

# FRONTIÈRES

## MAILLES FINES POUR UN GRAND ESPACE LA CARTE DES DIVISIONS STATISTICO-ADMINISTRATIVES DES PAYS D'AMÉRIQUE DU SUD.

PIERRE GONDARD\*  
HERVÉ THÉRY\*\*  
SÉBASTIEN VELUT\*\*\*

**L**a carte des divisions statistico-administratives des pays d'Amérique du Sud est un filet à mailles fines, ce qui offre de belles perspectives à la recherche, car ces circonscriptions de gestion, de la commune à l'État, servent entre autres choses, à recueillir des statistiques. Or on sait que "l'Inde mise à part, sans doute aucun sous-continent du monde sous-développé ne dispose d'un appareil statistique aussi important et ancien que l'Amérique du Sud" (Bataillon, 1991, p. 65).

Cette carte est donc une base essentielle de projection pour toute étude fondée sur la visualisation et les comparaisons territoriales menées à partir des statistiques socio-économiques localisées. Elle est à ce titre, l'instrument indispensable à la mise en œuvre de programmes géo-économiques de quelque ampleur.

Bien que vide, on pourrait encore dire muette, puisqu'elle n'est que "fond de carte" sans dénomination des ses parties, cette carte "parle" beaucoup. On ne peut manquer d'observer l'hétérogénéité des cellules de base qui la composent.

\* Orstom, IFEA, Lima ; \*\* CNRS- CREDAL, École Normale Supérieure ;  
\*\*\* CREDAL, École Normale Supérieure

.....107

.....107

le 1994

.....131

.....155

ouplage

.....155

.....183

titines :

s

-social

.....193

.....199



Celles-ci ne sont ni le fruit du hasard, ni l'œuvre de quelque dessinateur capricieux, mais bien l'image de l'appropriation inégale des territoires et le résultat d'une longue histoire qui s'enracine parfois bien avant la colonisation.

### UNE CARTE POUR VOIR, POUR COMPRENDRE ET POUR AGIR

Les conditions nouvelles de mondialisation des économies et l'augmentation des échanges intra-continentaux donnent naissance à de nouveaux blocs régionaux; des alliances se font et se défont. Les décideurs des pays d'Amérique Latine, à la recherche de stratégies capables de leur apporter un retour significatif à la croissance et au développement, raisonnent en termes de dépassement des approches nationales et cherchent de nouvelles formes d'insertion internationale.

Pour tenter de cerner les enjeux et les conséquences envisageables des accords de coopération économique, la connaissance des déséquilibres territoriaux est indispensable car ils sont autant de facteurs pesant sur les processus d'intégration régionale. Or si les auteurs de ces programmes sont bien conscients des disparités géographiques considérables qui existent à l'intérieur des États, ils ne disposent que rarement des données, des méthodes et des techniques d'analyse leur permettant de les prendre en compte. Il recourent le plus souvent aux statistiques disponibles au niveau le plus grossier du maillage administratif. Par voie de conséquence, ils ne sont pas non plus en mesure d'évaluer autrement que de manière très grossière, l'impact territorial des mesures qu'ils ont pourtant préconisées. Le besoin d'une approche en termes d'espace et de sa visualisation apparaît de plus en plus.

La réalisation de la carte statistico-administrative de l'Amérique du Sud s'enracine dans un programme international mené en collaboration entre des universités, des instituts nationaux de statistique et des centres de recherche<sup>1</sup>, pour contribuer à une meilleure connaissance des structures et des dynamiques des territoires. Dressée dans un premier temps pour répondre aux besoins des sept pays andins ou amazoniens concernés, la carte a ensuite été étendue au reste du sous-continent, permettant ainsi une vision plus large.

La cartographie des statistiques que nous traitons et auxquelles tous ont accès dans chaque pays, peut ainsi être projetée dans les mailles fines d'où ces mêmes statistiques sont issues. Cela permet de *voir* où se localisent très précisément les phénomènes étudiés, où se produisent les ruptures, où se situent les plus grandes concentrations et combien elles "pèsent" par rapport aux autres espaces. La vision spatialisée permet ainsi d'emblée de vérifier les emplacements, de comparer les distributions et d'apprécier des "volumes"; de savoir donc, où sont les hommes et les choses. Cependant, il serait dommage d'en rester là.

Dans une série de cartes issues du traitement des recensements de population ou d'enquêtes économiques, plusieurs documents vont se ressembler. Le rapprochement entre eux va ouvrir des pistes de compréhension: la forte proportion de jeunes hommes, récemment immigrés, employés aux tâches primaires,

agricoles c  
soulignera  
note-t-on u  
de populat  
tage d'éta  
nombreux  
croisera de  
captive que  
sera facilit

On se s  
phénomèn  
l'autre, ni  
ouvre des  
statistique  
lieux où l  
approfond

La visu  
ter un mag  
tèle poten  
gramme c  
économiq  
localiser?  
ou croisés.  
faire quelc

Bien s  
tographie  
cela. On s  
éclairante.  
la découve  
trative, pou

### ÉVOLU

Roger  
quadrillag

«L'espr  
l'appropri  
mentales.  
tions [...]  
- de parta  
concessio  
- d'assure  
des villag  
- de disp  
les moyer  
voir se ra

agricoles ou minières, signera l'emplacement du front pionnier amazonien et soulignera son dynamisme. De même le long des frontières internationales : note-t-on une densité plus grande d'un côté que de l'autre ? Un plus grand afflux de population ici que là ? un réseau de communication mieux connecté, davantage d'établissement commerciaux – fût-ce de petits bazars ? On aura là de nombreux indices de la prévalence d'un espace et de la faiblesse de l'autre. On croisera des variables entre elles et l'information ainsi créée sera bien plus explicative que les seules variables originales analysées séparément. Le diagnostic en sera facilité.

On se souviendra aussi que, comme dans toute corrélation, le fait que deux phénomènes aient une même extension ne signifie pas que l'un soit cause de l'autre, ni même qu'ils soient réellement liés. N'empêche : la confrontation ouvre des pistes (Brunet 1987, p. 23). La représentation des "résidus" (au sens statistique du terme) n'est pas moins intéressante, elle permet de distinguer les lieux où la règle générale ne s'applique pas ou s'applique mal, et conduit à approfondir recherche et compréhension (*ibidem*).

La visualisation facilite le diagnostic, qui aide à la décision. Veut-on implanter un magasin ou un service public ? La cartographie montrera où se situe la clientèle potentielle, et où est installée la concurrence. Veut-on développer un programme d'appui aux populations marginales, celles que les programmes économiques cernent statistiquement mais qu'ils ont parfois un peu de mal à localiser ? Là encore la cartographie, à partir de quelques indicateurs simples ou croisés, permettra de les situer, pour mieux cibler les programmes, voire de faire quelques découvertes et donc de faciliter la décision et l'action.

Bien sûr, ceux qui pratiquent régulièrement des recherches associant la cartographie comme outil d'investigation et moyen de communication savent tout cela. On souhaite seulement que les autres tentent un jour l'expérience, tellement éclairante, de la visualisation spatiale. En attendant qu'ils en fassent eux-mêmes la découverte, nous voudrions montrer comment cette carte statistico-administrative, pour muette qu'elle soit, est déjà chargée d'enseignements.

## ÉVOLUTION DU MAILLAGE ADMINISTRATIF ET HÉRITAGES

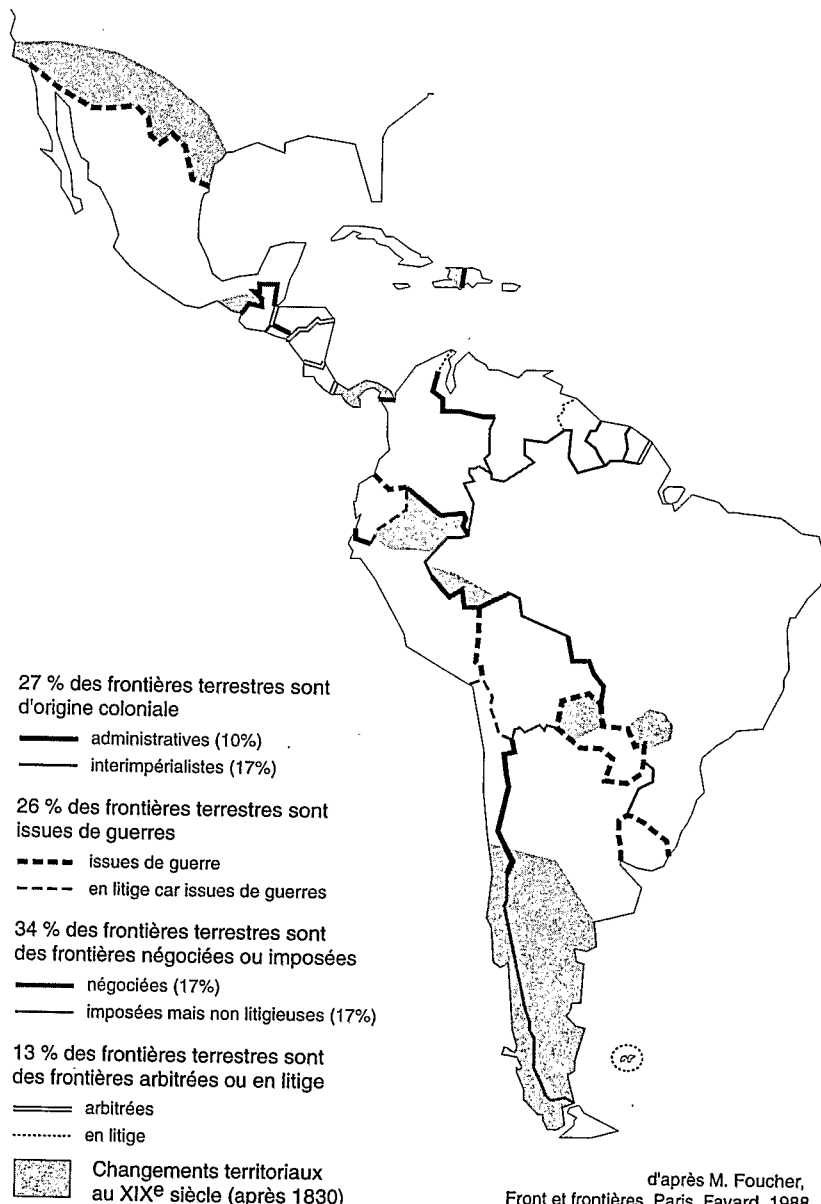
Roger Brunet (1992, pp. 286-287) a précisé les raisons et les niveaux du quadrillage de l'espace :

«L'espace est 'parti' de mailles, base d'un découpage du territoire pour l'appropriation ou pour la gestion. [...] C'est l'une de ses caractéristiques fondamentales. Les processus d'appropriation produisent, par définition des partitions [...] Il s'agit en effet :

- de partager le sol pour exploiter ses ressources, cela fait les parcelles, les concessions, les exploitations agricoles,
- d'assurer une base aux groupes élémentaires d'un peuple, cela fait les finages des villages et les territoires des tribus,
- de disposer de relais du pouvoir, en leur attribuant une étendue qu'ils aient les moyens de maîtriser. C'est alors une question de distance et de masse : le pouvoir se rapproche des citoyens en morcelant le territoire en niveaux successifs.

FRONTIÈRES

1 - Amérique latine : Les conditions de l'horogénèse



Ce d  
cont  
expr  
cons  
(  
ceux  
parta  
  
(  
te la  
de de  
nistr:  
font  
qui r  
I  
adm  
Sur  
le qu  
traite  
dom  
alors  
(  
men  
se es  
teme  
inter  
tière  
vice-r  
de N  
repo  
(*ibid*  
I  
récu  
lité (  
lière  
Jane  
flanc  
carte  
I  
encc  
sour  
docu  
tout  
face

Ce découpage facilite aussi bien les inventaires et les bilans que la police et le contrôle de l'application des lois. La première voie de la partition trouve son expression achevée dans le cadastre ; la seconde et la troisième dans les circonscriptions administratives de la commune à l'État».

Cette troisième fonction, ce troisième niveau du quadrillage de l'espace sont ceux qui apparaissent sur cette carte. Il faut toutefois distinguer deux niveaux de partage, ceux des pays et celui de leurs subdivisions internes.

### FRONTIERES INTERNATIONALES

On peut en effet distinguer dans les partitions emboîtées que montre cette carte la définition des enveloppes nationales, qui relèvent au moins du consensus de deux partenaires, dyade de pays limitrophes (Foucher 1991), et les limites administratives internes, tracées en toute souveraineté. A n'en pas douter ces processus font partie de ce que Pierre Gourou appelait "les techniques d'encadrement" qui reposent en particulier sur l'organisation du pouvoir et des hiérarchies.

Labasse soulignait aussi ce besoin : "Une ébauche initiale de géographie administrative est nécessaire aux instruments naissants du pouvoir" (1966, p. 380). Sur l'exemple des décolonisations récentes il concluait : "L'urgence en est telle que nombre de peuples accédant d'un coup à une souveraineté reconnue par traité n'ont de cesse d'avaliser en la matière l'héritage de l'ancienne puissance dominatrice (Algérie, ex-Congo belge) : les divisions antérieurement établies sont alors entièrement reconduites..." (idem).

On serait tenté de penser qu'il en a été de même en Amérique Latine, tellement la référence aux textes rédigés pendant la période espagnole ou portugaise est fréquente en cas de conflit, mais ici le temps a fait son œuvre. Les ajustements – violents ou pacifiques – ont été nombreux et l'essentiel des limites internationales actuelles, presque les deux tiers, ne correspondent plus ni à la frontière impériale entre Espagne et Portugal, ni aux subdivisions administratives des vice-royautés. De nombreux litiges subsistent et la carte n°1, tirée de l'ouvrage de M. Foucher (1991, carte 9) en montre la localisation. On pourra aussi se reporter à la carte "frontières et déploiement des armées" du même ouvrage (*ibidem*, carte 12).

Les conflits armés récents entre le Pérou et l'Équateur, comme les réactions récurrentes dans la presse nationale de ces deux pays, disent l'extrême sensibilité (et complexité) du thème. Une commission binationale se réunit très régulièrement sous les auspices de la commission des garants du protocole de Rio de Janeiro. La non fermeture de la frontière reste comme une blessure béante aux flancs des deux pays. Les cartes péruviennes sont interdites en Équateur, les cartes équatoriennes sont interdites au Pérou.

Pour l'Argentine, la question des Malouines reste douloureuse et suscite encore des réactions passionnées. La présence éventuelle de pétrole et les ressources de pêche dans ce secteur de l'Atlantique sud, mises en avant sur certains documents, semblent n'être que des prétextes au regard d'enjeux relevant avant tout de l'ordre symbolique. De son côté le Royaume-Uni n'entend pas céder face aux Argentins, bien que ceux-ci aient changé de stratégie et privilégient

depuis le début des années 1990 une approche diplomatique. La malheureuse aventure de 1982, qui contribua à la chute du régime militaire argentin, fait qu'aujourd'hui les concessions de l'un ou de l'autre pays pourraient apparaître comme des reculades susceptibles de faire l'objet d'une récupération politique.

Il va de soi que le document que nous publions aujourd'hui "n'implique aucune reconnaissance officielle", selon la formule autorisée des cartes des Nations-Unies. Elle répond seulement à la nécessité technique de "fermer" les unités statistiques de l'un et l'autre pays, puisque la cartographie informatique ne peut se faire dans des cellules ouvertes...

Si les exemples équatoriano-péruvien et argentino-britannique sont les plus présents dans les mémoires<sup>2</sup>, les tensions subsistent aussi entre le Venezuela et la Colombie, le Venezuela et la Guyana, la Bolivie et le Chili, le Chili et l'Argentine.

Pour les frontières amazoniennes, les auteurs (Deleer 1981, Foucher 1991, Roux 1994, Garcia 1995, etc.) insistent sur le "vide" humain relatif dans lequel elles ont été tracées : des densités inférieures à 2 habitants au km<sup>2</sup> et une absence de relais de l'autorité centrale autorisent toutes les aventures. Ils n'hésitent pas à parler aussi de méconnaissance du terrain et... d'une indigence cartographique certaine, jusqu'au début du XIX<sup>e</sup> siècle.

La limite entre Chili et Argentine dans les Andes méridionales relève du même type de processus. Les populations indiennes araucanes et mapuches qui occupaient les deux côtés de la Cordillère furent repoussées vers le sud et décimées par les deux jeunes États qui fixèrent en 1881 la frontière sur les plus hauts sommets partageant les eaux. Or, dans ce secteur de la Cordillère, mal connu lors du partage, la ligne de crête ne coïncide pas partout avec les limites des bassins-versants, ce qui donna lieu à de nombreuses tensions entre les deux pays et à une série d'arbitrages internationaux. Encore aujourd'hui, il subsiste quelques sections où le tracé n'est pas précisément établi : les deux États sont toutefois désireux de mettre fin à cette situation et négocient activement pour obtenir le tracé leur paraissant le plus favorable : à l'instar des cartographes, les gouvernements tiennent à fermer leurs territoires. A cette occasion, il est frappant de constater la place donnée par les médias à ces questions au regard de la superficie des territoires concernés, et qui montre la place accordée par les opinions à ces questions de "géopolitique"

Si l'État chilien peut se prétendre héritier de la *capitanía* de Chile et l'État argentin de la vice-royauté de Buenos Aires et revendiquer pour leur compte la transformation des limites coloniales en frontières internationales, il n'en va pas de même pour les petits États tampons du Paraguay et de l'Uruguay. La *Banda oriental* aurait tout aussi bien pu devenir une province argentine ou un État brésilien si les rivalités entre les deux grands pays n'avaient abouti à son indépendance.

"Fixer la frontière", au sens fort du terme, est une des préoccupations récurrentes des gouvernements centraux. Le peuplement par des nationaux des marges lointaines et vides du territoire doit limiter voire empêcher l'infiltration des voisins. Plusieurs projets de colonisation officiels conduits par les gouvernements centraux ont eu, ou ont encore pour objectif affiché la consolidation des frontières.

Que les militaires soient au pouvoir ou non, ils ont toujours une part active dans ces entreprises qu'ils appuient le plus souvent de leur logistique. Le *limes* n'a de consistance que s'il est peuplé. En Argentine, l'État a créé une série de Parcs Nationaux dans des territoires peu peuplés et périphériques. Il s'agissait alors moins de protéger les espèces naturelles que le territoire national, le système étant complété par une législation spéciale sur les espaces frontaliers. La Terre de Feu se vit également octroyer le statut de zone franche pour en favoriser le peuplement.

En Équateur, les coopératives agricoles créées dans les années 70 entre les rios Aguaricos et San Miguel sur la frontière colombienne ou en amont des rios Morona et Santiago, proches de la ligne du protocole de Rio de Janeiro, ou encore l'appui initial à la colonisation des îles Galapagos, relèvent de cette stratégie. La reprise du projet de colonisation de Cantagallo au Pérou, sur la frontière avec le Brésil n'a pas d'autre objectif : Construire la Patrie, "*Hacer Patria*". Il est bien représentatif de l'idéologie et de la stratégie qui fondent ces programmes (voir encadré).

#### *Haciendo Perú*

Inician nueva colonización en la frontera con Brasil (El Comercio, Lima, 18 de Junio 1997).

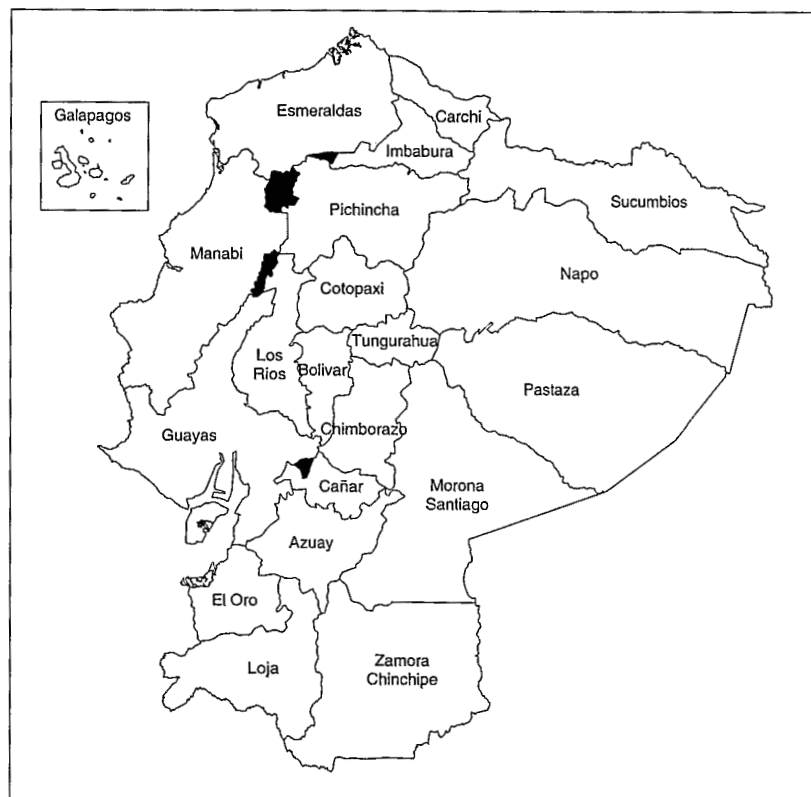
A un paso de la frontera con Brasil cincuenta familias tratarán de hacer patria en este rincón llamado Cantagallo.

Hace unos 20 años el gobierno intentó poblar la zona de Cantagallo, en la frontera con Brasil, para contrarrestar la instalación de asentamientos que eran habitados mayoritariamente por elementos de mal vivir venidos del vecino país ... Ahora una nueva expedición ha comenzado, esta vez a cargo de cincuenta familias ... El Ejército, el Indeci y el Gobierno Regional de Ucayali les ofrecieron todo su apoyo ... Las familias se inscribieron voluntariamente ... [fueron] evacuadas a la zona fronteriza de Cantagallo para asimilarse así al proyecto de asentamiento rural que desarrolla el Ejército en ese lugar al este de Pucallpa y a dos kilómetros del punto 61 de la línea fronteriza con Brasil ... donde podrán empezar a retomar sus actividades agropecuarias con mayores posibilidades de desarrollo por el apoyo que recibirán de la Unidad de Asentamiento Rural número 3 del Ejército (Umar 3), y los otros organismos comprometidos con el proyecto ... La presencia de la Umar 3 en esta zona fronteriza data de 1974, cuando un grupo de Brasileños apartados de la ley en su país fueron ocupando estas áreas. Fue necesaria la instalación del Asentamiento Rural del Ejército para ir alejando a los foráneos hacia su territorio. El jefe de Umar 3 ... sostuvo que Cantagallo debe convertirse en un eje de contención a la penetración brasileña, pero esos esfuerzos ya escapan al Ejército y deben ser asumidos en forma multisectorial.

## FRONTIERES

### LIMITES ADMINISTRATIVES INTERNES

Quelques rares limites administratives à l'intérieur des pays font aussi problème. En Équateur par exemple, la plus fameuse dispute est entre les provinces de Manabi et de Guayas pour la zone dite "Manga del cura" mais d'autres litiges existent entre Pichincha et Esmeraldas, entre Cañar et Guayas.



#### 2 - Équateur: zones en litige (■) entre deux provinces

Au Pérou, dans un récent entrefilet le *Comercio de Lima* (8 juin 1997, p. A27) annonçait, non sans humour, que "la création du nouveau district José Luis Bustamante y Rivero, il y a deux ans, a formé une espèce d'île administrative, entre ce district et celui de Socabaya, laissant ainsi 300 familles dans une sorte de limbe territorial...".

Au Brésil le sort de la région dite du *contestado*, entre Minas Gerais et Espírito Santo, a été réglé mais aujourd'hui encore les cartes officielles laissent en suspens l'appartenance de terres contestées entre le Ceará et le Piauí.

À  
"Il su  
litige  
exen  
F  
tête  
Repu  
recol  
politi  
tée e  
ler lo  
ces p  
A  
mon  
tées  
- au  
Para  
teur)  
- au  
distri  
les co  
- au r  
canc  
C  
déve  
carte  
posit  
trièm  
respo  
Q  
se de  
se de  
sento  
nous  
qui n  
peup  
ceux  
admi  
aisé  
de gr  
sent  
C  
détai  
enco  
que c  
grand

Au Venezuela, C. Muñoz, C. Amaya, M. Briceño et M. Camargo écrivent : "Il subsiste quelques petites zones qui sont réclamées par deux États et dont les litiges sont en général anciens" (com. pers.). On pourrait ainsi multiplier les exemples de pays en pays.

Prudent, l'Institut National de la Statistique et des Recensements inscrit en tête du chapitre cartographie de la *División Politico-Administrativa de la República del Ecuador* (1987, p.113) : "Cette délimitation n'implique pas de reconnaissance officielle et ne pourra servir de preuve pour établir des limites politico-administratives"<sup>3</sup>. On reconnaîtra là la sagesse d'une institution confrontée en permanence à ces "limites flottantes", pour lesquelles le sang peut couler lors des recensements. Nous ne saurions être moins prudents, tant il vrai que ces problèmes sont communs à la plupart des pays d'Amérique Latine.

À l'intérieur des États-nations, niveau 1 ou "première maille du monde" (Brunet 1992 p.287), le territoire est découpé en circonscriptions emboîtées et l'on peut distinguer plusieurs niveaux hiérarchiques de la maille

- au niveau 2, suivant les pays, on parlera de départements (Bolivie, Colombie, Paraguay, Pérou, Uruguay), de régions (Argentine, Chili), de provinces (Équateur), d'États (Brésil, Venezuela).

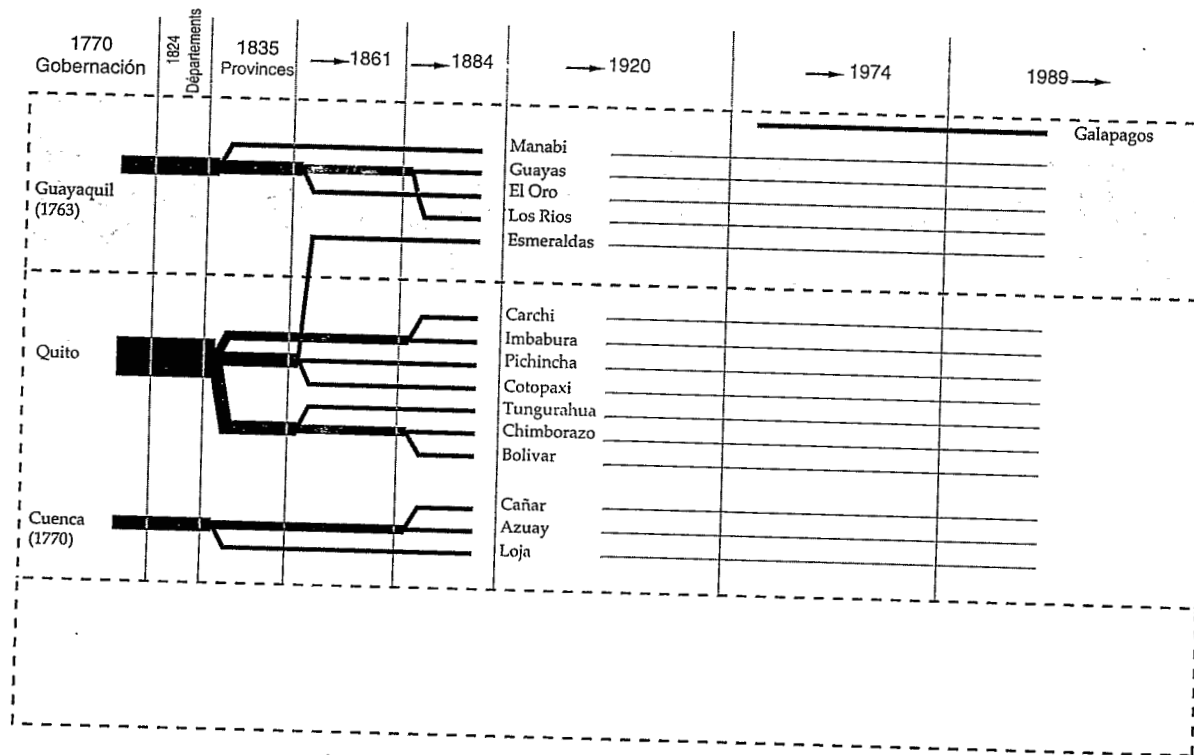
- au niveau 3, on trouve les provinces (Argentine, Bolivie, Chili, Pérou), les districts (Paraguay), les *municípios* (Brésil, Venezuela), les cantons (Équateur), les communes (Colombie).

- au niveau 4, les départements (Argentine, Uruguay), les *municípios* (Chili), les cantons (Bolivie), les districts (Pérou), paroisses (Équateur),

On remarquera que la hiérarchie statistico-administrative est inégalement développée sur trois ou quatre niveaux suivant les pays. Cependant au vu de la carte on constatera que le niveau le plus fin de chaque pays, qu'il soit en 3<sup>e</sup> position hiérarchique, comme au Brésil, en Colombie, au Venezuela, ou en quatrième position hiérarchique, comme en Bolivie, en Équateur ou au Pérou, correspond de fait à la même échelle d'encadrement territorial.

Que la carte des limites statistico-administrative de l'Amérique du Sud laisse deviner les grands traits de la géographie du sous-continent aurait quelque chose de surprenant, s'il n'était évident que la plupart des phénomènes que nous présentons ici n'acquiescent leur vraie signification qu'à l'échelle sous-régionale, et nous retrouvons ainsi le besoin de procéder à des comparaisons internationales qui nous a fait dresser ce document. Les oppositions entre les espaces les plus peuplés et les moins peuplés, entre les espaces du noyau national originel et ceux en cours d'intégration effective au territoire, entre les espaces les mieux administrés et ceux qui le sont moins, entre les zones d'accès plus ou moins aisé et les réseaux plus ou moins interconnectés, tous ces contrastes constituent de grands ensembles qui dépassent largement les limites nationales. Ils traduisent autant le poids de l'histoire que la prégnance du milieu naturel.

C'est cependant au niveau des territoires nationaux que l'on reviendra pour détailler ces observations car ils sont encore, sans doute pour quelque temps encore, l'enveloppe de définition des politiques. On remarquera par exemple que dans chaque pays, et avec une variabilité certaine de l'un à l'autre, la plus grande finesse de la maille reflète les régions de plus grande densité de la popu-



FRONTIERES

4 - Généalogie des provinces équatoriennes  
Des 3 *Gobernaciones* de la Colonie aux 21 provinces actuelles

lation. Elle confirme la thèse de Gourou sur l'encadrement et la remarque de Brunet sur la distance et la masse mentionnées précédemment. Une maille de grande dimension indique une moins grande densité du système administratif local, une interconnection moins fréquente des réseaux de communication et d'échanges, ainsi qu'une liaison territoriale plus lâche avec l'ensemble national, ce qui correspond assez bien à la réalité de la plupart de unités statistiques de l'Amazonie, du Chaco, de la Patagonie ou du désert d'Atacama. Plusieurs siècles après leur découverte ces territoires apparaissent encore comme des "blancs" sur la carte tandis qu'on lit presque directement la structuration des cordillères et des bassins des Andes tropicales densément peuplées ou les fronts pionniers développés à partir des piémonts et des côtes Nord-Est et Sud du Brésil.

### LE MONDE ANDIN

Dans leur récent atlas de la population du Pérou, Mesclier *et al.* (1997, p.24) montrent cette lente progression du contrôle territorial : "À l'époque coloniale, la division administrative était particulièrement fine au sud, à cause de sa densité de population, héritée du passé incaïque, et à cause du contrôle que le pouvoir exerçait sur des régions importantes pour l'approvisionnement des mines de Potosi. Il y avait cinq *intendancias* de Hancavelica à Puno et de nombreux *corregimientos*". Par contre au nord de Lima il n'existait que l'Intendance de Trujillo.

"A partir de l'indépendance l'accroissement de la population et la croissance économique furent plus importants au centre qu'au nord et au sud. [...] On arriva peu à peu [...] à une maille plus fine au centre et au nord qu'au sud". On remarquera donc que l'adaptation de la maille administrative suit le basculement du centre de gravité du Pérou.

Soulignant que le maillage sert aussi de base aux relais du pouvoir les mêmes auteurs poursuivent : "On a créé de nouveaux districts et provinces dans les régions d'altitude menacées par le terrorisme : là l'État a voulu renforcer son contrôle".

On peut suivre aussi la lente densification d'une autre maille administrative dans le cadre du territoire actuel de la République de l'Équateur. Nous nous attacherons d'abord à voir l'évolution du découpage des provinces, soit le niveau immédiatement inférieur à celui de l'État.

Il y a en 1824 trois départements, ceux de Quito, de Cuenca et de Guayaquil, directement héritiers dans leurs limites et leurs capitales des circonscriptions majeures de la colonie, les *gubernaciones* (Morales y Eloy, j., 1942, pl. 76; Deler, 1981, p. 151). On remarquera que deux d'entre eux ont leur siège dans les Andes, un sur la Côte et aucun en Amazonie. Les territoires orientaux sont en effet directement placés sous juridiction ecclésiastique; les différents ordres religieux y opèrent chacun dans des missions au secteur bien délimité. La côte est peu peuplée et l'essentiel de la population, source principale de richesse à ces époques manufacturières, se trouve dans les Andes.

La loi de 1835 supprime les départements qui avaient montré des tendances centrifuges, voire séparatistes, incompatibles avec la constitution d'un État-

Nation ; elle les subdivise et crée sept provinces, deux sur la Côte, cinq dans les Andes, dont les limites englobent très largement les piémonts. L'Amazonie reste le domaine des *Misiones*. La série de cartes ci-jointe permet de visualiser l'enrichissement progressif de la tripartition initiale.

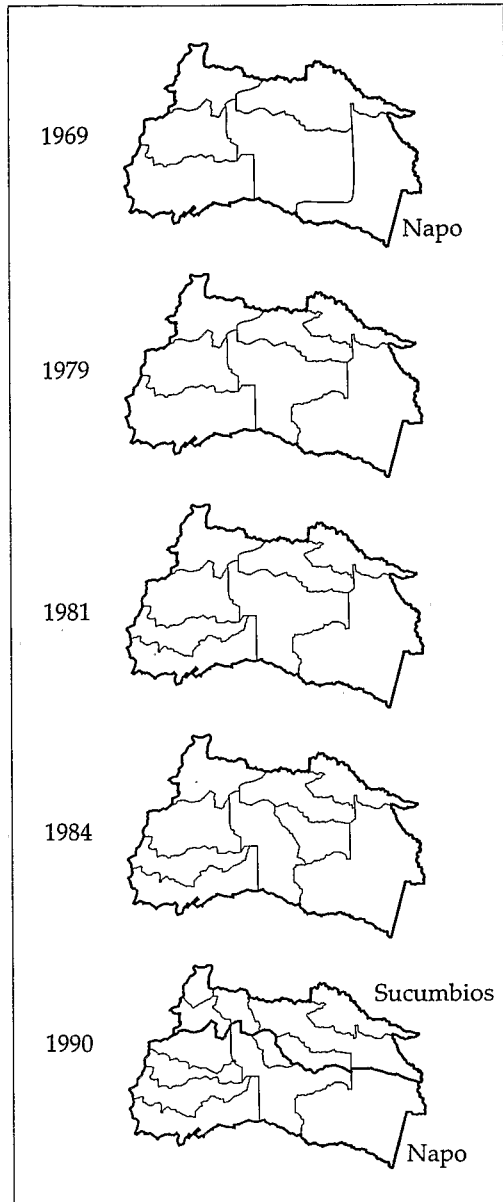
La loi de 1861 officialise cinq provinces supplémentaires (certaines ayant été créées par décret quelques années auparavant), deux dans les Andes, deux sur la côte et pour toute l'Amazonie équatorienne, la province d'Oriente. Cette province, comme celle d'Esmeraldas et le territoire des Galapagos sont régies par des lois spéciales, ce qui souligne leur situation encore périphérique dans le processus de consolidation de l'État.

Entre 1880 et 1884, trois nouvelles provinces andines, et une province côtière parachèvent le découpage administratif de niveau supérieur. Depuis plus d'un siècle donc, il n'a varié ni sur la Côte (cinq provinces), ni dans les Andes (dix provinces). L'héritage historique est là : alors qu'à l'origine la population andine était largement supérieure en nombre sur les populations côtières, les proportions sont désormais inverses. Depuis le recensement de 1964 on dénombre davantage de *Costeños* que de *Serranos*. L'adaptation administrative se fait maintenant aux niveaux inférieurs, des cantons et des paroisses, comme si arrivées à une certaine maturité les limites administratives devenaient quasi intangibles, fondées sur une identification certaine de la population à "son" territoire, qu'elle ne saurait plus voir partager.

Le graphique n°44, comme une sorte d'arbre généalogique, visualise une autre constante de la division administrative équatorienne. L'ensemble des provinces actuelles sont ici issues des trois *gubernaciones* installées à la fin de l'époque coloniale auxquelles on peut rattacher sans hésiter la partie amazonienne du territoire qui était "commandée" depuis Quito par les missions jésuites. Il n'est pas peu surprenant lorsque l'on travaille sur les aires d'influence des grandes villes (Gondard 1976 a et b) de retrouver ces mêmes limites. Mieux encore, il est notoire (Deler 1981, p.131) et on l'a vérifié (Gondard et Lopez, 1983), que certaines des limites provinciales actuelles correspondent à des césures culturelles préincaïques. Suivies dans le découpage des *corregimientos* coloniaux, elles ont été conservées lors de l'érection des provinces. C'est le cas par exemple de la limite sud du Chimborazo qui correspond à la fois aux confins nord du peuplement Cañari et de l'aire d'influence de Cuenca; c'est aussi le cas de la limite entre les provinces d'Imbabura et de Carchi qui s'appuie sur la vallée du rio Chota-Mira qui séparait les Caras des Pastos. Enfin on notera avec Deler (*ibidem*, p. 41) que la plupart des capitales actuelles de provinces, du moins dans les Andes et sur la Côte, sont parmi les premières villes fondées par les Espagnols et l'on sait que celles-ci se sont substituées ou simplement accolées aux établissements humains préexistants. Les cas de Cuenca-Tomebamba et de Quito, pour fameux qu'ils soient sont loin d'être exceptionnels.

L'Amazonie, "terre de colonisation, frontière vive du pays", a été au cours du XX<sup>e</sup> siècle, le lieu de la plus spectaculaire transformation administrative, à la fois cause et conséquence d'une meilleure appropriation territoriale.

En 1920, la province Oriente est partagée entre les provinces de Napo-Pastaza au nord et de Santiago-Zamora au sud. Chacune d'elle est à son tour redi-



**5 - Évolution de la maille cantonale**  
Provinces de Napo et Sucumbios  
d'après B. Dubaële - 1996

FRONTIERES

visée en deux, Napo et Pastaza d'une part, Morona-Santiago et Zamora-Chinchipe d'autre part. Enfin en 1990 la partie nord de la province du Napo, celle de la plus intense colonisation, devient la province de Sucumbios, cinquième province amazonienne et la vingt et unième province équatorienne. L'archipel de Colon, les îles Galapagos, avait été élevé au rang de province en 1973 par le gouvernement militaire du général Rodriguez Lara.

Dans le cadre de ce maillage supérieur semi-figé, la densification du réseau administratif se fait par création d'unités de niveaux inférieurs, en Équateur les cantons et les paroisses. B. Dubaële (1996 p. 18) a cartographié pour l'ancienne province du Napo cette rapide segmentation.

Cette visualisation est à mettre en relation avec ce que Deler (1991, p. 142) écrit à propos de la densification des zones cacaoyères de la Côte au XIX<sup>e</sup> siècle: "l'examen de la répartition des nouvelles paroisses rurales créées dans les trois grandes zones productrices de cacao, autour de Babahoyo, de Machala et de Chone - Santa Ana, témoigne de l'importance de la «frontière» agricole qui se déployait dans les zones forestières humides". Aujourd'hui les mêmes phénomènes s'observent sur tous les piémonts amazoniens des pays andins : exploitation de nouvelles ressources liées au marché international, licites ou illicites, minérales ou agricoles, du pétrole et de l'or à la coca en passant par le café ou l'exploitation du bois ; migrations, croissance démographique et développement économique lié au marché international, les mêmes causes produisent les mêmes effets. Si la maille administrative ne suit pas au même rythme, les relais du pouvoir restent plus distendus qu'ailleurs, permettant à moindre risque les activités clandestines des mafias de la drogue ou de la guérilla.

Peut-être qu'une des causes de la différence fondamentale entre le piémont équatorien incomparablement plus "policé" que les autres piémonts andins tient à l'accompagnement administratif que les ressources du pétrole ont permis de mettre en place, à temps (cf le tableau n°1).

Ce tableau montre aussi tout le poids que conserve la région andine dans le maillage national. L'héritage est fort. Il établit clairement que la maille ne correspond plus au poids démographique et économique réels des différentes régions du pays, ce qui est assez commun.

	Total	Côte	Andes	Amazonie	Autres (a)
Population	9 648 189	4 793 832	4 401 418	372 533	72 393
Cantons	169	65	75	26	3
Pop/canton	57 089	73 751	58 685	14 328	(b)

(a) autres = Galápagos (9 785 habitants pour 3 cantons, un par île principale habitée) et les populations des zones en dispute entre provinces.  
 (b) le rapport n'aurait pas de sens dans ce cas.

Tableau 1 - Nombre moyen d'habitant par canton dans les grandes régions d'Équateur

Pour être apprécié plus justement il doit être rapproché du tableau suivant qui indique que les dynamiques récentes de création d'unités administratives correspondent davantage à des consolidations de la maille ancienne et des pouvoirs traditionnels qu'à l'adoption d'une organisation efficiente de contrôle du territoire. Peut-on en conclure que l'insécurité plus grande de la Côte tient en partie à ce sous-encadrement chronique, alors que le peuplement s'est nourri de l'arrivée de migrants dont le seul déplacement géographique entraînait le métissage culturel et l'abandon rapide des repères d'origine ? Il est clair par contre qu'un savant équilibre entre provinces côtières et les provinces andines, fût-ce pour ne pas froisser les susceptibilités régionalistes, ne saurait être politique d'avenir.

Les forts legs du passé dans la trame administrative contemporaine des pays andins n'ont cependant pas la même signification pour chacun d'eux puisque "les territoires andins n'y ont plus le même poids" (Dollfus 1991, p. 165 et suivantes). La différenciation entre eux devrait donc encore s'accroître.

Peut-être qu'au Pérou le phénomène est-il plus avancé ? (cf. Mesclier 1997, p. 24). Le développement de la Côte et de l'Amazonie y "mettent les Andes entre parenthèses" (Dollfus p.176). Elles ne représentent plus qu'environ le septième du PNB et le quart de la population. Au contraire la majeure partie de la population colombienne est andine, citadine pour les deux-tiers, et produit la plus grande part de la richesse nationale. En Bolivie la majorité de la population reste andine mais le développement est dans les vallées tempérées et les plaines du piémont. En Équateur l'opposition est moins marquée parce que les bassins du couloir andin sont plus favorables à l'agriculture que l'altiplano des Andes centrales mais avec le déplacement du poids relatif des hommes sur la côte et dans une moindre mesure en Amazonie, les Andes sont de plus en plus marginalisées. C'est la fonction capitoline de Quito qui maintient un certain équilibre territorial tandis que la proximité de la capitale dans la même aire culturelle favorise par ailleurs le développement des circonscriptions andines.

Les besoins de "gestion des territoires et d'encadrement des populations" restent une des exigences de base de l'organisation des sociétés. Les politiques nécessaires d'adaptation de la maille devraient donc entraîner à terme une évolution des circonscriptions en particulier par un renforcement de la maille administrative dans les aires autrefois marginales. L'absence des relais de l'autorité centrale, dont on a pu juger les effets négatifs dans la fixation violente ou contrainte des frontières amazoniennes des pays andins, n'est pas moins grave au plan interne. Sans la paix que donne la bonne administration de l'État présent dans les hiérarchies administratives d'un maillage adapté aux distances et aux densités de son territoire, peut-il y avoir un développement durable ?

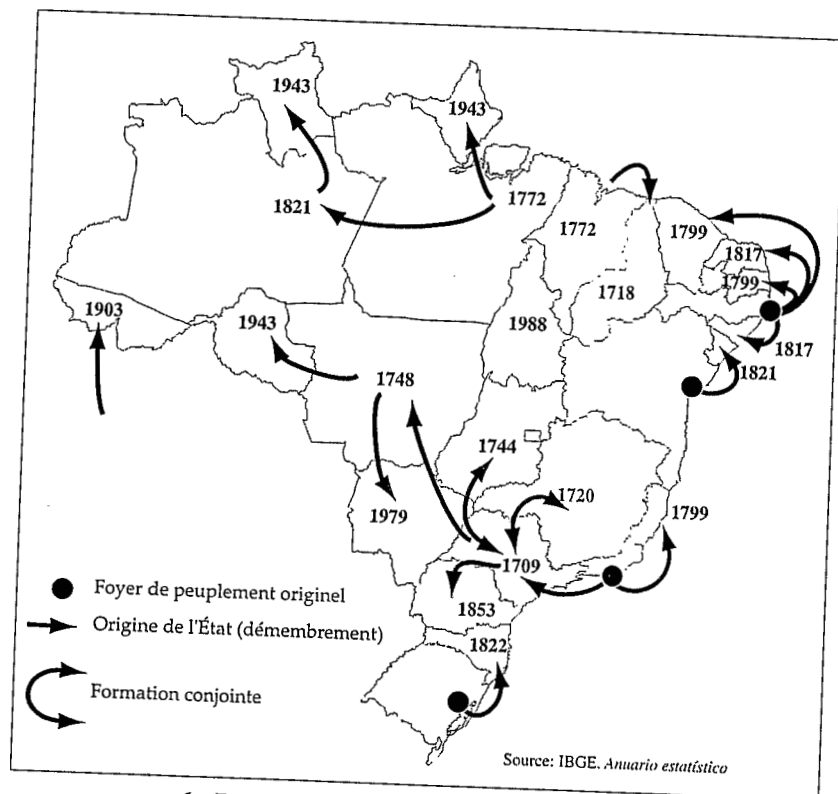
#### LA FORMATION DU MAILLAGE POLITIQUE ET ADMINISTRATIF BRÉSILIEN

La formation du maillage politique et administratif brésilien s'est faite en obéissant à trois principes : liberté, inégalité, division.

*Liberté* d'abord. Hormis l'acte fondateur par lequel la Couronne portugaise partagea sa nouvelle colonie en "capitaineries héréditaires" perpendiculaires au

## FRONTIERES

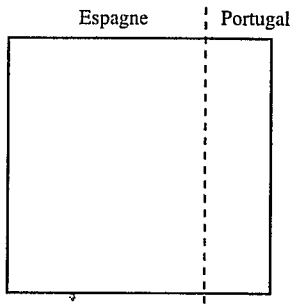
littoral (pour les confier à de grands et petits féodaux, dont elle espérait qu'ils pourraient mener à bien sa mise en valeur), la règle depuis l'origine du pays a été que de nouvelles unités pouvaient se former, à la demande de ses habitants, quand elles atteignaient une population minimale, et dans le respect de règles légales bien établies. C'est ainsi que se forment, aujourd'hui encore, les *municípios* (l'équivalent de nos communes), dont il se crée des dizaines tous les ans. C'est ainsi également que de nouveaux États se sont le plus souvent formés au fil des siècles, un processus qui continue encore de nos jours : la création du Mato Grosso do Sul en 1979, celle du Tocantins en 1988 ont été faites à la demande insistante de leurs habitants, qui ne se sentaient plus grand-chose de commun avec, respectivement, le Mato Grosso et le Goiás. D'autres groupes régionaux militent aujourd'hui encore pour la création de nouveaux États, comme celui de Carajás, dans le sud du Pará (sa capitale serait Marabá), en mettant en avant la croissance de la population locale, la distance de la capitale ancienne, la divergence des intérêts de la "vieille" région centrale et de ces zones pionnières en pleine croissance, tous arguments qui ont servi jadis ou naguère à justifier la création des États actuels : c'est ce même procédé de séparation, de scissiparité, que l'on retrouve à l'échelon inférieur, celui des mailles locales.



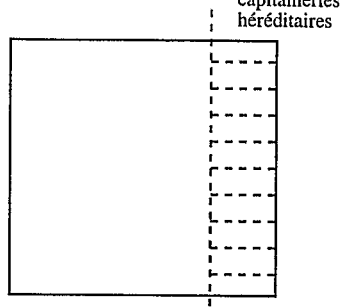
6 - La formation des États brésiliens

7 - La formation des États brésiliens, un modèle

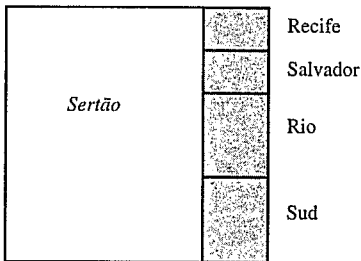
XVe -Traité de Tordesilhas



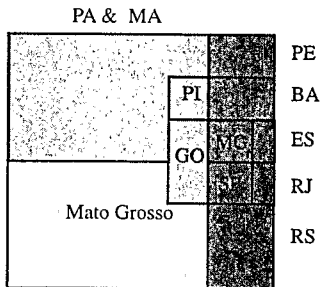
XVIe siècle



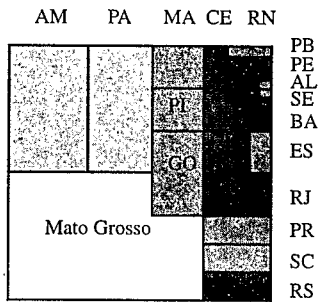
XVIIe siècle



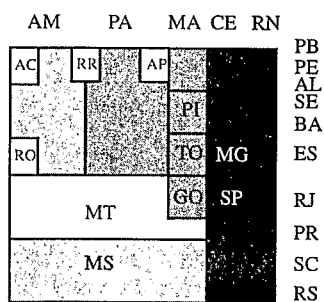
XVIIIe siècle



XIXe siècle



XXe siècle

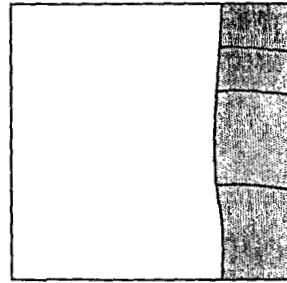


*Division* donc, puisque les nouvelles unités se forment par le démembrement des anciennes. En général la formalisation juridique entérine la formation de fait d'une nouvelle unité à l'intérieur de l'ancienne : un nouveau noyau de peuplement se forme dans une région jusque là peu peuplée, centré sur une petite agglomération, où se développent des commerces, des activités urbaines, une vie économique et sociale locale. À mesure que celle-ci se développe, il devient insupportable à ses habitants de se rendre au chef-lieu pour effectuer des démarches administratives, et surtout de ne pas voir leurs intérêts particuliers politiquement représentés. Ils demandent à devenir un *município*, engagent les démarches prévues par la loi, et finissent généralement par aboutir malgré les réticences des leurs (anciens) concitoyens.

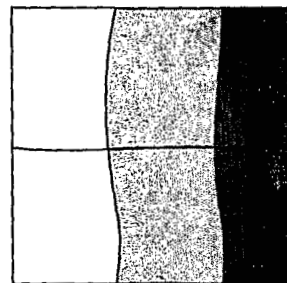
*L'inégalité* naît des itérations de ce processus de scissiparité inégale : les nouvelles unités ont en général une population plus petite que les anciennes (ce qui est logique puisqu'elles naissent d'elles par scission d'un groupe périphérique), mais pas forcément en taille, car il est fréquent qu'elle soient taillées assez largement dans des territoires peu densément occupés et auquel l'unité-mère n'attache pas une très grande importance. Les premiers partages déterminent donc des unités de taille inégale, dont la moins peuplée est aussi la plus grande. Les partages suivants jouant sur des unités constituées déjà inégales, les écarts s'accroissent entre les ensembles déjà denses, où les partages se font entre des unités petites et relativement égales, et les ensembles peu densément occupés, où de se répètent de nouvelles itérations d'un partage inégal entre un noyau constitué et des périphéries vides (carte n°8). S'il y a donc une assez bonne corrélation entre la taille et la population des *municípios*, cette corrélation n'est pas parfaite puisqu'à de petites populations peuvent correspondre de petits *municípios* (dans les régions anciennement peuplées) ou les grands *municípios* nouveaux des zones pionnières.

## 8 - La formation des *municípios* brésiliens, un modèle

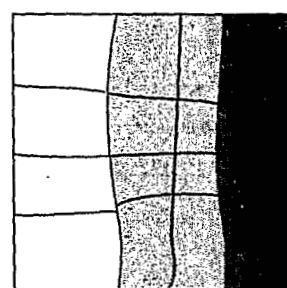
Temps 1



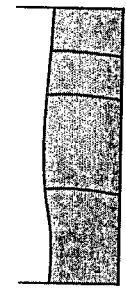
Temps 2



Temps 3

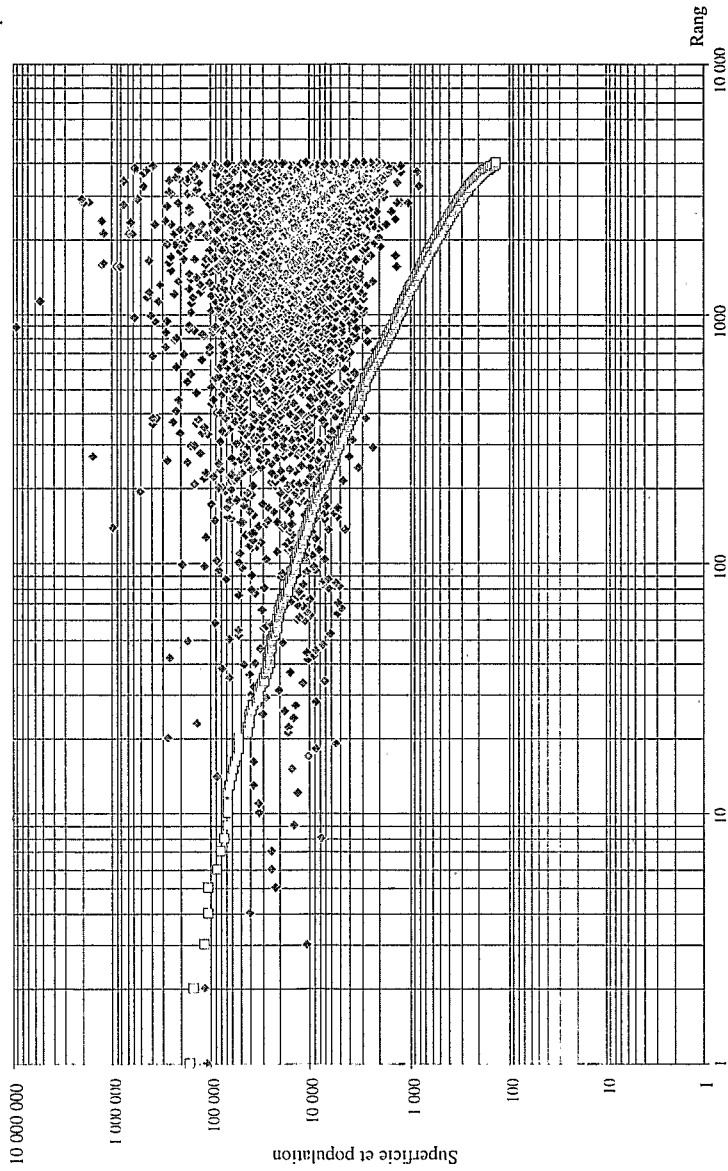


on des  
ésiliens,



9 - Classement en superficie et population des *municípios* brésiliens

◆ Population 1991  
□ Superficie



NB: seuls les 4 000 plus grands *municípios* (sur 4 500) ont été représentés

*La résultante* de tout ce processus – étalé sur cinq siècles et encore inachevé – est donc une grande inégalité entre les unités administratives et politiques. Cette fois, contrairement à l'organisation des capitaineries héréditaires, perpendiculaires au littoral, la division aboutit à une organisation *grosso modo* parallèle au littoral. Car comme la poussée migratoire principale s'est produite d'est en ouest, du littoral vers l'intérieur, les unités les plus proches du littoral sont nettement plus petites que celles qui ont été taillées – en général plus tard – dans l'intérieur : le fait est très visible sur la carte administrative, au niveau des *municípios*, mais aussi au niveau des États. Le tableau n°3 montre bien les disparités qui existent à ce niveau, le rapport entre le plus grand et le plus petit État allant de 1 à 146 pour les populations, et de 1 à 267 pour les superficies : les densités moyennes décroissent elles aussi, avec un fort gradient vers l'ouest et vers le nord.

Ce qui est vrai au premier niveau, celui des États, se répète à celui des *municípios*. Le tableau n°4 montre que dans les trois régions orientales, les plus anciennement occupées (Nordeste, Sudeste et Sud) les *municípios* ont une taille moyenne beaucoup plus petite que dans le Centre-Ouest et le Nord. Les extrêmes opposés sont atteints dans l'immense État amazonien de l'Amazonas et le petit État nordestin de l'Alagoas, dont les tailles moyennes de *municípios* sont dans un rapport de 1 à 87.

Les disparités globales sont donc énormes, comme le montrent le tableau n°5 : entre le plus petit *município* brésilien, Aguas de São Pedro (État de São Paulo, 8 km<sup>2</sup>) et le plus grand, Itaituba (État du Pará, 165 578 km<sup>2</sup>), le rapport est cette fois de plus de 1 à 20 000. Cinq *municípios* brésiliens, tous situés en Amazonie, dépassent les 100 000 km<sup>2</sup> (la superficie combinée des quatre premiers d'entre eux dépasse la superficie de la France métropolitaine). Si l'on additionne les superficies des 332 premiers d'entre eux (sur près de 5 000 au total), on arrive à 10% du territoire national, autant qu'en représentent ensemble les 2 790 plus petits.

Les tailles de *municípios* brésiliens s'étale en fait sur toute la gamme qui va de l'équivalent d'une commune de type européen, centrée sur une ancienne paroisse, à un territoire encore largement inexploré, où s'étendent sur des centaines de kilomètres, au-delà des dernières zones peuplées, des forêts occupées seulement par des groupes indigènes dont tous ne sont pas connus. La seule analyse de la maille politique et administrative brésilienne montre bien à quel point la genèse du territoire national est encore inachevée...

#### LES MAILLAGES DU CONE SUD.

Une colonisation plus tardive et un contrôle du territoire resté longtemps faible font l'originalité du maillage du Cône Sud. Celui-ci se distingue en effet nettement du reste du sous-continent, par des formes de découpage qui rappellent, surtout en Argentine, la maille des comtés aux États-Unis : régularité, géométrie, resserrement modéré dans les espaces les plus anciennement et densément peuplés. L'opposition entre littoral et intérieur apparaît moins nette qu'au Brésil, les contrastes y sont moins accentués. L'Argentine compte en effet envi-

ron 500 départements contre près de 5 000 *municípios* brésiliens, alors que le rapport des superficies est de l'ordre de 1 à 3. Les départements argentins sont donc plus grands en moyenne que les *municípios* brésiliens, et les écarts de superficie s'y trouvent moins prononcés, les départements argentins mesurant entre 30 et 60 000 km<sup>2</sup>. Les populations quant à elles vont de 500 000 à 1 000 000 d'habitants, si l'on exclut les 3 000 000 d'habitants de la capitale fédérale.

Le Cône Sud se distingue d'autre part des pays andins par l'absence de visibilité des Andes dans le tracé des limites administratives. Frontière entre Chili et Argentine et non pas foyer de population, elle n'a jamais été attractive pour la population, hormis dans le nord-ouest de l'Argentine, à la frontière avec la Bolivie.

La trame actuelle est entièrement postérieure à la conquête, les populations indiennes pré-hispaniques n'ayant eu dans cette partie du continent qu'une faible organisation politique. La carte permet de lire l'histoire d'une occupation progressive de l'espace, qui laissent de vastes étendues faiblement peuplées, et se fait en fonction de la mise en valeur des territoires le long des routes puis des voies ferrées. Dans ce processus, les nouvelles divisions reprennent le plus souvent les limites issues de la période précédente qui, de ce fait, demeurent visibles.

	Superficie (km <sup>2</sup> )
Brésil	1 880
Nord	12 785
dont Amazonas	24 993
Nordeste	1 020
dont Alagoas	285
Sudeste	642
Sud	645
Centre-Ouest	4 245

Tableau 4 - Taille moyenne des *municípios* brésiliens

Município	État	Superficie (km <sup>2</sup> )
Itaituba	(Pará)	165 578
Altamira	(Pará)	153 862
Barcelos	(Amazonas)	120 418
Oriximina	(Pará)	109 122
São Gabriel da Cachoeira	(Amazonas)	108 530
Aguas de São Pedro	(São Paulo)	8
Madre de Deus	(Bahia)	11
Poa	(São Paulo)	14
General Maynard	(Sergipe)	18

Tableau 5- Les plus grands et les plus petits *municípios* brésiliens

inache-  
littiques.  
es, per-  
o modo  
produite  
du littor-  
ral plus  
tive, au  
tre bien  
lus petit  
ficiés :  
l'ouest

lui des  
les plus  
re taille  
extrêmes  
le petit  
nt dans

u n°5 :  
Paulo,  
est cet-  
azone,  
d'entre  
ne les  
arrive  
0 plus

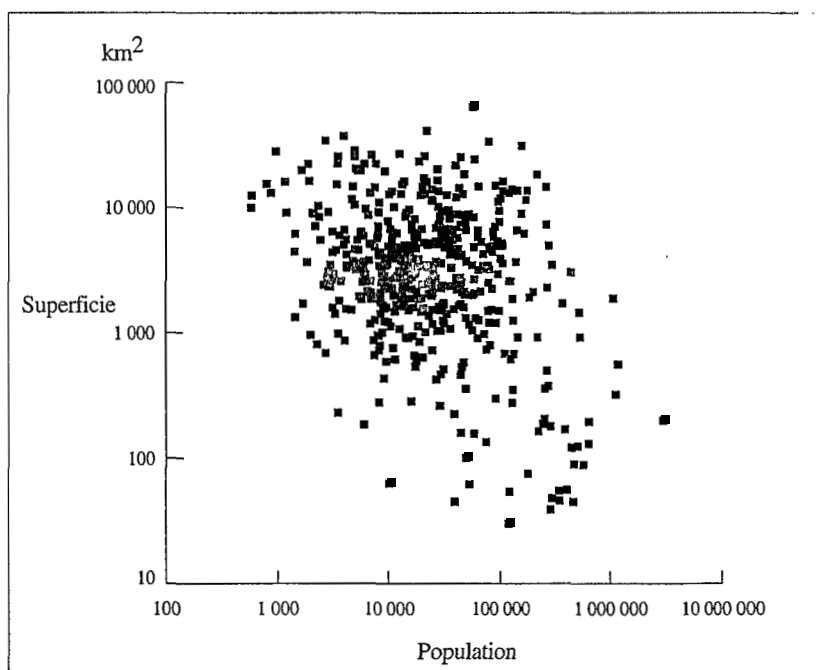
qui va  
cienne  
es cen-  
cupées  
seule  
point

temps  
n effet  
appel-  
s, géo-  
densé-  
qu'au  
t envi-

## FRONTIERES

En Argentine, on peut ainsi distinguer les villes qui ponctuent l'itinéraire du Haut-Pérou au Rio de la Plata, par Jujuy, Salta, Tucumán et Córdoba, et qui fut le principal axe de pénétration et d'échange au XVII<sup>e</sup> siècle. De même, les oasis du piémont andin de Mendoza et de San Juan se signalent par des découpages plus fins. C'est à partir de ces centres urbains coloniaux que se sont constituées les provinces qui forment aujourd'hui le principal échelon administratif en Argentine.

La nation argentine se forme, en effet, au XIX<sup>e</sup> siècle sous le signe de l'affrontement des provinces et de Buenos Aires, des fédéraux et des unitaires. Le compromis inscrit dans la constitution de 1852 fait de l'Argentine un État fédéral, à la différence du Chili et de l'Uruguay. Chaque province dispose de sa propre constitution, élit gouverneur et assemblée et envoie à la capitale députés et sénateurs. La mise en place des institutions fédérales conduit, en 1880, à faire de Buenos Aires la capitale et à détacher de la province de Buenos Aires un district fédéral de 200 km<sup>2</sup> qui passe sous l'autorité directe du président de la République. Aux quatorze provinces initiales, fondatrices de la République, s'ajoutent des territoires nationaux, correspondant aux périphéries peu peuplées (Nord-Est et Patagonie). Ils sont progressivement érigés en provinces autonomes, la dernière en date étant la Terre de Feu devenue province en 1991.



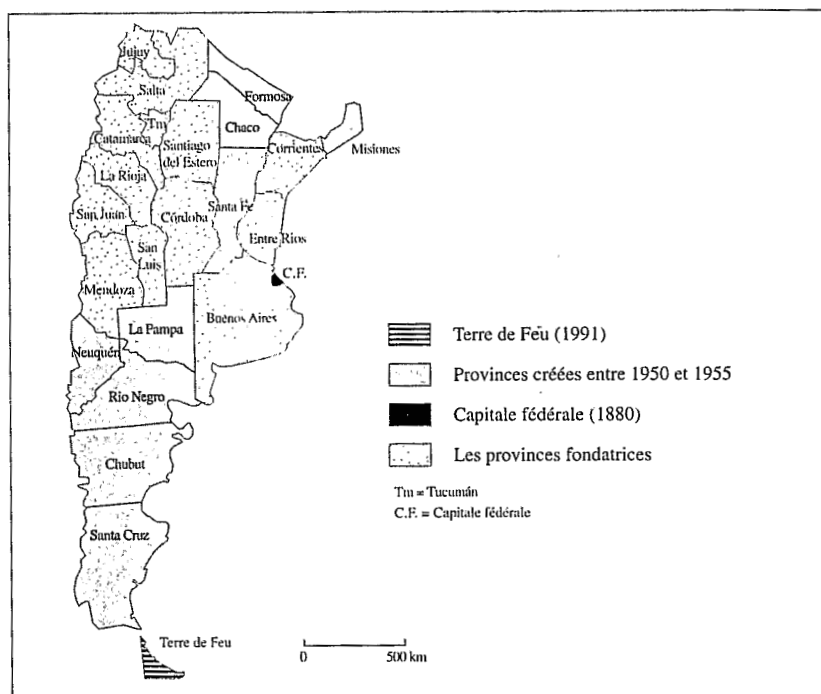
10 - Superficie et population des départements argentins

Une fois instituées, les provinces montrent une grande stabilité et ne font plus l'objet de partages. Il existe dans le sud de la province de Buenos Aires un mouvement qui prône la création d'une nouvelle province ayant pour capitale Bahía Blanca mais il est peu probable qu'il aboutisse.

Les provinces sont donc variées, et présentent des maillages répondant à des logiques différentes. Dans les provinces pampéennes, la conquête du territoire pour la mise en valeur agricole se fait tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, et elle aboutit à définir un maillage assez régulier privilégiant des tracés géométriques, encore bien visibles dans les provinces de Buenos Aires et de La Pampa (Gaignard, 1979). Ce choix de tracés s'explique notamment par le partage des terres dont il n'existait pas de cartographie précise. Ces unités initiales se subdivisent à l'approche des grandes villes, dans les secteurs les plus peuplés.

Aux unités relativement fines des provinces pampéennes s'opposent aux grands départements des provinces patagones, où ces vastes mailles forment un filet d'une médiocre efficacité pour saisir les évolutions d'une population regroupée dans un petit nombre de localités.

Le maillage reste relativement stable au cours du XX<sup>e</sup> siècle : de 316 départements et 1894, on passe à 502 en 1991, alors que la population du pays croît de 4 à 33,5 millions d'habitants. Les créations de nouveaux départements ont eu lieu principalement dans les territoires de Chaco et de Formosa qui n'étaient



11 - Historique des provinces argentines

FRONTIERES

pas subdivisés à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, et dans certaines provinces ayant procédé à des subdivisions de départements existant. Il s'agit d'abord, de la province de Buenos Aires qui passe de 86 à 127 départements, de Córdoba (de 15 à 26), de Santiago del Estero (de 14 à 27) et de La Pampa (de 15 à 22). Dans les provinces de Misiones et de Tucuman, une refonte complète du découpage départemental a eu lieu dans les années 1960 et 1970. Elle s'est accompagnée d'une augmentation du nombre de départements. Ce processus ne fait cependant pas apparaître de corrélation entre l'intensité des subdivisions et la croissance de la population : la province de Mendoza, dont la population est multipliée par 9 au cours du siècle conserve le même nombre de départements.

La constitution fédérale autorise chaque province à déterminer son propre régime municipal et certaines définissent des municipales qui ne correspondent pas nécessairement aux départements. C'est par exemple le cas de la province de Catamarca, dans laquelle les départements ne sont que des unités statistiques. Dans

Province	Population (1991)	Superficie (km <sup>2</sup> )	Densité (hab/km <sup>2</sup> )	Nombre de départements	Superficie moyenne des départ. (km <sup>2</sup> )
Buenos Aires	13 484 000	307 771	43,81	127	2 423
Capital federal	2 986 000	200	14930	1	200
Catamarca	264 234	102 602	2,58	16	6 413
Chaco	839 677	99 633	8,43	24	4 151
Chubut	357 189	224 686	1,59	15	14 979
Cordoba	2 766 683	165 321	16,74	26	6 359
Corrientes	795 594	88 199	9,02	25	3 528
Entre Rios	1 020 257	78 781	12,95	16	4 924
Formosa	398 413	72 066	5,53	9	8 007
Jujuy	512 329	53 219	9,63	16	3 326
La Pampa	259 996	143 440	1,81	22	6 520
La Rioja	220 729	89 680	2,46	18	4 982
Mendoza	1 412 481	148 827	9,49	18	8 268
Misiones	788 915	29 801	26,47	17	1 753
Neuquén	388 833	94 078	4,13	16	5 880
Rio Negro	506 772	203 013	2,50	13	15 616
Salta	866 153	155 488	5,57	23	6 760
San Juan	528 715	89 651	5,90	19	4 718
San Luis	286 458	76 748	3,73	9	8 528
Santa Cruz	159 839	243 943	0,66	7	34 849
Santa Fe	2 798 422	133 007	21,04	19	7 000
Santiago del Estero	671 988	136 351	4,93	27	5 050
Tierra del Fuego	69 369	21 571	3,22	2	10 785
Tucuman	1 142 105	22 524	50,71	17	1 325
Total	33 525 151	2 780 600	12,06	503	5 528

Tableau 6- Les provinces argentines

la province de Buenos Aires, départements et municipes coïncident, et portent le nom de *partidos*. Les changements de distribution de la population conduisent à des redéfinitions des limites : dans les années 1980 certains *partidos* du littoral qui avaient connu une forte croissance démographique ont été subdivisés, dans les années 1990 ce sont des municipes du grand Buenos Aires que l'on a divisés. La création de nouveaux municipes se fait à la demande des populations qui souhaitent disposer de leur propre administration et relève essentiellement de décisions politiques.

En effet, les municipes disposent partout de leurs propres autorités élues, qui en font l'échelon élémentaire de la vie politique. Toutefois leurs compétences sont restreintes et leurs budgets réduits, faute de bases fiscales suffisantes. Leur activité et leur efficacité sont donc limitées et liées au bon vouloir des gouverneurs de province. Il n'existe pas non plus d'unités administratives de taille intermédiaire entre le municipe et la province ce qui, dans une province comme Buenos Aires – dont la superficie est équivalente à celle de l'Italie – ne va pas sans problèmes. Ces difficultés sont particulièrement aiguës dans les agglomérations comme celle du grand Buenos Aires qui comprend, outre la capitale fédérale vingt-cinq municipes dépendant de la province de Buenos Aires. Des situations analogues se produisent également dans les agglomérations de Rosario, Mendoza et la conurbation de Neuquén-Cipolletti où l'organisme urbain se trouve divisé entre différentes juridictions et autorités sans coordination entre elles. De ce point de vue, une base statistique géo-codée apparaît comme un outil indispensable à la gestion et à l'aménagement de ces territoires.

Dans des conditions de colonisation pourtant analogues à celles de l'Argentine, l'Uruguay présente une physionomie bien différente. La *Banda Oriental* est subdivisée en 19 départements qui forment les éléments essentiels du découpage territorial. Leur tracé permet de distinguer le département de Montevideo, le plus petit et le plus peuplé : 1 300 000 hab. sur un total de 3 000 000 pour l'ensemble du pays. Dans l'intérieur, on peut repérer la limite du Rio Negro au nord duquel les densités diminuent et les départements s'agrandissent. Dans les agglomérations, les autorités municipales voient leurs compétences limitées aux espaces urbanisés (*casco urbano*) et leurs décisions dépendre de l'approbation des conseils de département. Un récent référendum a mis à l'ordre du jour des mesures de décentralisation qui pourraient renforcer le rôle des autorités locales.

La carte montre également des subdivisions pour les départements : il s'agit là d'unités statistiques que l'Institut National des recensements utilise pour le recensement de la population. Pour d'autres données, notamment agricoles, les organismes correspondants utilisent leur propre découpage des départements.

Au Chili, dans un État également unitaire le municipe est également appelé à jouer le rôle principal. Les provinces et les régions censées jouer un rôle dans les politiques de développement régional se trouvent peu à peu vidées de leur substance, alors que les administrations municipales sont conçues comme des prestataires de services publics pouvant le cas échéant entrer en concurrence avec le secteur privé. Dans ce dernier cas, la logique administrative s'appuie sur les individus bien plus que sur le territoire et évacue les problèmes territoriaux pourtant aigus.

## DES UNITÉS ÉLÉMENTAIRES AUX MACRO-RÉGIONS

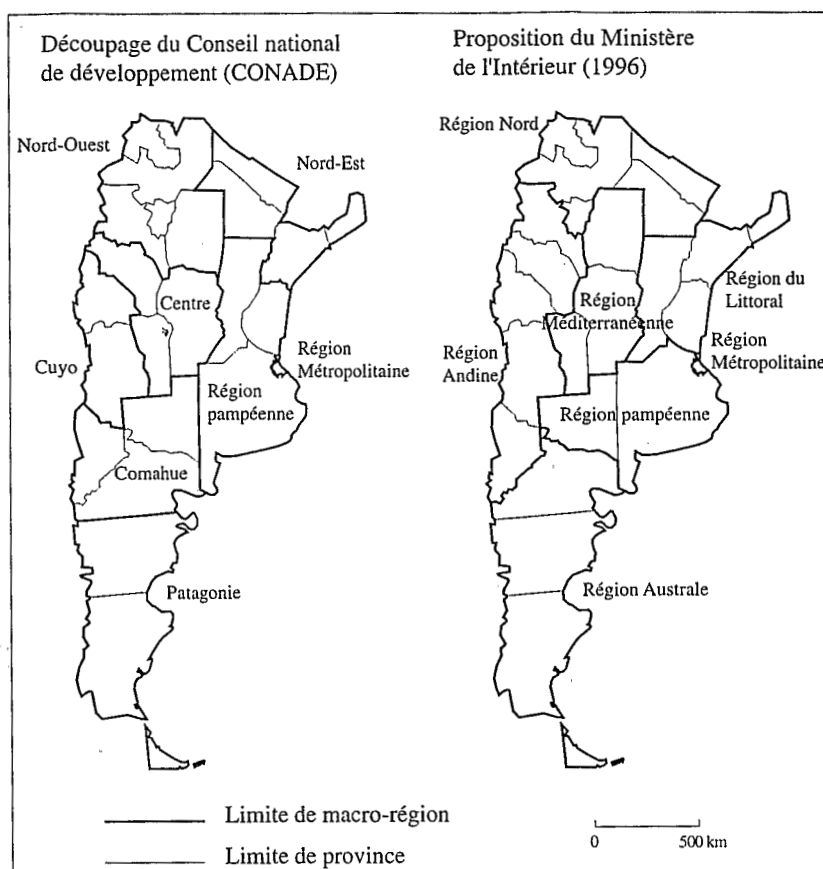
L'autre face de l'administration et de l'encadrement des territoires et des populations, c'est le regroupement des unités élémentaires en régions pour faciliter la gestion du territoire national. Le plus souvent, ces macro-unités correspondent à des combinaisons d'unités élémentaires de niveau inférieur qui forment en quelque sorte les pièces du puzzle administratif. Elles diffèrent de ce fait des régions proposées par les géographes, comme E. Chiozza (1977), qui sont fondées sur les paysages et les types de mise en valeur.

Au début des années 1960, des études furent lancées par un organisme de planification dépendant des provinces qui aboutirent à définir des régions fonctionnelles devant servir de base à des régions-programmes. Après discussion on définit pour ces régions des limites coïncidant en grande partie avec celles des provinces. Seule la province de Buenos Aires se retrouvait partagée, incluse dans sa plus grande partie dans la région pampéenne, mais privée de la région métropolitaine. Cette régionalisation administrative, reprise notamment par le Conseil national de développement (CONADE) est devenue une référence statistique fréquemment utilisée. Elle est en particulier employée dans certaines instances fédérales pour assurer un équilibre « géographique » entre les représentants des provinces.

Ce regroupement est aujourd'hui concurrencé par de nouvelles propositions, comme celle avancée par le ministère de l'intérieur en 1996 qui veut doter ces nouvelles macro-régions de leurs propres organismes de décision. Sans préjuger de l'avenir de ces projets de réformes, face à des gouverneurs de province attachés à leurs prérogatives, il est intéressant d'examiner les regroupements proposés.

La Patagonie, rebaptisée région australe, est la seule macro-région stable dans les découpages, hormis pour la province de Rio Negro rattachée à la macro-région Comahue dans le projet le plus récent. En revanche, la Pampa connaît des définitions très variable et gagne La Pampa mais perd dans la proposition récente les provinces de Santa Fe et d'Entre Rios. Les régions historiques du Cuyo et du Comahue disparaissent au profit d'une vaste région andine et Córdoba voit son influence en partie reconnue par l'apparition d'une macro-région méditerranéenne.

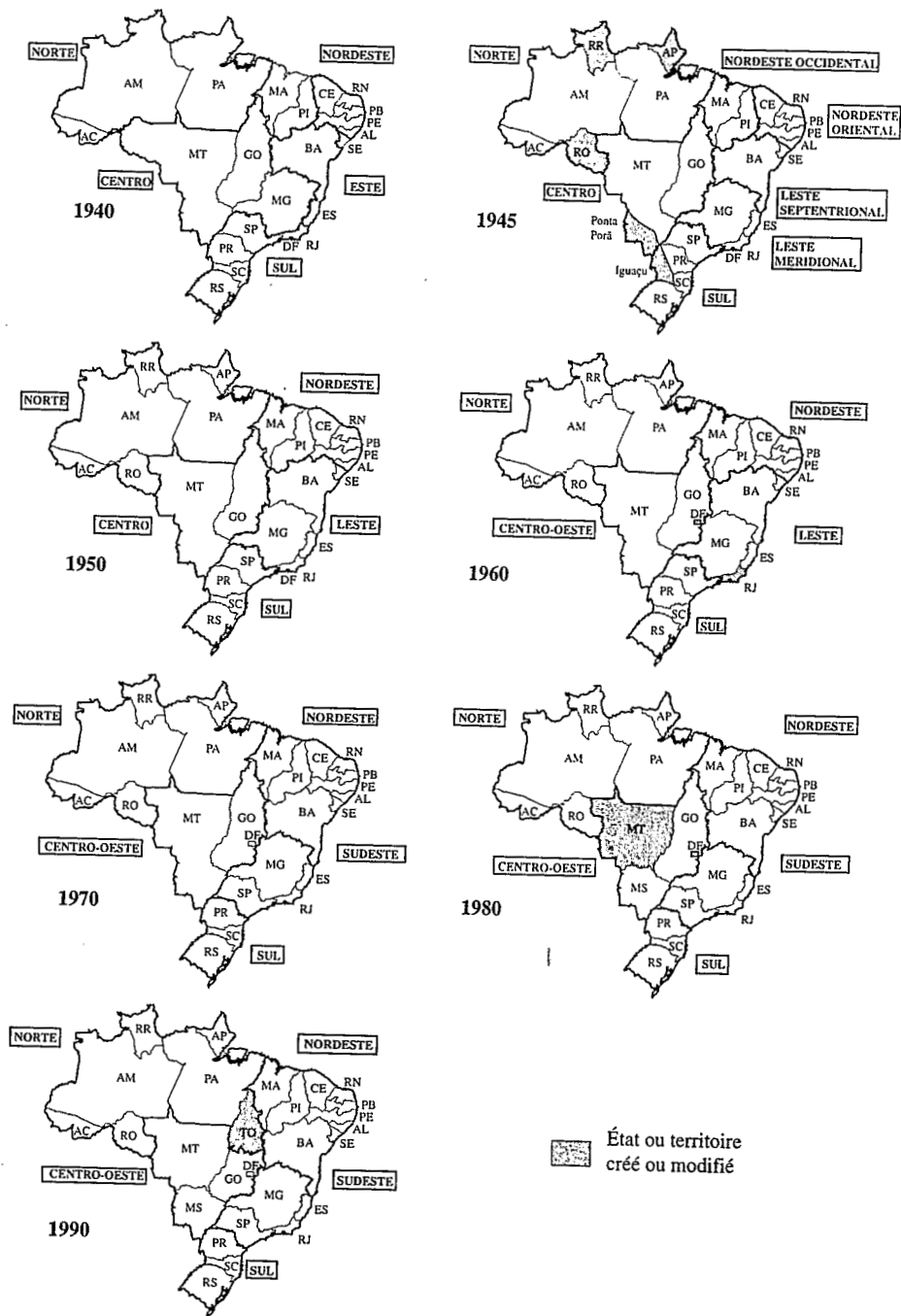
Cette macro-région regrouperait la province relativement riche de Córdoba avec la province pauvre de Santiago del Estero, contraste que l'on retrouve également dans les macro-régions du littoral (Santa Fe par rapport à Entre Rios et surtout Corrientes), dans la région andine (Neuquén et Mendoza riches avec San Juan, La Rioja et Catamarca) et dans la région métropolitaine (la capitale et ses banlieues). On peut penser que ces regroupements visaient à favoriser la redistribution à l'intérieur des macro-régions, pour décharger l'État central d'une partie du fardeau financier des provinces moins bien loties. Ainsi, la régionalisation est utilisée dans des stratégies très différentes de contrôle du territoire, venant soit des provinces à un moment où elles sentaient les outils du développement régional leur échapper (Bataillon, 1977), soit d'un pouvoir central cherchant une mise en ordre fiscale du territoire.



12 - Les regroupements régionaux en Argentine

Au Brésil des « régions standard », regroupant les États, ont été créées, dont les contours ont été plusieurs fois modifiées (carte n°13). Certains regroupements ont restés stables depuis l'origine de cette division, comme le Sud, qui associe les trois États méridionaux, ou le Nord, inchangé à part l'inclusion du nouvel Territoire de Guaporé/Rondônia dans les années 1940, et le nouvel État de Tocantins en 1988. Le Centre-Ouest a perdu le même Tocantins mais gagné, par subdivisions successives, le district fédéral de Brasília et le Mato Grosso do Sul. Sur le littoral en revanche les changements ont été nombreux, avec la fragmentation puis la disparition d'une région Est qui s'intercalait entre le Nord-Est (*Nordeste*) et le Sud-Est (*Sudeste*) qui seuls subsistent aujourd'hui, termes si fréquemment employés pour définir la plus riche et la plus pauvre des régions brésiliennes que l'on a peine à imaginer qu'elles n'aient pas toujours existé.

FRONTIERES



13 - Les régions brésiliennes

d  
t  
l  
d  
t  
n  
a  
h  
d  
q  
qu  
li  
fi  
es  
ca  
C  
ce  
pr  
m

1 ( .  
• A  
• e.  
• e  
• el.  
• P  
• et  
(  
1  
(  
• au  
• au  
2 et  
3 "  
/  
4 d

CA

## CONCLUSION

La carte "muette" des divisions statistico-administratives des pays d'Amérique du Sud est donc pleine d'enseignements pour qui sait la regarder. Elle dit l'histoire de l'occupation, encore en cours, notamment au centre du continent. Elle laisse deviner de grands ensembles naturels, qui tantôt se retrouvent au-delà des frontières, comme l'Amazonie, partout vide et sous-administrée, tantôt sont traitées de façon différente dans des pays voisins : c'est le cas des Andes, finement maillées dans le Sud de la Bolivie et beaucoup plus lâchement occupées au nord de l'Argentine. Elle indique à elle seule l'unité du continent, née d'une histoire commune, d'une occupation progressant du littoral vers l'intérieur, et la diversité des situations nationales, dont le mode de découpage de l'espace n'est qu'une modalité.

C'est pourquoi nous avons choisi de publier (et de commenter) cette image, qui n'était à l'origine qu'une étape intermédiaire, un fichier de travail pour la réalisation d'une base de données cartographiables à l'échelle du continent. Le fichier informatique correspondant à cette image (au format d'Adobe Illustrator) est chargée sur le CD-Rom qui accompagne cette revue, avec tous les fonds de carte nationaux qui en dérivent (aux formats d'Adobe Illustrator et du logiciel Cabral 1500). Espérons que les résultats obtenus en traitant des statistiques dans cette maille, aux échelles régionales, nationales et internationales, tiendront les promesses que laisse prévoir cette première image, et que les structures et les dynamiques que l'on devine ici s'y exprimeront à plein.

## NOTES

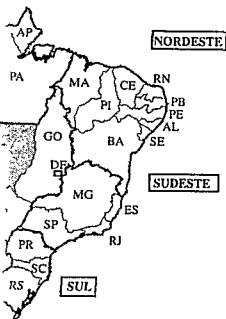
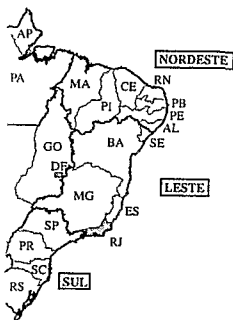
<sup>1</sup> Ce sont respectivement :

- Au Brésil l'IBGE (Institut Brésilien de Géographie et de Statistiques), à Rio de Janeiro;
- en Bolivie l'UMSA (Université Majeure San Andres) à La Paz;
- en Colombie le CRECE (Centre Régional d'Études sur le Café et les Entreprises), à Manizales;
- en Équateur la PUCE (Université Catholique de l'Équateur) et l'INEC (Institut National des Recensements et enquêtes), à Quito;
- en France, l'ORSTOM (Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération) à Paris, La Paz, Lima, Quito et le CREDAL/CNRS (Centre de recherche et de documentation sur l'Amérique latine/Centre National de la Recherche Scientifique) à Paris et Rio de Janeiro;
- au Pérou l'INEI (Institut National de Statistiques et Informatique), à Lima;
- au Vénézuéla, l'ULA (Université des Andes), à Merida.

<sup>2</sup> et nous touche personnellement davantage pour les liens qui nous attachent à ces pays.

<sup>3</sup> "Esta delimitación no implica reconocimiento oficial, ni podrá significar prueba para el establecimiento de jurisdicciones Politico-Administrativas".

<sup>4</sup> dont l'auteur est Hubert Mazurek



ou territoire  
ou modifié

ons brésiliennes

## BIBLIOGRAPHIE

- BATAILLON C., DELER J.P., THÉRY H., 1991, *Géographie Universelle*, tome *Amérique Latine*, Belin / Reclus, Paris, 480 p.
- BATAILLON, C., (dir.) 1977, *État, pouvoir et espace dans le Tiers Monde*, PUF, Paris.
- BRUNET R., 1987, *La carte Mode d'emploi*, Fayard / Reclus, Paris, 270 p., 269 ill.
- BRUNET R., 1997, *Champs et contrechamps, Raisons de géographe*, Belin, Paris, 319 p.
- BRUNET R., FERRAS R., THÉRY H., 1992, *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*, Reclus / la Documentation Française, Paris, 470 p.
- CHIOZZA E., (dir.) 1977, *El país de los Argentinos, División regional*, Buenos Aires, CEAL, 23 p.
- DELER J.P., 1981, *Genèse de l'espace équatorien, Essai sur le territoire et la formation de l'État national*. ADPF, Paris, 279 p. et XXIV pl.
- DOLLFUS O., 1991, *Territorios Andinos, reto y memoria*, IFEA, IEP, Lima, 221 p.
- DUBAELLE B., 1996, *Territoires Amazoniens, Enjeux, stratégies et dynamiques spatiales dans la région du parc Yasuni ( Amazonie équatorienne)*, INEFAN-Quito, TCA, CIRAD-Montpellier, UMR REGARDS-Bordeaux, 185 p.
- FOUCHER M., 1991, *Fronts et frontières, Un tour du monde géopolitique*, Fayard, Paris, 691 p.
- GAIGNARD, R., 1979, *La Pampa argentine, l'occupation et la mise en valeur*, thèse, Bordeaux.
- GARCIA JORDAN P., (Coordinateur), 1995, *La construcción de la Amazonia andina (siglos XIX - XX)*. Abya Yala, Quito, 356 p.
- GARCIA JORDAN P., 1976, (a) *Infraestructura de salud para ... (b) Infraestructura de educación para la Regionalización agrícola del Ecuador*, MAG - ORSTOM, Quito, 31 p. 10 mapas (a); 56 p. 14 mapas (b).
- GONDARD P., LOPEZ F., 1983, *Inventario arqueológico preliminar de los Andes septentrionales del Ecuador*, Museo del Banco Central, MAG, ORSTOM, Quito.
- GRENIER, Ph., 1988, "L'effet-frontière dans l'utilisation et l'organisation de l'espace des Andes argentines", *Revue de Géographie Alpine*, t. LXXVI, p. 7-44.
- GUICHONET P., RAFFESTIN C., 1974, *Géographie des frontières*, PUF, Paris, Col. SUP, 223 p.
- KLEINPENNING, J. *Peopling the Purple Land : A Historical Geography of Rural Uruguay*, CEDLA, Amsterdam, 1995.
- LABASSE J., 1966, *L'organisation de l'espace*, Hermann, Paris, 605 p.
- MESCLIER E., SANTUR ALBERCA C., HUERTA ROSALES L., MATEO IGRÉDA D., 1997, *Peru en Mapas, Atlas en base al censo de población y vivienda*, INEI-ORSTOM, Lima, 138p.
- MORALES y ELOY, J. Ecuador, 1942, *Atlas histórico y geográfico*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito, 96 planches.
- ROUX J.C., 1994, *L'Amazonie Péruvienne, un eldorado dévoré par la forêt, 1821-1910*, L'Harmattan, Paris 332p.
- THÉRY H. (sous la direction de), 1991, *L'État et les stratégies du territoire*, CNRS, Paris, 242 p.

Une ca  
nistrative:  
niveau le  
de base à  
par le log  
(livrés sur  
que, bien c  
gnements :  
nistrative  
des analys  
Brésil et l

Um ma  
nistrativas  
nível mais  
criação de  
ware de ca  
vos estão

MAILLES FINES POUR UN GRAND ESPACE

RÉSUMÉ - RESUMO - ABSTRACT

Une carte des divisions statistico-administratives des pays d'Amérique du Sud, au niveau le plus fin, a été réalisée pour servir de base à la création de fichiers utilisables par le logiciel de cartographie Cabral 1500 (livrés sur le CD-Rom joint à la revue). Telle que, bien que "muette", elle est riche d'enseignements sur l'organisation politique et administrative du continent, comme le montrent des analyses portant sur les pays andins, le Brésil et le Cône Sud.

\*\*\*

Um mapa das divisões estatístico-administrativas dos países da América do Sul, no nível mais fino, foi desenhado para fins de criação de arquivos a serem usados pelo software de cartografia Cabral 1500 (esses arquivos estão gravados no CD-Rom incluído na

revista). Tal como está, apesar de "mudo", ele é rico em indicações sobre a organização política e administrativa do continente, como o demonstram análises dos casos dos países andinos, do Brasil e do Cono Sul.

\*\*\*

A map of the statistical and administrative boundaries of South America's countries, at the finest level, has been drawn in the process of creating data sets to be used by the cartography software Cabral 1500 (those are to be found in the CD-ROM enclosed in the journal). Although "blank", this map says a lot about the political and administrative organization of the continent, as proved by analysis on the cases of the Andean countries, Brazil and the Southern Cone.

*lle, tome Amérique*

*londe, PUF, Paris.  
270 p., 269 ill.  
Belin, Paris, 319 p.  
ictionnaire critique,*

*nal, Buenos Aires,  
ire et la formation*

*. Lima, 221 p.  
iamiques spatiales  
FAN-Quito, TCA,*

*que, Fayard, Paris,  
en valeur, thèse,*

*nia andina (siglos*

*structura de edu-  
STOM, Quito, 31*

*los Andes septen-  
M, Quito.  
ation de l'espace  
n. 7-44.*

*Paris, Col. SUP,*

*Rural Uruguay,*

*\ D., 1997, Peru  
RSTOM, Lima,*

*io de Relaciones*

*vét, 1821-1910,*

*ritoire, CNRS,*



# SOMMAIRE

## FRONTIÈRES

- 100  
Mailles fines pour un grand espace. La carte des divisions statistico-administratives des pays d'Amérique du Sud  
par *Pierre Gondard, Hervé Théry, Sébastien Velut*..... 5 FDO

## DIALOGUE

- Mercosur : une union douanière en construction  
par *Jorge Grandi, Daniel Schutt*..... 37
- Vers une société civile du Mercosur. Anciens et nouveaux acteurs  
par *Lincoln Bizzozero, Jorge Grandi* ..... 53

## DOSSIER

### BRESIL. LES DYNAMIQUES TERRITORIALES

Coordonné par :  
Martine Droulers

- Brésil les dynamiques territoriales ..... 73
- Cartographie de l'Amazonie. Des modèles au zonage* ..... 76
- De quelques modèles amazoniens  
par *Hervé Théry* ..... 76
- Amazonie : méthodologie et enjeux du zonage écologique et économique  
par *Bertha Becker, Claudio Egler*..... 93

Géographie de la démocratie. Les élections présidentielles.....107

Votes urbains, vote rural.

par *Martine Droulers, Sébastien Velut* .....107

Géographie électorale du Brésil. L'élection présidentielle de 1994

par *Dora Rodriguez Hees, Cesar Romero Jacob,*

*Violette Brustlein, Philippe Waniez*..... 131

Géographie de la population .....155

La mortalité de la population brésilienne, un exemple de couplage  
données censitaires / données d'enquête.

par *Philippe Waniez* ..... 155

Des hommes, des femmes, des migrants.

par *Hervé Théry*..... 183

Présentation du cédérom du n°24 des *Cahiers des Amériques Latines* :  
(fonds de cartes des divisions statistico-administratives des pays  
d'Amérique du Sud, Atlas Eleitoral do Brasil, Atlas Economico-social  
da Amazonia Legal) .....193

#### INFORMATION SCIENTIFIQUE

Lectures .....199