Justice spatiale et conflits territoriaux dans un contexte néolibéral. Le cas du plan stratégique de Til Til dans la région métropolitaine de Santiago du Chili[1]

Spatial justice and territorial conflicts in a neoliberal context. The case of the Strategic Plan for Til Til in the Metropolitan Region of Santiago de Chile

Priscillia Jorge

Doctorante, Université Paris-Est/Lab'Urba (en co-tutelle avec le Politecnico di Milano)

Eduardo Chia

Directeur de recherche, INRA, UMR Innovation Montpellier

André Torre

Directeur de recherche, INRA, AgroParisTech, Université Paris-Saclay/UMR SADAPT

Caroline Stamm

Professeure assistante, Pontificia Universidad Católica de Chile/Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales

Beatriz Bustos

Professeure associée, Universidad de Chile/Departamento de Geografía

Michael Lukas

Professeur assistant, Universidad de Chile/Departamento de Geografía

Résumé Au Chili comme ailleurs, les luttes menées pour la justice spatiale et le droit à la ville s'étendent bien souvent au-delà du cœur des villes et fleurissent en particulier dans les zones périurbaines ou d'étalement urbain. Nous étudions le cas de Til Til, « zone de sacrifice » située dans la périphérie de la région métropolitaine de Santiago, où se sont développées un grand nombre d'activités polluantes, et où les habitants se mobilisent depuis une dizaine d'années pour manifester leur opposition à ce processus. L'analyse des termes constitutifs et de la généalogie du Plan stratégique pour le développement de Til Til 2015-2018, mis en place par le gouvernement régional dans le but de répondre à la situation de conflit sur ce territoire, ainsi que des entretiens semi-directifs réalisés auprès des principales parties prenantes du sujet, nous permettent d'étudier le processus d'apparition d'une nouvelle prise de parole des acteurs, à travers la structuration de leur discours critique autour du droit à vivre dans un environnement sain et de leurs

1 Ce projet a été réalisé dans le cadre du projet « Étude comparative des processus de gouvernance territoriale à travers l'analyse des conflits d'usage dans les régions métropolitaines de Santiago et Paris » du Programme ECOS CONICYT 2015-2018, que nous remercions, ainsi que les acteurs qui ont bien voulu participer à nos entretiens.

actions pour participer aux décisions concernant l'avenir de leur territoire. Dans un premier temps nous présentons le cas de Til Til et les conflits provoqués par l'installation controversée d'infrastructures polluantes dans la commune. Nous analysons ensuite le plan Til Til, sa méthode et ses résultats contestés, avant de montrer comment la mise en place de cet outil, qui a servi la stratégie de légitimation de l'action publique, s'est révélée inadaptée à la gestion du conflit socio-environnemental et a au contraire participé au renforcement de la résistance des populations locales, réinterrogeant ainsi les conditions d'émergence d'un droit à la ville dans le contexte néolibéral chilien.

Abstract *In Chile, like in many other places, the grassroots struggles for spatial justice and the right to the city often extend beyond the heart of cities and especially rise up in suburbs or peri-urban areas. The Authors study the Til Til case, a "sacrifice zone" located in the periphery of Santiago (Metropolitan Region), where a large amount of polluting activities have been developed. For a decade, the residents have been mobilizing to show their opposition to this process. By studying the constituent terms and the genealogy of the 2015-2018 Strategic Plan for Til Til Development, set up by the Regional Governement to respond to the conflict situation, and the semi-directive interviews conducted with the main stakeholders of the project, they study how the local community progressively finds its voice by structuring its critical discourse about their right to live in a safe environment, and their to participate to in the decision-making processes concerning their territory's future. The paper first introduces the case of Til Til and the conflicts generated by the disputed installation of polluting infrastructures in that municipal area. It then analyses the Til Til Plan, its method and contested outputs, before highlighting how the implementation of this instrument, which served the public action's legitimation strategy, has proved to be inadequate for managing the socio-environmental conflict, yet rather contributed to reinforce the residents'resistance , which calls for a rethink as to the conditions that favour the emergence of the right to the city in the context of neoliberal Chile.*

Mots-clés Périurbain, action publique, mobilisation sociale, justice environnementale, droit à la ville.

Keywords *Suburban areas, public action, social mobilization, environmental justice, right to the city.*

1 Introduction : droit à la ville et justice environnementale dans le périurbain chilien

Le Chili, un des États d'Amérique Latine dont le développement est le plus important et la croissance la plus rapide (Banque Mondiale, 2018), possède l'une des économies les plus ouvertes et flexibles au monde (Miller *et al.*, 2018). Bien que le niveau de pauvreté y soit en régression (Ministère du Développement social chilien, 2018), c'est également l'un des pays les plus inégalitaires de la région (INDH, 2018a) et il doit faire face à de nombreux défis environnementaux ou en termes de droits sociaux (PNUD, 2017). Son économie très intensive quant à l'usage des ressources naturelles provoque en effet d'importantes pressions sur l'environnement, qu'il s'agisse de la production de déchets, de pollution, de

pénurie d'eau ou de la détérioration de la biodiversité (Sabatini et Sepúlveda, 1997 ; CEPAL et OCDE, 2016).

Alors que la prolifération des activités immobilières, d'extraction et de production y a été longtemps acceptée comme faisant partie intégrante du modèle de développement néolibéral, ce type d'opérations est devenu de plus en plus contesté ces dernières années, conduisant à l'apparition de nombreux conflits socio-environnementaux[2] (Morales Aguirre, 2012 ; Delamaza *et al.*, 2017). La mobilisation importante de la population a ainsi conduit à mettre à l'agenda politique la situation environnementale du pays, comme le montre la consolidation récente mais progressive de l'appareil institutionnel et juridique en la matière.

La notion de « zone de sacrifice », qui décrit des territoires à faibles revenus caractérisés par la concentration géographique d'activités génératrices de dommages environnementaux ou par un manque d'investissements provoquant la vulnérabilité et l'appauvrissement des populations résidentes (Lerner, 2012) s'est imposée dans le vocabulaire scientifique et dans celui de défenseurs de l'environnement, jusqu'à devenir un catalyseur des oppositions de différentes communautés sacrifiées. Elle apparaît, dans le cas chilien (Bolados García et Sánchez Cuevas, 2017), comme la conséquence du modèle de développement, de la faiblesse des politiques publiques et de la négligence des autorités (Fundación Terram, 2014).

Les luttes menées dans ce cadre s'étendent bien souvent au-delà du cœur des villes, dans les périphéries urbaines, notamment les plus défavorisées, ou dans les espaces ruraux. Elles renvoient aux concepts de justice spatiale (Dufaux et Philifert, 2013), dans la mesure où elles sont associées à des phénomènes de relégation spatiale et d'exclusion de certaines populations des processus de décision concernant leur territoire, et de justice environnementale (Vasquez *et al.*, 2017), conséquence des inégalités dans la distribution des charges et impacts environnementaux selon la condition sociale, économique ou raciale de groupes sociaux (Bullard, 2000). En milieu urbain, ces oppositions sont liées à la question du droit à la ville, qui désigne à la fois « le droit à l'œuvre (à l'activité participative) et le droit à l'appropriation (bien distinct du droit à la propriété) », soit le droit de participer collectivement la production de l'espace urbain (Lefebvre, 1968 : 140), et cela à une pluralité d'échelles (Purcell, 2003). Le rôle des mouvements sociaux s'avère alors fondamental dans l'*empowerment* des populations marginalisées (Harvey, 2012).

Dans le cas latino-américain, ces problématiques doivent être pensées au-delà du centre urbain, face à l'extension urbaine et à l'augmentation des pressions sur les espaces périurbains et ruraux qui en résulte (Limonad et Monte mor, 2012). Quelle place occupent-elles dans un périurbain support des activités polluantes ou porteuses de nuisances diverses ? Comment les habitants revendiquent-ils leur droit de participer aux décisions qui concernent leur cadre de vie ? Et comment les pouvoirs publics répondent-ils à ces demandes ? Telles sont les questions

2 Voir la carte des conflits socio-environnementaux enregistrés par l'Institut national des droits humains (INDH) du Chili (en ligne) [url : https://mapaconflictos.indh.cl].

que nous posons dans le cas de Til Til, « zone de sacrifice » située dans la région métropolitaine de Santiago (RMS), en périphérie de la capitale chilienne (Figueroa, 2017).

À Til Til se sont développées depuis la fin des années 1990 un grand nombre d'activités et d'infrastructures polluantes au service de la ville-centre, transformant une zone autrefois rurale en un espace périurbain sacrifié au nom du développement de la métropole de Santiago. Depuis une dizaine d'années les habitants se mobilisent pour afficher leur opposition à ce processus par des manifestations et des occupations particulièrement médiatisées[3]. En réponse, les pouvoirs publics ont mis en place, à partir de 2013, un plan stratégique pour le développement territorial de la commune pour la période 2015-2019, communément appelé Plan Til Til, qui a finalement contribué à renforcer la résistance des habitants et des autorités locales face aux nouveaux projets sur le territoire communal. À partir de l'analyse des termes constitutifs du plan stratégique ainsi que d'entretiens semi-directifs avec des représentants des institutions, des entreprises ou de la société civile impliquées, nous avons retracé la généalogie du conflit et analysé le processus de mise en œuvre du plan censé l'apaiser ses conséquences et la perception qu'en ont les différents acteurs locaux. Une étude de la presse quotidienne régionale et d'autres documents officiels (documents législatifs et de réglementation urbaine, rapports réalisés par des institutions publiques ou des organisations non gouvernementales) a permis par ailleurs de le resituer dans son contexte institutionnel, politique et social (Torre *et al.*, 2016).

Dans un premier temps nous présentons le cas de Til Til et les conflits provoqués par l'installation d'infrastructures contestées au service de la ville. Nous analysons ensuite le Plan Til Til, sa méthode et ses résultats contestés, avant de montrer comment la mise en place de cet outil inadapté à la gestion du conflit socio-environnemental a servi à la mise en récit de l'action publique tout en contribuant à la négation du droit à la ville des acteurs locaux. Enfin, nous étudions les processus de légitimation croisés qui ont participé à la redéfinition des relations entre les acteurs du conflit et à la restructuration des mouvements de contestation de la part de la population locale.

2 Til Til, la construction d'une « zone de sacrifice »

Les conflits qui sont nés au sein de la commune de Til Til doivent être reliés à la situation périurbaine de ce territoire touché par un processus d'étalement urbain (De Mattos *et al.*, 2014), à l'origine de nombreuses mobilisations sociales dans la région métropolitaine de Santiago (Sabatini et Wormald, 2004 ; Lukas et López-Morales, 2018). Le conflit socio-environnemental à l'origine du mouvement

3 Notamment par le blocage de la *Ruta 5 Norte* qui traverse le territoire communal, plus connue sous le nom de « Panaméricaine », qui est l'une des principales voies d'accès pour accéder à Santiago.

de contestation sociale s'est avant tout manifesté, dans le cas étudié, par la multiplication d'activités polluantes au service du développement métropolitain.

2.1 Une situation périurbaine au sein de la région métropolitaine de Santiago

La capitale hypertrophiée du Chili[4], Santiago, a connu une expansion particulièrement rapide au cours du XX^e^ siècle. La ville a en effet été marquée par une explosion démographique, et son urbanisation extensive s'est poursuivie sur un rythme soutenu et de manière incontrôlée jusqu'à la fin des années 1950. L'émergence d'une forme d'interventionnisme de l'État a ensuite conduit à l'élaboration de divers plans de développement du Grand Santiago visant à maîtriser la croissance urbaine, en particulier le lancement en 1958 du premier plan intercommunal qui fixait une limite à l'urbanisation et prévoyait une série de grands travaux publics d'amélioration du centre urbain, comme la réalisation d'avenues structurantes et de parcs urbains, l'éradication de bidonvilles, le développement d'infrastructures de télécommunication ainsi que la construction de logements sociaux, de l'aéroport international et du métro. Suite à l'adoption par la dictature militaire, dans les années 1980, d'un modèle économique néolibéral réduisant le rôle de l'État dans la planification territoriale et l'ouverture de nombreux secteurs non bâtis au développement urbain, l'agglomération, fortement soumise aux dynamiques du marché immobilier, a connu une nouvelle phase de croissance incontrôlée (Sabatini et Arenas, 2000).

Cette urbanisation s'est poursuivie après le retour à la démocratie, des années 1990 jusqu'à nos jours, voire s'est renforcée avec la globalisation. En dépit de démarches de revitalisation du centre (Pâquette, 2005), elle s'est développée sur le modèle centrifuge du tout-automobile et se caractérise par d'importants processus de « périurbanisation, d'exurbanisation et de rurbanisation » (Bailly et Salazar, 2015 : 1). L'étalement urbain a également renforcé la ségrégation socio-spatiale et la répartition inégale des infrastructures publiques au sein de l'aire urbaine, posant d'importants problèmes en termes tant sociaux qu'environnementaux. Les investissements en équipements ont en effet été insuffisants pour absorber cette croissance, notamment dans les périphéries les plus défavorisées, qui ont par ailleurs accueilli la majorité des activités industrielles et sanitaires. Or les gouvernements locaux, confrontés aux plus grands défis socio-spatiaux, ne disposent que de faibles ressources, ce qui produit des environnements urbains toujours plus marqués par les inégalités.

La commune de Til Til, située aux confins de la région métropolitaine (fig. 1), s'est progressivement vue intégrée au fonctionnement du Grand Santiago, jusqu'à faire partie de son espace périurbain. Implantée à la limite du parc régional La Campana, au croisement de la route de La Dormida qui relie Santiago à Valparaiso

4 Santiago concentre presque la moitié des activités économiques du pays et environ le tiers de la population nationale (plus de 5 millions d'habitants en 2009 et plus de 7 millions au sein de la Région Métropolitaine selon l'*Instituto Nacional de Estadísticas*).

et de la Route Panaméricaine, la *Ruta 5*, sa population de moins de 20 000 habitants est répartie sur plus de 600 km^2 entre différentes localités – Til Til, Huertos Familiares, Polpaico, Rungue, Montenegro, Cerro Blanco, Huechun, Santa Matilde et Caleu entre autres.

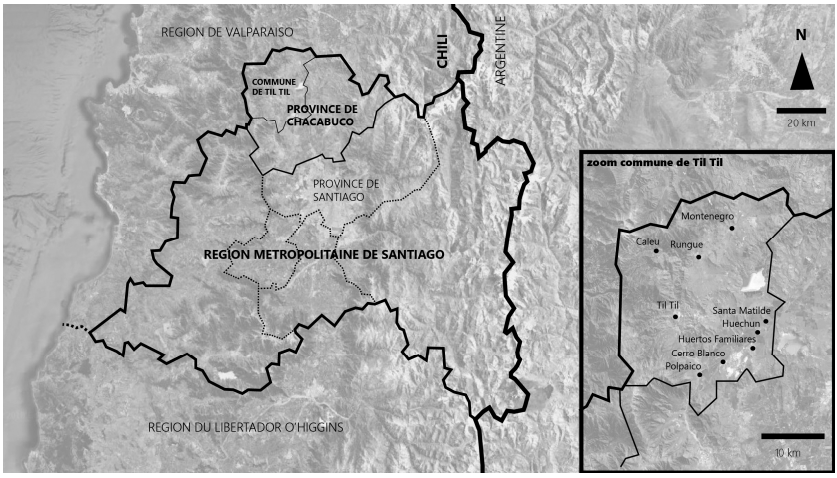


Fig. 1 Carte de la situation de la commune de Til Til dans la Région Métropolitaine de Santiago (élaboration par les auteurs, 2018).

Location map of Til Til Municipality in the Metropolitan Region of Santiago (document devised by the Authors, 2018).

Si plus de 90 % de la superficie de la commune correspond aujourd'hui encore à des territoires ruraux en partie dédiés à l'agriculture, elle est peu à peu devenue, en vertu d'un processus de desserrement urbain, un lieu privilégié pour l'installation des fonctions considérées indésirables mais toutefois nécessaires au bon fonctionnement métropolitain (tab. 1), et notamment de la ville-centre avec laquelle elle entretient des liens asymétriques – en partie du fait de la mauvaise qualité du service de transport public.

2.2 Un territoire historiquement marqué par d'importants accidents environnementaux

L'histoire récente de Til Til est marquée par une série d'accidents environnementaux (Mancilla Berrios, 2015). Le plus important est probablement la pollution du lit de la rivière Rungue, causée par l'entreprise Refimet dans la localité de Rungue. À la suite de l'abandon en 1993 de son exploitation minière, des milliers de tonnes de déchets miniers ont été stockés dans des bassins insuffisamment sécurisés, au risque de polluer des sources d'eau. Une étude réalisée en 2003 par le Service national de géologie et des mines (Sernageomin) et des chercheurs de l'Institut fédéral de géosciences et ressources naturelles d'Allemagne a établi que l'eau y était devenue impropre à la consommation humaine, sa teneur en

Tab. 1 Liste des activités productrices de nuisances et des entreprises qui les portent présentes dans la commune de Til Til (élaboration par les auteurs, 2018).

List of polluting activities and firms involved sited in Til Til Municipality (compilation by the Authors, 2018).

Activités minières et industrielles	Usine Cerro Blanco de l'entreprise Polpaico (extraction de calcaire et production de béton), Proacer Ltda (maintenant Magotteaux, fonderie d'acier), Preansa (production d'infrastructures préfabriquées et prétendues en béton) ; Santiago Solar (production d'énergie solaire).
Activités agro-industrielles	Porkland Chile (élevage intensif de porcs), Agricom (production et exportation de fruits).
Bassins de décantation des résidus miniers	Bassin Las Tortolas de l'entreprise Anglo American, Bassin de Polpaico de l'entreprise Minera San Pedro, Bassin Ovejera de l'entreprise Codelco.
Sites de traitement et de recyclage des déchets industriels et miniers	Nogaz (traitement des résidus miniers), Romerelli (collecte des résidus de fer), Refimet (centre de traitement des résidus miniers, fermée en 1993) ; Rio Claro (recyclage des métaux), Concemet (recyclage de ferraille, Harsco metals), Aproaen (traitement de résidus industriels liquides).
Sites d'enfouissement et de traitement des déchets ménagers et des déchets organiques	Décharge Loma Los Colorados de l'entreprise KdM, Décharge Monte Pelan de l'entreprise Besalco SA, Décharge Cerro La Leona de l'entreprise Gersa (traitement intégral des déchets solides), Servinor (traitement des eaux usées), Centro el Rutal de l'entreprise Agua Andinas (gestion intégrale de biosolides).

arsenic et en plomb dépassant largement les valeurs autorisées, et que si aucune mesure n'était prise la pollution pourrait s'étendre dans les sols et cours d'eau alentour, jusqu'à atteindre les rivières Mapocho et Maipo qui traversent la région métropolitaine (Aguirre *et al.*, 2005). À la suite d'une autre étude hydrologique commandée par l'entreprise Refimet à un bureau d'étude privé, qui contredisait les conclusions de la précédente étude, l'entreprise est restée libre de toute responsabilité et aucune modification n'a été apportée aux installations existantes.

Cet accident n'est que le premier d'une longue liste, contribuant à construire l'impunité des entreprises polluantes sur la commune, et à accroître les risques environnementaux et sanitaires. Ainsi, en 2002, la rupture du bassin de rétention de déchets liquides de la décharge Loma Los Colorados de l'entreprise KdM a conduit à la pollution, due à la fuite de lixiviats, du cours d'eau Montenegro utilisé pour l'irrigation des cultures. Les mauvaises odeurs liées aux transferts de déchets biosolides associés aux activités de gestion et de traitement intégré des boues d'épuration constituent également un problème contre lequel s'élèvent les riverains des localités de Montenegro et Rungue, où se situe le centre de gestion intégrale « El Rutal ».

En 2004, un autre accident environnemental a pu être évité de justesse. L'entreprise de ciment Polpaico, situé dans la localité de Polpaico, avait été autorisée par la commission régionale de l'environnement (COREMA) à développer la combustion de centaines de milliers de tonnes de résidus industriels. L'analyse approfondie de l'étude d'impact environnemental présentée par l'entreprise

Polpaico et réalisée par le Collège médical chilien, a montré que ces activités libéreraient des produits polluants très toxiques pouvant produire à terme des malformations fœtales et provoquer des maladies telles que le cancer pour les personnes exposées. Ces conclusions ont permis de bloquer le projet avant sa réalisation.

En 2005, la mort de 700 oiseaux sauvages a été observée dans la zone du bassin de décantation Ovejeria de l'entreprise Codelco, situé à Huechun. La présence dans leur sang de minéraux toxiques a été associée à l'existence du bassin et à sa proximité avec la zone humide de Batuco, mais Codelco n'a pas été sanctionnée. La Commission nationale de l'environnement (CONAMA) considérant cet accident comme imprévu, a simplement obligé l'entreprise à s'assurer que les oiseaux ne s'approchent plus du bassin et à verser une faible compensation destinée à des centres de sauvetage des animaux – qui était par ailleurs déjà prévue dans les résolutions environnementales initiales du projet.

En 2013, une nouvelle nuisance s'est manifestée, causée par l'élevage intensif de porcs de l'entreprise Porkland, situé dans la localité de Montenegro. Suite aux manifestations des riverains, elle a fait l'objet d'une procédure de sanction de la part de la Surintendance de l'environnement (SMA), organisme rattaché au ministère de l'Environnement, pour avoir réalisé des installations non soumises à évaluation environnementale et négligé d'installer les mesures nécessaires à la dissipation des odeurs et de procéder au nettoyage quotidien de ses installations (Tapia, 2013).

2.3 L'émergence d'un conflit socio-environnemental aux causes multiples

L'installation d'activités polluantes est advenue massivement à partir de 1997, suite à la modification du plan régulateur métropolitain de Santiago (PRMS) et à l'extension de son périmètre aux limites administratives de la région métropolitaine intégrant la province de Chacabuco dans laquelle se situe la commune de Til Til (fig. 2). Ce document de planification normatif fait en effet de Til Til le seul site de la région pouvant accueillir des activités considérées comme « gênantes » ou « à caractère dangereux ».

L'installation d'infrastructures, de nature privée ou publique, qui contribuent à dégrader le cadre de vie et constituent une source de risques pour l'environnement et la santé, est caractéristique des conflits dans de nombreuses zones périurbaines (Darly et Torre, 2008). Dans le cas de Til Til, le regroupement, au fil du temps, d'une multitude d'activités de ce type sur ce territoire génère effectivement une importante pollution de l'air, des sols et des cours d'eau de la commune, suite aux rejets et au stockage des déchets, mais elle impacte également les valeurs immobilières et contribue à la dévalorisation du territoire.

Par ailleurs, Til Til, qui compte une population aux faibles revenus et un territoire très vaste, apparaît sous-équipée en termes d'infrastructures et d'équipements publics, notamment en matière de réseaux de voirie, d'eau potable et de transport public. La présence des entreprises ne génère que de faibles bénéfices pour le développement de la commune : elles n'offrent que peu

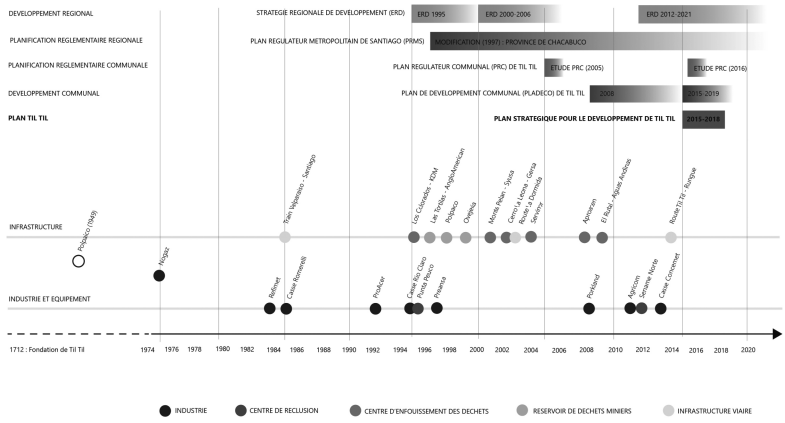


Fig. 2 Chronologie de l'installation des activités non désirables sur le territoire de la commune de Til Til (élaboration par les auteurs, 2018 à partir d'un document de l'Avant-projet PRC de Til Til).

Mandatory territorial planning tools in Chile and on Til Til Municipality's territory (devised by the Authors from a Til Til Provisional Project Report document).

d'emplois aux populations locales, ne sont pas contraintes de compenser les désagréments qu'elles causent et la plupart d'entre elles ne contribuent pas à la fiscalité locale, leur siège social étant localisé à Santiago ou dans les communes les plus riches de la région.

L'ensemble de ces phénomènes a généré un fort sentiment d'injustice environnementale et d'inégalité socio-territoriale chez les habitants, qui estiment que Til Til est devenue « l'arrière-cour de Santiago » (Robredo, 2017) ou « la décharge de la région métropolitaine » (Penalver, 2017) et se sentent « à juste titre, traités comme des citoyens de seconde zone », selon les mots de l'intendant de la RMS[5]. Les tensions, qui n'ont cessé de s'intensifier, se sont exprimées à partir de 2012 par une série de manifestations, dans le cadre du litige avec l'élevage intensif de porcs Porkland. Les manifestants font alors état dans les médias de leur impression d'être marginalisés et ignorés, et revendiquent la reconnaissance de leur situation :

> « L'idée était de manifester pour faire connaître les nuisances que nous subissons [...]. Nous ne sommes pas une commune très grande mais nous

5 Chronique publiée par l'Intendant de la RMS, en février 2015 sur son site internet personnel : « Porkland y el olvido de Til Til » [http://claudioorrego.cl].

sommes l'arrière-cour de Santiago. Nous avons la décharge, la [station d'épuration] Farfana et l'élevage de porcs qui génère des odeurs dégoûtantes » (manifestant anonyme, juin 2012)[6].

« Nous avons un énorme problème, parce que le dialogue n'a pas été fructueux et nous en sommes arrivés ce mois-ci à cette situation, uniquement parce que nous n'avons pas été écoutés » (manifestant anonyme, décembre 2012)[7].

La mobilisation collective des habitants et sa médiatisation ont donné corps à un conflit opposant d'une part la population, rejointe par la municipalité, et d'autre part les entreprises polluantes. Le maire s'est exprimé lors des manifestations, dénonçant le fait que Til Til soit « la commune qui résout tous les problèmes et les externalités de la région métropolitaine », un lieu où « l'on vient solutionner la vie des habitants de Santiago en nuisant aux habitants pauvres[8] ».

3 Le Plan Til Til : une réponse inadaptée à la crise environnementale

LES OUTILS DE PLANIFICATION TERRITORIALE OBLIGATOIRES AU CHILI ET SUR LE TERRITOIRE DE LA COMMUNE DE TIL TIL (ÉLABORATION PAR LES AUTEURS, 2018).

AU NIVEAU RÉGIONAL

Plan régional d'aménagement territorial (PROT : Plan Regional de Ordenamiento Territorial)

Élaborés par les gouvernements régionaux, les PROT déterminent les grandes orientations du développement territorial au niveau régional. Dans la RMS, le PROT a été élaboré mais pas encore approuvé au moment de l'enquête.

Stratégie régionale de développement (ERD : Estrategia Regional de Desarollo)

Élaborés au sein des gouvernements régionaux, les ERD sont des instruments indicatifs, visant à définir la mission et la vision – les objectifs que la région souhaite atteindre – auxquelles aspirent les régions en termes de développement. L'actuelle ERD de la RMS, intitulée « Capitale citoyenne », s'étend sur la période de 2012 à 2021.

AU NIVEAU INTERCOMMUNAL

Plan régulateur intercommunal (PRI : Plan Regulador Intercomunal)

Élaborés par le ministère du Logement et de l'Urbanisme (MINVU), les PRI déterminent les usages du sol par logique de zonage selon différentes catégories, dans un périmètre intercommunal. Dans la RMS, ce document d'urbanisme est appelé « Plan régulateur métropolitain de Santiago » (PRMS). Créé en 1994 pour la zone urbaine de Santiago en remplacement du Plan de Regulacion Intercomunal de 1960, il a été modifié de nombreuses fois, notamment en 1997 pour intégrer la province de Chacabuco, et la dernière fois en 2011.

☞

6 Diario U-Chile, le 25 décembre 2012 : « Protestas por malos olores en planta de Montenegro : ¿Un nuevo Freirina ? » [https://radio.uchile.cl].

7 Cooperativa Chile, le 25 décembre 2012 : « Vecinos de Montengero se tomaron Ruta 5 Norte en protesta por planta de cerdos » [https://www.cooperativa.cl].

8 Diario U-Chile, le 26 décembre 2012 : « Crecen las protestas en Til Til : Vecinos de Huechun reclaman por contaminacion de Codelco Andina » [https://radio.uchile.cl].

☞

AU NIVEAU LOCAL

Plan régulateur communal (PRC : Plan Regulador Comunal)

Généralement élaborés par des consultants extérieurs, faute de moyens propres au sein des Municipalités, les PRC, qui sont des instruments normatifs, doivent être validés par le MINVU et déterminent les usages précis du sol sur les secteurs définis comme urbains ou à urbaniser par le PRI. Dans la commune de Til Til, il n'y a pas de PRC, en dépit de son caractère obligatoire. Les propositions ont été refusées à diverses reprises par le MINVU, et les études relancées suite au Plan Til Til.

Plan de développement communal (PLADECO : PLan de DEsarollo COmunal)

Généralement élaborés par des consultants extérieurs les PLADECO, qui sont des instruments indicatifs, déterminent les grandes orientations du développement communal et doivent être approuvés par le MINVU. Dans la commune de Til Til, c'est le PLADECO Til Til 2015-2019 qui est en vigueur.

Suite à cette forte mobilisation de la société civile, a émergé, en 2013, à l'initiative de l'Intendant de la RMS[9], l'idée d'un plan pour favoriser le développement de la commune et répondre aux inquiétudes des populations. Mis en place depuis 2015, le plan Til Til se présente comme un instrument de planification stratégique et s'inscrit dans un cadre institutionnel caractérisé par l'existence d'autres outils de planification territoriale (encadré) et de lois nationales comme l'Ordonnance générale relative à l'urbanisme et à la construction et le Code des mines. Indicatif, il ne présente pas un caractère obligatoire et laisse une large marge de manœuvre en termes de méthodes, d'application et de résultats à atteindre.

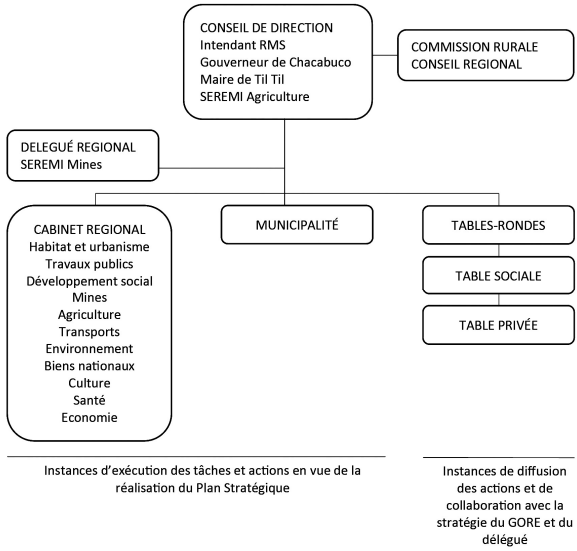
3.1 Naissance du plan stratégique pour le développement de Til Til 2015-2018

C'est l'intendant de la RMS qui a coordonné, avec les services techniques du ministère du Logement et de l'Urbanisme (MINVU), le lancement d'un diagnostic territorial permettant d'établir les bases du plan stratégique pour le développement de Til Til. Après les élections présidentielles de 2013 ce projet a été repris et développé par son successeur et officialisé par la signature, en octobre 2014, d'une convention de coopération entre le gouvernement régional métropolitain de Santiago, le gouvernorat de la province de Chacabuco, le secrétariat régional ministériel (SEREMI) des Mines de la RMS – dont le secrétaire a été nommé délégué du plan – et la municipalité de Til Til (fig. 3).

Le système politico-administratif chilien fonctionne sur un mode essentiellement déconcentré et reste relativement centralisé. Le territoire national est

9 L'intendant de la région métropolitaine de Santiago est l'autorité désignée par le ou la Président-e de la République pour exercer le gouvernement de la RMS, comme son représentant naturel et immédiat sur ce territoire. Il participe également à l'administration de la région en tant que membre du gouvernement régional métropolitain de Santiago. Il était également en charge jusqu'en 2001 – année de la création du poste de délégué provincial de Santiago – du gouvernement et de l'administration de la province de Santiago, la seule qui n'ait pas de gouverneur provincial.

découpé en 16 régions, subdivisées en provinces (6 provinces au sein du gouvernement régional métropolitain de Santiago), elles-mêmes subdivisées en communes (au nombre de 52 dans la région métropolitaine). Les intendants des régions, les gouverneurs provinciaux et les secrétaires régionaux ministériels (SEREMI), qui représentent les ministères dans les régions, sont nommés directement par le président de la République. Seuls les maires et leur conseil communal sont élus au suffrage universel, au même titre que les membres du conseil régional (depuis 2014). La coordination entre les différents niveaux dans l'élaboration des politiques publiques et des instruments de planification territoriale, notamment entre aménagement urbain et environnement, est généralement limitée et sectorielle.



Source : élaboration par les auteurs, 2018.

Fig. 3 Schéma du modèle de gestion du plan stratégique pour le développement de Til Til.

Diagram of the Management Model of the Strategic Plan for Til Til's Development.

Le plan se veut une « réponse à un ensemble de situations de conflit environnemental, social et territorial qu'ont subi les habitants de la commune durant les dernières décennies » (Plan Til Til, 2015 : 4). Son objectif est de « développer un ensemble d'actions et d'initiatives visant à diminuer et inverser le processus de dévalorisation territoriale, de pollution environnementale et de conflictualité sociale qui affecte la commune et les habitants de Til Til, à travers

une stratégie intégrée d'intervention intersectorielle » (Plan Til Til, 2015 : 5). Sa mise en place volontariste par le gouvernement régional repose sur « un modèle de travail articulant l'action des acteurs institutionnels, sociaux, privés et les organismes publics » (Plan Til Til, 2015 : 5).

Présenté comme « un projet-pilote » le Plan Til Til ambitionne d'expérimenter des dispositifs de coordination :

– Interinstitutionnelle : entre les entités de gouvernement (avec la création d'un comité intersectoriel incluant les services de divers SEREMI et du GORE de la région métropolitaine) ;

– Verticale : entre les niveaux de gouvernement territorial (convention entre les représentants de l'État dans la région – SEREMI, le GORE de la RMS, la province de Chacabuco et la municipalité de Til Til) ;

– Horizontale : en associant les acteurs locaux, publics ou privés, au processus.

Il s'appuie pour cela sur l'organisation de deux tables rondes réunissant d'une part les acteurs du secteur privé – les représentants des entreprises et corporations d'entreprises présentes localement – et d'autre part les représentants officiels des habitants, comme les présidents des conseils de quartiers. La première a pour but d'établir des « engagements à court terme et de présenter le plan aux entreprises et parties prenantes intéressées par le développement de la commune, afin de capter des soutiens humains, financiers et autres », la seconde doit permettre d'« élaborer un diagnostic participatif et de légitimer, accompagner et suivre la stratégie et le processus d'implémentation à effectuer » (Plan Til Til, 2015 : 5).

Le document proprement dit est composé d'un diagnostic territorial portant sur les caractéristiques économiques, sociales et environnementales de la commune, et contient également un diagnostic participatif incluant le compte rendu des tables rondes. Il se poursuit par une synthèse incluant la présentation des problèmes structurels identifiés, à savoir « la présence de passifs environnementaux et de voisins pollueurs », « la pénurie d'eau », « le déficit d'infrastructures territoriales » et « l'absence de vision future pour le développement territorial », ainsi que les résultats d'une analyse SWOT mettant en évidence les forces, faiblesses, opportunités et menaces du territoire.

Il propose enfin un plan visant à construire « le Til Til que nous voulons » autour de quatre grandes lignes d'action concernant « la durabilité du territoire et des valeurs communes », « le problème de pénurie d'eau », « la gestion de projets et d'initiatives d'équipement et d'infrastructure », ainsi que « l'aménagement territorial et la planification urbaine à long terme ».

Après la tenue de la première table ronde réunissant les acteurs privés, la « mesa privada » la signature de la convention de coopération pour le développement de Til Til a été l'occasion de présenter l'intention du Plan à la population, en octobre 2014, avant d'organiser la première table ronde réunissant la société civile, la « mesa social ». C'est sur la base des conclusions de la « mesa social » et de l'analyse territoriale lancée par le précédent intendant régional que le comité intersectoriel a établi le diagnostic territorial, ainsi que la stratégie et les lignes d'action du plan. Mais la versatilité des acteurs, avec le départ du

SEREMI des Mines et le transfert de ses fonctions de délégué au gouverneur de la province, a contribué à affaiblir le *leadership* et la coordination des actions dans la période de mise en œuvre du plan. Le tableau synoptique (Fig. 4) détaille la chronologie du plan, en articulant les éléments de contexte, les acteurs impliqués, les controverses, les actions et les résultats à chaque étape de son lancement, de son élaboration et de sa mise en œuvre. Il montre qu'un évènement majeur, extérieur au processus, est venu alimenter un climat de défiance au cours du développement du plan. Alors que Porkland refusait toujours de répondre aux injonctions de la Surintendance de l'environnement, la présentation d'un nouveau projet de Centre de traitement des déchets industriels toxiques de l'entreprise Ciclo a en effet réinstallé la conflictualité entre les acteurs. La poursuite du projet et sa validation par le Système d'Evaluation Environnementale en janvier 2017 ont entraîné une importante mobilisation de la communauté locale et sa structuration progressive, tout au long de la phase de mise en œuvre du Plan Til Til.

3.2 Une coordination avortée

Afin de comprendre les effets et la perception du Plan Til Til, nous avons réalisé en décembre 2017 une série d'entretiens semi-directifs auprès d'une dizaine d'acteurs du territoire issus des secteurs public et privé, et de la société civile, directement concernés par son élaboration et sa mise en œuvre (tab. 3) et étudié les positions des différentes parties prenantes à travers leurs discours.

Force est de constater que l'affichage en termes de coordination de départ n'a connu dans les faits qu'une mise en œuvre limitée et n'a pas été suivi d'effets. Ainsi, les tables rondes sociales et privées, qui se sont déroulées séparément à Santiago en une seule occasion, ne réunissaient pas tous les acteurs du conflit, notamment les associations environnementales locales. Elles n'ont pas permis aux acteurs privés et sociaux du conflit de se rencontrer, ou de prendre part au processus de décision concernant l'élaboration d'une vision stratégique, la formulation des actions à réaliser ou le suivi des projets.

La démarche participative annoncée avec l'organisation de la table ronde sociale n'a en effet pas dépassé le stade du diagnostic. Ainsi, l'objectif qui était de « générer des sentiments d'inclusion, de la confiance et une vision partagée en direction des réalisations » (Plan Til Til, 2015 : 6), est aujourd'hui loin d'avoir été atteint, le manque d'inclusion des habitants au projet ayant au contraire engendré une forte déception et alimenté leur défiance vis-à-vis du gouvernement régional, comme l'explique l'un des participants :

> « On a fait des groupes de travail. Il y avait à peu près quatre ou cinq commissions par thématiques pour identifier les besoins prioritaires [...]. On a pensé que ça allait permettre de résoudre les problèmes d'eau potable par exemple mais il ne s'est rien passé. Et puis ils ont construit une passerelle provisoire. La table ronde était dirigée par l'Intendant, et il avait dit qu'on se réunirait tous les mois pour voir les avancements, mais ça a été la seule réunion. On a le sentiment d'avoir été trompés. [...]. L'Intendant est vraiment détesté maintenant, on a le sentiment qu'il nous a menti [...] »

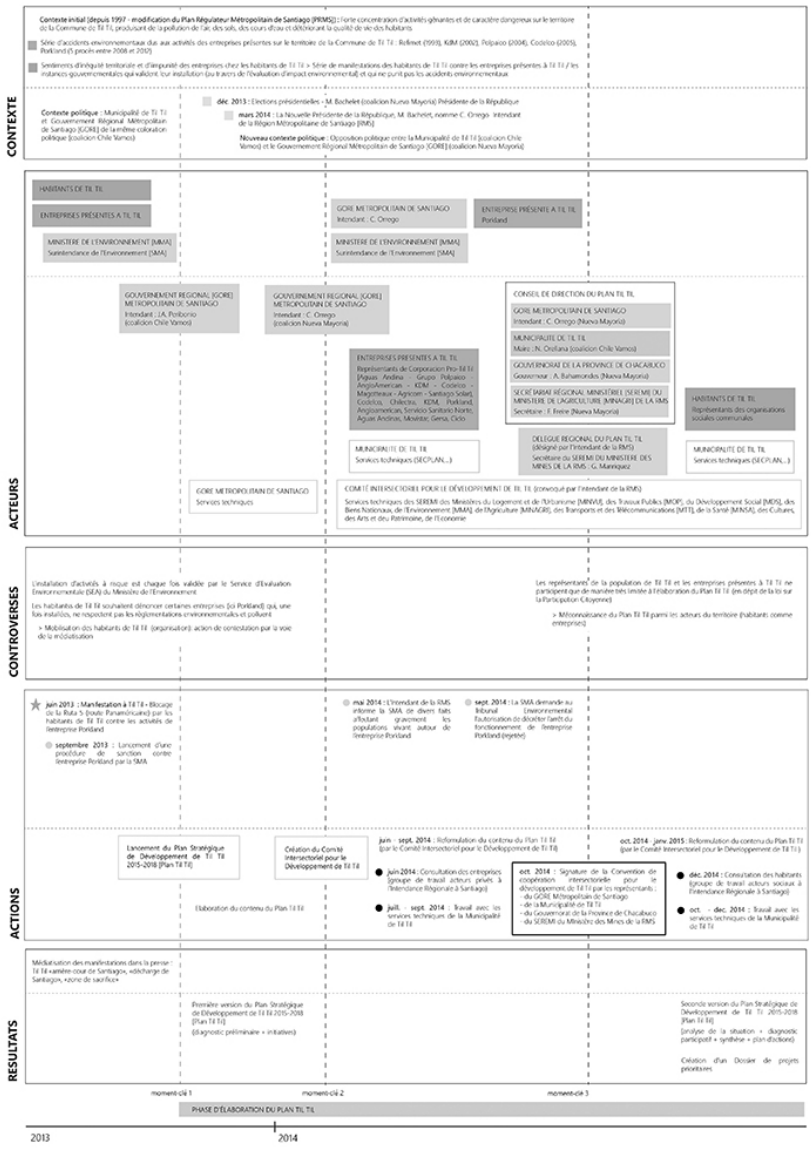
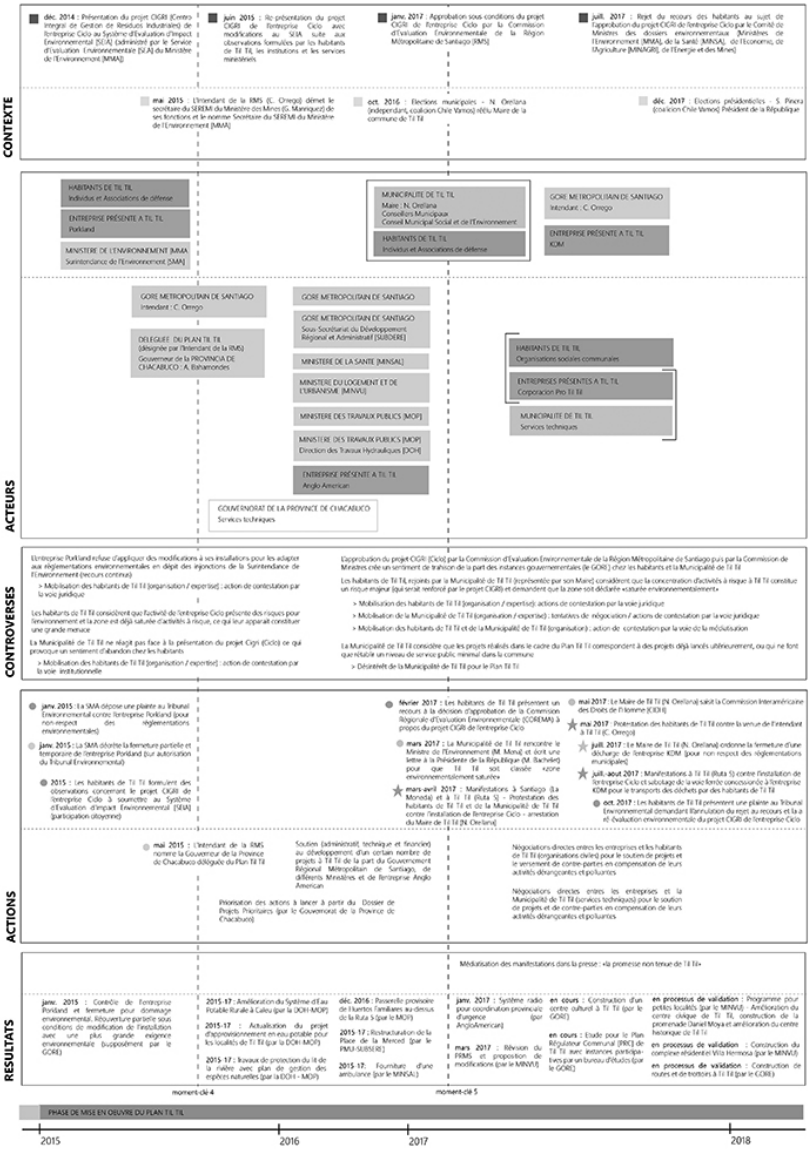


Fig. 4 Tableau synoptique du processus d'élaboration et de mise en œuvre du Plan Til Til dans son contexte (élaboration par les auteurs, 2018).

Synoptic table of the process of development of the Til Til Plan and implementation in its context (document devised by the authors, 2018).



(Miguel Arellano, vice-président du conseil communal des organisations de la société civile de la municipalité de Til Til et gérant du comité d'eau potable rurale de Polpaico).

En outre, l'interaction public-privé, dont l'objet était d'intégrer les principales entreprises de la commune dans le processus « de façon à chercher des mesures de compensation des coûts environnementaux d'une manière plus intégrée,

Tab. 2 Liste des personnes interrogées durant l'enquête de terrain à Til Til.
List of interviewees during the field survey in Til Til (devised by the authors, 2018).

Secteur public – niveau provincial et régional	– Cristian Parra, chargé du Plan Til Til au gouvernorat de la province de Chacabuco (entretien réalisé par Marcela Arenas). – Gerson Mac Lean Ramirez, représentant du SEREMI du logement et urbanisme de la RMS à la Commission intersectorielle pour le développement de Til Til. – José Miguel Arriaza, secrétaire régional ministériel de l'environnement à la RMS.
Secteur public – niveau communal	– Gabriel Segovia, directeur du secrétariat communal de planification (SECPLAC) de la municipalité de Til Til (entretien réalisé par Marcela Arenas). – Nelson Valdebenito, chargé de l'unité « Environnement » du secrétariat communal de planification (SECPLAC) de la municipalité de Til Til.
Secteur privé	Sergio Salazar, gérant de Pro-Til Til (corporations d'entreprises pour le développement de Til Til : Aguas Andinas, AngloAmerican, Grupo Polpaico, KdM, Codelco Andina, Agricom, Santiago Solar, Magotteaux).
Société civile	– Miguel Arellano, vice-président du conseil communal des organisations de la société civile de la municipalité de Til Til et gérant du comité d'eau potable rurale (APR) de Polpaico. – Sabina Martinez, présidente de l'association Organisation environnement et santé Rungue.

Source : élaboration par les auteurs, 2018.

compétitive et durable avec le territoire et inclusive envers les citoyens, générant ainsi des valeurs partagées » (Plan Til Til, 2015 : 6), n'a pas abouti :

> « Nous avons été convoqués au second semestre de l'année 2014 [...]. Il y avait beaucoup d'inégalités dans la distribution des ressources au niveau régional et ils sentaient que Til Til était restée un peu désavantagée, et que la seule manière de rétablir l'équilibre était d'avoir les apports et le soutien du secteur privé [...]. Et ça a été la seule table ronde, rien de plus, rien d'autre qu'une réunion. [...]. La proposition s'est construite, comme ça arrive la plupart du temps pour les politiques publiques, depuis le bureau, depuis la capitale, sans la construire conjointement avec la réalité locale. Si tu me demandes, je n'ai pas été de nouveau consulté pendant plusieurs mois par rapport à la manière de participer au Plan Til Til, ou pour savoir quelles étaient les demandes ou les nécessités » (Sergio Salazar, gérant de Pro-Til Til, corporation d'entreprises de Til Til).

De fait, les projets ont finalement été presque exclusivement financés et réalisées par les pouvoirs publics, notamment par les SEREMI, en suivant une logique très sectorielle :

> « L'idée originelle du plan était de travailler avec [des] tables rondes [...]. Il fallait aller à la rencontre des acteurs qui généraient cet impact environnemental et surtout travailler avec des valeurs partagées, pour créer une sorte de plan de compensations plus articulé [...]. Quand le plan est passé aux mains du gouvernorat provincial, nous qui, en tant que SEREMI faisons l'articulation entre l'intendance régionale et le ministère, nous avions déjà installé des gestions concrètes. Alors à ce moment-là nous sommes revenus vers notre espace institutionnel. La table ronde sociale a eu lieu une fois ou plus, et apparemment la table ronde privée n'a pas continué » (Gerson Mac Lean Ramirez, représentant du SEREMI du logement et urbanisme de la RMS).

3.3 Des résultats éloignés des revendications des acteurs locaux

Les avis sur les résultats concrets du Plan Til Til diffèrent évidemment selon les acteurs concernés. Le gouvernement régional met en avant la réalisation d'une série de projets et d'initiatives, concernant la mise en œuvre d'infrastructures et d'équipements manquants. Dans la liste des projets attribués au Plan Til Til, on trouve ainsi la réduction des tarifs des transports publics financée par le ministère des Transports et Télécommunications, la réalisation d'une passerelle provisoire – longtemps réclamée par les habitants – au-dessus de la *Ruta 5* à Huertos Familiares par le ministère des Ouvrages publics (MOP), des travaux pour l'amélioration du système d'eau potable et la protection du lit du ruisseau à Caleu par la direction des ouvrages hydrauliques du MOP, la construction d'un centre culturel financé par le GORE et d'un complexe résidentiel par le MINVU, la fourniture d'une ambulance, la mise en place d'un système de coordination d'urgence – unique projet financé par un groupe privé – et divers projets d'aménagement d'espaces publics. D'autre part, le GORE a financé la réalisation d'une nouvelle étude pour le plan régulateur communal (PRC) de Til Til et le MINVU a intégré la commune dans son programme pour petites localités visant à soutenir les communes défavorisées de la région dans la réalisation de projets d'aménagement urbain.

Les associations et la municipalité affirment qu'il s'agissait pour l'essentiel de projets lancés préalablement au Plan Til Til et restés dans les tiroirs dans l'attente de recevoir des financements ou des approbations par le gouvernement, ce que confirment les personnes en charge du plan au sein au gouvernorat provincial :

> « Comment avons-nous poursuivi le Plan Til Til ? À travers l'identification des priorités, dans divers services coordonnés par le gouverneur avec différents SEREMI, en accélérant quelques processus, quelques projets, quelques investissements gouvernementaux qui arrivent un peu plus rapidement à la commune. Mais le cœur même du Plan Til Til, qui fait partie des plans intégraux, n'a pas de financement propre » (Cristian Parra, chargé du Plan Til Til au gouvernorat de la province de Chacabuco).

Au total, si le plan – qui ne bénéficiait pas de portefeuille propre – a contribué à l'accélération de certains projets ponctuels et permis d'inclure la commune

dans des programmes novateurs, il n'a toutefois conduit à aucune obligation de compensation pour les entreprises, la question de la gestion de l'eau potable n'a pas été réglée, et la révision annoncée du PRMS, qui permettrait de bloquer l'installation de nouvelles activités polluantes, n'a à ce jour pas encore abouti.

L'incapacité de l'action publique à jouer un rôle d'intermédiaire entre les acteurs du conflit à travers le plan a conduit à la mise en place d'arrangements directs, notamment entre les entreprises ou la corporation d'entreprises Pro Til Til et certains groupes d'habitants ou la municipalité de Til Til, loin d'être suffisants face aux attentes des habitants de Til Til :

> « Les entreprises améliorent un peu les choses aussi, elles financent des bus par exemple. Mais c'est un cercle vicieux, elles donnent des « bonbons » pour compenser leur activité mais ça ne règle pas le problème [...] » (Miguel Arellano).

Par ailleurs, le projet Ciclo, advenu au cours de la phase de mise en œuvre du plan, a montré son incapacité à résoudre les problèmes environnementaux, au cœur des revendications des populations locales, et contribué à accentuer la méfiance des services municipaux vis-à-vis du Gouvernement Régional, comme nous l'a expliqué le responsable du plan au sein de la Municipalité de Til Til :

> « On a eu beaucoup d'espoirs avec le Plan Til Til, pensant qu'en y mettant toutes les bonnes volontés ça allait avancer plus rapidement, mais ça ne s'est pas passé comme ça. [...] L'une des problématiques relevées dans le plan c'est le sujet environnemental, où il est dit que Til Til est saturée, que c'est une zone de sacrifice [...] Apparemment ce document ou cette problématique s'efface avec le coude, parce que le 29 décembre de l'année dernière, on a voté de nouveau en faveur d'une entreprise » (Gabriel Segovia, directeur du secrétariat communal de planification de la municipalité de Til Til).

Ainsi, alors que le plan est désormais arrivé à son terme, la conflictualité n'a pas diminué à Til Til, et les manifestations contre l'action du gouvernement sont même devenues de plus en plus suivies et parfois violentes.

4 Restructuration des relations entre acteurs et stratégies de légitimation croisées

Le manque de cohérence entre le diagnostic initial du Plan Til Til et le programme d'actions, s'ajoutant à l'incapacité des pouvoirs publics à mettre en œuvre un dispositif de dialogue entre les entreprises et la communauté locale, révèlent l'échec du plan à construire une vision globale et partagée du territoire. Le plan a ainsi contribué à reconfigurer les jeux d'alliances et d'oppositions entre les acteurs du conflit, renforcé la mobilisation des communautés locales et participé à la

structuration du mouvement de contestation, à défaut d'avoir résolu le conflit socio-environnemental.

4.1 Le Plan Til Til : un instrument de légitimation de l'action publique

Les documents d'aménagement ou de planification territoriale peuvent poursuivre des objectifs divers et, selon la manière dont ils sont élaborés et mis en œuvre, servir les intentions de différents acteurs. Les plans stratégiques, qui n'ont pas de caractère obligatoire au Chili, servent généralement à définir des orientations, des objectifs, de grands enjeux et des plans d'action pour favoriser le développement territorial à court terme. Ils supposent la construction d'une vision prospective et partagée, ainsi que l'implication de l'ensemble – ou du plus grand nombre – des acteurs du territoire concerné. Le caractère inclusif et participatif constitue ainsi la clé de leur réussite (Albrechts, 2004). Certains auteurs ont montré qu'il peut servir à construire un espace de négociation, une sorte de « trading zone » entre les différentes parties prenantes autour d'un enjeu territorial (Balducci, 2015).

Le plan stratégique pour le développement de Til Til, si telle était son intention de départ, s'est révélé inadapté au règlement des problèmes environnementaux. Loin d'avoir autorisé la coordination et le dialogue entre les acteurs publics, privés et associatifs du territoire ou du conflit environnemental – qui n'ont pu participer de manière effective à son élaboration ou à sa mise en œuvre – il n'a permis ni la fabrication d'un langage commun, ni leur participation aux décisions et à l'implémentation des actions. Purement indicatif, il apparaît comme un instrument de gouvernance sous-exploité (Chia *et al.*, 2008), dont la mise en œuvre a dans les faits conduit à reproduire la forme très centralisée et verticale de la structure de gouvernement territorial au Chili.

La commune dispose de peu de moyens pour éviter l'installation de nouvelles activités polluantes. En effet, même si elle disposait d'un plan régulateur communal – ce qui n'est pas le cas en dépit de son caractère obligatoire – permettant de réglementer l'usage du sol sur son territoire, cet instrument, qui aurait force de loi, ne pourrait intervenir sur les sols de la zone définie comme rurale dans le plan régulateur métropolitain de Santiago (PRMS) – les PRC ne portant effectivement que sur les zones urbaines au Chili – et ne permettrait donc pas d'interdire certaines fonctions dans les parties dites rurales où se situent les zones ISAM 5 et ISAM 6[10] du PRMS, comme le confirme l'avant-projet du PRC de Til Til :

> « Ce n'est pas tant la macro-zone urbaine que la zone rurale qui a connu les principaux déséquilibres environnementaux et territoriaux de la commune, qui à leur tour ont produit des externalités négatives pour les zones urbaines et rurales, sa régulation constituant un défi à la planification qui excède les facultés du présent instrument » (ProCiudad, 2016 : 17).

10 Les zones ISAM (*aeras de Interés Silvoagropecuario Mixto*) sont dédiées à la sylviculture, l'agriculture et l'élevage mixte. Mais d'autres activités, à caractère industriel ou dangereux, y sont également autorisées.

En effet le Plan Til Til est soumis au PRMS, et sans une modification de celui-ci – qui ne peut être promulguée que sur décision du gouvernement régional – l'installation de nouvelles entreprises représentant un danger pour la santé des personnes ou pour l'environnement ne pourra être empêchée, sauf à être bloquée par les services en charge de l'évaluation environnementale. Or ceux-ci n'évaluent les projets qu'indépendamment les uns des autres, sans tenir compte des conséquences de leur concentration sur un même territoire. Le manque de prise en compte intégrée des questions environnementales et d'aménagement urbain apparaît alors comme l'un des problèmes majeurs à un développement territorial soutenable.

Si l'on admet que le choix d'un outil n'est pas neutre, qu'il traduit les intentions – déclarées ou implicites – des acteurs qui le mettent en place, et qu'il conditionne la forme de participation des différentes parties prenantes à son élaboration et à sa mise en œuvre, le Plan Til Til apparaît davantage comme une stratégie de légitimation de la part des pouvoirs publics que comme une véritable volonté de restreindre les risques environnementaux. Participant à la réduction du déficit en équipement et en infrastructures de la commune, il a servi à mettre en récit de l'action publique dans la commune de Til Til et s'apparente à un dispositif de gestion du conflit conçu dans l'urgence par les pouvoirs publics pour « tranquilliser » les habitants, mais sans véritable impact sur ses fondements.

4.2 La réorganisation du jeu des acteurs

Dans son incapacité à conquérir une légitimité, le Plan Til Til a néanmoins eu comme effet de réorganiser le jeu des acteurs locaux, en créant une opposition entre le gouvernement (État – Région – Province) d'une part, et les acteurs locaux et la municipalité de l'autre. Il a ainsi permis la formation de nouvelles alliances, qui s'organisent dans l'opposition et se dotent d'outils et de capacités d'expertise (Callon *et al.*, 2001).

La déception des habitants, engendrée par l'incapacité du gouvernement à résoudre la crise environnementale, a été révélée par le lancement du projet de Centre de traitement des déchets industriels toxiques de l'entreprise Ciclo, ressenti comme une nouvelle injustice par la population locale :

> « Moi j'ai le sentiment que le Gouvernement est arrivé avec des mensonges [...]. Les journaux disent « une autre décharge », ce n'est pas une décharge, c'est Ciclo, c'est une industrie de produits toxiques, polluants ! Ils vont stocker ici pendant longtemps, pendant des années ! Ciclo va tout abîmer ! [...]... En fait ça ressemble à une ville provinciale mais on ne met pas non plus longtemps pour venir, en fait nous ne sommes pas étrangers à Santiago. Vous voyez comment pour certaines choses nous sommes Santiago et pour d'autres non [...] ! En tout cas, moi ça me donne la sensation qu'ils abusent. Parce que les entreprises arrivent et polluent et il n'y a pas de conscience environnementale » (Sabina Martinez, présidente de l'association Organisation environnement et santé de Rungue)

Loin d'avoir réussi à rétablir une situation de confiance entre les acteurs du territoire, le Plan Til Til a ainsi provoqué, par le décalage entre les effets d'annonce et les résultats produits, un sentiment d'abandon, voire de trahison, de la part du gouvernement envers les habitants et la municipalité, alliés dans leur opposition. Les revendications, qui dénonçaient auparavant l'action des entreprises, se dirigent aujourd'hui essentiellement contre le gouvernement, incapable de leur garantir l'équité territoriale et le respect des droits fondamentaux. Lorsqu'ils s'expriment dans les journaux, les manifestants pointent ainsi le manque d'équité dans la répartition des équipements gênants et polluants à l'échelle régionale :

> « Je suis convaincu qu'il doit y avoir plein d'autres endroits où les déchets peuvent être envoyés pour que ce soit équitable. Que ce que je produis moi-même comme déchets vienne ici ça me va, je m'en charge. Et que chaque commune se charge de ce qu'elle produit ! » (manifestant anonyme, juillet 2017)[11].
>
> « Non, non, non et plus jamais ! Plus de décharges ! Pourquoi est-ce qu'ils ne l'envoient pas à Las Condes, où se trouvent les riches, Lo Barnechea, La Dehesa ?! Il y a plein de terrains pour le mettre là-bas aussi ! » (manifestante anonyme, juillet 2017)[12].

Ainsi que l'indifférence du gouvernement régional à leur égard :

> « Cela nous affecte parce qu'ils vont polluer nos nappes d'eau souterraines. Nous avons une prison à côté, une décharge. Nous avons de nombreux problèmes et l'Intendant ne nous a donné aucune réponse » (manifestant anonyme, avril 2017)[13].

Cette situation a ainsi conduit à réarmer le conflit et à l'installer durablement, tout en permettant au mouvement de contestation de s'organiser et de structurer tant son discours que dans ses actions.

4.3 La structuration des revendications des habitants et la construction de leur légitimité

Plutôt que d'avoir affaibli la mobilisation de la société civile, la synchronie du plan avec l'approbation par les pouvoirs publics des projets polluants comme celui de l'entreprise Ciclo a contribué *in fine* à la consolider et à structurer les revendications de légitimité de la communauté locale. Elle s'organise lentement en se solidarisant – par des actions conjointes entre la municipalité et les représentants des habitants – et construit son discours en ayant recours à des actions médiatiques et juridiques plus structurées.

11 24 horas, le 26 juillet 2017 : « Beatriz Sanchez participa en protestas en Til Til : "No se strata de tirar todo lejitos de Santiago" [https://www.youtube.com].

12 *Id.*

13 T13, le 16 avril 2017 : « Detienen a alcalde de Til Til luego de una protesta en carretera » [http://www.t13.cl].

Les habitants dénoncent publiquement leur situation d'inégalité territoriale (fig. 5) et « une violation à [leur] droit de vivre dans un environnement sain » (manifestant anonyme en juillet 2017)[14], un droit présent dans la Constitution chilienne. Ils ont organisé des manifestations répétées devant le palais présidentiel de *La Moneda* dans le centre de Santiago, ou sur la *Ruta 5*, lieux emblématiques, ce qui leur a permis de bénéficier d'une importante couverture médiatique. Et le maire a annoncé dans la presse sa volonté de créer un front des municipalités « où convergent la pauvreté, la pollution extrême et l'abus des entreprises puissantes » afin que « les autorités centrales [les] écoutent et [les] aident, contrôlent, [leur] donnent plus de ressources, cherchent d'autres terrains pour implanter ces entreprises polluantes... parce qu'il n'est pas juste qu'on [les] traite comme des citoyens de seconde zone »[15].

Les habitants ont également construit une forme d'expertise pour formuler des observations afin de s'opposer à la validation du projet de l'entreprise Ciclo auprès du service d'évaluation d'impact environnemental (SEIA). Ils ont en outre présenté un recours à la décision d'approbation du projet début 2017, et déposé en octobre de la même année deux plaintes auprès du tribunal environnemental suite au rejet de ce recours. Leurs plaintes contre Porkland ont finalement été partiellement entendues. Suite à la fermeture partielle et temporaire ordonnée par la Surintendance de l'environnement, qui avait saisi le tribunal environnemental, l'entreprise, qui refuse toujours de payer les amendes de la SMA, a été contrainte de réduire la taille de son élevage. Les effets de la mobilisation contre le projet Ciclo restent en revanche difficiles à évaluer : après audition des témoins en août 2018, le tribunal environnemental a organisé une inspection sur site, mais le verdict n'a pas encore été prononcé.

Enfin, la municipalité de Til Til a fait appel à des instances supérieures pour tenter de résoudre la situation, en s'adressant directement au ministre de l'Environnement, puis à la présidente de la République pour demander la reconnaissance de Til Til comme « zone saturée[16] », en déposant des requêtes concernant le projet Ciclo et l'arrestation de manifestants devant la Cour interaméricaine des droits humains (CIDH), et en organisant une mission d'observation avec l'Institut national des droits humains chilien qui a identifié Til Til comme « zone de sacrifice » (INDH, 2018). Alors que le ministre de l'Environnement s'était

14 Diario U-Chile, le 25 juillet 2017 : « Vecinos de Til Tl por relleno sanitario : "Es una nueva violación de derechos" » [https://radio.uchile.cl].

15 Emol, le 31 août 2018 : « De Tocopilla a Quintero : Cuales son las principales "zonas de sacrificio" del pais » [https://www.emol.com].

16 Les « zones saturées » par la pollution correspondent à une appellation officielle définie par la législation chilienne (Ley nº19.300 *sobre Bases Generales del Medio Ambiente* de 1994 et régulièrement modifiée), identifiant les territoires au sein desquels une ou plusieurs règles de qualité environnementale ne sont pas respectées. Elles sont créées par décret du ministère de l'Environnement, par la commission régionale de l'environnement (COREMA) en coordination avec la Commission nationale de l'environnement (CONAMA). Les zones sont déclarées saturées par rapport à un ou plusieurs produit(s) polluant(s), ce qui génère une interdiction de développer de nouvelles activités émettant ce produit dans un périmètre délimité.

Source : *El ciudadano,* 28 juillet 2017.

Fig. 5 Photographie des mouvements de contestation sociale à Til Til en 2017.
Picture of the demonstrations in Til Til in 2017.

engagé à réviser le PRMS, les élections présidentielles ont redistribué les cartes et remis cette promesse en question. L'impact du rapport d'observation de l'INDH s'évalue surtout en termes de visibilité, l'appellation « zone de sacrifice » n'ayant aucun caractère juridique et l'institut un rôle essentiellement consultatif. Quant à la sollicitation auprès de la Cour interaméricaine et à la demande de classement en « zones saturée », il est encore tôt pour évaluer le résultat de ces actions, qui s'inscrivent dans des démarches au long cours.

5 Conclusion : la revendication des légitimités ordinaires, justice spatiale et droit à la ville dans une situation de conflit socio-environnemental

L'étude du cas de Til Til a permis d'interroger la façon dont les acteurs locaux expriment leurs droits par des manifestations conflictuelles dans un contexte périurbain contesté, et de rendre compte des stratégies de légitimation croisées entre acteurs publics et communautés locales dans la définition de l'avenir de leur territoire.

Dans les années 1960, la critique d'Henri Lefebvre contre l'urbanisme fonctionnel, modèle dominant de production de l'urbain à l'époque, fonde le concept de droit à la ville, « à la vie urbaine, à la centralité rénovée, aux lieux de rencontre et d'échanges, aux rythmes de vie et emplois du temps permettant

l'usage plein et entier de ces moments et lieux, etc. » (1968 : 146). Dans le cas de Til Til, la question surgit dans un contexte historique et politique différent, lié à la revendication d'une meilleure équité territoriale dans la localisation des activités productrices de nuisances environnementales et d'une répartition plus juste et équilibrée des charges et des bénéfices de la croissance économique et urbaine. La planification territoriale en a fait une zone de sacrifice par l'autorisation d'installation d'activités polluantes, n'entraînant pas l'expulsion mais au contraire l'immobilisation de la population, que la valeur marchande réduite du foncier et de l'immobilier empêche de quitter le territoire. Le mouvement social d'opposition aux entreprises privées polluantes et aux politiques gouvernementales qui légitiment leur installation massive a mis à jour des revendications de justice environnementale, exprimées par la mobilisation de plus en plus structurée des populations.

Initialement présenté comme une solution à la crise socio-environnementale qui prenait forme au sein de ce territoire périphérique, la mise en place du plan stratégique pour le développement de Til Til 2015-2018 apparaît comme un moment charnière dans l'évolution des relations entre les acteurs du conflit et le gouvernement. Utilisé comme un instrument de mise en récit de l'action publique il s'inscrit dans une stratégie de légitimation de la part du Gouvernement Régional qui le met en place. À la mobilisation des parties prenantes, qui tentent de faire entendre leur voix au travers de mouvements sociaux, il a répondu par un dispositif intéressant dans ses intentions mais défaillant dans les faits, qui a *in fine* alimenté l'affaiblissement de la confiance des habitants dans les pouvoirs publics. L'analyse de son déroulement et de ses conséquences a montré comment la confiscation de la gouvernance du territoire, en constituant un obstacle à l'exercice du droit à la ville des habitants, a conduit à l'émergence de nouvelles formes de revendications de légitimité de la part de la communauté locale.

Loin de construire un espace de dialogue entre les différents acteurs du territoire quant à l'usage des sols et de participer à la résolution du conflit, le plan a contribué à confisquer aux populations le droit à participer à la gouvernance de leur territoire, et à confirmer l'impunité des entreprises polluantes (Gervais Lambony et Dufaux, 2009). Le manque de cohérence entre les annonces et les actions du gouvernement régional en termes de gestion environnementale a ainsi conduit à le rendre illégitime aux yeux de la communauté locale et à consolider la contestation sociale des habitants, qui invoquent de manière de plus en plus organisée leur droit à vivre dans un environnement sain et à l'égalité socio-territoriale, et dont les discours et les actions traduisent la revendication à participer aux décisions concernant leur territoire.

L'élaboration d'un outil censé permettre une gouvernance inclusive – le Plan Til Til – n'a pas permis de matérialiser le droit à la ville des citoyens ni de modérer les injustices spatiales. Toutefois, si l'on reconnaît « l'agencéité politique des citadins », c'est-à-dire « leur capacité politique d'agir à l'intérieur d'un système de contraintes » (Morange et Spire, 2014) et de construire, au travers de leurs pratiques quotidiennes, de leurs relations sociales, de leurs occupations de l'espace,

un ordre urbain social et spatial, renvoyant à un « droit à la ville de fait » (Morange et Spire, 2017), on constate qu'en dépit des tentatives du gouvernement de favoriser des arrangements associant acteurs publics, privés et société civile, et en l'absence de d'outils de participation institutionnalisés, c'est avec force que s'expriment les revendications des légitimités ordinaires et les oppositions sur fond de crise environnementale dans le contexte néolibéral chilien.

Université Paris-Est
Cité Descartes – Bâtiment Bienvenue – Plot A
14-20, bld Newton
77454 Champs-sur-Marne
priscillia.jorge@univ-paris-est.fr

UMR Innovation, INRA Montpellier
2 place Pierre Viala
34060 Montpellier
eduardo.chia@inra.fr

UMR SAD-APT, INRA, Agroparistech
Université Paris-Saclay
16 rue Claude Bernard
75231 PARIS Cedex 05
torre@agroparistech.fr

Pontificia Universidad Católica de Chile
Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales
El Comendador 1916
Providencia
Santiago
Chile
castamm@uc.cl

Universidad de Chile
Facultad de Arquitectura y Urbanismo/Departamento de Geografía
Portugal 84
Santiago
Chile
bibustos@uchilefau.cl
mlukas@uchilefau.cl

6 Bibliographie

Albrechts, L. (2004), « Strategic (spatial) planning reexamined », *Environment and Planning B : Planning and Design*, vol. 31, p. 743-758.

Aguirre, A.I., Welkner, D., Canuta, J., Sernageomin et BGR (2005), Informe Fundo El Llano REFIMET.

Bailly, A. et Salazar, A. (2015), « L'éclatement des métropoles chiliennes. Zoom sur Santiago du Chili, Valparaíso et Concepción », *Métropolitiques* (en ligne) [http://www.metropolitiques.eu/L-eclatement-des-metropoles.html].

Balducci, A. (2015), « Strategic planning as the intentional production of a “Trading zone” », *City, territory and Architecture,* p. 2-7.

Banque Mondiale (2018). Chile de un vistazo (en ligne) [http://www.bancomundial.org/es/country/chile/overview].

Bolados García, P., et Sánchez Cuevas, A. (2017), « A feminist political ecology under construction : The case study of « Women of sacrifice zones in resistance », Valparaíso Region, Chile », *Psicoperspectivas, 16* (2), p. 33-42.

Bullard, R. (2000), « Environmental justice in the 21st century. », *People of color environmental groups. Directory*, p. 1-21.

Callon M., Lascousmes P. et Barthe Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique,* Paris, Le Seuil, 368 p.

CEPAL et OCDE (2016), Rapport « Evaluaciones del desempeño ambiental : Chile 2016. Santiago » Nations Unies [https://repositorio.cepal.org].

Chia, E., Rey-Valette, H. et Torre, A. (2008), « Conclusion : Vers une “technologie” de la gouvernance territoriale ! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires », *Norois*, n° 209, p. 167-177.

Darly, S. et Torre, A. (2008), « Conflits liés aux espaces agricoles et périmètres de gouvernance en Île-de-France (résultats à partir d'analyses de la presse quotidienne régionale et d'enquêtes de terrain) », *Geocarrefour*, vol. 83, n° 4, p. 307-319.

Delamaza, G., Maillet, A., et Neira, C. M. (2017) « Socio-territorial conflicts in Chile : Configuration and politicization (2005-2014) », *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (104), p. 23-46.

De Mattos, C., Fuentes, L., et Link, F. (2014), « Tendencias recientes del crecimiento metropolitano en Santiago de Chile. Hacia una nueva geografia urbana ? », *Revista Invi,* 29, p. 193-219.

Dufaux, F. et Philifert, P. (ed.) (2013), *Justice spatiale et politiques territoriales,* Paris, Presses Universitaires de Paris-Ouest, 324 p.

Figueroa, N. (2017), « Los erráticos antecedentes que condenan a Til Til como zona de sacrificio », *Diario U-Chile,* le 29 avril (en ligne) [http://radio.uchile.cl].

Fundacion Terram. (2014), Rapport « Balance Ambiental 2014. Sacrificando Chile Por la Inversion. Presidenta : Zonas de sacrificio o justicia ambiental ? » [https://www.terram.cl].

Gervais-Lambony, P. et Dufaux, F. (2009), « Justice... spatiale ! », *Annales de géographie*, vol. 1-2, n° 665-666, p. 3-15.

Hatzfled, H. (2011), *Les légitimités ordinaires. Au nom de quoi devrions-nous nous taire* ? Paris, L'Harmattan, 268 p.

Harvey, D. (2012), *Rebel cities. From the right to the city to the right to the urban revolution*, Londres, Verso Publishers, 206 p.

INDH. (2018a), Rapport « Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile. [En ligne. Disponible sur : https://www.indh.cl/destacados-2/informe-anual-2018/].

INDH (2018b), Rapport « Informe misión de observación a comuna de Til Til, Provincia de Chacabuco, Región Metropolitana, octubre 2017 – febrero 2018 » [https://bibliotecadigital.indh.cl].

Kirat, T. et Torre, A. (2008), *Territoires de conflits. Analyses des mutations de l'occupation de l'espace*. Paris, L'Harmattan, 324 p.

Lefebvre, H. (1968), *Le Droit à la ville*, Paris, Anthropos, 135 p.

Lerner, S. (2012), *Sacrifice zones : The Front Lines of Toxic Chemical Exposure in the United States*.Cambridge Massachusetts, The MIT Press, 368 p.

Limonad, E. et Monte-Mór, R. (2012), « Por el derecho a la ciudad, entre lo rural y lo urbano », *Scripta Nova,* vol. 16, [http://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/14813].

Mancilla Berrios, N.P. (2015), *Identificación y análisis preliminar de conflictos socioambientales en torno a la concentración espacial de proyectos de saneamiento ambiental, Comuna de Til-Til,* Mémoire pour obtenir le titre professionnel de géographe de l'Université du Chili, Santiago.

Miller, T., Kim, A., et Roberts, J. (2018), *Index of Economic Freedom*. Washington DC, The Heritage Foundation.

Morales Aguirre, B. (2012), « La defensa del medioambiente y la construcción de ciudadanía : reflexiones en torno a un « movimiento ciudadano » en la ciudad de Valdivia, Chile », *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM, 24*.

Morange, M. et Spire, A. (2014), « Le droit à la ville est-il soluble au Sud ? », *Métropolitiques* (en ligne) [https://www.metropolitiques.eu/Le-droit-a-la-ville-est-il-soluble.html].

Morange, M. et Spire, A. (2017), « Mise en ordre, mise aux normes et droit à la ville : perspectives croisées depuis les villes du Sud », *Métropoles*, n° 21 [http://journals.openedition.org/metropoles/5574].

Peñalver, F. (2017), « Til Til se niega a ser el basurero de Santiago », *Publimetro,* le 25 juin (en ligne) [https://www.publimetro.cl].

Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (2015), Plan Estrategico para el Desarollo de Til Til 2015-2018 [https://www.gobiernosantiago.cl].

Lecourt, A. et Baudelle, G. (2004), « Planning conflicts and social proximity : a reassessment », *International Journal of Sustainable Development*, vol. 7, n° 3, p. 287-301.

Lukas, M. et López-Morales, E. (2018), « Real estate production, geographies of mobility and spatial contestation : a two-case study in Santiago de Chile », *Journal of Transport Geography,* 67, p. 92-101.

Ministère du Développement Social chilien (2018), Rapport « Resultados Encuesta CASEN 2017. Situación de pobreza : síntesis de resultados », [http ://observatorio.ministeriodesarrollo social.gob.cl].

MINVU et Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. Plan Regulador Metropolitano de Santiago [http://observatoriourbano.minvu.cl].

Melé, P., Larrue, C. et Rosemberge, M. (2003), *Conflits et territoires.* Tours, Presses Universitaires François Rabelais, 224 p.

Pâquette, C. (2005), « La reconquête du centre de Santiago du Chili : un nouveau modèle pour la recuperation des centres historiques d'Amérique Latine ? », *Cahier des Amérique Latines*, n° 46, p. 151-165.

PRAGMA Consulting et Municipalité de Til Til. (2015), PLADECO de Til Til 2015-2019 [

PNUD (2017). Rapport « Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. Santiago », Programme des Nations Unies pour le Développement, ProCiudad et Municipalité de Til Til (2016), Ante-Proyecto para el Plan Regulador Comunal de Til Til.

Purcell, M. (2003), « Citizenship and the right to the global city : reimagining the capitalist world order », *IJURR*, Vol 27, nº3, p. 564-590.

Robredo, J. (2017), « Nuevo relleno sanitario en Til Til : Habitantes no quieren ser más el patio trasero de Santiago », *El ciudadano,* le 19 avril (en ligne) [https://www.elciudadano.cl].

Sabatini, F. et Arenas, F. (2000), « Entre el Estado y el mercado : resonancias geográficas y sustentabilidad social en Santiago de Chile », *Revista Eure,* 26, n° 79, p. 95-113.

Sabatini, F., et Sepúlveda, C. (1997), *Conflictos Ambientales : Entre la Globalización y la Sociedad Civil,* Santiago de Chile : Publicaciones Cipma.

Sabatini, F., et Wormald, G. (2004), « La guerra de la basura de Santiago : desde el derecho a la vivienda al derecho a la ciudad », Revista *EURE*, vol. 30, n° 91, p. 67-86.

Subra, P. (2007). *Géopolitique de l'aménagement du territoire.* Paris, Armand Colin, 326 p.

Tapia Sandoval, J. R. (2013), « Montenegro se levanta, los olores de Porkland apestan », *El quinto poder*, le 4 juin (en ligne) [https://www.elquintopoder.cl].

Torre, A., Kirat, Th., Melot, R. et Pham, H.V. (2016), « Les conflits d'usage et de voisinage de l'espace. Bilan d'un programme de recherche pluridisciplinaire », *L'Information géographique*, n° 4, p. 8-29.

Vasquez, A., Lukas, M., Salgado, M. et Mayorga, J. (2017), « Urban environmental (in) justice in Latin America », *In* Holifield, R., Chakraborty, J. et Walker, G., *The Routledge Handbook of Environmental Justice,* New York : Routledge.