Paris : Seuil, 1963.

CROZIER (Michel).-
La société bloquée.- Paris : Seuil, 1970.-

CROZIER (Michel) et FRIEDBERG (Erhard).-
L'acteur et le système.- Paris : Seuil, 1977.-

CROZIER (Michel), HUNTINGTON (Samuel), WATANUKI (Joji)-
Crisis of democracy : report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission.- New York : New York University Press, 1975.-

CROZIER (Michel).-
Etat modeste, Etat moderne : stratégie pour un autre changement.-Paris : Fayard, 1987.-

DELPIROU (Alain), LABROUSSE (Alain).-
Coca coke.- Paris : La Découverte, 1986.-

DOLLFUS (Olivier).-
Le Pérou devient-il un chaos borné? Problèmes d'Amérique Latine, no 90, 1988, p. 109-122.-

DOMINGUEZ (Camilo A.).-
Amazonia Colombiana.- Bogotá : Banco Popular, 1985.-

DOMINGUEZ (Camilo).-
La colonización como ampliación del espacio de dominación. Tübinger Geographische Studien : Homem e natureza na Amazônia, (número 95), 1987, p. 271-278.

DOMINGUEZ (Camilo).-
Poblaciones humanas y desarrollo Amazónico en Colombia, p. 93-124 in : Populaoes humanas e desenvolvimento Amazónico / sous la direction de Luis E. Aragon, Maria de Nazare O. Imbiriba.- Belem : OEA / Universidad Federal do Pará, 1989.- Serie Cooperacao Amazónica 3.-

DUBOIS (Jean).-
Los recursos naturales renovables del trópico húmedo suramericano en el marco del ecodesarrollo", p. 455-468 in : Ecodesarrollo, el pensamiento del decenio / sous la direction de Margarita Marino de Botero / Juan Tokatlán. Bogotá : INDERENA / PNUMA, 1985.-

DOUROJEANNI (Jean-Marc).-
Estrategías nacionales de conservación en América Latina", p. 447-454, in : Ecodesarrollo, el pensamiento del decenio / sous la direction de Margarita Marino de Botero / Juan Tokatlán. Bogotá : INDERENA / PNUMA, 1985.-

Experiencias de planificación regional en América Latina / sous la direction de Serge Boisier, Jos Hilhorst et S. Rifka.- Santiago de Chile, CEPAL / ILPES / SIAP, 1981.-

FALS BORDA (Orlando).-

Resumen crítico sobre la investigación-acción. Bogotá : Punta de lanza.

FALS BORDA (Orlando).-

"Por la praxis : el problema de cómo investigar la realidad para transformarla", p. 209-249 in : Crítica y Política en ciencias sociales : el debate Teoría y Práctica, Tomo I, Simposio Mundial de Cartagena. Bogotá : Punta de lanza, 1978.-

FALS BORDA (Orlando).-

"Participación comunitaria y perspectivas de las políticas de participación", p. 298-310 in : Seminario Internacional de economía campesina y pobreza rural / sous la direction de Jorge Bustamente R.-Bogotá : Fondo de Desarrollo Rural Integrado, 1987.-

FEARNSIDE (Philip).-

Opciones de desarrollo en la Amazonia Brasileña : una evaluación ecológica, p. 139-170 in Expansión de la frontera agropecuaria y medio ambiente en América Latina / sous la direction de CEPAL / PNUMA.- Madrid : CIFCA, 1983.-

FLOOD (Robert L.), CARSON (Ewart R.).-

Dealing with complexity.- New York, London : Plenum Press, 1988.-

FLOOD (R. L.).-

Messes, p. 225-230 in Operational Research and the Social Sciences / sous la direction de M. C. Jackson, P. Keys, S. A. Cropper.- New York, London : Plenum Press, 1989.-

FOUCHER (Michel).-

L'invention des frontières.- Paris : Fondation pour les Etudes de Défense Nationale, 1986.-

FREIRE (Paolo).-

Pédagogie des opprimés.- Paris : Maspéro, 1974.-

FRIEDMANN (John).-

Planning in the Public Domain.- Princeton : Princeton University Press, 1987.-

FRIEDMANN (John).-

Retracking America.- Emmaus : Rodale Press, 1973.-

GALAN (Luis Carlos).-

Las Fronteras de Colombia.- Présentation au cours du séminaire "Las Fronteras de Colombia", organisé à Bogotá en mai 1989, 10 p. multigr.-

GALLOPIN (Gliberto).-

"Incertidumbre, planificación y manejo de los recursos naturales renovables", p. 469-479 in : Ecodesarrollo, el pensamiento del decenio / sous la direction de Margarita Marino de Botero / Juan Tokatlán. Bogotá : INDERENA / PNUMA, 1985.-

GIBLIN-LEVALLET (Béatrice).-

La région, un territoire politique, p. 9-39 in : Géopolitiques de la France / sous la direction de Yves Lacoste.- Paris : Fayard, 1986.-

GLEICK (James).-

Chaos : Making a New Science.- New York : Penguin Books, 1987.-

GODET (Michel).-

Prospective et planification stratégique.- Paris : Economica, CPE, 1985.-

GODET (Michel).-

L'avenir autrement.- Paris : Armand Collin, 1991.-

GRAMSCI (Antonio).-

Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado Moderno; traduit de l'italien [1966] par José M. Arico.- México : Juan Pablos Editor, 1975.-

HABERMAS (Jürgen).-

Théorie de l'agir communicationnel. Tome I : Rationalité de l'agir et rationalisation de la société. Titre original : Theorie des kommunikativen Handels (1981, 1985). Traduit de l'allemand par Jean-Marc Ferry.- Paris : Fayard, 1987.-

HABERMAS (Jürgen).-

Théorie de l'agir communicationnel. Tome II : Pour une critique de la raison fonctionnaliste. Titre original : Theorie des kommunikativen Handels (1981, 1985). Traduit de l'allemand par Jean-Louis Schegel.- Paris : Fayard, 1987.-

HECHT (Susanna) et COCKBURN (Alexander).-

The fate of the Forest : developers, destroyers and defenders of the Amazon.- London : Verso, 1989.-

JACKSON (M.C.), KEYS (P).-

Towards a System of Systems Methodologies.- Journal of the Operational Research Society, Vol. 35, No 6, 1984, p.473-486.

JACKSON (Michael C).-

Social Systems Theory and Practice : The Need for a Critical Approach. International Journal of General Systems, Vol 10, 1985, p.135-151.-

JACKSON (M.C).-

Beyond a System of Systems Methodologies. University of Hull, Department of Management Systems and Sciences, 1989, 53 p. multigr.-

JARAMILLO (Jaime), MORA (Leonidas), CUBIDES (Fernando).-

Colonización, coca y guerrilla.- Bogotá : Universidad Nacional, 1986.-

JARAMILLO (Jaime), MORA (Leonidas), CUBIDES (Fernando).-

Colonización, coca y guerrilla (version actualisée).- Bogotá : Universidad Nacional, 1989.-

KOENIG (Gérard).-

Management stratégique : vision, manoeuvres et tactiques.- Paris : Nathan, 1990.-

La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo / sous la direction de CEPAL / PNUMA / ILPES.-

Buenos Aires : Grupo Editorial Latinoamericano, 1986.-

LABROUSSE (Alain).-

Bolivie : économie de la coca-cocaïne, Problèmes d'Amérique Latine no 87, 1988, p.105-120.-

LACOSTE (Yves).-

La géographie ça sert d'abord faire la guerre . Paris : La Découverte, 1985 (Première édition en 1976).-

LACOSTE (Yves).-

Pourquoi l'analyse géopolitique des régions françaises?, p. III XXI in : Géopolitiques de la France, Vol. I / sous la direction de Yves Lacoste. Paris : Fayard, 1986.-

LACOSTE (Yves).-

Questions de géopolitique : l'Islam, la mer, l'Afrique.- Paris : Librairie Générale Française, 1988.- Le Livre de Poche.-

LACOSTE (Yves).-

Paysages politiques.- Paris : Librairie Générale de France, 1990.- Le Livre de Poche.-

LEAL (José).-

"Las medidas de protección ambiental, su evaluación (análisis costo-beneficio) y su integración en la planificación del desarrollo", p. 155-196, in : La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo /sous la direction de CEPAL / ILPES / PNUMA.- Buenos Aires : 1986.-

LEAL (José).-

"Las evaluaciones del impacto ambiental como metodologías de incorporación del medio ambiente en la planificación", p.111-152, in : La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo /sous la direction de CEPAL / ILPES / PNUMA.- Buenos Aires : 1986.-

LORINO (Philippe).-

L'économiste et le manager : éléments de micro-conomie pour une nouvelle gestion.- Paris : La Découverte, 1989.-

MATTEACCIOLI (A.).-

Développement régional, planification décentralisée et systèmes complexes. Multigr., Centre Economie, Espace, Environnement, Université Paris I. Paris : 1988.

MATUS (Carlos).-

Estrategia y plan.- México : Siglo XXI, 1972.-

MATUS (Carlos).-

Planificación de situaciones.- México : Fondo de Cultura Económica, 1980.-

MATUS (Carlos).-

Elementos de planificación estratégica. Material para el curso de CORDIPLAN, multigr. Caracas, 1982.-

MATUS (Carlos).-

Planeación normativa y planeación situacional.-El Trimestre Económico, 1983?, p.1729-1781.-

MATUS (Carlos).-

Planificación, libertad y conflicto.- Caracas : IVEPLAN, 1985.-

MATUS (Carlos).-

Adios Señor Presidente : planificación, anti-planificación y gobierno.- Caracas : Pomaire, 1987a.-

MATUS (Carlos).-

Planificación en sistemas de baja gobernabilidad, p. 243-266 in : Seminario Internacional de Economía Campesina y pobreza rural / sous la direction de Jorge Bustamente R.- Bogotá : Fondo de Desarrollo Rural Integrado, 1987b.-

MATUS (Carlos).-

Política, planificación y gobierno.- Caracas : Fundación ALTADIR, 1990.-

MENARD (Claude).-

L'économie des organisations.-Paris : La Découverte, 1990.-

MERCADO JARRIN (Edgardo).-

Análisis de los aspectos políticos relacionados con el Pacto Amazónico y la Integración Latinoamericana, in : El universo Amazónico y la Integración Latinoamericana / sous la direction de Universidad Simón Bolívar.- Caracas : Instituto de Altos Estudios de América Latina, 1981.-

MERCADO JARRIN (Edgardo)

"Relaciones del Perú con Brasil y perspectivas dentro del espacio Amazónico. In: "CEPEI: Relaciones internacionales del Perú". Lima: Eduardo Ferrero Costa, 1986.

MINTZBERG (Henry).-

Le pouvoir dans les organisations; titre original : Power in and Around Organisations (1983), traduit de l'anglais par Paul Sager.- Paris : Editions d'Organisation, Agence d'ARC Inc., 1986.-

MINTZBERG (Henry).-

Le management : voyage aux centre des organisations; titre original Mintzberg on Management : Inside our Strange World of Organisations (1989), traduit de l'anglais par Jean Michel Behar.- Paris : Les Editions d'Organisation / Agence d'ARC Inc.1990.-

MITROFF (Ian I.), EMSHOFF (James R.).-

On Strategic Assumption-Making : A Dialectical Approach to Policy and Planning.- Academy of Management Review, Vol. 4, No. 1, 1979, p.1-12.-

MITROFF (Ian I.), EMSHOFF (James R.), KILMANN (Ralph H.).-

Assumptional analysis : a Methodology for Strategic Problem Solving.- Management Science, Vol.25, No.6, June 1979, p.583-593.-

MOLANO (Alfredo).-

Violencia y colonización, p. 452-475 in : Seminario Internacional de economía campesina y pobreza rural / sous la direction de Jorge Bustamente R.- Bogotá : Fondo de Desarrollo Rural Integrado, 1987.-

MOLANO (Alfredo).-
Selva dentro.-Bogotá : El Ancora, 1987.-

MOLANO (Alfredo).-
Siguiendo el corte.- Bogotá : El Ancora, 1989.-

MORIN (Edgar).-
Tome I : La Nature de la Nature.- Paris : Seuil, 1977.-

MORIN (Edgar).-
Introduction à la pensée complexe.- Paris : ESF, 1990.-

Nueva Constitución Política de Colombia. Texto Oficial 1991. Bogotá : Editorial Esquilo, 1991.

OLLAGNON (Henry).-
"Pour une gestion patrimoniale des eaux souterraines : l'Expérience de la nappe phréatique d'Alsace". Bulletin interministériel pour la rationalisation des choix budgétaires, No 36, mars 1979, p.33-73.-

OQUIST (Paul).-
Violencia, conflicto y política en Colombia.- Bogotá : Instituto de Estudios Colombianos, 1978.-

Pasado y presente de la Violencia en Colombia / sous la direction de Gonzalo Sánchez et Ricardo Peñaranda.
Bogotá : CEREC, 1986.-

PASSET (René)
L'économique et le vivant.- Paris : Payot, 1979.-

PASSET (René).-
"La politique et le chaos".-Le Monde Diplomatique, Décembre 1989, p. 13.-

PERROUX (François).-
L'Europe sans rivages.- Paris : Presses Universitaires de France, 1954.-

PERROUX (François).-
Pouvoir et économie.- Paris : Bordas, 1973.-

POULANTZAS (Nicos).-
Pouvoir politique et sciences sociales. Paris : Maspéro, 1968.-

POULANTZAS (Nicos).-
Les classes sociales dans le capitalisme d'aujourd'hui. Paris : Seuil, 1974.-

PROBST (Gilbert J.B.) et ULRICH (Hans).-
Pensée globale et management : résoudre les problèmes complexes.-Paris : Editions d'organisation / Georg Rive Gauche S.A., 1989.-

RODRIGUES DURAN (Cecilia).-
"Atención a la familia indígena : experiencia en el oriente Colombiano", p.43-51, in : Amazonia, Identidad y Desarrollo / sous la direction de Geert van Vliet / Mariano Useche et Juan Vieco. Bogotá : FEN / Manoa, 1990.-

RUIZ (Juan Pablo).-

"Expansión de la frontera agrícola : un sustituto de la reforma agraria?", p. 489-502 in : Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural / sous la direction de Jorge Bustamente. Bogotá : DRI, 1987.-

SACHS (Ignacy).-

"Estrategias de desarrollo con requerimientos energéticos moderados. Problemas y enfoques", p. 322-332 in : Ecodesarrollo, el pensamiento del decenio / sous la direction de Margarita Marino de Botero / Juan Tokatlán. Bogotá : INDERENA / PNUMA, 1985.-

SACHS (Ignacy).-

"L'écodéveloppement de l'Amazonie : stratégies, priorités de recherche, coopération internationale"; Cahiers du Brésil Contemporain, no 11, 1990, p.121-146.

SARTRE (Jean-Paul).-

L'être et le néant : essai d'ontologie phénoménologique.-

Paris : Gallimard, 1943.-

STRAUSZ-HUPE (Robert).-

Geopolítica.-México : Hermes, 1945.-

SUN TSU

L'art de la guerre; (écrit +- 500 ans avant J.C.), paru en anglais en 1963.- Paris : Flammarion, 1972.-

TRIANA (Adolfo).-

Dependencia y etnodesarrollo en la Amazonia Colombiana, p. 19-42 in : Amazonia : Identidad y Desarrollo / sous la direction de K. Geert van Vliet, Juan José Vieco, Mariano Useche.- Bogotá : Fondo FEN / Fondation Manoa, 1990.-

ULLRICH (Werner).-

Critical Heuristics of Social Systems Design; p. 79-88 in Operational Research and the Social Sciences / sous la direction de M. C. Jackson, P. Keys, S. A. Cropper.- New York, London : Plenum Press, 1989.-

ULLRICH (Werner).-

Critical Heuristics of Social Systems Design. University of Hull, Department of Management Systems and Sciences, Working Paper Series No 10, march 1986, 15 p. multigr.-

USECHE LOSADA (Mariano).-

Reorganización social en la Amazonia colombiana : los indígenas del medio Caquetá entre 1935 y 1975. Multigr. Bogotá, date?

USECHE LOSADA (Mariano).-

La cuestión étnica y el desarrollo regional en la Amazonia colombiana, p. 53-62 in : Amazonia : Identidad y Desarrollo / sous la direction de K. Geert van Vliet, Juan José Vieco, Mariano Useche.- Bogotá : Fondo FEN / Fondation Manoa, 1990.-

U.S. Policy and Low-Intensity Conflict : Potential for Military Struggles in the 1980s / sous la direction de Sam C. Sarkesian et William L. Scully.-New Brunswick, London : Transaction Books, 1981.-

VAN VLIET (K. Geert).-

"Ecología, política y planificación".- Colombia Amazónica, Vol. 2, No 1, juin 1986, p.7-14.- Cet article est paru sous le même titre dans : p. 410-417 in : Ecodesarrollo II : ecología y planificación / sous la direction de Carlos F. Cardona.- Bogotá : INDERENA / PNUMA, 1987.-

VAN VLIET (K. Geert).-

Programa de alcohol carburante : consideraciones sobre la problemática energética de la Orinoquia-Amazonia Colombianas, p. 101-110 in : Producción de alcohol carburante en Colombia / sous la direction de Comité Nacional de Sucroindustria.-Bogotá : Comité Nacional de Sucroindustria, 1986.-

VAN VLIET (K. Geert).-

Perspectivas de la economía campesina en la Amazonia Colombiana, en el contexto nacional e internacional, p. 476-488 in : Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural / sous la direction de Jorge Bustamente. Bogotá : DRI, 1987.-

VAN VLIET (K. Geert).-

Eco and ethnodevelopment, geopolitics and situational planning : perspectives for alternative discourse and praxis in the Amazon Basin. Interciencia, Vol. 14 No.6, 1989a, p. 304-310.-

VAN VLIET (K. Geert).-

Reflexiones en torno a la intervención del Estado en Colombia (Con especial referencia a la Amazonia Colombiana). Document de travail présenté pendant le séminaire "Problemas de planificación y desarrollo en la Amazonia Colombiana", Departamento de Antropología, Universidad de los Andes, Julio 1989b. Bogotá: en prensa.

VAN VLIET (K. Geert).-

Reflexiones sobre geopolítica en la Amazonia colombiana, p. 63-76 in : Amazonia : Identidad y Desarrollo / sous la direction de K. Geert van Vliet, Juan José Vieco, Mariano Useche.- Bogotá : Fondo FEN / Fondation Manoa, 1990.-

VIECO (Juan José).-

Putumayo : Realidad y perspectivas de los asentamientos humanos, p. 11-18 in : Amazonia : Identidad y Desarrollo / sous la Direction de Klaas Geert van Vliet, Juan José Vieco et Mariano Useche.- Bogotá : Fondo FEN / Fondation Manoa, 1990.-

VIECO (Juan José).-

Putumayo : Realidad y perspectivas de los asentamientos humanos, p. 11-18 in : Amazonia : Identidad y Desarrollo / sous la Direction de K. Geert van Vliet, Juan José Vieco et Mariano Useche.- Bogotá : Fondo FEN / Fondation Manoa, 1990.-

VON BERTALANFFY (Ludwig).-

Teoría general de los sistemas; titre original : General Systems Theory [1968], traduit de l'anglais par Juan Almela.-

México : Fondo de Cultura Económica, 1976.-

VON BERTALANFFY (Ludwig).-

Perspectivas en la teoría general de sistemas : estudios científicos-filosóficos; titre original : Perspectives on General Systems Theory [1975], traduit de l'anglais par Antonio Santisteban.- Madrid : Alianza Editorial, 1986.-

VON HILDEBRAND (Martín).-

"Planificación indígena : la ecología de las comunidades indígenas", p. 429-437 in : Ecodesarrollo II : ecología y planificación / sous la direction de Carlos F. Cardona.- Bogotá : INDERENA / SCP, 1987a.-

VON HILDEBRAND (Martín).-

Hombre y naturaleza : una interpretación indígena del ecosistema amazónico. Tübinger Geographische Studien : "Homem e natureza na Amazônia"(número 95), 1987b, p. 125-139.

VON KLAUSEWITZ (Karl).-

De la Guerra. Buenos Aires : El Solar, 1983.-

WOLFE (Marshall).-

"El medio ambiente en la palestra política", p.292-321 in : Ecodesarrollo, el pensamiento del decenio / sous la direction de Margarita Marino de Botero / Juan Tokatlian. Bogotá : INDERENA / PNUMA, 1985.-

Tableau 1.

Pays	Superficie de la forêt amazonienne (km ²)	
		Pourcentage
Brésil	3.540.000	60.0
Pérou	762.400	13.0
Bolivie	490.000	8.3
Colombie	476.395	8.0
Vénézuéla	259.000	4.4
Guyanes	240.000	4.1
Equateur	130.000	2.2
Total	5.897.795	100.0

Pays	Aire concernée par le Traité de Coopération Amazonienne (km ²)	
		Pourcentage
Brésil	5.000.000	69.6
Pérou	762.400	10.6
Bolivie	600.000	8.4
Colombie	403.350	5.6
Vénézuéla	51.000	0.7
Guyanes	240.000	3.3
Equateur	130.000	1.8
Total	7.186.750	100.0

Habitants de l'Amazonie			
Pays	(milliers)	Pourcentage (hab/km ²)	Densité
Brésil	5.200.000	62.3	1.04
Pérou	1.850.000	22.1	2.43
Bolivie	600.000	7.2	1.00
Colombie	428.000	5.1	1.06
Equateur	170.000	2.0	1.31
Guyanes	80.000	1.0	0.33
Vénézuéla	25.000	0.3	0.49
Total	8.353.000	100.0	

Source: DOMINGUEZ (Camilo).- Colombia y la Panamazonia, p.33-53 in : Colombia amazónica.- Bogotá : Universidad Nacional / Colciencias, 1987.-

Tableau 2

Superficie et population de la région Amazonienne
Comparaison avec les chiffres globaux de
la Colombie

	1	2	3
	Colombie (Total)	Amazonie Colombienne	(2) exprimé comme pourcentage de (1)
Habitants (millions)	31.3	0.428	1.54 %
Superficie totale (km ²)	1.138.914	403.000	35.4 %

Population en Amazonie Colombienne : 428.000

Population indienne : 46.000 habitants répartis en plus de quinze familles linguistiques.

Population métisse / blanche (colons) : 382.000 habitants.

Origine des colons : Départements de Boyaca, Santander, Tolima, Antioquia, Huila, Pasto.

(Source : Recensement de 1985 [DANE]; Atlas de la Orinoquia-Amazonia [IGAC]).

carte 1 Amérique latine Amazonie

carte 2 Colombie Amazonie