

# Géocarrefour

Vol. 81/2 | 2006

Public-privé : enjeu de la régulation des territoires locaux

## La lutte pour le logement en temps de la globalisation. le cas du *Proyecto Ribera Norte*, Concepcion, Chili<sup>\*</sup>

*Popular participation and great urban project. The case of Proyecto Ribera Norte, Concepcion, Chile*

DIANA MOSOVICH PONT-LEZICA

p. 121-125

<https://doi.org/10.4000/geocarrefour.1845>

### Résumés

Français English

Longtemps délaissé par le marché immobilier, le secteur Costanera, à 300m du centre-ville de Concepción, a accueilli une population démunie. Vers la fin des années 1980, la dérégulation des utilisations du sol urbain effectuée par le gouvernement de Pinochet et le besoin d'accroître son offre ont valorisé ce secteur aux yeux des autorités locales et des investisseurs. Elles envisagèrent un grand projet de ville, qui donnerait à l'aire métropolitaine de Concepción sa place dans l'espace du MERCOSUR. Marqués par les années de répression, les riverains, s'appuyant sur les nouvelles lois préconisant la participation, se sont organisés autour de leurs associations pour négocier leur maintien dans les lieux. Mais les lois limitent la participation à des fonctions symboliques. Les autorités ont retardé leur décision et le conflit n'a pas tardé à fracturer le mouvement des riverains. Seul un tiers d'entre eux a réussi à obtenir un logement dans le projet social de relogement. Les autorités locales et régionales ont récupéré une grande partie de la valeur des terres, en s'appropriant des terrains des riverains et en les vendant à prix fort. Les habitants se sont vus assigner 12 des 140 ha qu'ils occupaient auparavant.

The Costanera, located 300 metres from downtown Concepción and ignored by the real estate market, was settled by a marginal population. In the late 1980s, the deregulation of land use by Pinochet's government and the need to increase the supply of urban land raised the value of this district in the eyes of local authorities and investors. They envisaged a large-scale urban project, marking out the Concepción Metropolitan Area within the MERCOSUR countries. Scarred by years of repression, the residents, invoking new laws favouring participation, organised themselves through their associations to negotiate to remain in Costanera. But the laws limit participation to



symbolic functions. The authorities delayed their decisions, and conflict soon broke up the neighbourhood movement. Only a third of the residents managed to obtain a dwelling in the Social Housing Relocation Project. Local and regional authorities recovered a large part of the value of the land, by expropriating the inhabitants' plots and selling them for a much higher price than the original one. The former inhabitants were assigned only 12 of the 140 hectares that they had once occupied.

---

## Entrées d'index

**Mots-clés :** Chili, logement, participation populaire, rénovation urbaine

**Keywords:** Chile, housing, popular participation, urban renewal

---

## Texte intégral

- 1 L'amélioration de la qualité de vie et de l'habitat est une ancienne revendication sociale au Chili (Castells, 1973), qui met en présence les habitants plus ou moins organisés, les autorités publiques locales et nationales ainsi que les entrepreneurs réalisant concrètement des programmes de logements. Après la dictature militaire du général Augusto Pinochet (1973-1989), les gouvernements démocratiques de la *Concertación*, coalition de centre-gauche qui parvient au pouvoir, naviguent entre les contraintes héritées du régime autoritaire et le projet affiché de renforcer la participation populaire. En effet, la transition démocratique a été rendue possible par l'Accord national de 1985, passé par les élites militaires et politiques et les grands entrepreneurs, qui assurait la continuité du modèle économique néo-libéral et de la Constitution de 1980, rédigée sous l'autorité du général Pinochet. De plus, les citoyens et leurs organisations sortent de la dictature dépolitisés et démotivés, et ne se réorganisent que lentement autour des dirigeants populaires qui tirent leur légitimité des luttes politiques d'avant 1973. Cette réorganisation se produit surtout dans les quartiers où sont réactivées les *Unidades vecinales* (UV – unités de voisinages, établies dans les années 1960), autour de leurs anciens dirigeants. Enfin, une nouvelle législation sur l'urbanisme, les gouvernements locaux et l'environnement (lois de 1976, 1988 et 1993) pose explicitement des cadres pour la participation populaire.
- 2 Le terme de participation peut recouvrir des réalités très différentes, depuis des rituels vides, servant à légitimer les décisions, jusqu'à la redistribution effective du pouvoir pour influencer le résultat d'un processus de décision, sans laquelle la participation devient un exercice frustrant (Arnstein, 1971, p. 2). Dans cet article, nous examinons les formes prises par la participation dans le *Proyecto de Recuperación de la Ribera Norte del Bío-Bío* (projet de récupération de la rive nord du Bío Bío dorénavant PRN, mené par l'équipe qui porte le même nom) à Concepción, pour évaluer les modalités, les canaux et les effets de la participation sur la conduite du projet et la satisfaction des objectifs des riverains. Après avoir présenté brièvement le contexte urbain du projet, nous analysons l'évolution des rapports entre les habitants, les groupes économiques privés et les autorités publiques. Cela nous amène à souligner comment les autorités locales, y compris les représentants locaux des ministères, ont jonglé avec les enjeux sociaux et de marché au point de compromettre leur rôle d'arbitre social.

## La Ribera Norte : de l'espace marginal au grand projet urbain

- 3 A 500 km de Santiago, l'aire métropolitaine de Concepción compte 819 000 habitants, au recensement de 2002, ce qui en fait la deuxième agglomération régionale après l'ensemble Viña del Mar-Valparaíso. Elle a été l'une des villes industrielles du Chili, et en garde à la fois une population diverse et des activités de transformation des ressources naturelles régionales. Composée de 9 communes, alignées sur la rive du fleuve Bio Bio sur une longueur de 60 km entre Talcahuano et Chiguayante, et totalisant environ 2000 km<sup>2</sup>, il s'agit de la plus puissante des métropoles régionales éloignées de la capitale.
- 4 Une géographie contraignante a limité l'étalement urbain, et les quartiers populaires informels – c'est-à-dire non prévus dans les documents d'aménagement – se sont installés sur les pentes, mais aussi sur la rive nord du Bío Bío (Costanera Norte) sous la menace de ses crues. Habitat et population procèdent de trois vagues principales. Entre la fin du XIXe s. et les années 1940, arrivent des représentants des classes moyennes modestes (retraités des chemins de fer, fonctionnaires, employés, ouvriers spécialisés). Ce sont des urbains, habitués à la ville, qui s'établissent dans des maisons à l'abri des crues, organisés autour de l'UV Pedro del Río pour réclamer, avec succès, des services urbains élémentaires. À cette population organisée, s'ajoutent les rescapés du tremblement de terre de 1939. Abandonnés des pouvoirs publics, séparés physiquement de la ville par la voie ferrée, ils ont bâti des logements de fortune sur les rives même du fleuve, sur des terrains comblés par les décombres. Le grand tremblement de terre de 1960 propulse dans le même secteur d'autres victimes, urbaines ou rurales, qui réussissent à construire des logements mais manquent de tous les services. Les pouvoirs publics ont aussi construit des appartements pour le relogement des sinistrés (quartier Remodelación Zañartu) ; bâtis sur un terrain à risque, ils ont dû être abandonnés après l'inondation dévastatrice de 1972.
- 5 Enfin, à partir du milieu des années 1980, la dictature militaire mène un programme de « déconcentration de la ville » qui, sous prétexte de diminuer la densité du centre ville, autorise l'expulsion de populations pauvres pour récupérer des terrains centraux.<sup>1</sup> Ces résidents déplacés, s'installent dans les terrains libres que ne convoitent pas les acteurs privés, notamment dans les terrains inondables de la Remodelación Zañartu. Ayant perdu leurs liens sociaux, soumis à la pression combinée de l'exclusion, du chômage et d'un habitat sordide, ils sont victimes de multiples problèmes (alcoolisme, délinquance, etc.).
- 6 Ainsi, les quartiers de la Costanera, à 300 m à peine de la Plaza de Armas, centre historique de la ville, comportent un mélange de bidonvilles et de logements ouvriers, et une grande diversité sociale. Ouvriers, employés, petits propriétaires et petits entrepreneurs côtoient des populations marginalisées. Ce sont des riverains diversement organisés, ne disposant pas des mêmes ressources sociales, économiques et politiques.
- 7 Le projet de rénovation de la Costanera actuellement en cours de réalisation correspond non seulement à la rénovation complète de ce secteur, mais également à une réalisation emblématique pour la ville dans son ensemble. Dans un processus classique de renouveau du front de fleuve, on recherche l'expansion du centre-ville, le développement d'activités touristiques et de services, l'installation de bureaux et de grands équipements permettant à la ville de tenir son rang dans l'espace élargi du MERCOSUR. Pour satisfaire les objectifs de croissance et de modernisation, il fallait d'abord débarrasser la rive nord de la rivière de ses occupants. Cela permettrait de libérer les terres pour entreprendre les travaux d'infrastructure (qui concernent notamment la voirie et le rehaussement de la digue). Suivent le Parc Costanera, le centre civique avec le siège du gouvernement régional, le théâtre et autres équipements de rayonnement régional, l'axe centrale, ainsi que la viabilisation de 25 hectares pour la demande immobilière privée. Bien évidemment, il faudrait aussi trouver une solution pour les habitants délogés. Or, ce projet, qui débute avec les années 1990, a fait l'objet de nombreuses mobilisations populaires et de conflits qu'il s'agit de retracer.

# Les habitants face au projet Ribera Norte

## La mobilisation initiale

- 8 En 1989, Antonio Celada, architecte local, avait proposé un plan d'expansion pour Concepción, comportant la récupération des berges et l'expulsion de leurs habitants, jugés indésirables et qui, pour la plupart, ne disposaient pas de titres de propriété (Gobierno de Chile, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Programa Ribera Norte, 2001, p. 20). L'expérience amère des années autoritaires encore très proche - les évictions, les délocalisations forcées, la dégradation de la qualité de vie - expliqua la rapide mobilisation des dirigeants des quatre UV, dont l'UV Pedro del Rio. Ils forment un comité de résistance baptisé *Agrupación costanera* (AC) pour défendre les familles concernées, soit environ 18 000 personnes. Ils entreprennent des démarches pour obtenir des titres de propriété sur leurs terrains, en négociant avec la délégation régionale du ministère des Biens Publics<sup>2</sup>. Entre 1990 et 1994, l'AC maintient la pression sur les élus municipaux qui finissent par abandonner le projet.
- 9 Toutefois, les dirigeants de l'AC constatent que l'obtention de titres de propriété risque de figer des situations d'injustice sociale et de pauvreté des habitants, dont certains n'ont pas accès aux services urbains fondamentaux et sont menacés par les inondations. Ils réclament donc une « solution pour le logement des gens », c'est-à-dire un programme de logements sociaux sur la Costanera, avec les travaux d'équipement correspondants. Cette stratégie ne fait pas l'unanimité, car certains habitants sont déjà engagés dans des programmes d'accès à la propriété, ont agrandi leurs maisons, ou espèrent être expulsés pour toucher des indemnités.

## Vers un nouveau projet

- 10 Auprès des pouvoirs publics, ce conflit a réactivé la question du devenir des berges du Bío Bío : construction de voies pour faciliter la circulation ou récupération urbaine ? Le président de la République Patricio Aylwin en personne annonce au mois de janvier 1994, avec un grand déploiement de presse, le financement d'études économiques et techniques. Une commission intersectorielle est constituée, avec des représentants des différents ministères et des collectivités territoriales. Elle doit travailler sur une aire longue de 35 km (depuis l'embouchure jusqu'à la commune de Hualqui) et large de 100 à 600 m, divisée en six « unités opérationnelles » (*Programa Ribera Norte*, 2001, p. 24-25). Année électorale oblige, face à la mobilisation des riverains, la commission intersectorielle a sommé la municipalité de faire un recensement exhaustif pour définir les caractéristiques sociales du secteur et étudier la question des titres de propriété.
- 11 Dès le début, la situation entre les autorités locales et les riverains a été tendue. Pour les premières, le but était clair : libérer les terres des berges pour les rentabiliser. Il fallait s'approprier les terrains au moindre coût (économique et politique) même si les autorités locales et ministérielles insistaient sur le fait qu'il n'était pas question d'expulser les riverains. À leur tour, les riverains cherchaient à obtenir la reconnaissance de leur légitimité en tant qu'occupants de la Costanera, et de leur droit à y rester. L'incompatibilité risquait d'éclater en conflit, ce que les autorités voulaient à tout prix éviter; un face-à-face avec le mouvement des riverains pouvait compromettre leurs objectifs. Sachant que le temps jouait en leur faveur, les autorités ont choisi de ne pas affronter le mouvement populaire, mais de multiplier les instances décisionnelles. Il n'est pas improbable qu'elles spéculaient sur l'idée que la hâte des riverains de résoudre leurs

problèmes de logement, et la diversité de leurs situations à cet égard, finirait par les faire plier.

- 12 En janvier 1995, le nouveau président de la République, Eduardo Frei, approuve le programme de récupération urbaine et engage les crédits correspondants. Un programme de logements sociaux « dignes » pour environ 5 000 familles est prévu, ainsi que l'amélioration du quartier Pedro de Valdivia Bajo ; une voie rapide, un parc urbain, une digue, un pont supplémentaire sur le Bío Bío et la récupération des terrains inondables pour des programmes privés. Le projet présenté met en avant la qualité de l'environnement urbain projeté. Les dirigeants de l'AC expriment pourtant aussitôt des désaccords avec le projet et se plaignent de n'avoir été ni informés ni consultés par les responsables du PRN. Ils soulignent que le projet ne tient pas compte des activités économiques des habitants, qui seront pourtant affectées. De son côté, le gouvernement régional s'efforce de canaliser la participation en créant la *Corporación de desarrollo, fomento e integración de la región del Bio Bio* (Corporation de développement et d'intégration de la région du Bio Bio) en mars 1995 (El Sur, 23/03/1995). Elle regroupe les autorités publiques, les représentants des grandes firmes, les organisations d'entrepreneurs et un grand nombre de représentants dits de la société civile (groupements des UV, universités, médias, associations professionnelles, etc.) à l'échelle régionale. Cette structure formelle ne permet pas l'expression des habitants, pas plus que l'étude d'impact environnemental qui conclut à l'absence d'effet sur les populations.
- 13 Pourtant certains dirigeants de quartier se font entendre lors de la présentation publique du projet, en mars 1996. Ils exigent des explications sur la situation de la propriété et les menaces d'expulsion pesant sur les habitants qui, certains depuis quinze ans, paient par mensualités leurs terrains acquis à l'Etat. Ils protestent également d'être éloignés du centre-ville et des bassins d'emploi par les propositions de relogement. Leurs déclarations musclées ne reçoivent pas de réponse.

## La fracture du mouvement des habitants

- 14 Malgré cette mobilisation et les inquiétudes des habitants, à partir de 1995, le mouvement des riverains qui, depuis 1989, avait parcouru un long chemin de revendication des droits citoyens, se fracture. Des élections dans les UV amènent un renouvellement de leurs dirigeants et dans la foulée, celles du bureau de l'AC. Ce dernier adopte de nouvelles orientations : privilégier le maintien des habitants qui le souhaitent dans leur logement, tout en admettant le principe du relogement pour ceux qui y tiennent. Les dirigeants de l'UV Pedro del Rio sont en désaccord avec cette décision et continuent à favoriser un programme de logement social négocié. Ce conflit précipite l'éclatement de l'AC.
- 15 Les mésententes révèlent la diversité d'intérêts mais aussi la faible capacité des dirigeants à négocier entre eux une entente. Les discussions sont minées par leurs intérêts personnels et par le climat politique : la campagne électorale bat son plein, et les candidats approchent les dirigeants des UV avec des promesses de résoudre leur problème de logement. La désarticulation du mouvement des riverains et le manque de direction entraînent bientôt d'autres problèmes. Par exemple, les opportunistes sont apparus, qui veulent profiter du programme des logements sans y avoir droit. Les autorités du PRN ont alors engagé avec les riverains une discussion longue et ardue pour définir les ayants droit aux logements du Programme, et le délai pour trouver un accord a accentué le désarroi.
- 16 La fracture a créé des ressentiments profonds, difficiles à surmonter, que l'équipe du PRN n'a pas cherché à apaiser, en tirant au contraire bénéfice. Car, d'après une dirigeante, le PRN gagnait à diviser le mouvement des riverains, à l'affaiblir et réduire sa combativité. La dissolution de l'AC a multiplié les interlocuteurs, et le PRN a pu entamer des

discussions bilatérales avec les UV. Seule l'UV Pedro del Rio, représentant un tiers des habitants de la Costanera, a continué avec le projet de logement social. À la longue, les autres UV se sont vu imposer des solutions insatisfaisantes.

- 17 L'éclatement de l'AC a certainement nui au mouvement populaire. Le nombre de familles concernées par le programme est passé de 5 000 à 3 000, dont seules 1 400, installées dans des conditions de précarité extrême dans des terrains appartenant à l'État, bénéficieraient des logements et des facilités de paiement accordées par le PRN. Selon celui-ci, les 1 600 autres familles, propriétaires de leurs terrains, bénéficieraient indirectement des travaux de voirie, des progrès en infrastructure des services de base, et de la consolidation de l'équipement du secteur (*Programa Ribera Norte*, p. 78). La diminution du nombre de logements sociaux a grossi le nombre d'hectares viabilisés dont disposerait le PRN pour le projet urbain et pour le marché foncier. Cela dit, lors de la réalisation du projet, à partir de 1998, la proximité des logements sociaux inquiétait les promoteurs privés qui avaient tablé sur une augmentation des prix en raison du haut standing des nouveaux quartiers.

## La participation à tout prix ?

- 18 En réponse à la demande de l'AC, le Bureau interministériel avait créé un volet urbanistique et un volet social, censés garantir l'amélioration de la qualité de vie des riverains et leur accession à la propriété, sans nuire à leur mode de vie. Ces volets seraient développés dans le cadre d'un accord établi entre le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le ministère du Logement et de l'Urbanisme. Pour assurer le volet social du PRN, un Comité social (CS), composé de techniciens, était censé travailler à la programmation, aux stratégies sociales, à la résolution de conflits (Centro EULA, 2000, p. 118). Les dirigeants de l'UV Pedro del Río ont refusé le CS, car ils ont trouvé que ses membres étaient des technocrates incapables d'intégrer la dimension sociale<sup>3</sup>. Une fois l'appel d'offre pour l'aménagement urbain du secteur attribué, les dirigeants ont à nouveau demandé à en être consultés et informés. Mais, encore une fois, l'équipe PRN a retardé sa réponse, car elle voyait la participation citoyenne comme incontrôlable, et comme une source d'obstacles à l'avancement des travaux. Et de toute façon, l'étude d'impact avait conclu que cette participation n'était pas légalement requise (Centro EULA, 2000, p. 58, 59).
- 19 Après six mois de conflit, alors que le projet était sur le point d'être validé, les longues réunions parsemées de confrontations entre le CS et les habitants ont porté leurs fruits. L'équipe technique a intégré des représentants de l'UV dans le CS (devenu comité social élargi), à l'encontre de certains techniciens, obligés de revenir sur de nombreuses décisions, de faire de nouveaux efforts et de remettre à plat certaines décisions pour tenir compte des propositions et demandes des habitants.
- 20 Dans le cadre du comité social élargi, les autorités ont accepté d'organiser des ateliers pour former les riverains à la nouvelle vie. Les dirigeants de l'UV voulaient montrer que les riverains n'étaient pas des marginaux, et qu'avec la formation nécessaire, ils pouvaient faire des économies et payer leur terrain ou leur logement, sans demander des cadeaux. Mais ils ne se leurrèrent pas ; ils savaient que l'équipe PRN avait intérêt à ce que le projet se déroule dans le calme. Ils savaient aussi que leur participation arrivait trop tard pour peser sur les orientations du projet. Cette intégration tardive des riverains est une des causes du déficit de participation réelle. Les riverains n'ont pu avancer que des propositions marginales : sur la qualité des matériaux, la conception des façades, un petit élargissement des surfaces habitables... Leurs demandes d'espace dans les logements pour leurs activités économiques n'ont pas été entièrement satisfaites. On leur a proposé des



maisons en coin de rue pour y installer un local commercial ou autre ; solution insuffisante, à un coût qui n'était pas accessible à tous (Gatica, 2004).

21 La presse a signalé le travail en atelier et rapporté que plusieurs commissions, fonctionnant avec une certaine régularité et avec une participation plus ou moins formelle, s'occupaient de différents aspects du projet. Quant à l'aménagement, les riverains étaient censés participer au zoning de leur secteur, et choisir l'emplacement des activités, de l'équipement urbain, etc. Les commissions ont cependant fonctionné de manière variable. Certaines ne se sont jamais réunies, comme celle qui devait travailler sur la conception du logement, car les choix avaient déjà été faits en fonction des aspects techniques et économiques ou celle du suivi des travaux, qui n'a jamais réussi à obtenir l'information nécessaire. Mais finalement les autorités ont obtenu leur alibi participatif (*Programa Ribera Nortep* 44, et Sánchez, 2004, p. 108 et 247).

22 La construction des logements de cette étape, déjà en retard, n'a démarré qu'au second semestre de 1998. En septembre de cette année-là, le journal local a publié les dernières nouvelles du Comité social élargi, concernant les premiers relogements dans la Costanera. Les travaux de terrassement devaient commencer en novembre, et les 132 familles qui y habitaient seraient transférées dans un campement provisoire pour la durée de la construction (2 ans). Hormis l'année d'arrivée à la Costanera, le principal critère pour accéder aux nouveaux logements était la capacité d'épargne. Les habitants à plus bas revenus, les familles nombreuses ou celles, plus modestes et pratiquant une activité économique dans leur ancien logement, en ont été les plus désavantagées (Sánchez, 2004, p. 97).

23 Aux familles arrivées à la Costanera après 1991 et à celles des quartiers autres que Pedro del Río, l'équipe du PRN a fait miroiter des solutions censées être alléchantes (logements plus spacieux, avantages financiers). Mais elles étaient situées ailleurs qu'à la Costanera, dans des quartiers en périphérie de l'Aire Métropolitaine, éloignés des bassins d'emploi et mal desservis (*El Sur*, 30.06.98, p. 21.) De ce fait, de nombreux riverains continuaient à refuser de partir, empêchant les autorités de s'emparer des terrains. La presse n'a pas manqué de rapporter l'évolution de ce conflit, dont la solution s'avère toujours difficile (*El Sur*, 23.02.06).

24 En 1999, un an après la date initialement promise, les riverains attendaient toujours leurs logements ; il devenait urgent d'en terminer la première tranche. L'UV Pedro del Río a exigé des autorités du PRN et de la région l'inauguration dans l'année même, pendant qu'Eduardo Frei était encore président de la République, sans quoi elle dénoncerait la situation au pays, menaçant de rendre publics les noms des notables liés au PRN et ayant eu un comportement frauduleux. La seconde tranche a été inaugurée en 2000. En tout, 1 400 logements, alors que la population initiale à laquelle on avait fait la promesse de reloger sur place était de plus de 5 000 familles...

## Conclusion : Le difficile chemin de la participation

25 Sans aucun doute, les terrains des berges représentent pour tous les protagonistes la ressource briguée, auparavant marginale, soudain valorisée pour un grand projet immobilier. Récupérée, viabilisée, protégée des crues, la Costanera est censée devenir la partie la plus cotée de l'aire métropolitaine, à la mesure de son rôle dans le cadre du MERCOSUR. Le financement du projet, y compris les espaces verts du Projet de logement social, proviendrait pour la majeure partie de la vente des terrains aux entrepreneurs privés. Avec les délais, les coûts se sont envolés ; les journaux rapportent souvent des nouvelles du PRN, et le fait que les investissements privés tardent à se concrétiser, alors

que les travaux publics et les dépenses vont de bon train. Cependant les autorités publiques n'y renoncent pas. En mars 2003, l'Université de Concepción et la région ont organisé un séminaire pour revenir sur les grands projets régionaux, en particulier ceux de plateforme logistique pour le bassin du Pacifique, la plateforme de biotechnologies et le programme Ribera Norte.

26 Le conflit analysé a opposé des groupes sociaux à pouvoir très inégaux—riverains et équipe du PRN, soutenue par les pouvoirs publics (locaux et ministériels) et des groupes économiques privés cherchant à tirer bénéfice de l'aubaine foncière. En filigrane, se déroule la lutte des résidants pour participer et peser dans la prise de décisions et modifier la distribution du pouvoir. Mais les habitants se sont heurtés au poids de la culture politique locale, élitiste et autoritaire. Même les canaux établis par le cadre législatif se sont révélés presque inopérants car, d'après les lois, la participation est « consultative, informative, on peut faire des suggestions, » et cela à certaines étapes du processus, et de façon très ponctuelle. Dans les faits, la participation et la capacité de décision citoyenne dans les affaires publiques qui touchent à leurs intérêts sont plutôt symboliques ; il s'agit d'un « rituel vide ». Malgré tout, cette injonction à la participation a obligé les autorités à chercher des procédures plus subtiles pour imposer leurs intérêts, manipulant le cadre juridique pour trouver des appuis et des arguments leur permettant de limiter la participation citoyenne à des fonctions symboliques (Arnstein, 1971, p 7.)

27 Sans préjuger de la qualité architecturale ou urbanistique du résultat, l'évolution du volet logement social du PRN est toujours marquée par le conflit d'intérêts et la convoitise des autorités publiques. Remarquons que lorsque celles-ci ont accepté de considérer la demande de l'octroi des titres de propriété aux riverains installés à la sauvette dans le secteur Costanera, elles n'ont pas uniquement fait preuve de justice. Les autorités publiques se sont livrées aussi à la spéculation foncière pour favoriser les grands projets de la Région, alors qu'on s'attendait à ce qu'elles accomplissent leur rôle d'arbitre social, veillant à la distribution équitable d'une ressource devenue rare, et assurant l'amélioration de la qualité de vie de tous les habitants (Mosovich Pont-Lezica, 2004, p. 110). Et finalement, les habitants se sont vus assigner 12 des 140 hectares des berges... (Gatica, 2004.) A leur tour, les riverains ont été incapables de maintenir un front uni qui leur aurait permis de résister face à une réalité conditionnée par la mondialisation et la primauté du marché. La scission de leur mouvement, jouée sur la faiblesse des dirigeants, sur les différences entre quartiers, ne pouvait que bénéficier aux porteurs du projet.

28 Pourquoi les dirigeants de l'UV Pedro del Río se sont-ils engagés dans la poursuite du projet de Logement social proposé, s'écartant de l'AC et des autres UV ? Notons que les dirigeants de cette UV appartenaient à la vieille gauche populaire, revendicatrice des anciens mots d'ordre de l'époque de l'Etat providence, tel que les politiques publiques de logement social. Obtenir le programme de logements sociaux et participer à sa concrétisation correspondait à leur idéologie de légitimation et de participation collective aux décisions qui les touchaient. Leur organisation autour d'idées structurantes et mobilisatrices les a rendus moins susceptibles d'être manipulés par des promesses incantatoires.

---

## Bibliographie

Arnstein S., 1971, A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the Royal Town Planning Institute*, avril, p. 1-7.

DOI : 10.1080/01944366908977225

Castells M., 1973., Movimiento de pobladores y lucha de clases en Chile, *Revista latinoamericana de Estudios Urbano regionales*, vol 3, num 7, réédité dans *Santiago en Eure, huellas de una metamorfosis metropolitana*, Pontificia universidad catolica de Chile, Santiago, 2006. p. 299 - 340



Centro EULA-Chile, 2000, Programa Doctorado en Ciencias Ambientales, Análisis Integrado de Ecosistemas Urbanos, Taller : Programa de Recuperación Urbana Ribera Norte Bío-Bío, Universidad de Concepción, 127 p.

Gatica E., dirigeant de l'Agrupación Costanera, juillet 2004, entretien personnel.

Gaete Feres G., 2003, Proyecto Ribera Norte del río Bío-Bío, Concepción, Chile. Centro de Políticas de Suelo y Valoraciones-CPSV, Barcelona, UPC, ETSAB. Mai, 16 p.

Gobierno de Chile, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Programa Ribera Norte, 2001, Ribera Norte. Concepción de cara al Bío-Bío, Concepción, Chile, 120 p.

Mosovich Pont-Lezica D., 1997, Local Politics and Depolitisation in Chile, *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 16, N°2, p. 197-217.

DOI : 10.1111/j.1470-9856.1997.tb00051.x

Mosovich Pont-Lezica D., 2001, Desarrollo regional y gobernabilidad en Chile, *Actas 8° Encuentro de Geógrafos de América latina*, Santiago du Chili, mars 2001. 20 p.

Mosovich Pont-Lezica D., 2004, L'environnement forestier comme bien public: intérêts locaux et mondialisation, in Barrué-Pastor M., éd., *Forêts et développement durable au Chili*. Toulouse, Presses Universitaires du Mirail. p. 68-114.

Sánchez G., 2004, La calidad de vida en los procesos de transformación urbana: El caso de los pobladores de Ribera Norte, Concepción. Mémoire en Sociologie Universidad de Concepción, Facultad de Ciencias sociales, Département de Sociologie, 270 p.

Torres-Jofré M., 2005, Planeación urbana en Chile. Un producto de la especulación inmobiliaria. *Boletín CF+S* 29/30.

Valenzuela A., 1977, *Political Brokers in Chile*, Durham, NC : Duke University Press, 272 p.

---

## Notes

\* Cette étude a été réalisée en 2004 dans le cadre du programme ECOS-CONYCIT. Je remercie le Professeur Bernardo de Castro, du Département de Sociologie de l'Université de Concepción, pour ses commentaires.

1 La *Ley General de Urbanismo y Construcciones* (D.F.L. N°458, D.O. 13.04.'76) basée sur la Constitution de 1925, encadre au Chili la planification urbaine. La politique nationale de développement urbain a été établie en 1979. A la grande satisfaction des entrepreneurs immobiliers, l'Etat y renonçait à l'aménagement du territoire. Tout en faisant du sol un bien marchand libre de tout régulation, la loi rendait flexibles les instruments d'aménagement. Face aux excès et aux protestations, en 1985 elle a été temporairement remplacée par la politique nationale de développement urbain "ajustée". En 2000, le ministre du Logement et de l'Urbanisme a sanctionné le décret suprême N°259, qui déroge la politique nationale de développement urbain. Cependant, la nouvelle politique nationale pour le secteur n'existe toujours pas (d'après M. Torres-Jofré, 2005, p. 5).

2 Equivalent du service des domaines, le ministère des Biens Publics gère les propriétés de l'Etat.

3 En effet, les membres de l'équipe technique étaient des techniciens spécialisés en ingénierie des sols, hydraulique, construction, etc..

---

## Pour citer cet article

### Référence papier

Diana Mosovich Pont-Lezica, « La lutte pour le logement en temps de la globalisation. le cas du Proyecto Ribera Norte, Concepcion, Chili », *Géocarrefour*, Vol. 81/2 | 2006, 121-125.

### Référence électronique

Diana Mosovich Pont-Lezica, « La lutte pour le logement en temps de la globalisation. le cas du Proyecto Ribera Norte, Concepcion, Chili », *Géocarrefour* [En ligne], Vol. 81/2 | 2006, mis en ligne le 01 décembre 2009, consulté le 11 mai 2023. URL : <http://journals.openedition.org/geocarrefour/1845> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.1845>

---

## Auteur

**Diana Mosovich Pont-Lezica**  
Université de Toulouse-Le Mirail  
Maison de la Recherche  
CNRS CIRUS-Cieu - UMR-5193  
5, allée Antonio-Machado  
31058 TOULOUSE Cedex 9  
Tel : +33 (0)5.61.50.39.91  
E.mail : plezica@cict.fr

---

### ***Droits d'auteur***

Tous droits réservés