

2m11.2694.2

Université de Montréal

Élaboration d'un modèle de planification stratégique  
de la région métropolitaine de Valparaiso

par

Jorge Martinez-Camps

Faculté de l'aménagement

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures  
en vue de l'obtention du grade de  
Maître ès sciences appliquées (M.Sc.A.)  
Option aménagement

Décembre, 1998

© Jorge Martinez-Camps, 1998



NA  
9000  
U54  
1999  
V.003

Longue Rue de Montréal

Établissement d'enseignement supérieur  
de la région métropolitaine de Montréal

1999

Forme standard - Océano

Profil de l'impression

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures  
en vue de l'obtention du grade de  
Maîtrise en sciences appliquées (M.Sc.A.)  
Océano, impression

Déposé le 1999

à l'Institut de la recherche en éducation



Page d'identification du jury

Université de Montréal  
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé :

Élaboration d'un modèle de planification stratégique  
de la région métropolitaine de Valparaiso

présenté par :

Jorge Martinez-Camps

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Marie Lessard	Président-rapporteur
Michel Barcelo	Directeur de recherche
Jeanne Wolfe	Membre du jury

Mémoire accepté le : 14 avril 1999

## SOMMAIRE

Ce mémoire vise l'élaboration d'un modèle de planification stratégique de la région métropolitaine de Valparaiso, la Ve région du Chili. La complexité de la problématique et la divergence constatée entre le développement urbain de la ville de Valparaiso et le développement dynamique du port sont à l'origine de notre sujet d'étude.

Le chapitre I examine d'abord le développement historique, économique et sociopolitique de la ville de Valparaiso, principal port du pays et *porte* de sortie vers le Pacifique. Par la suite, il présente des éléments comparatifs du processus particulier de développement de Valparaiso avec celui du Chili en général. Dans le but de mieux situer le lecteur dans le contexte de Valparaiso, le chapitre décrit le développement physique, la localisation géographique, le climat, la végétation et l'hydrographie de la Ve région. Finalement, le chapitre présente un résumé de l'organisation administrative gouvernementale du pays et quelques caractéristiques démographiques.

Le chapitre II traite des éléments de définition de la planification stratégique ; il fait ainsi un survol sur les théories, les modes, le processus et les aspects fondamentaux de la planification stratégique. Il met en relief six exemples significatifs de planification stratégique qui non seulement obéissent à des objectifs très différents, mais qui ont eu aussi un processus évolutif et de concertation variable de l'un à l'autre.

Le chapitre III est centré sur les aspects méthodologiques que doit comporter l'élaboration d'un modèle de planification stratégique. Il s'agit de choisir une stratégie de recherche, ici nous avons retenu l'étude de cas, de sélectionner les mesures ou les instruments les plus appropriés. Ceux-ci s'inscrivent globalement dans la Loi *Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones*, Décrets Suprêmes No 458

et 47, tels que contenus dans le Décret Suprême No 458 de 1976. Les modifications qui ont suivi dès 1994 y sont incluses.

Le chapitre IV présente une description détaillée de l'ensemble des variables qui caractérisent la Ve région. Il analyse les instruments d'aménagement territorial et les lois décrits dans le chapitre précédent afin de connaître leur potentiel réel d'application ainsi que leur faisabilité. Finalement, nous essayons de superposer variables et instruments afin de définir la validité empirique de ces derniers.

En conclusion, le chapitre V apporte les éléments nécessaires pour élaborer un modèle de planification stratégique de la région métropolitaine de Valparaiso (Ve région du Chili). Ce chapitre présente de façon critique les facteurs positifs et négatifs dont disposent les autorités gouvernementales, les secteurs public et privé, les universités et les organismes communautaires pour implanter une planification stratégique capable de prévoir dans le temps et dans l'espace l'ensemble des mécanismes de développement de la région.

## TABLE DES MATIÈRES

Identification du jury . . . . .	i
Sommaire . . . . .	ii
Table des matières . . . . .	iv
Tableau, cartes et figure . . . . .	vi
Sigles et abréviations . . . . .	vii
Remerciements . . . . .	viii
Dédicace . . . . .	ix
Chapitre 1 : LA PROBLÉMATIQUE . . . . .	1
1.1 Les objectifs . . . . .	2
1.2 Les hypothèses . . . . .	3
1.3 Justification de l'élaboration d'un modèle de planification stratégique de Valparaiso . . . . .	4
1.4 Synthèse historique du Chili et de Valparaiso . . . . .	7
1.5 Le développement physique . . . . .	15
1.6 La localisation géographique . . . . .	16
1.7 Les caractéristiques du climat, de la végétation et de l'hydrographie . . .	17
1.8 L'organisation administrative gouvernementale du pays . . . . .	18
1.9 Les caractéristiques urbaines . . . . .	19
1.10 La densité et la répartition de la population par territoire . . . . .	19
CHAPITRE II : ÉLÉMENTS DE DÉFINITION DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE . . . . .	23
2.1 Les théories de la planification stratégique . . . . .	23
2.2 Les modes de planification stratégique . . . . .	26
2.3 Le processus de planification stratégique . . . . .	27
2.4 Les aspects fondamentaux de la planification stratégique . . . . .	29
2.5 Exemples de projets de planification stratégique . . . . .	31

CHAPITRE III : MÉTHODOLOGIE D'ÉLABORATION D'UN MODÈLE DE PLAN DE DÉVELOPPEMENT STRATÉGIQUE DE VALPARAISO .....	41
3.1 Le design .....	41
3.2 Les mesures : plans, règlements, lois, consultation .....	42
3.2.1 Plans et règlements d'aménagement territorial .....	42
3.2.2 La Loi organique constitutionnelle sur le gouvernement et l'administration régionale .....	45
3.2.3 La consultation auprès des décideurs, des professionnels, des usagers ou de la population : différentes façons de faire .....	48
CHAPITRE IV : ANALYSE DES RÉSULTATS : INSTRUMENTS D'AMÉNAGEMENT TERRITORIAL, LOIS ET VARIABLES RETENUES .....	53
4.1 Le bloc de variables socio-économiques .....	54
4.2 Le bloc de variables stratégiques de développement économique .....	59
4.3 Le bloc de variables du développement territorial : le développement régional et urbain .....	64
4.4 Les instruments d'aménagement territorial et les lois .....	66
4.4.1 La Loi organique constitutionnelle sur le gouvernement et l'administration régionale .....	67
4.4.2 Organisme consultatif .....	69
4.4.3 Budget et investissement .....	70
4.4.4 La Loi organique constitutionnelle des Municipalités et le décret no 18.695 .....	71
CONCLUSION GÉNÉRALE. ....	77
BIBLIOGRAPHIE .....	86

**TABLEAU, CARTES ET FIGURE**

CARTE # 1 Ville de Valparaiso .....	15b
CARTE # 2 Bassin du Pacifique .....	16b
CARTE #3 Valparaiso métropolitain .....	19b
TABLEAU I Données sur la Ve région, la région métropolitaine et la ville de Valparaiso selon les variables suivantes : superficie, densité, population et population sous le seuil de pauvreté .....	22
FIGURE 1 Étapes du modèle de planification stratégique .....	90

## SIGLES ET ABRÉVIATIONS

Strategic Planning in the Australian Capital Territory (ACT)  
Agencia de Cooperacion Internacional (AGCI)  
Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)  
Plan Director de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de Monterrey (AMM)  
Asociacion Nacional de Armadores (ANA)  
Coopération économique Asie-Pacifique (APEC)  
Association des nations du sud-ouest asiatique (ASEAN)  
Asociacion de industriales de la metalurgia (ASIMET)  
Corporacion de Fomento a la Produccion (CORFO)  
Empresa Portuaria de Chile (EMPORCHI)  
Ley General de Urbanismo y construccion (LGUC)  
Ministerio de Planificacion y de Cooperacion (MIDEPLAN)  
Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton (MROC)  
National Security Agency (NSA)  
Organisation mondiale de la santé (OMS)  
Plan de développement stratégique (PDS)  
Plan Regulador Comunal (PRC)  
Plan Regulador de la Region Metropolitana de Valparaiso (PREMVAL)  
Regional Plan Association (RPA)  
Statistical Analysis System (SAS)  
Système d'information géographique (SIG)  
Sociedad Nacional de Agricultura (SNA)  
Système national d'investissement (SNI)  
Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA)  
Unidad de Fomento (UF)  
United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)

## REMERCIEMENTS

Il me faut d'abord remercier mon directeur de mémoire, le professeur Michel Barcelo. Nous avons eu tout au long du processus de conception et d'élaboration du mémoire une excellente interaction. Parmi ses qualités les plus marquantes, j'ai apprécié sa critique pertinente et toujours constructive, son encouragement au moment des révisions, sa disponibilité et le degré de liberté avec lequel il m'a permis de travailler.

Quant à Johanne Groulx, elle a démontré de la patience et de la compétence lorsqu'elle a fait la révision, l'édition et le traitement informatique du texte final.

Finalement, je remercie ma femme, Jacqueline Oxman, avec laquelle j'ai eu de longues discussions, parfois houleuses, au fur et à mesure que mon mémoire avançait. Ces discussions ont enrichi différents aspects de ce travail.

Mille mercis à tous.

*à ma femme Jacqueline Oxman  
qui, en plus d'être la source d'inspiration  
de ce mémoire,  
m'a accordé son temps  
et apporté aide, courage et joie de créer*

## CHAPITRE I

### LA PROBLÉMATIQUE

Ce mémoire porte sur l'élaboration d'un modèle de planification stratégique de la région métropolitaine de la ville de Valparaiso au Chili. Nous examinerons d'abord le rôle de la ville de Valparaiso, jusqu'en 1914, dans le développement de la zone portuaire et son processus de détérioration progressif jusqu'aux années 1990. Ensuite, il faut examiner les éléments déclencheurs du virage de Valparaiso depuis le début des années 1990. Parmi les éléments les plus importants du développement de Valparaiso et de la Ve région, nous retrouvons : les fortes pressions du secteur privé, le partenariat État / secteur privé et les universités.

C'est ainsi qu'à la veille du XXI<sup>e</sup> siècle, Valparaiso concentre ses efforts pour redonner au port toute son importance. À titre d'exemple, le nouveau contexte économique international et la mondialisation de l'économie montrent que, globalement, le rythme des exportations maritimes est trois fois (14 %) plus marqué que celui de la croissance économique mondiale (5 %) (Sachs, 1995). Toutes proportions gardées, Valparaiso suit la tendance mondiale sur ce plan. Nous présentons une analyse plus détaillée des efforts déployés en ce sens dans la section suivante.

Sur le plan théorique, nous assistons à une transformation importante en matière de planification urbaine et régionale. Le recours à l'application des plans de développement stratégique (PDS) comme instruments de développement urbain et régional intégrés et centrés sur les impacts à court et moyen termes, semble être de plus en plus fréquent. Néanmoins, cette approche est liée à la position politique adoptée par les gouvernements, dans la plupart des cas. Tandis que les politiques néo-libérales, en général, vont à l'encontre des PDS (Baker, 1996), les politiques néo-

démocrates favorisent leur développement.

Notre perspective va d'un questionnement macroterritorial et économique à une analyse sectorielle des caractéristiques métropolitaines, dans le but d'appliquer des propositions stratégiques. Un PDS doit donc être orienté vers l'ensemble des problèmes territoriaux, environnementaux, socio-économiques et institutionnels d'une communauté. Il cherche non seulement à répondre aux besoins de celles-ci mais à faire participer tous les partenaires directement dans le processus d'élaboration. Cette participation peut se concrétiser au moyen de différents mécanismes de consultation ou de partenariat.

Tel qu'indiqué au début de ce chapitre, nous élaborerons un modèle de PDS appliqué à l'aire métropolitaine de la Ve région du Chili. Ce modèle tiendra compte des nécessités stratégiques exprimées par les structures gouvernementales, d'une part, et des nécessités stratégiques exprimées par les différents paliers, d'autre part. Particulièrement, nous abordons les composantes clés du PDS de la ville de Valparaiso. Trois groupes de variables seront retenus : les variables socio-économiques, les variables stratégiques de développement économique, les variables du développement territorial (régional et urbain). Nous déterminerons le rôle de ces variables dans la conception du PDS et les variables prioritaires retenues lorsqu'un PDS est développé.

## 1.1 Les objectifs

L'objectif général de ce mémoire vise à élaborer un modèle de PDS appliqué à l'aire métropolitaine de la ville de Valparaiso, Ve région du Chili, tandis que les objectifs spécifiques sont plus restreints et limités à :

1. L'examen de façon approfondie des trois variables stratégiques définies par le gouvernement régional : le transport, le littoral et l'industrie.
2. L'examen des variables du développement socio-économique, des variables stratégiques de développement économique et des variables du développement territorial (régional et urbain). Il s'agit de considérer d'autres variables que celles déjà identifiées par le gouvernement régional et qui devraient faire partie de la conception d'un PDS.
3. L'identification de l'ensemble des variables stratégiques d'un PDS appliqué à la région de Valparaiso.

À la problématique et aux objectifs décrits dans leurs grandes lignes, suivent maintenant la formulation des hypothèses et nos principales questions de recherche.

## 1.2 Les hypothèses

Pour concevoir et implanter un PDS, il est nécessaire de tenir compte de l'ensemble des caractéristiques de la région, notamment :

1. Le développement socio-économique, observé par les indicateurs d'inégalité sociale (ex. caractéristiques démographiques, caractéristiques du logement, revenu et source de revenu, éducation).
2. Le développement économique, par le biais du transport, de l'industrie, du commerce, du port et du tourisme, d'une part, et par les investissements nationaux, étrangers, publics et privés, d'autre part.
3. Le développement régional et urbain, par le biais de l'environnement, du littoral (flore et faune marines), des espaces urbains, des services, du patrimoine

historique (culturel), des loisirs et des sports.

4. Le développement structurel des différents paliers de la société (ex. gouvernemental, universitaire, corporatif, communautaire).

Notre étude devrait ainsi permettre de répondre aux questions de recherche suivantes:

- Quelles sont en réalité les variables les plus stratégiques qui composent la problématique de la Ve région?
- Quel est le modèle de développement qui peut contenir de telles variables?
- Ces variables "les plus stratégiques" sont-elles incluses dans la conceptualisation du PDS?
- Dans le cas où ces variables les plus stratégiques ne seraient pas incluses dans la conceptualisation du PDS, celui-ci serait-il voué à l'échec?

Notre démonstration s'appuiera, dans le deuxième chapitre, sur les éléments de définition de la planification stratégique ; sur les théories, les modes et le processus de planification stratégique, les aspects fondamentaux de la planification stratégique et sur des exemples représentatifs de projets de planification stratégique. Dans le troisième chapitre, nous aborderons la méthodologie requise pour élaborer le modèle de plan de développement stratégique pour l'aire qui nous intéresse : le design, les mesures et les instruments appliqués selon les choix et les variables. Dans le quatrième chapitre, nous analyserons les résultats et, finalement, dans le cinquième chapitre nous présenterons les conclusions et les recommandations qui s'imposent.

### 1.3 Justification de l'élaboration d'un modèle de planification stratégique de Valparaiso

La localisation privilégiée de Valparaiso à l'extrême ouest de l'axe Montevideo-Buenos Aires, axe qui à son tour bifurque jusqu'à Sao Paulo, fait du port de la ville la

connexion naturelle de l'Amérique du Sud vers le bassin du Pacifique. Celui-ci s'étend vers la Nouvelle-Zélande, l'Australie, les pays de l'Est asiatique et l'Amérique du Nord. Valparaiso est le port de sortie des exportations traditionnelles et non traditionnelles tant du Chili que de l'Argentine, et de façon moins importante de l'aire sud du Brésil. Ces exportations représentent plus de 25 % de l'économie chilienne (ANA, 1996). Sur le plan national, Valparaiso est le principal port chilien et la population métropolitaine est de 779 508 habitants. Valparaiso constitue la deuxième région métropolitaine du pays si nous tenons compte de sa conurbation qui pénètre 50 km à l'est.

En outre, Valparaiso est le siège du Parlement chilien, valeur ajoutée au potentiel de développement d'un port international d'envergure. C'est aussi le siège de l'Armée nationale, facteur à retenir dans une perspective géopolitique. Quant aux impacts réels de l'implantation du Parlement, aucune évaluation n'a été faite jusqu'à maintenant. Il faut considérer également les changements sociaux provoqués par la présence d'une nouvelle et plus large classe moyenne en place dans des fonctions administratives et de services. Il est à noter qu'à la fin des années 60, Jimenez et Urbina (1985) estimaient que les classes moyennes chiliennes représentaient au moins 30 %, au plus 40 %, de la population active selon l'insertion ou non des couches "frontalières". Les effets de la dictature ont certes provoqué des changements dans la structure sociale chilienne puisque les deux tiers (2/3) de ces couches sociales sont formées de professionnels salariés ou du personnel administratif des différents appareils d'État, à savoir la bureaucratie, l'éducation, la santé, l'habitation et les forces armées.

Nous constatons à présent que Valparaiso et Vina del Mar, sa voisine plus aisée et plus touristique, font face à des problèmes multiples. Parmi ces problèmes, on note un milieu urbain qui vieillit, un système d'autoroutes presque saturé, un réseau ferroviaire de marchandises et de passagers inefficace, un site congestionné et enclavé. Enfin, les caractéristiques topographiques de la ville entravent son accès par voie terrestre.

Malgré les obstacles mentionnés, Valparaiso a un riche patrimoine historique et culturel : des universités traditionnellement prestigieuses, des logements typiques des montagnes, des ascenseurs funiculaires, des places, des belvédères, des promenades, des monuments, des édifices historiques et des musées. Les autorités métropolitaines et municipales insistent sur le besoin de préserver et de renforcer ce patrimoine. Quant aux autorités régionales et au secteur privé, leur discours tend vers la nécessité de rénover et de développer le district commercial central de la ville. À cet ensemble de facteurs positifs, s'ajoute l'avantage du climat méditerranéen qui caractérise la région et la rend si attirante pour les pays avoisinants, sur un plan touristique.

En particulier, ce sont la richesse et la complexité de la problématique de Valparaiso qui nous amènent au coeur du sujet de ce mémoire : l'élaboration d'un modèle de planification stratégique de la région métropolitaine de Valparaiso. Il s'agit de trouver une adéquation entre le développement urbain de la ville de Valparaiso et le développement dynamique du port de Valparaiso que l'on constate depuis quelques années. Nous cherchons à retrouver l'harmonie entre les activités économiques, l'utilisation du sol de la ville et les activités portuaires pour améliorer la qualité de vie des *portenos* (habitants de Valparaiso) et l'efficacité du port.

D'un point de vue urbain, la ville ne répond pas à ce phénomène de transformation aussi rapidement que le moment historique l'exige. D'ici 2015, notre objectif est d'orienter et de faciliter la prise de décisions et la définition des responsabilités des agents de développement concernés par le plan de développement stratégique. Ceux-ci devront agir dans un contexte de consultation avec l'ensemble des représentants de la communauté, dans le cadre de la Loi organique et constitutionnelle sur le gouvernement et l'administration régionale de 1993 et la Loi des Municipalités (1992).

Une importance particulière est accordée au transport, au littoral et aux parcs industriels. Il s'agit, ici, d'un grand défi puisqu'on ne doit pas résoudre un problème par

l'aggravation d'un autre, comme ce fut souvent le cas auparavant. Le rôle de l'État est indispensable dans la conception d'un plan de développement stratégique qui tienne compte des trois aspects que nous avons privilégiés.

À l'analyse, nous devons considérer la vision de l'État au sujet de la société civile, une vision indiscutablement imprégnée de certains jugements de valeur rattachés à l'intervention de l'État dans le processus de distribution de la richesse (Valaskakis, 1994). Il nous faut ainsi étudier le rôle de cet État et son intervention dans le maintien de la négociation ou de la conservation de l'équilibre entre les diverses formes de propriété existantes : propriétés publique, privée, de type coopératif et *nonownership*. Ces formes de propriétés ne peuvent pas être négligées dans notre analyse, elles exigent plutôt une attention particulière.

#### 1.4 Synthèse historique du Chili et de Valparaiso

##### De la conquête jusqu'en 1863

Le site de Valparaiso est découvert en 1536 par l'Espagnol J. de Saavedra. En 1540, Pedro de Valdivia fonde la ville, et le port devient le point de liaison avec la vice-royauté du Pérou. L'installation de la ville de Valparaiso répond aux Ordonnances de Charles V et aux lois des Indes. Lors de la période de colonisation, le port permet davantage l'entrée des ressources militaires et des produits nécessaires à l'implantation du processus colonisateur. Parmi les principaux produits importés, il y a des matériaux de construction, des outils de travail, des armements et des denrées alimentaires. Ces dernières sont méconnues de la population autochtone, les *Picunches de la Costa*, qui vivait de la chasse et de la pêche. Les *Picunches de la Costa* seront plus tard absorbés par les *Araucanos*, une communauté amérindienne assez importante. Les *Araucanos* sont d'abord victimes des invasions des Incas (XVe siècle) et ensuite des Espagnols. Malgré la forte résistance opposée à ces derniers, les *Araucanos* doivent se replier vers le sud du pays (Encina, 1940).

Le port assure l'exportation du blé, mais il est souvent saccagé par les incursions des corsaires d'origine anglaise et hollandaise. Aux incursions s'ajoutent deux forts tremblements de terre, l'un en 1730 et l'autre en 1822. En 1866, lors de la guerre avec l'Espagne et le Pérou, Valparaiso est l'objet d'un bombardement de la flotte espagnole. Tous ces facteurs négatifs ont contribué à la stagnation du port jusqu'à la moitié du XIXe siècle.

#### Le processus de développement de Valparaiso entre les années 1863 et 1914

À compter de 1863, la voie ferrée assure la liaison routière entre Santiago, capitale administrative et principal centre industriel du pays, et Valparaiso. Le port de Valparaiso devient alors le plus important port du Pacifique sud et il constitue une escale obligatoire sur la route Cap Horne / Californie.

À partir de ce moment, le pays connaîtra un important processus de développement, et la ville et le port vivront un essor économique et social. D'une part, les denrées d'exportation vont augmenter, d'autre part, la population croîtra considérablement. En 1875, Santiago et Valparaiso atteindront respectivement 150 000 et 110 000 habitants.

Cent ans plus tard, nous constatons un écart remarquable en terme de population : celle de la région métropolitaine de Santiago atteint 4 500 000 habitants, tandis que celle de la région métropolitaine de Valparaiso n'atteint que 600 000 habitants.

La guerre du Pacifique, déclenchée par le Chili contre ses voisins le Pérou et la Bolivie, a lieu entre 1879 et 1883. Cette guerre semble s'organiser autour de litiges territoriaux et vise, entre autres, la possession des mines de nitrate du désert d'*Atacama*. Ce sont des capitaux provenant d'Angleterre qui financent l'effort militaire chilien. Les Anglais deviendront finalement les nouveaux grands propriétaires des mines de nitrate, mais en écartant la bourgeoisie minière chilienne. Cependant, la

guerre se termine en faveur du Chili, et la Bolivie perd son seul accès à la mer, car le port d'*Antofagasta* appartient désormais au Chili. Quant au Pérou, il doit rendre au Chili les provinces d'*Arica* et de *Tarapaca* (Millar, 1965)

Malgré l'annexion des territoires miniers du nord, conquis aux pays frontaliers, et l'expansion des territoires agricoles expropriés aux *Araucanos* dans le sud du pays entre 1862 et 1883, aucune valeur ajoutée due à cette expansion n'est constatée dans l'économie et le développement de Valparaiso, qui se situe dans la zone centrale du pays.

### La grande crise et le processus de développement vers l'intérieur

Jusqu'en 1914, Valparaiso connaît, comme nous l'avons mentionné précédemment, une période d'apogée. Mais l'ouverture du canal de Panama, la Première Guerre mondiale (1914-1918) et la crise des années 30 ont certes eu un impact négatif sur le processus de croissance économique et sociale de Valparaiso. Le canal de Panama permet au transport maritime, au détriment de Valparaiso, de se développer dans une économie de 60 % sur la route New York / San Francisco.

La grande crise économique des années 30 et la Constitution de 1925 marquent l'histoire politique et économique du Chili du XXe siècle, notamment les élections de 1939 (Garreton, 1983). En 1939, sous le Front populaire, Pedro Aguirre Cerda préside la première coalition de gauche élue par vote démocratique sur le continent américain. Son gouvernement crée la *Corporacion de Fomento a la Produccion* (CORFO). Organisme d'État, la CORFO vise le remplacement du système d'importation d'alors par la création d'entreprises publiques et privées dans des secteurs clés de l'économie chilienne : énergie électrique, pétrole, cellulose, sidérurgie et pétrochimie.

Ce modèle d'industrialisation et de développement vers l'intérieur se greffe à un processus de démocratisation qui favorise l'inclusion et la représentation de divers secteurs sociaux par le biais des partis politiques de la gauche traditionnelle et des syndicats. Sont exclus de cette participation au processus démocratique, les secteurs urbains non organisés, considérés comme marginaux, et la paysannerie (Zemelman, 1971). Nous retrouvons dans les secteurs marginaux les habitants des montagnes environnantes de Valparaiso.

Le processus d'industrialisation est achevé par un État-providence qui a une potentialité, d'une part, de redistribution de la richesse à la classe ouvrière organisée et des classes moyennes qui s'incorporent et naissent au sein de l'État ; à l'égard de l'oligarchie terrienne, d'autre part, le groupe le plus autonome, le plus riche et le mieux organisé de la société civile chilienne. Ce groupe social sait bien manipuler et utiliser des mécanismes de pression dirigés contre l'État.

C'est à partir des années 30 que les classes moyennes se dotent de leurs propres organisations et associations sociales et politiques (Godoy, 1976 ; Aranda et Martinez, 1970). Parmi les plus notoires, nous retrouvons les ordres professionnels. Les classes bourgeoises contrôlent le pouvoir économique industriel, l'éducation privée, les moyens de communication et les puissantes corporations, telles que la Société nationale d'agriculture (SNA), l'Association d'industriels de la métallurgie (ASIMET), la Société nationale d'industriels (SOFOFA) et l'Association nationale d'armateurs (ANA).

Le processus d'industrialisation et la modernisation du pays ont un impact favorable sur le développement de la Ve région et de Valparaiso. Si les industries de biens de consommation s'installent dans un territoire représentant 50 % de celui de la capitale du pays, une partie non négligeable des industries de production se retrouvent dans la Ve région. Parmi les plus importantes, il y a les raffineries de pétrole à Concon, de cuivre à Ventanas et la cimenterie à Calera.

### Le gouvernement d'Allende et l'Unité populaire, 1970-1973

De 1938 à 1970, les classes moyennes chiliennes jouent un rôle important dans la continuité politique et l'alternance démocratique du pays, malgré les obstacles et les problèmes vécus par le Parti radical et le Parti démocrate-chrétien, qui représentent les classes moyennes. C'est ainsi qu'elles assurent l'existence d'un État de compromis qui gère le conflit social par la médiation. Quand cette situation ne sera plus maintenue en raison des nouvelles formes d'inclusion politique et économique populaires, l'institutionnalisation du conflit échappera à l'encadrement des classes moyennes. Nous constaterons alors la rupture de l'État du compromis et de la stabilité politiques du Chili (De Riz, 1979 ; Oxman, 1985).

Le centre, plus pragmatique, a exercé son pouvoir durant trois décennies (1938-1964) et favorisé une alliance entre la gauche et la droite : la démocratie représentative a permis l'émergence d'un système politique respectueux des droits humains et du progrès de la société (Fraternidad, 1983). Lors de l'élection de Frei en 1964, la démocratie-chrétienne remplace le centre pragmatique par un centre plus idéologique qui est à la base de sa doctrine politique.

Le projet réformiste de l'administration de Frei (1964-1970) avec son modèle politique de communauté intégrée, a des conséquences inattendues. Les pressions sociales exprimées par l'intégration politique et économique des secteurs urbains et ruraux non organisés, menacent les rapports de force traditionnels. En visant leur autonomie, ces secteurs vont déborder de la structure étatique. La menace de ces mouvements en émergence entraînera la rupture de l'État de compromis, une désintégration des classes moyennes et une forte mobilisation et polarisation des acteurs. C'est ce qui expliquera cette volonté de l'extrême droite et de l'extrême gauche de se renverser en tant que forces politiques.

Le président Salvador Allende est ainsi élu dans un contexte de crise sociale et économique, déclenchée en grande partie par la politique de participation populaire de l'ex-président Frei et l'aile gauche de la démocratie-chrétienne. Le Parti démocrate-chrétien et l'Unité populaire luttent, à l'époque, au-delà des idéologies et des différences qui les séparent, contre les monopoles, favorisent les nationalisations et la réforme agraire, entre autres.

Au début du gouvernement Allende, on maintient la continuité sur le plan des institutions et du pluralisme politique - le Parlement, la *Contraloría General de la República*, les tribunaux - entre les principaux acteurs qui se regroupent autour de ces forces politiques (le pluralisme politique). Par contre, lorsqu'il s'agit de la transformation des grandes mines sous propriété étrangère (Potrerillos, Salvador ou Teniente), le gouvernement fait face à un changement dans le type de développement capitaliste dépendant, qui touche le capital étranger et la bourgeoisie liée aux exportations. À ce virage s'ajoutent la transformation de la structure agraire (intensification du rythme et du nombre de terres expropriées) et la transformation de la structure bancaire.

L'emploi d'un langage à caractère révolutionnaire, la menace des ouvriers et des paysans mobilisés, l'impact des longues grèves menées par les corporations professionnelles contre le gouvernement d'Allende, les saisies de propriétés et les difficultés de ravitaillement sont durement ressenties par les classes moyennes. Le manque de crédits étrangers, l'étranglement de l'économie par des conditions externes sont des catalyseurs qui vont conduire à la déstabilisation politique et économique du régime. Tous ces facteurs provoqueront l'affaiblissement de la démocratie au Chili, puis l'émergence de la dictature en septembre 1973 (Oxman, 1985).

Le régime bureaucratique autoritaire et  
le modèle d'exclusion populaire

Bien que la croissance économique et les transformations dans la structure productive se produisent autant sous des régimes politiques démocratiques que sous des dictatures, que la croissance soit le produit de la combinaison des conditions positives de l'économie domestique et des conditions du marché mondial (Serra, 1979), nous notons une coïncidence entre l'émergence des dictatures dans l'Amérique du Sud et le développement économique adopté. Malgré l'absence d'une corrélation directe entre ces deux aspects, les dictatures ont imposé à leurs peuples, à travers des politiques restrictives, un modèle d'austérité économique de type "traitement de choc", privilégié par le Fonds monétaire international (Kaufman, 1979). Le contrôle de l'inflation et le paiement de la dette sont des facteurs importants dans la création d'un climat économique stable, qui inspire confiance, qui motive les investissements étrangers.

Le conservatisme et la sévérité de l'ensemble des politiques du général Pinochet (1973) ont créé un modèle de développement excluant toute initiative de participation populaire. Ce modèle a mis l'accent sur la réorganisation, la construction de la nation, l'action civique et la mise en place de techniques contre-révolutionnaires (Ducatenzeiler, 1983). À partir de 1973, jusqu'au processus de transition à la démocratie, en 1992, le Chili se caractérise par ses politiques d'exclusion et de coercition qui visent à démobiliser et à détruire la classe ouvrière organisée et la paysannerie. L'État impose un ordre social et élimine de facto toute manifestation de conflit interne, sans tenir compte du coût social de cette orientation.

Sur le plan économique, ce type de régime intensifie les inégalités préexistantes de la distribution des ressources de la société et de l'État, et l'accumulation du capital profite encore plus aux grandes unités oligopolistiques du capital privé et à quelques institutions de l'appareil d'État, notamment les forces armées. Ces politiques bureaucratiques autoritaires vont transformer radicalement le système productif chilien

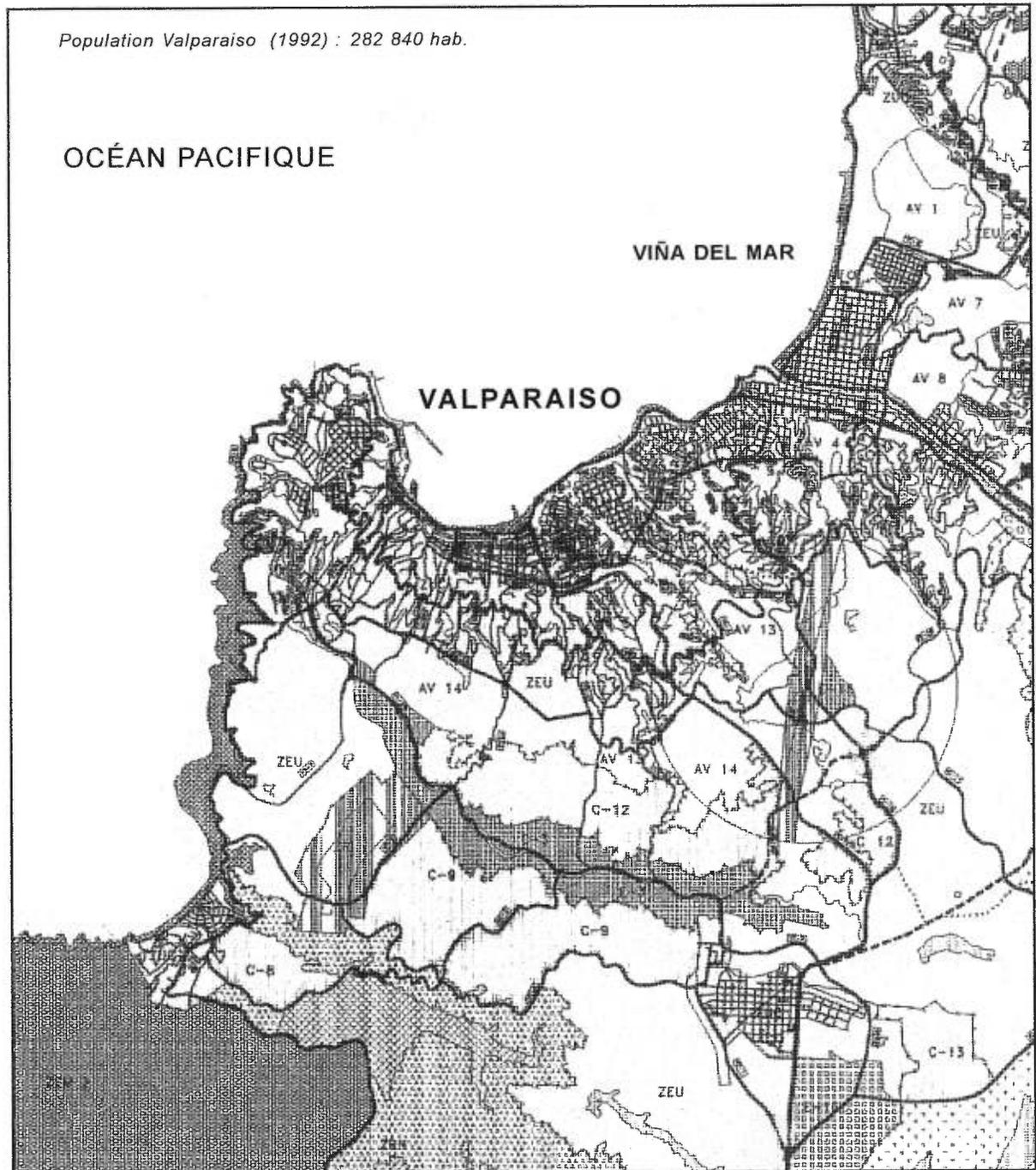
(Oxman, 1985). L'armée s'est ainsi transformée en gardien d'un ordre autoritaire : elle a établi une relation technique, le contrôle de l'État et des groupes sociaux restreints et privilégiés.

### La transition à la démocratie

La transition à la démocratie fut pour le Chili un long et difficile parcours qui s'est heurté, entre autres, à l'omniprésence du général Pinochet, à une armée fort bien structurée et à un appui inconditionnel de la bourgeoisie chilienne aux privilèges de l'ancien dictateur. Depuis les années 60, le Chili occupe le deuxième rang en Amérique latine quant à l'aide militaire fournie par les États-Unis. En outre, il a l'une des plus hautes proportions personnel militaire / population civile (North, 1976). Comme la politique de la Sécurité nationale des États-Unis, à travers cet instrument d'information qu'est la *National Security Agency* (NSA), est de contrôler l'information sur l'adversaire partout dans le monde entier, Virilio (1996) estime qu'il s'agit d'une militarisation des connaissances.

Les conditions de la transition exigent que les classes moyennes reprennent leur rôle de balancier avec les forces antagoniques, rôle qu'elles assumaient durant le processus démocratique antérieur. Après sa disparition, la démocratie s'est élaborée de nouveau à la lumière d'une redéfinition du concept de pouvoir, des lois et du processus de régulation de la distribution de la richesse et de la justice sociale, sous l'influence de la concertation. Cela exige de nouvelles alliances de la classe moyenne avec les partis de centre droite, de droite et de la gauche traditionnelle, dont le Parti socialiste ; la classe moyenne est appuyée par une grande partie des ouvriers et des paysans. Ces groupes sociaux ont eu à surmonter la brutalité de la dictature (répression, torture, incarcération) dont ils ont été victimes, afin de créer les bases de cette démocratie nouvelle. Par ailleurs, le maintien de ce processus de démocratisation ne doit pas nous faire sous-estimer la présence de facteurs externes, tels que le contrôle des États-Unis.

# Ville de Valparaiso



Carte #1

Échelle approximative 1:100 000

## Le processus de consolidation démocratique

Dans le processus de consolidation démocratique que vit le Chili, Valparaiso est le premier port d'exportation et d'importation du pays et il occupe le deuxième rang en ce qui concerne le cabotage (1 500 000 tonnes par année). Le cabotage a subi une stagnation durant les 30 dernières années à cause d'obstacles administratifs reliés à la bureaucratisation des services et des coûts du transport maritime. La dépendance de Valparaiso à Santiago, la capitale, se perpétue parce que les activités principales du port et de la ville concourent surtout à la circulation des biens destinés à la capitale. En 1996, seulement 10 % de la charge nationale se faisait par voie maritime, tandis que 90 % se faisait par voie routière ou ferroviaire. Le nombre de bateaux de la marine marchande atteignait 90, mais 60 % d'entre eux faisaient du cabotage (ANA, 1996).

Au niveau mondial, le Chili n'utilise qu'un faible pourcentage de transport par voie maritime, entre 1,0 et 1,5 %. Dans la perspective de la mondialisation croissante de l'économie, la prépondérance des marchés de la Chine et de l'Europe provoquera une augmentation de la demande du transport maritime à Valparaiso. L'impact sur Valparaiso sera sans doute favorable.

Nous observons donc un manque d'adéquation entre le processus de développement urbain de la ville de Valparaiso et le développement du port depuis quelques années. L'entreprise portuaire du Chili (EMPORCHI) a implanté une importante infrastructure qui révèle une grande efficacité organisationnelle, mais on y fait abstraction de la ville, ce qui empêche son épanouissement.

### 1.5 Développement physique

Depuis sa fondation jusqu'en 1897, la superficie de l'aire urbaine de Valparaiso occupe l'ensemble du secteur "plat" adjacent au littoral. Ce secteur se caractérise par la petite extension de ses terrains qui restent enfermés entre la mer et les montagnes. De plus,

le développement de l'aire portuaire établit une barrière physique entre la ville et la mer. Cette situation provoque une expansion résidentielle stratifiée vers les montagnes, ce qui permet, en outre, d'avoir une vue sur la baie.

La topographie de Valparaiso privilégie l'installation d'ascenseurs funiculaires, de belvédères et de promenades, comme *Gervasoni*, *Yugoslava*, *Barbosa*, *Antigua Escuela Naval*, *Atkinson*, *Polanco*, *Dimalow*, *Lecheros* et *Baron*. Les secteurs résidentiels les plus aisés sont localisés sur les plateaux et ses habitants appartiennent aux strates économiques moyennes et moyennes hautes. Ces secteurs ont un charme et une sensibilité propres à Valparaiso. Les ascenseurs funiculaires installés entre 1883 et 1915, permettent l'accès à la montagne ; ils fonctionnent toujours, mais présentent des signes évidents de détérioration.

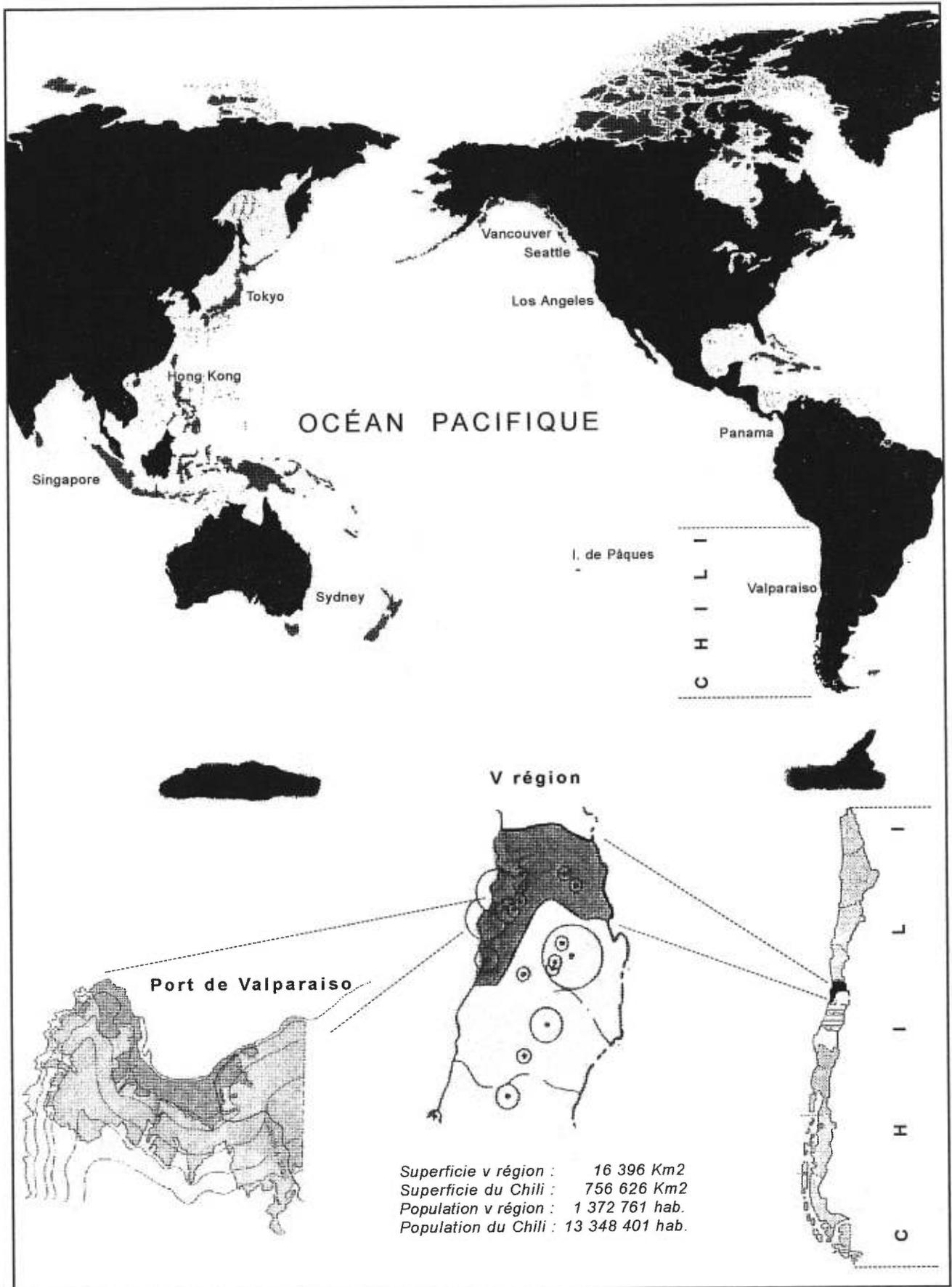
## 1.6 Localisation géographique

Le Chili se situe au sud-ouest de l'Amérique du Sud entre l'océan Pacifique et le versant occidental de la Cordillère des Andes. Il peut être comparé à une longue ceinture étroite (Encina, 1569) et son nom provient du mot *aymara* qui signifie "là où se termine la terre". Le pays s'étend sur 39° de latitude entre le degré 17° et le degré 56° de la latitude sud. Lorsque cet étirement se transpose au Canada, il correspond approximativement à la distance entre Vancouver et Toronto.

L'articulation territoriale du pays se fait sur la base de deux axes : un axe longitudinal du nord au sud (4 300 km) et un axe transversal, d'ouest en est (environ 200 km de largeur).

Quant à Valparaiso, elle est la capitale administrative de la Ve région et elle se trouve dans le parallèle 32°30' sud. Elle est située à 120 km de Santiago. Dans l'axe transversal, nous retrouvons la mer, la vallée centrale, la Cordillère de la Côte (jusqu'à 2 000 m de hauteur) et la Cordillère des Andes (jusqu'à 5 000 m de hauteur).

# Bassin du Pacifique



Carte #2

## 1.7 Caractéristiques du climat, de la végétation et de l'hydrographie

La Ve région présente une relative homogénéité thermique qui diminue graduellement lorsque nous nous rapprochons des zones localisées à l'intérieur. Les précipitations sont fréquentes durant l'hiver. La région du littoral est nuageuse et la température moyenne durant l'année est de 15° Celsius. Quand nous comparons le climat de la région à celui d'autres pays à la même latitude, nous constatons que la Ve région a une température inférieure à la moyenne par rapport aux régions chaudes et plus élevée que la moyenne par rapport aux régions froides.

Tant l'océan Pacifique que la Cordillère des Andes favorisent la régularité des températures de cette région. En été, il fait en moyenne 17,6° Celsius à Valparaiso. Le courant froid *Humboldt* joue un rôle important dans le refroidissement des températures tout le long du littoral chilien au nord du parallèle 40. En effet, la température de l'eau de la rade de Valparaiso varie en été entre 10° et 12° Celsius. En terme de climat, la Ve région se divise en bandes parallèles qui à leur tour se divisent en quatre bandes longitudinales de l'ouest (le Pacifique) à l'est (Cordillère des Andes). La première bande a un climat tempéré chaud, avec des pluies hivernales et un temps très nuageux. La deuxième bande est tempérée, chaude, et il pleut aussi durant l'hiver. La troisième bande jouit d'un climat tempéré froid avec des pluies hivernales, la quatrième bande est froide et caractérisée par une végétation nommée *tundra*, c'est-à-dire une prairie couverte de tourbe et de lichen à cause de la hauteur des montagnes.

Quant à la végétation, elle se compose principalement de maquis, de cactus et d'acacias. L'irrigation a ses origines dans les rivières des Andes et elle permet la culture des céréales, des vignobles, des arbres fruitiers et des prairies artificielles. Le réseau hydrographique est formé des rivières qui traversent le pays d'est en ouest. La seule rivière importante, la rivière *Aconcagua*, procure de l'eau potable à la population environnante.

## 1.8 L'organisation administrative gouvernementale du pays

Capitale de la Ve région, Valparaiso est l'une des 13 régions administratives du pays. Chacune de ces régions se compose d'un ensemble de provinces et celles-ci sont à leur tour formées de communes. Le gouvernement régional est dirigé par l'Intendant qui est le représentant officiel du Président de la République. L'Intendant personnifie l'autorité ultime de la région, établit les normes qui régissent la région et supervise les activités administratives conjointement avec le Conseil régional.

Le président de la République nomme le Gouverneur comme responsable du gouvernement provincial, mais il demeure toutefois subordonné à l'Intendant. Le Gouverneur administre la province et il est assisté dans ses fonctions par un Conseil économique et social qu'il préside. De plus, il peut nommer un Comité de consultation technique.

Les communes sont administrées par les municipalités qui sont des organismes avec des pouvoirs légaux, normatifs, résolutifs et de supervision. Chaque commune (territoire géographique) a un Conseil communal, social et économique composé des conseillers municipaux et du maire. C'est le maire qui préside le Conseil. Tant le maire que les conseillers sont élus par vote populaire tous les quatre ans. Le maire est désigné dans ses fonctions au plus grand nombre de votes obtenus.

Les ministères et les services publics sont décentralisés sur tout le territoire et ils constituent les directions et les secrétariats régionaux. Les uns et les autres sont sous l'autorité et la responsabilité de l'Intendant.

Six provinces forment la Ve région de Valparaiso en plus de l'île de Pâques et de l'Archipel Juan Fernandez. La région compte un total de 37 communes.

## 1.9 Les caractéristiques urbaines

En tant que capitale régionale, Valparaiso est composée de plusieurs centres urbains interreliés qui forment la macroaire métropolitaine. Parmi les plus importants centres urbains, il y a Vina del Mar, Concon, Quilpué, Villa Alemana, Casablanca. La population de cette aire est d'environ 800 000 habitants.

L'équipement financier, administratif, éducationnel, culturel et religieux ainsi que celui des forces armées, est situé dans le secteur du plan de Valparaiso, les services et l'approvisionnement de la ville également. À ces services s'ajoutent les centres universitaires et commerciaux qui desservent les niveaux régional, intercommunal et communal. Enfin, les secteurs en montagne réalisent leurs fonctions urbaines principalement dans le plan de Valparaiso.

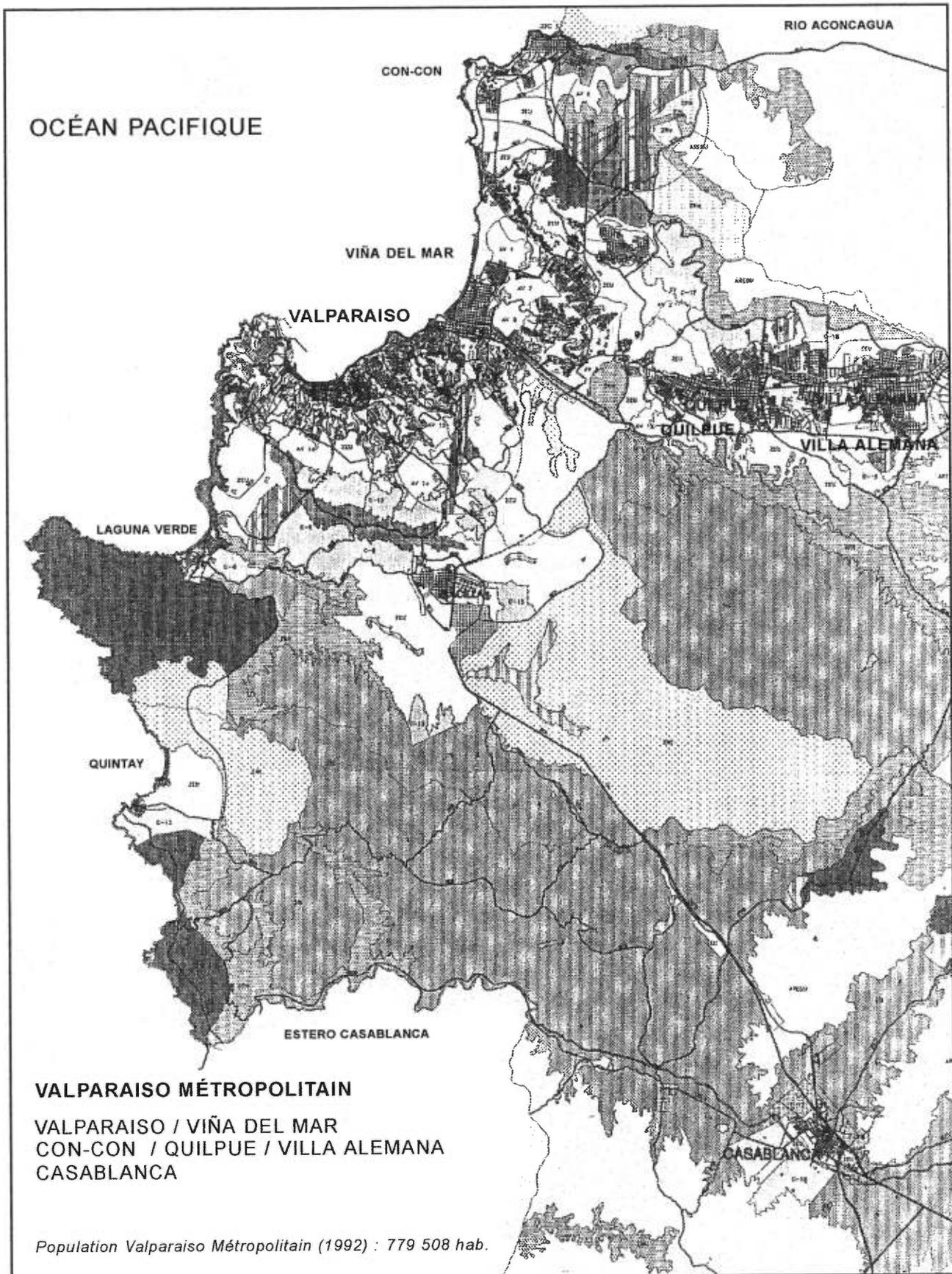
## 1.10 La densité et la répartition de la population par territoire

La répartition de la population dans l'ensemble du territoire chilien est très inégale. La densité moyenne de 13,6 habitants par km<sup>2</sup> occulte de profondes inégalités régionales. À Valparaiso, il y a une densité de 704,2 habitants par km<sup>2</sup> dans la commune et 83,7 habitants par km<sup>2</sup> dans la région. Par contre, à Santiago il y a 241,2 habitants par km<sup>2</sup>. Lorsque ces chiffres sont comparés aux régions situées aux extrémités du pays, nous constatons qu'il y a moins de dix habitants par km<sup>2</sup> au nord et moins d'un habitant par km<sup>2</sup> dans la région australe du pays.

### Évolution démographique

La croissance démographique de la population de Valparaiso observée à la fin du XIXe siècle, force les secteurs défavorisés à se trouver un espace de vie dans les ravins et le haut des montagnes environnantes de la baie. Il s'agit d'un espace précaire dont l'emplacement rend inaccessibles les services domiciliaires et prive la population des

# Valparaiso Métropolitain



services essentiels. Cette expansion s'étire aussi le long de la route et de la voie ferrée vers Santiago. La superficie totale de la commune de Valparaiso en 1992 est de 401,6 km<sup>2</sup>.

Le rythme de croissance démographique du Chili a diminué de façon considérable durant les dernières décennies. Depuis une trentaine d'années, un taux de naissances modéré caractérise le pays. Il est possible de faire un lien entre cette réduction et la période des grandes réformes sociales et économiques vécues par le pays. La moyenne des naissances était de 37,5 par 1 000 habitants jusqu'en 1962. Valparaiso, selon les dernières données du recensement (1992), a une population de 282 840 habitants dans la commune, tandis que l'ensemble de la Ve région atteint 1 372 761 personnes. En 1995, selon la projection de la population des données du recensement de 1992, la population du pays se chiffrait à 14 237 275 personnes.

Quant à l'espérance de vie de la population, elle a subi une modification assez importante durant les 25 dernières années. Elle était de 67,2 ans en 1975 et de 74,4 ans en 1995. En 20 ans, on remarque une augmentation du nombre de personnes âgées au Chili, ce qui devrait entraîner de nouveaux besoins en matière de santé, de services sociaux et de logement, entre autres.

La densité de la population chilienne est l'une des plus basses de l'Amérique latine. C'est à partir de la seconde moitié du XIXe siècle que nous pouvons signaler l'arrivée modérée d'immigrants : Allemands, Italiens, Slaves, Français (Borde, 1963). Le Chili est loin d'être un pays d'immigration. Ses politiques d'immigration sont non seulement restrictives, mais l'arrivée de minorités ethniques visibles est rarement acceptée. Cependant, on remarque depuis quelques années la présence d'une immigration provenant de l'Asie. Sur le plan ethnique, le Chili est composée de 60 % de métis, de 25 % d'Européens et de 10 % d'Indiens. La concentration ethnique du Chili révèle une homogénéité impressionnante en Amérique latine.

Une brève étude de l'évolution de la distribution territoriale du pays, nous permet de constater plusieurs aspects : elle est étroitement liée au processus d'industrialisation, à l'expansion des marchés interne et externe et à la première réforme agraire (1964-1970) qui incorpore la paysannerie à la participation politique. Dans le passé, une forte proportion de la population se concentrait dans les aires rurales. Ainsi, la population qui habitait le secteur agricole représentait en 1875, 65,1 % de l'ensemble de la population ; en 1920, 53,6 % ; en 1982, 17,8 % et enfin en 1992, 16,5 % (Recensement, 1992). Cette diminution est le résultat de l'attraction exercée par les principaux centres urbains, au fur et à mesure de l'expansion industrielle et de la modernisation de la société chilienne. À l'intérieur de la paysannerie, ce sont d'abord les travailleurs saisonniers, et ensuite les paysans eux-mêmes, qui se déplacent vers les concentrations urbaines à la recherche hypothétique de meilleures conditions de vie pour eux et leurs familles. Cette situation est semblable à celle de la plupart des pays en voie de développement.

TABLEAU I

**Données sur la Ve région, la région métropolitaine et la ville de Valparaiso  
selon les variables suivantes : superficie, densité, population  
et population sous le seuil de pauvreté**

	Superf. (km <sup>2</sup> )	Densité (hab/km <sup>2</sup> )	Population globale	Popul. sous seuil de pauvreté
Ve région	16 396, 0	83, 7	1 372 761	266 171
Valparaiso métropolitain	1 207, 8	645, 0	779 508	50 280
Valparaiso	401, 6	704, 2	282 840	13 350
Vina del Mar	175, 7	1 731, 4	304 203	29 419
Con-Con	( à cette date Con-Con faisait partie de la munic. de Vina del Mar)			
Quilpué	521, 5	199, 8	104 203	7 511
Villa Alemana	109, 0	658, 0	71 672	(d.n.d)
Casablanca	(d.n.d)	(d.n.d)	16 590	(d.n.d)
Valparaiso (ville)	401, 6	704, 2	282 840	13 350

La population estimée pour l'année 2005 est la suivante :

Ve région :	1 646 086
Région métropolitaine :	907 914
Valparaiso (ville) :	296 209

(Source : données de la population, Recensement, 1992, Instituto Nacional de Estadísticas)

(Source : données reliées à la superficie et au seuil de pauvreté, Ministerio de la Vivienda y Urbanismo)

## CHAPITRE II

### ÉLÉMENTS DE DÉFINITION DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE

#### 2.1 Les théories de la planification stratégique

La théorie de la planification stratégique s'est développée historiquement à partir de la théorie des organisations, surtout celle des organisations militaires et celle des organisations des entreprises. Nous ne présentons qu'une très brève description de la théorie des organisations militaires. La théorie des organisations des entreprises est plus appropriée à notre démonstration.

La planification stratégique des organisations militaires a pour point de départ trois moyens d'action fondamentaux : le combat, la concentration et la production (Gélinier, 1986a, 1986b). Et stratégiquement, il s'agira de : 1) combattre dans des terrains avantageux, en évacuant en vitesse les positions débilés ; 2) concentrer l'action pour assommer un coup significatif à l'adversaire ; 3) produire avec patience des avantages distinctifs. Quant à la planification stratégique des entreprises, elle est à la base du développement du modèle de planification stratégique, le sujet de ce mémoire.

La première phase de l'analyse concerne deux niveaux d'action. Le premier niveau assure la présence d'une stratégie spécifique pour chaque domaine d'activités ou de spécialités. En outre, chacun de ces domaines d'activités doit être analysé en fonction des stratégies suivantes :

1. La domination du marché par la concurrence des produits les plus économiques.
2. La différenciation des produits.

### 3. La concentration dans un segment donné du marché.

Le deuxième niveau correspond à la mise en place d'une stratégie capable d'assurer l'équilibre des différents domaines d'activités d'une entreprise. Le moyen d'action privilégié, c'est la gestion du contrôle des activités.

#### Gérer selon la prise de décisions

La planification stratégique des entreprises s'est développée dans les années 60, mais ce n'est que durant les années 80 qu'elle acquiert une réelle reconnaissance. L'une des principales caractéristiques de ce type de planification stratégique, c'est la capacité à gérer des situations de façon compétente, basée sur la prise de décisions.

Au cours des 20 dernières années, des instituts de recherche spécialisés (Sicard, 1987a, 1987b) ont fait plusieurs recommandations pour améliorer la pratique et la performance de la planification stratégique. Ces avis s'adressent au secteur privé comme au secteur public, de sorte que c'est l'aménagement environnemental dans un sens large qui est visé par la planification stratégique des entreprises, ou autres. Dans le secteur public, certains pays, dont les États-Unis, ont appliqué à titre expérimental ces nouvelles suggestions (Filiatre, 1993).

#### L'équilibre des actions

Sur le plan théorique, la planification stratégique exige des actions interactives entre les diverses composantes d'un environnement donné : l'identification des problèmes, l'évaluation de la faisabilité et de l'implantation de programmes, etc. La planification stratégique doit tenir compte de l'importance vitale de la participation des différents acteurs associés au processus de planification.

La planification stratégique doit proposer et évaluer l'adoption d'un cadre global de réflexion capable de répondre aux types de problèmes auxquels elle doit faire face. Il s'agit de modèles et de schémas qui non seulement stimulent la réflexion et l'innovation stratégique mais qui orientent les actions selon les objectifs fixés.

Lorsque les problèmes sont identifiés, le processus de planification stratégique permet de déterminer les changements à apporter dans l'environnement externe et son contexte, ainsi que dans le milieu interne. Comme le notent Barcelo et Baillard (1996), plus l'échelon de définition d'un problème est limité, plus il y a un risque que les politiques correspondantes aggravent le problème de fond.

#### Cibler les forces et les faiblesses

Lorsque la planification stratégique est établie, il devient nécessaire de repérer au sein d'une organisation les circonstances favorables ou les forces présentes ou latentes pouvant y contribuer. Il devient nécessaire également de reconnaître les menaces ou les obstacles à l'application de la planification stratégique. Tous ces facteurs positifs et négatifs proviennent de sources très variées. En ce qui concerne la planification spatiale, tant les forces que les obstacles peuvent être provoqués par des aspects internationaux, nationaux, régionaux et locaux. Les variables démographiques, économiques, technologiques, politiques et culturelles exercent aussi une influence significative. Finalement, des aspects organisationnels, comme les buts et les objectifs, la performance et le financement de l'organisation, sont au coeur du pouvoir décisionnel en matière de planification stratégique.

L'analyse de l'ensemble des facteurs, les forces comme les faiblesses de la planification, permettra de définir les moyens d'action appropriés pour vaincre les problèmes identifiés et renforcer les dimensions les plus favorables.

## 2.2 Les modes de planification stratégique

De l'analyse de la littérature, et plus particulièrement des écrits québécois de Allaire et Firsirotu (1988), nous retenons trois modes de planification pertinents qui s'appliquent au secteur privé comme au secteur public.

1. Le mode dominé par la présence d'un *leader* qui a une connaissance globale de tous les aspects d'un système unique. Bien que sur le plan géographique (ou territorial), ce mode de planification puisse avoir une grande étendue, si la taille de l'organisation et sa diversité dépassent certaines limites, la planification stratégique devient inefficace. L'exemple des entreprises *Walt-Mart*, *Toys"R"us*, *Marriott* et *Cinéplex Odéon* le montre.

2. Le mode dominé par la *culture* s'applique aux grandes entreprises très diversifiées, dispersées géographiquement, qui se développent autour d'un seul centre de gravité et d'un seul noyau technologique et d'aptitudes. Il se caractérise souvent par le niveau supérieur de culture organisationnelle dans laquelle ce sont les mandataires ou les gestionnaires qui préparent les plans, par rapport aux mandants, c'est-à-dire ceux qui commandent et approuvent leurs plans. L'unique moyen de contrôle est la culture partagée des deux groupes. Il est à noter que la relation mandant-mandataire est conçue comme un contrat de type psychologique plutôt qu'économique. Parmi les entreprises les plus représentatives de ce mode de planification, il y a *IBM*, *McDonald* et *Johnson & Johnson*.

3. Le mode à dominante *opérationnelle* requiert des conditions spécifiques pour son application, à savoir la crédibilité, l'équilibre, l'adaptabilité et les aptitudes.

À l'égard de la première condition - la crédibilité des mandants -, les cadres doivent posséder une autorité légitime, ils doivent être cadres opérationnels et non pas cadres conseils. Deuxièmement, un équilibre entre l'information détenue par les mandataires et celle des mandants, doit exister. Troisièmement, l'organisation doit posséder des

systèmes de rémunération adaptatifs et flexibles pour le personnel cadre et les dirigeants. Quatrièmement, les cadres opérationnels doivent avoir des aptitudes à penser stratégiquement, à agir stratégiquement aussi, afin d'exécuter efficacement les décisions.

Puis il suffira d'imprimer une nouvelle direction aux unités de travail respectives, le cas échéant. Des exemples historiques à cet égard sont cités par Chandler (1962) dans son analyse classique de l'évolution organisationnelle des grandes entreprises des années 20, telles que *General Motors* et *Dupont*.

### Modes de planification

Les modes de planification stratégique peuvent aussi être étudiés selon leur typologie. Deux grands types sont indiqués : 1) le type qui distingue les exigences de *gestion* et de *planification* selon les différentes phases de développement de l'entreprise ; 2) le type qui définit les divers modes de planification stratégique et précise leur *degré d'applicabilité* aux différents contextes selon les cheminements les plus courants.

La caractéristique commune et essentielle aux divers modes, ou typologies, de la planification stratégique est la nature *contractuelle* du lien. Les mandataires (gestionnaires) et les mandants (maires, autorités gouvernementales, municipales, exécutifs privés et autres) sont engagés dans une relation contractuelle aux fins de l'implantation ou de l'exécution du plan. Chacune des parties en présence doit honorer sa fonction respective.

### 2.3 Le processus de planification stratégique

Le processus de planification stratégique repose sur des étapes d'études et d'action: l'analyse environnementale, l'identification des problèmes stratégiques et des options

stratégiques, l'évaluation de faisabilité et l'évaluation d'implantation. L'analyse environnementale est l'étape la plus significative du processus. Il s'agit, entre autres, d'utiliser un mécanisme de *scanning* pour clarifier les propos, déterminer les participants, le temps de participation (les heures de travail) ainsi que la structure organisationnelle de l'équipe.

Pour accomplir ces actions, il faut définir stratégiquement la méthode à suivre afin d'éviter les conflits potentiels entre mandataires et mandants. Ensuite, il s'agit de choisir l'alternative la plus appropriée selon les différents scénarios qui se présentent. Finalement, il est nécessaire de faire des analyses spécifiques, des sondages et des présentations pour bien saisir tous les aspects clés de l'aménagement environnemental.

Le processus de planification stratégique exige, d'une part, la capacité de l'organisation à comprendre et interpréter les opportunités et les risques de l'environnement externe. D'autre part, il nécessite une analyse des forces et des faiblesses de la structure interne de l'organisation ainsi que de ses ressources.

Les données recueillies et les analyses permettent de réduire la majorité des incertitudes à l'égard du processus environnemental. Ces données ne seraient que partielles si ne s'ajoutaient pas les perceptions des représentants des divers paliers de la société. Leurs perceptions auront un rôle décisif quant au choix des valeurs et de l'orientation des décisions.

La participation de la communauté, par le biais de ses acteurs, contribue à enrichir l'ensemble du processus de planification. Les problèmes stratégiques peuvent donc être observés et analysés à partir de ces perspectives distinctes, ce qui favorisera une meilleure connaissance de la situation. Cette démarche permettra d'examiner toutes les conséquences qui peuvent émerger à la suite de leurs requêtes, de leurs constats. Le processus de planification stratégique est aussi centré dans l'action par ce besoin

d'identifier les problèmes au coeur de l'organisation et de s'assurer que l'allocation des ressources soit suffisante. C'est un processus d'apprentissage, un exercice interactif plutôt qu'un développement progressif (étape par étape).

Le modèle conventionnel prétend à des postulats méthodologiques qui s'appliqueraient de façon universelle. Il est important de noter que la réussite d'une planification stratégique dépend du contrôle exercé à cette fin au sein d'une organisation, de la flexibilité et des caractéristiques propres à une structure donnée.

La planification stratégique vise ainsi à renouveler la méthode de planification en remplaçant la démarche centralisée et impérative de la planification traditionnelle, ancrée dans une programmation budgétaire, par la participation active des différents acteurs. Celle-ci est possible grâce à un processus de décentralisation nationale (région, province, commune), qui procure des bénéfices et attribue des responsabilités (Filiatre, 1993).

Lorsque le processus de planification stratégique est analysé dans une perspective historique, nous constatons que les politiques néo-libérales et intégrationnistes prédominantes en Europe ont contribué notablement à dévaloriser le rôle de la planification spatiale. Malgré ce constat, le principe de décentralisation qui en a découlé, a permis aux nouvelles organisations régionales et locales, avec leur pouvoir décisionnel, d'exprimer leurs objectifs et leurs champs d'intérêt (Filiatre, 1993).

#### 2.4 Les aspects fondamentaux de la planification stratégique

Dans cette section, il convient de voir comment les principes ou les aspects fondamentaux de la planification stratégique des entreprises du secteur privé peuvent s'adapter à la gestion des organisations d'un gouvernement local ou régional. Les trois caractéristiques les plus importantes à retenir sont :

- La nécessité de réaliser une étude des besoins et de définir les moyens pour résoudre les problèmes reliés aux biens et aux services collectifs ;
- La formulation d'objectifs appropriés à des stratégies réalisables ;

Ces choix stratégiques doivent concerner des projets d'envergure, politiquement souhaitables, dont la durée de réalisation ne serait pas trop longue ; par contre, ces choix ont une incidence à long terme (Sallez, 1986). Ces projets peuvent concerner une infrastructure de transport, une industrie portuaire, un littoral. Ces choix s'orchestrent à dessein d'obtenir un bénéfice maximal sur le plan spatial et pour les fonds publics. Leur durée, à court, moyen ou long terme, variera selon les secteurs d'activités des projets choisis. Les choix stratégiques doivent répondre aux opportunités et aux menaces (risques) de l'environnement extérieur. Les grands défis à l'heure actuelle concernent surtout les secteurs de la santé, de l'éducation, de la protection sociale et de l'emploi. Certes, les changements économiques, sociaux, technologiques et culturels provoqués par la mondialisation des marchés, y sont pour quelque chose. Il est donc impossible d'agir sans tenir compte des influences nationales et internationales de toutes sortes.

- Le système interne de fonctionnement et la gestion opérationnelle de l'organisation constituent la troisième caractéristique.

Toute organisation politico-administrative a des forces et des faiblesses qui définissent son caractère distinctif, par conséquent sa stratégie. L'expérience et l'analyse approfondie du fonctionnement sont nécessaires pour déterminer les moyens d'action adéquats pour faire face à sa situation donnée. Le système interne sera ainsi apte à gérer le changement de façon continue, cela devient un guide d'action.

La planification stratégique permet d'estimer le niveau d'incertitude dans l'organisation sans pour autant paralyser les activités, faute de prévisions quantitatives. Quant à ses

méthodes, elles doivent prévoir les actions à suivre, ne pas se limiter non plus à une énumération de priorités ou à une articulation de moyens pour une période plus ou moins longue.

Sallez (1986) a identifié quelques tendances lourdes dans la région de Paris et a conclu que les grands choix stratégiques de Paris doivent s'adapter concrètement aux tendances de l'environnement. Parmi ces tendances, l'auteur signale : le dépassement des frontières, l'opposition des provinces au centralisme de la capitale, l'érosion des espaces ruraux et la concurrence que subit Paris aux côtés de villes comme Francfort, Bruxelles et Rotterdam.

La prochaine section examine des exemples représentatifs de planification stratégique dans différents pays, continents et régions.

## 2.5 Exemples de projets de planification stratégique

La recension des écrits montre un vaste choix de projets de planification stratégique. La sélection représentative des différents types de plans montre une diversité à plusieurs titres : relativement aux buts, à la complexité et au contexte politique dans lesquels ils ont été développés. Leur analyse nous permet de mieux saisir les éléments qui doivent faire partie d'un modèle de planification stratégique de la région métropolitaine de Valparaiso.

### Le troisième plan régional de l'aire métropolitaine de New York - New Jersey - Connecticut

C'est en raison de l'économie globale et de la situation géographique des trois états en Amérique du Nord que le plan d'aménagement de ces trois régions, *The Third Regional Plan For The New York - New Jersey - Connecticut Metropolitan Area* (Yaro et Hiss, 1996), revêt un caractère important. La région métropolitaine de ces trois états

(*Tri-State Metropolitan Region*) est considérée comme la capitale de la nouvelle économie globale. Malgré cette force, l'impact de la récession de 1989-1992 a fait émerger, d'une part, l'ombre de la division sociale et, d'autre part, les derniers grands espaces publics (à aire ouverte) se sont détériorés en raison de la pollution de l'air et de l'eau.

Seule une perspective régionale permet de formuler adéquatement cette problématique au XXI<sup>e</sup> siècle. Plus que jamais, les économies, les sociétés et les environs de la *Tri-State Metropolitan Region* sont entrelacés et dépassent les divisions politiques arbitraires. Afin de redonner à la région son caractère spécifique, l'organisation du *Regional Plan Association* (RPA) a élaboré un plan qui connecte la région aux préceptes originaux de base, à ses fondations originales. Ce sont les trois "E", c'est-à-dire les trois composantes majeures de la qualité de vie : économie, environnement et équité. Le but principal du plan est donc de réaménager le territoire dans le respect de ces trois composantes, par le biais d'investissements et de politiques qui les intègrent toutes plutôt qu'une seule au détriment des deux autres.

Si les trois composantes de la qualité de vie font partie de l'orientation du troisième plan régional, chacune des cinq campagnes de promotion et de sensibilisation est axée sur l'une et l'autre des composantes, ce qui renforce la synergie d'ensemble. Les trois "E" constituent les objectifs du RPA, les campagnes représentent les moyens d'atteindre les objectifs fixés. Ces campagnes de promotion sont basées sur cinq mots clés: verdure, mobilité, centres, force et transformation. Ainsi, l'équité améliore la prospérité en diminuant l'écart entre les riches et les pauvres ; l'environnement s'appuie sur un écosystème régional sain, par l'élimination du gaspillage de la consommation des ressources ; l'économie repose sur un modèle de croissance durable et vibrant plutôt que sur un modèle de croissance lent, entre prospérité et faillite.

Pour atteindre les objectifs, le RPA propose une coordination du leadership politique et civil à plusieurs niveaux : gouverneurs, directeurs exécutifs des municipalités et des organisations populaires. L'implantation du plan s'effectue à la verticale, de haut en bas et de bas en haut, et en recourant à l'histoire d'*advocacy* du RPA dans les premier et deuxième plans régionaux. Les parties des trois états américains touchées par le plan regroupent une population totale de 20 000 000 d'habitants et le territoire délimité a une superficie de 33 500 km<sup>2</sup>.

#### Le plan écologique de la propreté nationale de Singapour

Parmi les projets les plus remarquables, bien que particulier sous l'angle politique, c'est celui de Singapour : *The Greening of Singapore's National Estate* (Ho Kim Hin, Teh Yoke Chong, Kwok Wai et Briffett, 1997). Il s'agit d'un projet récent (1991-1997) qui par la pratique de gestion de l'environnement a transformé la ville en une cité-jardin. Un des ses traits principaux, c'est la gestion innovatrice qui a nécessité la participation active du secteur privé et de l'État. Dans un tel contexte, l'État doit avoir une forte capacité de leadership et un engagement réel à l'égard d'une écologie globale et d'un développement équilibré.

L'influence directe et indirecte de l'État dans ce projet est primordiale, mais la réponse civique des responsables des politiques de développement (commerce, industrie, citoyens et résidents) a été capitale. Ces derniers ont fait de la gestion de l'environnement une façon de vivre à Singapour. La synergie entre les différents secteurs a été totale. L'impact cumulatif d'une population consciente et mobilisée contribuera certainement à la réussite de la transformation de terrains nationaux en "jardin".

Dans le continent asiatique, Singapour est situé dans l'extrémité méridionale de la péninsule de Malaisie. Sa superficie est de 581 km<sup>2</sup> et sa population atteint environ 3 millions d'habitants.

### Le plan stratégique de Barcelone 2000

Quant au *Plan Estratégico de Barcelona 2000*, c'est un programme de gestion de la qualité et de l'efficacité de la ville. Il vise à renforcer l'intégration de l'aire de Barcelone à l'économie internationale afin de garantir sa croissance en termes de développement économique, social et de qualité de vie. C'est un plan structuré en fonction de cinq lignes stratégiques :

- Ligne stratégique 1 : elle vise à faciliter les processus d'adaptation des secteurs économiques de l'aire de Barcelone en renforçant les structures de formation et technologiques, à améliorer également l'efficacité des services publics et privés de la ville ;
- Ligne stratégique 2 : elle vise l'articulation socio-économique de l'aire de Barcelone aux différentes actions dans le territoire métropolitain (ex. orientations économiques des communes par un système intermodal de transports ; élargissement des espaces publics ouverts, tels que les parcs naturels ou les rivières et ce, à l'intérieur d'une politique de préservation des ressources naturelles ; des orientations sociales pour régénérer les quartiers défavorisés de la région métropolitaine et des orientations relatives au transport public ;
- Ligne stratégique 3 : elle génère une réponse aux nouvelles demandes d'intégration sociale par 1) l'exploitation du potentiel créateur des nouveaux espaces urbains ; 2) l'intégration positive du phénomène du vieillissement de la population ; 3) l'intégration du potentiel des jeunes ; 4) la prise en compte du phénomène de la migration en tant que phénomène en croissance ;
- Ligne stratégique 4 : elle garantit le déploiement d'une activité économique moderne d'envergure internationale à travers six actions, telles que 1) les activités et les infrastructures liées à la mobilité, à la logistique de la distribution des biens et des

personnes ; 2) les activités et les infrastructures reliées à l'information ; 3) le centre universitaire ; 4) l'amélioration de l'attraction de la ville ; 5) la stimulation du secteur de la santé ; 6) le maintien de l'influence de l'activité productive industrielle ;

- Ligne stratégique 5 : elle affirme la position de Barcelone dans l'économie internationale en tant que macrorégion au niveau de l'Europe, de l'Amérique latine et de l'Afrique du Nord.

En Europe, la ville de Barcelone est située dans la Communauté autonome de Catalogne en Espagne. Sa population en 1993 était de 1 635 067 habitants et sa superficie de 9 907,40 km<sup>2</sup>.

#### La planification stratégique dans le territoire de la capitale australienne

L'examen du plan *Strategic Planning in the Australian Capital Territory* (ACT) (Commonwealth Government, Gill and Associates, 1996), constitue un cas très spécifique. C'est un plan axé sur la préparation, l'implantation et le *monitoring* de Canberra, vue comme capitale sur le territoire et dans la stratégie de planification de la sous-région. En outre, il formule des avis sur les politiques stratégiques des projets clés de l'ACT. Le plan fournit aussi des politiques conseils et apporte un soutien au Forum des leaders régionaux, un réseau de leaders du gouvernement local dans la capitale de la région australienne. Finalement, le plan permet d'atteindre les objectifs clés du gouvernement de l'ACT par une meilleure gestion de l'ACT et des ressources régionales. Un des aspects les plus importants, qui réunit économie viable, environnement sain et société équitable.

Les éléments principaux du plan sont :

- La vitalité économique, c'est-à-dire développer une économie saine qui crée des emplois significatifs, qui réduit la pauvreté, et qui offre une très bonne qualité de vie aujourd'hui comme demain ;
- L'équité sociale, c'est-à-dire donner aux gens l'opportunité d'atteindre le bien-être économique, environnemental et social ;
- L'intégrité écologique, c'est-à-dire conserver la diversité biologique et l'intégrité environnementale.

Par le biais de rencontres publiques, d'ateliers de travail, de *focus group*, de l'auto-évaluation par questionnaire, de sondages d'opinion auprès des leaders du secteur des affaires, un vaste éventail de la population de Canberra a eu la possibilité de s'exprimer par l'intermédiaire des différents paliers.

Dans la description du processus de consultation de l'ACT, nous constatons l'existence d'un consensus sur un plan stratégique supérieur. Ce plan devrait aider tous les secteurs de la communauté et les voisins régionaux à établir les futures orientations. Ce plan dépasse le strict niveau de l'espace et de la distribution, il constitue un appel à de nouvelles structures participatives qui débordent les frontières normales des groupes d'intérêt traditionnels publics et privés.

#### La planification stratégique pour la Municipalité régionale d'Ottawa - Carleton

La Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton (RMOC) est depuis 1993 dans un processus d'élaboration d'un plan stratégique afin de fournir une variété de services aux résidents d'Ottawa - Carleton. Ce plan stratégique doit réussir à traduire les aspirations de la population, ses valeurs, ses besoins ainsi que le type de services qu'elle demande, selon sa capacité de payer. Le plan, *The Community Vision and*

*Corporate Agenda* (1995), repose sur les principes suivants :

- Le conseil régional doit guider le processus ;
- La consultation dans la communauté doit être un processus ouvert et équitable ;
- Il doit y avoir une intégration entre les composantes économiques, sociales et environnementales ;
- Il faut reconnaître le besoin de produire une stratégie abordable ;
- Il doit regarder les besoins des générations futures ;
- Il doit reconnaître qu'Ottawa - Carleton existe en tant qu'élément d'un système plus large.

Trois autres composantes ont été dégagées à la suite des contacts effectués avec d'autres municipalités à travers le Canada :

- L'appropriation politique et l'engagement des élus ;
- L'appropriation et l'engagement publics ;
- L'engagement des gestionnaires et la participation du personnel.

Ces composants font partie du processus entamé par la MROC.

Une vaste consultation publique (*focus group*, sondages, ateliers par circonscriptions électorales, ateliers communautaires et ateliers visant à éliminer les barrières participatives) fait partie du plan. À travers ce processus de consultation, les principaux objectifs sont :

- Encourager la participation active du public par le biais d'ateliers et d'un Forum ;
- Encourager et obtenir la participation de ceux qui traditionnellement ne participent pas à ces consultations, c'est-à-dire les groupes minoritaires (jeunes, personnes handicapées, minorités ethniques) ;
- Créer différentes formes de participation (ex. un numéro de téléphone accessible,

un réseau gratuit, le forum de la Vision) ;

- Solliciter l'opinion du public, en choisissant les participants de façon aléatoire ;
- Préparer les consultations futures sur la révision officielle du plan, sur le plan directeur des déchets d'eau et des déchets, sur le plan directeur sur le transport, sur le plan stratégique en général.

De toutes les composantes du processus consultatif, nous constatons l'importance accordée à l'environnement, à la sécurité, à la planification de l'utilisation du sol, au logement, aux problématiques rurales, aux services communautaires, au renforcement du processus de prises de décisions communautaires, à l'éducation, au patrimoine culturel et aux loisirs.

Ottawa est la capitale fédérale du Canada et sa population est de 300 000 habitants tandis que la région Ottawa-Carleton comprend 630 000 habitants.

Le plan de développement stratégique de l'aire  
métropolitaine de Monterrey au Mexique  
(AMM) 1994 - 2010

Lorsque nous examinons *El Plan Strategico de Desarrollo del Area Metropolitana de Monterrey en Mexico* (Gouvernement de l'État de Nuevo Leon, Monterrey, 1994), quatre aspects importants ressortent :

- Le rôle de la ville de Monterrey dans le contexte du Traité de Libre-échange ;
- La concurrence de la ville de Monterrey avec d'autres grandes villes métropolitaines du Mexique, des États-Unis et du Canada ;
- La concurrence à l'égard des avantages comparatifs offerts par Monterrey ;
- La nécessité de renforcer la structure économique et de mettre de l'avant un vrai leadership.

Le plan de développement de l'AMM est structuré en fonction de six variables clés : la production, le transport, la démographie, les comportements sociaux futurs, la gestion budgétaire et l'opinion publique. Les objectifs du plan de développement sont les suivants :

- réduire les conséquences d'une dispersion urbaine incontrôlée ;
- évaluer l'impact des variations de la concentration des moyens de transport (automobile, autobus), en particulier dans les zones centrales ;
- valoriser les zones vertes, à long terme, en tenant compte des préférences de l'ensemble de la communauté.

Pour réaliser l'implantation du plan les points suivants ont été retenus :

- le modèle de développement spatial ;
- la gestion quantitative et qualitative de l'eau ;
- le drainage pluvial ;
- l'assainissement ;
- les déchets ;
- l'environnement : l'air, le bruit et le sol ;
- la voirie ;
- le transport ;
- l'habitation et la rénovation urbaine ;
- la revalorisation du centre urbain ;
- la dispersion urbaine ;
- la gestion du développement urbain, selon les cadres législatif et normatif, la fiscalité et le partage du fardeau fiscal ;
- les communications sociales.

Monterrey est la capitale de l'État de *Nuevo Leon*, au Mexique, et sa population est d'environ 4 500 000 d'habitants.

### Aspects à retenir des expériences examinées

Lorsque nous analysons le *Troisième plan régional de l'aire métropolitaine de New York - New Jersey - Connecticut*, le *Plan stratégique de Barcelone 2000* et la *Planification stratégique dans le territoire de la capitale australienne (Canberra)*, une double caractéristique ressort : l'importance des aspects socio-économiques et de la localisation géographique ainsi que le rôle des structures participatives qui débordent les frontières traditionnelles entre les secteurs public et privé.

En ce qui concerne le *Plan écologique de la propriété nationale de Singapour* et celui de *Canberra*, tous les deux démontrent cet intérêt particulier pour la gestion de l'environnement, mais le premier adopte un modèle hiérarchique tandis que le deuxième penche vers un modèle démocratique. Quant à la *Planification stratégique pour la Municipalité régionale d'Ottawa - Carleton*, il s'agit du seul plan qui met de l'avant une association entre les notions de type de services demandés et la capacité de la population à payer lesdits services. Finalement, le *Plan de développement stratégique de l'aire métropolitaine de Monterrey au Mexique* est évocateur des situations presque typiques des pays en voie de développement. Si, d'une part, le plan n'est qu'à l'étape du démarrage et vise la concurrence avec de grandes villes des États-Unis et du Canada, d'autre part, sa cible d'intervention concerne la solution aux problèmes de base de la population reliés à l'infrastructure urbaine et régionale.

## CHAPITRE III

### MÉTHODOLOGIE D'ÉLABORATION D'UN MODÈLE DE PLAN DE DÉVELOPPEMENT STRATÉGIQUE DE VALPARAISO

#### 3.1 Le design

Nous proposons d'appliquer comme stratégie de recherche l'étude de cas (Yin, 1989) en tenant compte des questions de recherche soulevées au préalable. Pour éviter les critiques souvent adressées à l'endroit de ce choix, des mesures quantitatives et qualitatives (Guba et Lincoln, 1989 ; Patton, 1987) seront utilisées dans le cas des variables les plus stratégiques identifiées par le gouvernement régional : le transport, le littoral et les industries . L'analyse qualitative exige un traitement impartial et peut être soumise à des techniques spécifiques afin d'augmenter sa crédibilité, notamment deux tests pour vérifier la qualité du design : 1) la validité du construit, qui établit que les mesures opérationnelles sont appropriées aux concepts étudiés; 2) la confiabilité, qui permet de démontrer que la collecte des données peut être répétée avec les mêmes résultats concluants.

Les débats sur l'utilisation de l'une ou l'autre méthode signalent que les études quantitatives sont plus précises et explicites, et que les variables les plus importantes peuvent être prédéterminées. Par contre, les études qualitatives sont réalisées au moyen de questions moins structurées, mais plus ouvertes et elles nous informent sur les intentions et les jugements des participants. Rossi (1993 : 34) conclut que chaque approche peut être l'objet d'abus ou de corruption quand les qualités scientifiques font défaut.

Un devis de recherche clair inclut toutes les procédures suivies par le chercheur dans sa démarche. Il s'agit ainsi de faciliter la duplication de notre modèle.

Finalement, rappelons que la théorie de la planification stratégique repose sur une base expérimentale, dans un sens empirique et non dans le sens d'un devis de recherche expérimentale classique (Campbell et Stanley, 1983 ;Stanford, 1960). La méthodologie de recherche expérimentale exige de suivre certaines procédures, en particulier la détermination des deux groupes d'étude : un groupe expérimental et un groupe témoin ou de contrôle. L'assignation des sujets à l'un ou l'autre groupe d'étude se fait selon la loi des probabilités (ex. numéros d'une table aléatoire).

### 3.2 Les mesures : plans, règlements, lois, consultation

Afin de bien connaître les variables les plus stratégiques de l'aire métropolitaine de Valparaiso identifiées par le gouvernement régional, nous avons fait un relevé des instruments disponibles. Le choix des instruments dépend de leur applicabilité à la problématique ; ces instruments, que nous décrivons plus loin, seront employés pour analyser les variables choisies. L'analyse critique de ces instruments (plans, règlements d'aménagement territorial, différentes lois, potentiel d'applicabilité), nous permettra de définir leur utilité dans la planification stratégique. Cette analyse sera présentée dans le chapitre IV.

La planification urbaine au Chili se fait aux niveaux régional, intercommunal, communal et local. Elle compte sur des instruments précis de planification territoriale. L'ensemble de ces instruments est inscrit dans la Loi *Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones*, Décrets Suprêmes No 458 et 47, 1976. Toutes les modifications qui ont eu lieu y sont incluses depuis 1994.

#### 3.2.1 Plans et règlements d'aménagement territorial

Le plan régional de développement urbain est présenté sous le titre de *Plan régulateur de la région métropolitaine de Valparaiso, 1998* (PREMVAL). Ce plan a pour objectif la régulation et l'orientation du processus de développement physique

du territoire (36 communes) faisant partie des six provinces qui composent le territoire du plan régulateur métropolitain.

Il s'agit d'un instrument normatif constitué par une Ordonnance, un mémoire explicatif qui doit comprendre un diagnostic de l'aire à l'étude et un ensemble de plans formant un seul corps légal. Ses dispositions s'appliquent aux communes existantes ainsi qu'à celles qui pourraient être créées dans le futur. L'analyse du contenu de ces instruments sera présentée dans le chapitre IV.

Le plan régulateur obéit aux dispositions de la Loi générale d'urbanisme et de construction. Tous les éléments qui ne sont pas contenus dans le plan régulateur mais qui ont un lien avec le développement urbain, sont régis par les dispositions de cette loi. Aux fins d'implantation du plan régulateur, le territoire de la région est divisé en sept macroaires : 1) l'aire métropolitaine de Valparaiso ; 2) le littoral nord ; 3) le littoral sud ; 4) *Quintero-Puchuncavi* ; 5) *Cabildo-Petorca* ; 6) *Quillota* ; 7) *San Felipe-Los Andes* (zone de la Cordillère des Andes). Les ordonnances respectives établissent la structure territoriale, les normes d'implantation et la voirie structurelle.

Ce plan modifie le *Plan régulateur intercommunal de Valparaiso* implanté en 1965.

Les aires d'extension urbaine doivent inclure des études de risques pour les habitats urbains élaborées par les consultants du ministère du Logement et d'Urbanisme. Le Secrétariat régional du ministère du Logement et d'urbanisme est responsable du contrôle de l'application des normes et de leur interprétation, tel qu'indiqué dans le plan régulateur.

#### Le plan régulateur intercommunal de Valparaiso

L'actualisation et la complémentarité des plans intercommunaux sont les objectifs fixés par le PREMVAL. Dans l'aire du territoire du PREMVAL, toutes les dispositions

établies par les plans intercommunaux seront valables. Néanmoins, si certaines de ces dispositions sont annulées par le PREMVAL, elles n'auront plus de valeur, il va sans dire. Les dispositions spécifiques à l'égard des forêts, des raffineries de pétrole, des parcelles (petites fermes) et du littoral de la côte nord, sont en vigueur. Le plan est composé d'un mémoire explicatif, d'ordonnances et de plans spécifiques. Finalement, il délimite certaines zones restreintes.

#### Le plan régulateur communal

Les plans régulateurs communaux doivent préciser l'utilisation détaillée du sol, en fonction du rôle assigné à chaque zone par le PREMVAL. Le mémoire explicatif du plan vise à établir le diagnostic du territoire communal (antécédents socio-économiques, croissance démographique, développement industriel) ; des études de faisabilité (capacité d'eau potable, réseau de drainage) ; une ordonnance locale (des règlements pertinents) et des plans spécifiques (zonage, équipement, voirie, aires prioritaires de développement urbain selon des échelles de: 1: 50.000, 1 : 20.000 et 1 : 10.000).

#### Le plan sectionnal

Ce plan s'applique obligatoirement aux communes de plus de 50 000 habitants et constitue un complément du plan régulateur communal. Le plan sectionnal se compose des études détaillées qui établissent avec exactitude les exigences requises en regard des aires de rémodération, des ensembles harmonieux et des expropriations. Leur échelle est de : 1 :5.000, 1 :1.000 ou 1 :500. Différents documents sont nécessaires pour son implantation, comme dans le cas du plan régulateur : par exemple, un mémoire explicatif, une ordonnance couvrant les dispositions réglementaires pertinentes et des plans qui précisent la zone d'aire d'étude, la voirie et tous les éléments inclus dans la proposition du plan.

### La limite urbaine

C'est un plan composé d'un mémoire explicatif, d'une description des points correspondant aux limites urbaines et aux plans élaborés de façon *ad hoc*.

#### 3.2.2 La Loi organique constitutionnelle sur le gouvernement et l'administration régionale

Il faut d'abord indiquer que cette loi modifie le rôle du gouvernement central (dans le cas du Chili, un système républicain unitaire) par le biais de la démocratisation du système politique et de la décentralisation de la gestion. Cette loi pose un défi à la centralisation et elle ouvre le chemin à la décentralisation progressive et graduelle. Elle cherche à établir l'équilibre nécessaire entre l'innovation et la tradition institutionnelle et juridique d'un État unitaire.

La loi crée des mécanismes et des instruments nécessaires au renforcement de l'action régionale. Elle fait appel aux secteurs public et privé pour actualiser le transfert de responsabilités et de compétences. Tous les acteurs de la société civile et de l'État (universités, entreprises privées, professionnels, organismes non gouvernementaux, organisations sociales, syndicats), doivent être à la base d'une décentralisation réelle et efficace.

Les différents articles de la loi et ses alinéas font référence : 1) aux responsabilités du gouvernement régional et de ses paliers ; 2) aux priorités que ce gouvernement doit fixer ; 3) à la nomination de ceux qui doivent gérer cette loi ; 4) aux dispositions relatives, aux fonctions et aux tâches de chacun des membres concernés par l'application de la loi.

Les principales fonctions et attributions du gouvernement régional liées à notre sujet d'étude sont multiples : l'élaboration des politiques, des plans et des programmes de développement de la région, qui doivent s'ajuster à la politique nationale et au budget. Pour assurer cet ajustement le ministère de la Planification et de la Coopération appuiera chaque gouvernement régional dans l'élaboration des instruments pertinents.

Quant à l'aménagement territorial, les principaux aspects de l'article 17 de la loi portent sur :

- l'élaboration de politiques et d'objectifs pour le développement intégral et harmonieux des établissements humains (habitats, vie urbaine) de la région et de ses districts de dénombrement ;
- la coordination avec les autorités nationales et communales des programmes et des projets d'implantation et de maintien des travaux d'infrastructure et de l'équipement de la région ;
- la promotion, la protection, l'entretien et l'amélioration de l'environnement ; l'adoption des mesures nécessaires correspondant à la réalité de la région et respectant les normes légales et les décrets suprêmes ;
- la promotion, le maintien du bon fonctionnement et de la prestation de services en matière de transport communal, interprovincial et international frontaliers de la région ; les normes et les traités internationaux doivent être respectés ;
- la promotion et le développement des aires rurales et des localités isolées de la région ; l'incitation à une action multisectorielle pour implanter une infrastructure économique et sociale.

Cette loi sera analysée en fonction des variables pertinentes.

## La Loi des Municipalités

Cette loi renforce le pouvoir local dans les activités suivantes :

- l'application des dispositions sur le transport et le transit publics, à l'intérieur de la commune, selon la loi et les normes du ministère en question ;
- la régulation de la construction et de l'urbanisation, selon les normes prescrites;
- l'élaboration du plan directeur de la commune ;
- la préoccupation de l'aménagement et de la propreté de la commune ;
- l'élaboration, l'approbation et la modification du plan de développement communal, dans le respect des plans régionaux et nationaux.

D'autres responsabilités incombent aux municipalités par la loi, qu'elles peuvent réaliser de concert avec d'autres organisations de l'État (ministères, organismes parapublics). Les champs d'action des municipalités sont nombreux : la santé publique, la protection de l'environnement, l'éducation et la culture, la promotion de l'emploi et la formation professionnelle, les sports et les loisirs, le tourisme, le transport public, la voirie urbaine et rurale, l'urbanisation, la construction des logements sociaux et des infrastructure sanitaires, la prestation de services en cas de risques et de situations urgentes.

La loi sera aussi analysée en fonction des variables ponctuelles. L'analyse des instruments de développement ne suffit pas pour élaborer un modèle de planification stratégique équilibré. Une démarche qualitative s'impose, en particulier auprès des personnes clés des différents paliers de gouvernement, des secteurs public et privé, des usagers et de la population en général.

### 3.2.3 La consultation auprès des décideurs, des professionnels, des usagers ou de la population : différentes façons de faire

Cette consultation a pour but l'identification des besoins et des priorités tels que perçus par l'ensemble de la population. Il s'agit donc de cerner les variables les plus significatives.

#### Sondages ou enquêtes

Les sondages d'opinion ainsi que les enquêtes peuvent être utiles, mais la préparation des questionnaires, leur codification ainsi que l'entrée, le traitement et l'analyse des données augmentent les coûts de la démarche et exigent beaucoup de temps.

#### Assemblées publiques

Les consultations publiques sont certes profitables, mais il faut bien évaluer leur efficacité par rapport au temps de préparation et aux coûts de la démarche.

#### Techniques de groupe (groupes cibles ou *focus group*)

Pour les besoins de cette étude, nous avons privilégié le recours aux groupes cibles, tels que les groupes nominatifs ou les ateliers de discussion. Leur efficacité, l'économie de temps et de moyens, la réduction des coûts d'enquête ainsi que la participation volontaire et la disponibilité des informateurs clés (*key stakeholders*), représentent des avantages certains.

Le choix des informateurs clés sera fait en fonction de leur position et de leur statut au sein des différents groupes consultés. Les rencontres avec les groupes cibles

permettront d'identifier les perceptions des participants à l'égard du PDS de Valparaiso, en termes de forces et de faiblesses. Recourir à des groupes cibles et à des informateurs clés participantes constituent l'outil indispensable pour répondre aux questions de recherche énoncées :

- quelles sont, d'après les participants, les variables les plus stratégiques qui caractérisent la problématique de la Ve région? ;
- les variables stratégiques, selon les informateurs clés, ont-elles été incluses dans l'élaboration du PDS? ;
- les instruments utilisés, à savoir les plans, les ordonnances et les deux lois examinées, ont-ils tenu compte de ces variables ou de certaines de ces variables?

À la lumière de ces réponses et des échanges issus de la discussion et de la rétroaction, nous serons en mesure de détecter les points forts et les points faibles du PDS proposé. De plus, l'application de la technique de cartographie de concepts (*concept mapping*), nous permettra de quantifier et de visualiser les données qualitatives obtenues.

### Concept Mapping

- Nombre de participants

Au cours des trois étapes de l'enquête, l'échantillon devrait être constitué de la manière suivante : cinq groupes cibles formés d'une dizaine d'informateurs clés représentant tous les secteurs consultés (public, privé, communautaire, universitaire) aux fins de l'implantation du PDS, devraient être rencontrés. La spécificité de chacun de ces groupes et les caractéristiques des participants seraient fixées au cours de l'enquête. Nous estimons que la technique de l'effet boule de neige permettrait

d'identifier des participants.

- Procédure

La technique de la cartographie de concepts (*concept mapping*) (Trochim, 1989a, 1989b) a été choisie pour ses qualités d'agencement de l'information. Elle aide à organiser les données qualitatives dans le but de les traiter statistiquement. C'est ce qui permet alors de traduire, en quelque sorte, des données qualitatives de façon quantitative. Cette procédure facilite l'articulation de l'ensemble des idées dégagées, permet de les interpréter et de visualiser les résultats. En somme, la cartographie de concepts sert à mieux comprendre, organiser et assimiler les concepts décelés au cours des discussions ; à émettre par la suite un jugement global (Oxman et Streit, 1996).

- Séance de groupe

La disponibilité des participants est souvent restreinte pour un tel exercice. Il faut donc s'éloigner quelque peu de la démarche préconisée par Trochim (1989a, 1989b) tant à l'égard du nombre de rencontres qu'à l'égard de la procédure de remise des fiches. Nous proposons la tenue d'une rencontre par groupe, au lieu de deux, tel que suggéré par l'auteur ; par contre, les rencontres peuvent être divisées en deux parties.

La première partie sert au remue-méninges (*brainstorming*) sur le rôle des variables les plus urgentes de la problématique de la Ve région et de Valparaiso dans l'élaboration du PDS. Pour mieux répondre à cette question, il faut demander aux informateurs clés de distinguer les aspects positifs des aspects négatifs du PDS. En ce qui concerne la remise des fiches telle que suggérée par Trochim, la procédure serait réduite en tenant compte des limites de temps des participants. Durant la

séance de remue-méninges, une liste des énoncés formulés à ce moment-là devrait être produite. La durée de cette séance de travail devrait être limitée à une heure et demie. L'ordinateur portatif, sans nul doute, contribuerait efficacement au traitement des énoncés.

Par la suite, une pause de 15 minutes peut être allouée aux informateurs, période durant laquelle l'animateur et le chercheur reproduiraient la liste des énoncés sur de grands tableaux. Après la pause, au cours de la deuxième partie de la séance, chacun des informateurs devrait recevoir cinq ou six piles de fiches vierges afin de réaliser individuellement - sans consultation avec les autres participants - deux opérations : regrouper logiquement les énoncés selon les jugements ; ensuite, déterminer l'ordre d'importance de tous les énoncés, l'énoncé le plus important recevant la cote la plus élevée.

Une fois cette dernière partie de la rencontre terminée, il faut procéder à la prochaine étape, le traitement statistique et l'interprétation des données recueillies. Il s'agira donc d'appliquer une procédure statistique.

- Le traitement statistique

Le traitement statistique des données s'inspire partiellement de celui proposé par Trochim. D'abord, l'ensemble des informations obtenues doit être retranscrite dans une matrice composée du nombre d'énoncés et d'informateurs clés présents lors des rencontres. Ensuite, une analyse multivariée (*multidimensional scaling*) servirait à établir la distance corrélacionnelle entre chacun des énoncés. Les points sur la carte correspondront aux énoncés, ceux qui seront similaires ou fortement associés se retrouveront proches les uns des autres.

Finalement, une analyse hiérarchique par grappe regroupant des éléments similaires (technique de Ward) peut être utilisée pour calculer la moyenne des scores de chacune des grappes ainsi que leur indice de pont (*bridging*). Cet indice varie, selon Trochim, entre 1 et 0, et il fournit de l'information sur l'association possible entre les énoncés. Ainsi, un énoncé placé par tous les informateurs dans une même pile obtient un indice très bas, ce qui démontre la cohérence des réponses à l'intérieur de chaque pile. Par contre, un indice élevé montre une plus grande disparité ou hétérogénéité.

L'analyse par grappe peut aussi être réalisée au moyen du programme statistique SAS (Statistical Analysis System), d'après l'analyse de variance hiérarchique de la méthode de Ward. Le nombre de grappes est alors choisi empiriquement selon le critère de *cubic clustering* et de standardisation des variables. Il est important de noter qu'il s'agit d'une technique empirique de cueillette des données qualitatives exprimées par les participants lors des rencontres. La technique standardisée de cartographie de concepts, comme le signale Trochim dans le numéro spécial de la revue *Evaluation and Program Planning* (1989a), est largement utilisée aux États-Unis. Au Canada, elle commence à être appliquée dans les secteurs public et parapublic, entre autres au ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec et dans des universités.

## CHAPITRE IV

### ANALYSE DES RÉSULTATS : INSTRUMENTS D'AMÉNAGEMENT TERRITORIAL, LOIS ET VARIABLES RETENUES

Ce chapitre présente dans une perspective critique chacun des instruments d'aménagement territorial et des lois décrits dans le chapitre précédent. Le but est d'identifier jusqu'à quel point ces instruments ont un potentiel réel d'application et quelles sont leurs possibilités d'implantation. Ces instruments et ces lois sont-ils nécessaires à la planification stratégique de l'aire de la région métropolitaine de Valparaiso? Quels sont les éléments qui les différencient des instruments de la planification traditionnelle? Comment faut-il utiliser ces instruments afin qu'ils puissent répondre aux objectifs de la planification stratégique?

En outre, ce chapitre définit l'ensemble des variables qui caractérisent la Ve région dans le but de superposer variables et instruments, une opération pour établir la validité des instruments face aux variables. Particulièrement, les variables stratégiques choisies par le gouvernement régional (le transport, le littoral et l'industrie) se retrouvent-elles parmi les variables identifiées par les paliers externes au gouvernement régional?

Selon les besoins hypothétiques exprimés par les paliers externes lors des consultations et lors de la recension des plans de développement stratégique, trois grands blocs de variables doivent être retenus. Ils forment l'ensemble des éléments qui devraient composer un modèle de planification stratégique. Ces blocs de variables sont composés de variables composites et chacun de ces blocs est formé d'un groupe de variables.

Cette étape nous permettra de repérer les forces et les faiblesses des instruments à l'égard des variables. Le processus participatif des personnes clés, décrit dans le chapitre III, aidera à définir le rôle de l'aire métropolitaine de Valparaiso à travers des scénarios préliminaires ; ces scénarios constitueront la base du modèle du plan stratégique qui sera présenté dans le chapitre final. Les étapes du processus consultatif constituent l'une des caractéristiques qui différencient la planification stratégique de la planification traditionnelle.

#### 4.1 Le bloc de variables socio-économiques

Les variables socio-économiques sont définies par les indices de bien-être de la population. Les sept variables retenues dans ce groupe sont les suivantes : les variables démographiques, le revenu et l'occupation, l'éducation, la santé et la sécurité publiques, l'habitation et l'infrastructure urbaine. Ces données se trouvent dans les recensements nationaux et leurs projections.

##### *Les variables démographiques*

Ces variables et leurs projections permettent de définir la demande future en biens et services comme l'emploi, l'éducation, le logement, le transport et l'infrastructure urbaine. D'autres données nécessaires peuvent être répertoriées : le taux de croissance annuelle, la migration urbaine-rurale (croissance des centres urbains), le taux de mortalité infantile et adulte, le taux global de fécondité et de mortalité et les groupes d'âge.

Les caractéristiques de la population peuvent être analysées selon deux types de projections, c'est-à-dire par municipalité et par région métropolitaine. Ces projections permettent d'imaginer les scénarios possibles de la dynamique démographique de la Ve région entre les années 1990 et 2015.

### *Les variables revenu et occupation*

Ces variables sont déterminées en fonction de la population active (population de 15 ans et plus). Les données disponibles nous informent sur le pourcentage de personnes qui travaillent, sur le taux de chômage et d'inactivité des personnes adultes ; d'autres informations ont trait au pourcentage de la population sous le seuil de pauvreté.

Dans ce groupe de variables, nous pouvons obtenir des renseignements sur la distribution (en pourcentage) de la population active par secteur d'activité économique (industrie, services, commerce, agriculture, transport) ; sur le niveau de revenu des couches de la population et sur leur capacité de paiement en ce qui concerne les services publics qu'ils désirent ; enfin, sur le produit per capita régional.

Les sources des données sont nombreuses : ministères, Institut national de statistiques, organismes internationaux reconnus par l'État du Chili (ex. OMS, UNESCO). Toutes ces sources de données sont pertinentes eu égard aux types de variables considérées.

### *La variable éducation*

La variable éducation renvoie à la moyenne de scolarité de la population de 15 ans et plus, au taux d'analphabétisme, au décrochage scolaire, à l'absentéisme ; aux différents niveaux d'enseignement : préscolaire (maternelle, garderies publiques et privées), primaire (8 années), secondaire (4 années), enseignement supérieur (premier, deuxième et troisième cycles) ainsi qu'à l'enseignement technique.

Il faut considérer également l'appartenance aux secteurs public et privé des établissements scolaires (ces établissements peuvent être subventionnés ou non par l'État), à la localisation des établissements scolaires, aux régions, à l'accès et au

transport vers ces établissements scolaires, aux besoins actuels et aux projections.

### *Les variables santé et sécurité publiques*

Les services de santé sont indispensables à la qualité de vie des habitants d'un pays. Il faut donc considérer dans ce groupe de variables la localisation des principaux centres de santé et des unités médicales ; les hôpitaux publics et privés (par rapport au système de santé au Chili) ; les cliniques médicales et les cliniques de santé communautaires (par municipalité et par région) ; la définition des types de services (ex. généraux, spécialisés) ; l'accès et les facilitateurs d'accès aux services de santé (ex. transport en commun, transport spécialisé, transport privé) ainsi que les besoins et les projections.

La sécurité publique est liée à la question des services à la communauté pour chacun des quartiers ou chacune des régions où il y a intervention. Elle dépend de l'ensemble des caractéristiques de la population. On notera le taux de délinquance dans les quartiers et les régions desservis (ex. vandalisme, vols, crimes contre les personnes, les biens publics ou privés) ; le taux d'homicide, l'indice des abus physiques (agressions physiques et sexuelles) à l'endroit des enfants et des adultes; la présence des sans-abri (adolescents et adultes).

### *La variable habitation*

Le déficit du parc de logements et les conditions d'habitation font partie des indicateurs de la qualité de vie de la population. Il faut donc tenir compte du déficit quantitatif et régional de l'habitat à travers le taux d'occupation par logement et par pièces, la qualité des matériaux de construction, l'infrastructure, la détérioration du parc de logements et la croissance projetée de la population.

L'évaluation du déficit en terme d'habitat par municipalité et par région, peut se faire selon plusieurs facteurs : les caractéristiques des matériaux de construction, la nature et la qualité des services urbains, les caractéristiques socio-économiques de la population (ex. incapacité d'accès à la propriété) ; la distribution de la population urbaine et la dynamique démographique des municipalités (surtout des 50 dernières années).

Il faut s'attarder aussi aux municipalités qui font partie de la zone métropolitaine de Valparaiso, au taux d'urbanisation, à la délimitation cartographique des zones résidentielles, aux typologies existantes en matière d'habitat (ex. un ou deux étages, maisons unifamiliales et multifamiliales), aux systèmes de construction des bâtiments (ex. acier, bois, béton armé), aux types et à la qualité de l'équipement ménager, à la superficie des terrains et à leur densité.

D'autres données sont essentielles, des données rattachées à la gestion - encadrement du secteur de l'habitat et aux mécanismes d'accessibilité à l'habitat : les aspects normatifs, les règlements de construction, les ordonnances municipales; les mécanismes d'accès au logement (ex. proportion de logements sociaux, proportion de programmes coopératifs, mécanismes de financement étatique et privé) ; la proportion de logements construits selon des mécanismes d'autofinancement et ce, par le marché immobilier, par le secteur privé, par les associations financières de construction de logements et par la construction autonome ; l'existence de programmes municipaux de rénovation urbaine ; les mécanismes de rajustement selon l'indice du coût de la vie (UF) ; les politiques indirectes comme les subventions à l'industrie de la construction, les ententes avec les universités et les écoles techniques ; les normes appliquées à la subdivision de logements à l'intérieur des constructions existantes.

Finalement, il faut aborder la limitation des aires d'habitat pour la future croissance urbaine, les taxes foncières, les exemptions d'impôts, les programmes d'aide à la

construction de logements, les liens entre la zone de logements et les zones de travail, de commerce, d'éducation, des parcs et des aires vertes.

### *La variable infrastructure urbaine*

Dans ce groupe, il faut analyser la question de l'eau potable par le biais des ressources hydrauliques nécessaires à l'approvisionnement, des sources d'approvisionnement exploitées, selon le total de litres par seconde, les stations de traitement des eaux potables. Les renseignements relatifs à la demande actuelle pour la région métropolitaine de Valparaiso de la consommation en eau (résidentielle, industrielle, institutionnelle) sont importants ; également la délimitation des zones ayant l'eau potable, le taux de fuite à cause du vieillissement des conduits (ex. besoins de pompage) et le réseau de distribution de l'eau potable par rapport à l'ensemble de la population.

Ici, l'analyse doit aussi tenir compte d'aspects associés au réseau de drainage urbain: la superficie drainée par les émissaires existants, la performance hydraulique du réseau, les collecteurs et les canaux qui déversent dans les rivières et les ruisseaux, les cours d'eau utilisés comme décharges clandestines, les produits déversés illégalement (ex. déchets domestiques, résidus de matériaux de construction) ; les problèmes d'inondation, la délimitation des zones affectées, les travaux de canalisation des rivières et des ruisseaux prévus par le PREMVAL dans l'aire métropolitaine, la définition des zones problématiques de drainage adjacentes aux cours d'eau et près des nouveaux développements résidentiels, et les organismes responsables de la construction et de l'entretien du réseau d'eau potable.

Comme dans le cas de la variable habitation, il faut considérer les aspects normatifs, les lois et les règlements qui gèrent les services d'eau potable, le financement du réseau et la dépendance des secteurs public, municipal et privé à ce réseau ; les organismes responsables de la construction et de l'entretien du réseau d'eau potable.

Enfin, la vie urbaine nécessite de retenir les aspects suivants : l'énergie et la communication ; l'électricité, le gaz, le téléphone, la télévision et le câble ; le calcul des besoins et des projections des zones par type de consommation (domestique, industrielle, institutionnelle).

#### 4.2 Le bloc de variables stratégiques de développement économique

C'est un bloc de sept variables qui génèrent la mobilité croissante de la population. Parmi les plus importantes, nous avons retenu le transport, le littoral, l'industrie, le commerce, le port maritime, le tourisme et l'investissement.

##### *La variable transport (maritime, terrestre, aérien)*

Le transport est important dans la dynamique de l'industrie, du commerce externe, des services, des activités financières, administratives et culturelles de la région et des villes qui configurent l'aire métropolitaine de Valparaiso. Nous traitons dans ce groupe le thème du transport terrestre et aérien seulement puisque le transport maritime est traité indépendamment dans la variable port maritime.

Le transport peut être analysé sur le plan international, régional et urbain. C'est une dimension vitale pour la communication de Valparaiso et de la Ve région avec le marché portuaire de l'Asie et de l'Amérique, ou en tant que *porte* du Pacifique ; avec les pays du Cône sud, avec les voies d'accès internationales, avec la capitale du Chili, Santiago, et avec les provinces de la Ve région métropolitaine.

En ce qui concerne le transport terrestre (urbain et régional), il faut examiner les études et les analyses sur la circulation, la distribution, le taux de mobilité, le système de transport en commun et la localisation du terminus ; il faut s'attarder également aux stratégies et aux études du transport des marchandises, aux réseaux existants

et projetés, au niveau d'obstruction du transport dans les centres-villes de Valparaiso et de Vina del Mar, aux systèmes de transport à grande vitesse ; de plus, il ne faut pas négliger la question des terrains réservés au développement futur.

Pour le transport aérien, il faut analyser la localisation de l'aéroport, sa capacité d'accueil, le nombre et la régularité des vols, le nombre de lignes aériennes avec dessertes internationale, nationale, régionale ; les agents représentant les lignes aériennes à Valparaiso et Vina del Mar ; les terminaux pour passagers, pour marchandises, les installations pour la manutention ainsi que les entrepreneurs en manutention.

#### *La variable littoral*

Le littoral, c'est ce qui appartient à la zone de contact entre la terre et la mer et qui touche l'ensemble de la côte de la région métropolitaine de Valparaiso. Dans cette région, il y a le littoral nord et le littoral sud qui présentent ensemble une diversité de caractéristiques géographiques et topographiques (plages et falaises) ainsi qu'une variété d'activités industrielles, dont la pêche artisanale.

À l'analyse, il faut tenir compte de la protection du littoral. Notamment la construction des épis et des digues pour éviter la dégradation engendrée par la mer (emploi de béton, bois traité et autres) ; la zone de protection, les règlements et les normes de la structure urbaine et des zones rurales ; les changements de zonage des régions agricoles et la transformation des endroits de villégiature. De plus, il faut voir aux installations sanitaires, au traitement des eaux usées ; au droit de vue dans le bord de la côte, de l'autoroute à la mer ; aux zones réservées aux activités portuaires et industrielles spécifiques ; également, aux projets immobiliers, tels que les complexes touristiques d'envergure ; à la modification du littoral, en particulier le respect des zones de protection et des zones touristiques du littoral.

Deux zones protégées sont établies : la zone nord et la zone sud. La première est constituée des plages et des aires de villégiature de Valparaiso, Vina del Mar, Renaca et Concon. La deuxième, caractérisée par des plages et des falaises, s'étend entre Valparaiso, Laguna Verde, Las Docas et Quintay ; enfin, il faut regarder les besoins et les projections.

#### *La variable industrie*

Il est important de considérer la délimitation cartographique des différentes zones industrielles existantes : industrie exclusive, dangereuse, moyenne, légère, non contaminée, de haute technologie ; les terrains propices à d'éventuelles activités industrielles dans les régions rurales et urbaines ; le nombre d'hectares réservés à l'industrie et les types d'industrie.

Il faut également repérer dans les données du recensement industriel de la région métropolitaine, la proportion de la population active et la croissance industrielle ; les infrastructures complémentaires, telles que les voies de transport, les zones de charge, les stationnements, les liens avec le système intermodal de transport.

#### *La variable commerce*

Il faut étudier les inventaires, la délimitation des différentes zones de commerce en gros et au détail, la situation du commerce au détail et du commerce en gros, les problématiques globales spécifiques ; les analyses sur les habitudes d'achat de la population ; les études sur la revitalisation du commerce au détail ; enfin, les besoins et les projections.

### *La variable port maritime*

Par sa situation géographique, Valparaiso permet l'accès aux marchés les plus importants de trois continents, à savoir l'Asie, l'Amérique du Nord et du Sud et l'Europe. Ce trafic maritime favorise certes les économies d'échelle, mais il constitue une interaction qui permet à la fois aux compagnies maritimes d'approvisionner la ville avec régularité et selon ses besoins mais aussi à Valparaiso et au Chili tout entier d'exporter ses produits.

Pour les services maritimes, il faut considérer le nombre de lignes maritimes régulières par zone géographique ; le nombre de pays reliés au port maritime de Valparaiso par un service maritime ; le nombre de lignes maritimes régulières avec desserte internationale ; le nombre d'agents représentant les compagnies maritimes au port de Valparaiso ; le nombre d'entrepreneurs en manutention, le nombre et le type de croisières selon les compagnies.

Pour les installations portuaires, il faut s'arrêter au nombre de terminaux à conteneurs modernes, au nombre de hangars de transit, à la superficie des aires ouvertes réservées aux marchandises non transportées par conteneur ; au nombre de terminaux pour les produits solides en vrac ; au nombre de postes à quai pour la manutention des autres types de produits en vrac.

Il faut tenir compte également des caractéristiques du réseau ferroviaire desservant les postes à quai, les caractéristiques de la gare, le nombre de grues selon leur capacité de levage, le type et le nombre de rampes nécessaires au roulier, c'est-à-dire le transporteur, le nombre de camions par heure, par jour et selon les saisons; enfin, les besoins et les projections.

### *La variable tourisme*

Il s'agit d'examiner l'ampleur du Plan national de tourisme, le volume des activités touristiques à partir de la région métropolitaine de Valparaiso, plus particulièrement de la région de Vina del Mar ; aussi les statistiques relatives au nombre de touristes par région, sur un plan national et sur un plan international, ainsi que les périodes d'achalandage ; le classement et la qualification du tourisme (régional, national, international) ; les données sur la capacité de l'infrastructure touristique, du littoral, de la zone centrale et de la Cordillère.

Il faut étudier les mécanismes de financement, tels que l'investissement privé, les lignes de crédit comme la *Corporacion de Fomento*, la banque de l'État, les projets touristiques financés par des fonds étrangers, les *joint ventures* (c'est-à-dire le Décret de la Loi 600, Complexe Marbella) ; l'emplacement privilégié de nouveaux développements pour résidences secondaires, ceux pour les falaises et les plages.

Des ressources naturelles, culturelles et socioculturelles sont à retenir également: les ressources touristiques potentielles, telles que les ressources naturelles, les montagnes, la Cordillère de la Côte, la vallée centrale, le littoral ; les ressources culturelles, telles que l'architecture, le vieux port de Valparaiso, les monuments, les églises, les ascenseurs funiculaires, les belvédères, les sites religieux, l'artisanat, les fêtes populaires ; enfin, les ressources comme la gastronomie (fruits de mer et autres), les vins, les variétés d'alcools, tels que la *chicha*, le casino de Vina del Mar; le parlement, les expositions et les foires nationales et internationales, les expositions, les centres de congrès.

### *La variable investissement*

Il s'agit du rôle de l'État dans les programmes d'investissement étrangers, nationaux, privés et gouvernementaux. L'investissement étranger inclut les relations

économiques entre les pays du Cône sud de l'Amérique latine.

Dans cette variable, il faut retenir le volume de l'investissement étranger par pays de la Ve région, le libre-échange bilatéral Canada-Chili et le possible accord nord-américain, l'ALÉNA.

En outre, les perspectives face à l'Association des nations du sud-ouest asiatique (ASEAN) constituent un marché en expansion de 400 millions d'habitants. La participation avec l'APEC (la coopération économique Asie-Pacifique) doit aussi être considérée.

L'investissement national renvoie à l'action du ministère de la Planification et de la Coopération (MIDEPLAN) concernant des projets de préinvestissement dans la Ve région. Il existe aussi la participation du Système national d'investissement (SNI) dans la région qui joue un rôle important à l'égard de la politique actuelle du développement de l'équité sociale.

La variable investissement permet ainsi d'entrevoir l'intégration économique de Valparaíso, le rôle potentiel de cette ville sur les plans local, national et international.

#### 4.3 Le bloc de variables du développement territorial : le développement régional et urbain

Ce bloc est formé de trois variables : l'environnement, le zonage régional et les espaces urbains.

##### *La variable environnement*

Il s'agit de signaler les politiques et les mécanismes de protection des ressources naturelles, de l'agrandissement et de l'entretien des espaces publics métropolitains,

des lits de rivières et des ruisseaux ; d'analyser l'aménagement du littoral et des parcs naturels et la mise en valeur des aménagements existants ; de se pencher sur l'existence et l'adéquation des plans d'utilisation du sol et sur les photos aériennes; d'identifier les zones conflictuelles à l'égard de l'utilisation du sol et de la protection de l'environnement, la localisation des déchets industriels, commerciaux et domestiques, les dépotoirs et les sites d'enfouissement sanitaire.

Il faut examiner les politiques de remise en état des friches industrielles et celles concernant le contrôle de la pollution atmosphérique et sonore ; les mécanismes et/ou les organismes chargés du contrôle et de la gestion des aires naturelles ; la détérioration écologique ; enfin, les besoins et les projections en termes de statistiques.

#### *La variable zonage régional*

Les questions de zonage résultent d'une problématique complexe, c'est-à-dire historique, sociale, économique, urbaine et écologique de la région métropolitaine de Valparaíso. Il est donc impérieux de procéder à une évaluation des plans d'utilisation du sol à partir de données du recensement et de statistiques afin d'obtenir des renseignements sur les aspects suivants :

- l'utilisation du sol métropolitain ;
- la délimitation des sols agricoles ;
- le système d'organisation des villes de la Ve région, le degré d'urbanisation par ville et par aire métropolitaine ;
- l'étalement urbain, c'est-à-dire la croissance en nombre et en taille des villes ;
- l'infrastructure routière ;
- les réserves territoriales ;
- les besoins et les projections.

### *La variable espace urbain métropolitain*

Il s'agit de tenir compte de l'influence de l'expansion démographique et urbaine de Valparaiso dans l'acquisition de son caractère métropolitain : la définition des étapes de croissance en lien avec le déplacement de la population et l'émergence de nouveaux centres ; la structure urbaine, l'utilisation du sol en termes de superficie et de pourcentage relativement aux logements, à l'industrie, au commerce, à l'équipement, à la voirie ainsi que la superficie des terrains non utilisables à des fins urbaines.

Cette variable inclut aussi le classement des caractéristiques spécifiques de chacune des municipalités formant l'aire métropolitaine, la distribution de la population urbaine et sa dynamique démographique, les caractéristiques rurales des centres les plus peuplés ; aussi, la définition du centre-ville, des zones résidentielles, des équipements urbains, des aires vertes et des parcs, du patrimoine historique, des loisirs et du sport ; la distance entre les différents centres de la région métropolitaine, les différences également entre les coûts des travaux de pavage et de construction selon la localisation des centres.

#### 4.4 Les instruments d'aménagement territorial et les lois

Dans la section précédente, nous avons identifié l'ensemble des variables à retenir lorsqu'un modèle de planification stratégique est envisagé pour la région métropolitaine de Valparaiso. Nous n'avons pas distingué l'aspect écologique (maintien et détérioration) dans la plupart des variables puisqu'il doit être inclus dans l'analyse de presque toutes les variables énumérées ci-dessus.

Maintenant, nous examinons les instruments d'aménagement territorial et les lois qui favorisent la décentralisation progressive de la gestion, la modernisation de l'État et la création des mécanismes adéquats contribuant au développement. En particulier,

seront analysées les forces et les faiblesses de ces instruments par rapport aux variables choisies.

#### 4.4.1 La Loi organique constitutionnelle sur le gouvernement et l'administration régionale

Nous analysons la loi selon l'ordre des articles et la façon dont chacun d'entre eux touche l'un ou l'autre groupe de variables. L'article 17 concerne le bloc des variables du développement territorial (régional et urbain). Il attribue au gouvernement régional les fonctions suivantes :

- la participation dans les programmes d'infrastructure et d'équipement de la région ;
- la formulation des politiques à l'égard des établissements humains ;
- la protection et l'amélioration de l'environnement ;
- la promotion du transport intercommunal, interprovincial et international ;
- la promotion du développement des aires rurales.

L'article 18 concernant les variables stratégiques de développement économique, reconnaît au gouvernement régional son rôle dans la formulation de politiques de promotion de la productivité, de promotion de la recherche scientifique et technologique, de promotion de l'enseignement supérieur et technique, et finalement de promotion du tourisme.

L'article 19 concernant les bloc de variables socio-économiques accorde au gouvernement régional les facultés suivantes : son rôle dans l'élimination de la pauvreté, dans l'amélioration des conditions de santé et de services sociaux de la population ; dans la promotion des expressions culturelles et patrimoniales de la région et celle des cultures autochtones.

Quant à la structure du gouvernement régional, elle est constituée de l'Intendant et du Conseil régional, comme décrit dans le chapitre III. Il est à noter que ce sont l'Intendant et le Conseil régional qui définissent le budget du gouvernement régional selon la Loi du budget de la nation. Il revient aux deux premières instances de fixer et de distribuer les ressources du Fonds national de développement régional.

Selon la loi, le gouvernement régional doit :

- appliquer des politiques de développement régional ;
- approuver les plans régulateurs communaux et intercommunaux ;
- déterminer les priorités quant aux projets d'infrastructure sociale de base ;
- appliquer des impôts sur les activités concernant les travaux de développement régional (ex. activités d'exportation de produits agricoles, miniers, vinicoles, etc.).

Le gouvernement régional doit aussi approuver les plans, les programmes de développement et les projets soumis par les organismes et les services de l'administration publique, par les entreprises et les municipalités.

Le Conseil régional de la Ve région est composé de 28 conseillers élus par les échevins de la région. Il a pour fonction, principalement :

- l'approbation des règlements régionaux et des plans régulateurs élaborés par les municipalités, selon la Loi générale d'urbanisme et de construction ;
- l'approbation des plans régulateurs intercommunaux proposés par le secrétariat régional ministériel de l'habitation et d'urbanisme, selon la Loi générale d'urbanisme et de construction ;
- la distribution des ressources du Fonds national de développement régional.

### Les secrétariats régionaux

Les secrétariats régionaux ont pour fonction d'élaborer et d'appliquer des politiques relatives aux plans et aux projets de développement régionaux en coordination avec les organismes de l'administration publique de la région ; d'analyser des plans de développement sectoriels en coordination avec les organismes concernés ; de préparer l'avant-projet du budget régional en coordination avec le ministère en question ; de coordonner, superviser et contrôler les organismes de l'administration de l'État qui sont étroitement liés aux secteurs concernés.

### Le cabinet régional

Il s'agit d'un organisme auxiliaire de l'Intendant et il est composé des gouverneurs et des secrétaires régionaux ministériels. S'ajoutent, selon les volontés de l'Intendant, les directeurs régionaux des organismes de l'administration de l'État. Par droit, le directeur régional du Service national des femmes participe au Cabinet.

#### 4.4.2 Organisme consultatif

### Le Conseil économique et social provincial

Chaque province de la Ve région a un organisme consultatif et participatif qui représente toute la communauté provinciale. C'est le Conseil économique et social provincial. Ce conseil est composé du Gouverneur et de 24 membres élus représentant huit organisations de travail de la province ; huit entrepreneurs et organismes de production ; trois organisations culturelles ; trois associations professionnelles ; deux corporations privées (activités commerciales, recherche scientifique, technologique ou éducationnelle).

Par droit, le conseil est composé de quatre membres des forces armées et policières (un par branche institutionnelle) et de quatre recteurs d'universités ou d'instituts professionnels ou de centres de formation technique. C'est un conseil dont les fonctions sont les suivantes : répondre aux consultations du Gouverneur; présenter des propositions de projets spécifiques ; obtenir devis, plans et autres éléments nécessaires aux projets et programmes de développement social, économique et culturel parrainés par les paliers de gouvernement (communal, provincial, régional).

#### 4.4.3 Budget et investissement

##### Le budget du gouvernement régional

Il traite des aspects financiers des plans et des programmes de développement régionaux ajustés à la Politique nationale de développement et au budget de la nation. Il est régi par la Loi organique de l'administration financière de l'État et couvre deux programmes de budget : le programme de dépenses de fonctionnement du gouvernement régional et le programme d'investissement régional (incluant les ressources du Fonds national de développement régional correspondantes). Nous retrouvons ici les ressources pour résoudre des problèmes de l'aire métropolitaine. Pour ce faire, le gouvernement régional s'appuie sur le Fonds d'investissement métropolitain.

##### Le Fonds national de développement régional

C'est un programme d'investissement public pour financer les projets d'infrastructures sociale et économique de la région. Il est établi sur la base d'un pourcentage des investissements totaux des dépenses en investissement public fixées par la Loi du budget de l'État.

Sa distribution interrégionale s'effectue selon le profil socio-économique et territorial de chacune des régions. Les programmes, études et projets d'investissement doivent être approuvés par un organisme de planification nationale ou régionale. Dans le cas où ces programmes, études ou projets seraient financés par des crédits externes, ils devraient répondre aux exigences fixées par les contrats de prêts, selon les instructions de la contrepartie nationale.

La formulation des plans et des actions reliés à l'infrastructure sociale et à l'équipement urbain de base dans les aires métropolitaines, doit être réalisée de concert avec les ministères, le gouvernement régional, les municipalités et les autres services publics concernés. Enfin, un conseil régional, qui a pour tâche de coordonner l'action municipale, est formé des maires des municipalités ; il a pour mandat la planification et la coordination des activités municipales des communes de l'aire métropolitaine.

#### 4.4.4 La Loi organique constitutionnelle des municipalités : no 18.695 - Décret suprême No 662 du ministère de l'Intérieur, 1992

En vertu de cette Loi, les municipalités développent deux types de fonctions : celles qui traditionnellement sont propres à leur domaine comme le contrôle de l'urbanisation et de la construction, l'élaboration du Plan régulateur communal (PRC), et celles qui ont été le produit de la décentralisation établie par la Loi comme ce qui se rapporte à la santé, aux services sociaux, à l'éducation, etc. Les municipalités remplissent ces fonctions conjointement avec les autres organismes étatiques.

Dans ses divers aspects, cette loi répond à la problématique générale des trois blocs de variables concernées par notre étude. Nous ferons un bref résumé des variables relatives à la qualité de vie de la commune.

### *La protection de l'environnement*

Il s'agit de la protection des ressources naturelles. Dans ce domaine, il est interdit de vider les résidus solides ou liquides dans les rivières, les étangs et la mer sans les avoir traités auparavant. Il faut se référer ici au Code civil et au Code des eaux.

L'environnement touche également à la modification des lits naturels ou artificiels selon les normes et l'approbation du Code des eaux et des directions municipales concernées. Cette variable renvoie aussi à l'établissement de terrains de protection pour tous les cours d'eau par le ministère des Terres et de la Colonisation ; à l'établissement de ceintures d'isolement autour des dépotoirs, à la protection des infrastructures énergétiques comme les gazoducs, les oléoducs ou autres par le ministère de l'Économie et de la Promotion.

Il faut étudier la gestion de l'environnement, notamment la gestion des projets ayant des impacts sur le territoire selon la Loi 19 300, loi sur les bases générales de l'environnement ; ces projets devront être soumis aux règlements et dispositions de la loi.

Il faut étudier également l'aménagement territorial du littoral et des aires vertes : le littoral qui s'étend entre l'estuaire de l'*Aconcagua* et le ruisseaux de *Casablanca* a une grande importance économique, urbanistique et environnementale. Il inclut les ports commercial, militaire et de pêche artisanale. Son utilisation est gérée par les plans des municipalités pour déterminer l'utilisation du sol, les conditions d'urbanisation, l'édification et la restriction des constructions. Chaque macroaire prévoit le zonage des aires vertes de loisirs, des aires de sport et de tourisme. Chacune exige des spécifications à propos de l'utilisation du sol (permis/interdictions) et des conditions d'urbanisation et d'édification.

Dans ces zones, l'utilisation du sol renvoie aux questions de forestation, de loisirs, aux parcs zoologiques, aquatiques et pour les oiseaux. Les activités artistiques, hôtelières et commerciales (dans les centres commerciaux) sont aussi incluses. Quant à l'infrastructure urbaine et à la voirie, 70 % de l'espace total de la Ve région est retenu pour les aires vertes. C'est le Secrétariat régional du ministère de l'Agriculture qui est responsable de sa gestion.

#### *L'identification des zones conflictuelles*

Il s'agit de réduire et de protéger les terrains localisés dans les zones restreintes et d'être vigilant à l'égard des projets d'urbanisation et d'édification dans les terrains en pente. Il faut interdire la construction dans les falaises pour des raisons géotechniques et de sécurité, prévenir la population des risques dans les aires vulnérables aux inondations.

#### *La politiques de contrôle de la pollution*

Les communes ont fixé des normes sur la qualité de l'air et sur le bruit ainsi que sur la gestion des sols contaminés. L'utilisation de l'essence au plomb (contrôlée par les communes) et l'incinération des déchets sont de facteurs de risque quant à la pollution environnementale. Des règlements sur le contrôle du bruit généré par les voies de circulation et par les industries, existent. Enfin, il y a le contrôle des terrains contaminés et les anciennes industries désaffectées.

#### *L'exploitation des mines*

L'exploitation des mines est régie par le Code des mines et les constructions doivent répondre aux exigences de la Loi générale d'urbanisme et de construction (LGUC).

### *Le zonage territorial*

Les dispositions légales et administratives, les normes urbaines de l'application du PREMVAL divisent le territoire en macroaires définies par le PREMVAL. Les macroaires identifient leurs municipalités d'appartenance et la nature de l'utilisation du sol afin d'orienter le processus de développement de la région. Ce processus est géré par des normes en regard des activités économiques, productives, industrielles, agricoles, maritimes, minières en incluant la gestion de l'environnement et de la voirie intercommunale.

Quant aux macroaires, elles constituent l'aire métropolitaine de Valparaiso, le littoral, les centres urbains de l'intérieur de la région et une zone qui va jusqu'à la frontière avec l'Argentine.

### *La voirie et le réseau routier*

Il s'agit des voies existantes et des programmes qui respectent les dispositions contenues dans la Loi générale d'urbanisme et de construction (LGUC). C'est un système composé de quatre catégories : l'express, à savoir l'accès interrégional, les artères majeures qui se connectent aux centres urbains de la Ve région et avec la macroaire de Valparaiso, les artères collectrices (pour l'interconnexion des centres urbains de la macroaire métropolitaine) et les artères de services (pour la connexion de la macroaire métropolitaine transversale au plan (région plate) et visant le littoral et la partie haute de la macroaire métropolitaine.

### *Les espaces urbains métropolitains*

Ces espaces concernent tout particulièrement le développement de nouveaux centres. Le PRC fixe les normes et les plans par section qui prévoient les zones de développement et celles réservées selon le PREMVAL.

### *La structure territoriale*

Le territoire de la macroaire métropolitaine de Valparaiso est constitué de six communes et divisé en deux aires, l'aire urbaine intercommunale et l'aire de restriction du développement urbain. En ce qui a trait à l'aire urbaine, elle est composée de quatre zones : résidentielle et de services ; industrielle intercommunale ; de contrôle de l'environnement et une zone de centralité métropolitaine. Quant à l'aire de restriction du développement urbain, elle ne touche que les zones restreintes.

### *Les sous-zones*

En fonction de l'application des normes, les zones de l'aire du territoire métropolitain se divisent à leur tour en sous-zones :

- zone urbaine consolidée à l'intérieur des limites communales ;
- zone d'extension urbaine, territoire en processus d'urbanisation, faisabilité et accès à une infrastructure sanitaire ;
- zone de réserve métropolitaine qui comprend des unités spatiales de développement et d'urbanisation ;
- zones spéciales métropolitaines ; ce sont des unités territoriales en dehors des limites d'extension urbaine ayant un développement résidentiel de basse densité, un développement permanent ou saisonnier avec un impact environnemental minime (terrains à Renaca, Quintay, Tunquen, etc.)

### *Les ressources humaines*

Les programmes d'aide internationale et les municipalités de la Ve région comptent sur des effectifs et des systèmes d'information géographique (SIG) qui fournissent les données sur l'utilisation du sol, le taux de croissance, le développement des zones

urbaines, l'infrastructure urbaine et l'équipement (*hardware* et *software*). Ce sont le ministère de l'Intérieur, le programme de renforcement municipal et le Sous-sécretariat du développement régional et administratif qui sont les responsables de la gestion.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

### **Potentiel de l'application des instruments, plans et lois**

Lorsque nous analysons l'impact des instruments d'aménagement territorial existants, il est clair qu'ils répondent de façon générale à la problématique qui émerge de l'analyse des trois blocs de variables étudiées. La capacité institutionnelle exprimée par le biais des lois organiques nationales, des règlements municipaux et des organismes concernés, démontre la présence sur place de tous les éléments nécessaires pour structurer et gérer le développement territorial, régional et urbain.

De l'analyse des instruments et des lois en vigueur, nous constatons qu'en principe, l'action des organismes gouvernementaux, corporatifs, universitaires et communautaires recèle cette capacité de gestion institutionnelle et des devis nécessaires pour implanter une planification territoriale traditionnelle dans la Ve région.

Par contre, si nous visons la planification stratégique, certaines modifications doivent être introduites. Il faudrait une moindre ingérence de la part du gouvernement central et une plus grande autonomie des régions.

### **Capacité de gestion institutionnelle**

Dans la capacité de gestion institutionnelle, il faut distinguer les institutions et les organismes.

Par institution, nous entendons l'Intendance (gouvernement supraprovincial), le gouvernement provincial et les municipalités, en particulier les autorités responsables

du développement urbain.

Les principaux organismes responsables indirectement du développement régional urbain sont les ministères suivants : la Planification et la Coopération, les Travaux publics, l'Habitation et l'Urbanisme, l'Économie, la Santé, l'Agriculture, le Trésor et le ministère de l'Intérieur. Chacun de ces organismes gouvernementaux a son siège à Valparaiso et une structure organisationnelle formée par les équipes professionnelles (techniques, juridiques et administratives). Leur direction est assumée par un délégué nommé par les ministères respectifs.

Nous observons des efforts de modernisation concrets dans les municipalités à travers l'implantation des SIG et des nouvelles technologies utilisées dans l'élaboration de plans et autres. L'apport des organismes internationaux dans l'implantation de programmes de formation est significatif. La gestion des lois organiques nous amène à constater, cependant, qu'il existe une duplication des fonctions déployées en parallèle avec le gouvernement central. Il s'agit, principalement, de la planification centrale et régionale. Des statistiques fiables et périodiques sont disponibles en regard des données économiques, démographiques et sociales. Il existe de l'information globale, sectorielle et communale à jour, dont l'accès est public. De plus, un processus de suivi et de contrôle est en place.

Le ministère de la Planification et de la Coopération appuie chacun des gouvernements régionaux dans l'élaboration des instruments d'aménagement territorial pertinents.

## **Les Lois organiques et la décentralisation**

### *Loi organique sur le gouvernement régional*

Les pouvoirs accordés au gouvernement régional sont assujettis aux directives politiques et au budget du gouvernement central national. Seulement 26,5 % du dit budget est alloué à chacune des régions pour les dépenses d'investissement sectoriel. Quelle est donc l'étendue réelle du processus de décentralisation? Elle apparaît théorique d'abord, et dépendante ensuite.

L'application des politiques et des plans doit être réalisée par le biais de la participation directe des fonctionnaires du gouvernement central national. Un tel fonctionnement ne doit pas nous empêcher de questionner les intérêts particuliers qui pourraient guider les actions de ces fonctionnaires.

### *Loi organique des municipalités*

De par cette loi, les municipalités développent, d'une part, des fonctions inhérentes et de tâches conjointes avec d'autres organismes de l'État. D'autre part, aux fonctions traditionnelles s'ajoutent celles reliées à la santé, aux services sociaux et à l'éducation. Nonobstant ces fonctions, leur action dépend de la capacité économique de la population de la commune, ce qui crée des écarts significatifs entre les services offerts par les différentes communes.

Leur action, en principe, correspond bien au contenu des trois blocs de variables. C'est ainsi qu'à la pauvreté inhérente à certaines communes, s'ajoute la localisation des industries nocives. On pourrait penser que ce dernier facteur favoriserait la croissance économique des communes, mais ce n'est pas le cas : les sièges sociaux de ces industries se trouvent dans les communes les plus riches de la Ve région ou dans la capitale, Santiago.

### *Décentralisation administrative*

Le gouvernement central a transféré des responsabilités et des pouvoirs aux gouvernements régional, provincial et communal par le biais des structures déjà en place. Ces structures sont sous la direction de l'Intendant, du Gouverneur et des maires locaux. Elles peuvent gérer la planification, la gestion et l'allocation des ressources. Nous constatons, cependant, que les actions à poser sont dépendantes du supraministère de la Planification ou du ministère central respectif (ex. Éducation, Santé). La décentralisation et l'autonomie deviennent ainsi bien relatives.

### **Base du modèle de planification stratégique**

La planification stratégique constitue un processus de gestion évolutif et ajustable. Ce processus est à la fois sélectif, quant aux problèmes choisis, et participatif quant à la participation des secteurs et des membres concernés par les problèmes identifiés.

La décentralisation (régionale, provinciale ou communale) est à la base du processus de planification stratégique. La planification stratégique exige une volonté politique claire et une hiérarchisation des problèmes définie dans le cadre de la participation active de la communauté. Afin de matérialiser cette volonté politique et communautaire, il est nécessaire de créer une équipe responsable et annexée à l'Intendance. Cette équipe devrait être formée des représentants des secteurs public et privé. Sa fonction première serait de proposer une définition préliminaire des objectifs, d'établir les délais et la façon d'allouer les ressources. Cette équipe devrait tout au long du projet être responsable de l'orientation, de la programmation, du développement, de l'instrumentation, de la révision et de l'évaluation de l'étude.

Une des premières tâches de l'équipe consisterait à identifier les variables formant les composantes stratégiques du PDS ainsi que les sous-variables clés. Pour ce faire, il est nécessaire de déterminer un éventail thématique (causes et effets) des

problèmes actuels et potentiels ; de cerner les secteurs prioritaires au moyen du zonage territorial du PREMVAL au niveau des macroaires ; de situer la problématique dans son contexte historique et géographique et d'évaluer les instruments d'aménagement territorial existants quant à leur potentiel d'application et à leur efficacité.

Sur la base de cette documentation territoriale et thématique, il serait possible d'envisager des scénarios préliminaires qui comporteraient des décisions stratégiques réalisables, dans le respect des buts exprimés par la communauté. Ces buts permettraient d'identifier les décisions stratégiques qui auraient un impact significatif sur les objectifs ciblés. En outre, ils permettraient d'élaborer les décisions tactiques qui favoriseraient les changements souhaités à l'égard des sous-variables clés.

Des mécanismes de *scanning* seraient utiles pour clarifier les propos, sélectionner les participants et articuler la structure organisationnelle de l'équipe. La mise en place de cet ensemble de procédures servirait à définir le rôle recherché pour l'aire métropolitaine de Valparaiso au moyen de divers scénarios préliminaires.

Après la sélection des composantes stratégiques, il est possible de réduire le nombre d'objectifs à atteindre. Cette procédure facilite la prise de décisions stratégiques et permet de concentrer les ressources disponibles à la réalisation du PDS.

Par la suite, il serait nécessaire de déterminer les plans et les programmes selon les macroaires, qui constitueraient les décisions tactiques pour modifier des variables clés. Les plans seraient caractérisés par la réglementation et la régulation de l'utilisation du sol des macroaires métropolitaines. Par contre, les programmes pourraient être issus des projets spécifiques définis dans le cadre des décisions tactiques, décisions reliées aux sous-variables clés et qui déterminent le budget estimé, l'échéancier et les personnes ressources requises pour son implantation.

Comme pour la planification traditionnelle, la planification stratégique se projette dans le temps, à moyen et long terme. Pour que les décisions tactiques relatives à la planification stratégique puissent être réalisables, elles doivent s'inscrire dans des périodes de temps correspondant aux périodes des administrations gouvernementales ou municipales.

Au cours de l'étude, une analyse externe et interne serait nécessaire afin de définir les forces et les faiblesses du contexte de réalisation du PDS. Elle permettrait aussi d'évaluer les options, par le biais de la consultation participative, et de définir les actions indispensables pour atteindre les objectifs ciblés. En outre, il faudrait prévoir la participation synergétique avec des partenaires, des organismes et des institutions dans le développement et l'exécution des décisions stratégiques.

Quant aux institutions sur place, il faudrait envisager leur restructuration.

La démarche qui suit présente l'étape de réalisation et d'exécution ainsi que l'ensemble des procédures, des mécanismes et des ressources nécessaires à l'atteinte des objectifs visés par le PDS.

Des indicateurs de mesure doivent être utilisés pour évaluer la réussite ou l'échec des stratégies et des actions réalisées. L'évaluation déterminera la nécessité de poursuivre l'implantation du PDS ou de prendre de nouvelles décisions stratégiques pour mieux franchir les obstacles rencontrés. Le besoin de reformuler, par conséquent, les décisions tactiques fait aussi partie du processus d'adaptation du PDS.

Dans la mesure où les réalisations issues des composantes stratégiques (variables clés) répondent aux objectifs quantitatifs et qualitatifs recherchés, il devient alors possible d'affirmer que le PDS est efficace.

## **Définition préliminaire du rôle de l'aire métropolitaine de Valparaiso**

Le premier rôle de Valparaiso en tant que métropole s'appuie sur sa localisation géographique qui favorise les liens entre le cône sud de l'Amérique et le bassin du Pacifique.

Son deuxième rôle, c'est de renforcer sa vocation de port principal du Chili en rendant plus dynamique le secteur tertiaire et en profitant des caractéristiques culturelles et de la force administrative de Valparaiso.

Son troisième rôle, c'est de viser à diversifier l'économie en privilégiant les secteurs du tourisme, du textile et de l'artisanat. Pour ce faire, l'intégration des femmes au marché du travail est un prérequis.

Son quatrième rôle, c'est de redonner une nouvelle valeur à l'éducation en renforçant la formation en ce qui a trait à l'implantation, l'application et l'utilisation des nouvelles technologies.

Finalement, son cinquième rôle, c'est de développer tous les aspects du transport intermodal.

## **Questions stratégiques**

### *Macroéconomie*

La position de la Ve région dans le cône sud de l'Amérique latine doit non seulement renforcer la vocation de la métropole Valparaiso mais faire en sorte qu'elle devienne un pôle d'attraction des investissements. L'installation des entreprises favoriserait le commerce extérieur régional, vers l'Amérique du Nord et sur le plan international.

Dans la planification stratégique, il faudrait considérer les aspects suivants :

- l'augmentation de l'allocation des ressources publiques dans les aires prioritaires ;
- une meilleure rigueur méthodologique lors de l'analyse des divers problèmes ;
- le renforcement institutionnel axé sur la décentralisation et la restructuration ;
- la concertation dans l'application des critères techniques pour définir les problèmes ;
- la concertation, dans le processus décisionnel, pour définir le volume et le type d'investissements requis.

#### *Rôle de la communauté*

Le rôle de la communauté devrait être axé sur la promotion et la sensibilisation des mécanismes de consultation auprès de la population. C'est une étape préalable au processus de participation des membres de la communauté.

Sur le plan de la consultation, il faudrait, dès les débuts, une volonté politique ferme ainsi que celle des différents paliers de participation et des pouvoirs décisionnels. Il faudrait s'assurer également d'un bon degré de représentativité, de la tenue de rencontres municipales publiques (*Cabildos*) et, finalement, recourir aux moyens de communication et de diffusion nécessaires. Comme la population est représentée à travers les comités de quartier au sein des municipalités, elle peut aussi assister aux rencontres mises sur pied par les municipalité concernant le développement urbain.

La population peut aussi participer aux tables rondes mises en place par le gouvernement et d'autres interlocuteurs tels que les représentants de syndicats de la construction, les notaires, les gestionnaires des industries, les banques, les centrales hypothécaires, l'association des architectes, les fonctionnaires municipaux.

En synthèse, ce mémoire propose un modèle de planification stratégique de la région métropolitaine de Valparaiso puisqu'à ce jour cette planification est inexistante. Cette proposition est née du constat suivant : malgré la présence de plusieurs instruments d'aménagement territorial, ceux-ci sont utilisés de façon traditionnelle et pourtant ils ne s'adaptent pas au concept de planification stratégique que suppose un processus évolutif et ajustable. En outre, parmi les raisons les plus importantes pour lesquelles ces instruments ne réussissent pas à structurer et gérer *le développement stratégique du territoire*, il y a principalement l'absence d'une volonté politique orientée vers le changement, l'absence de participation démocratique directe de la communauté concernant la priorité à accorder à ses propres besoins, le manque d'une autonomie régionale réelle et la présence omnipotente d'une suprastructure ministérielle fortement centralisée.

## BIBLIOGRAPHIE

Allaire, I. et M. Firsirotu, "La nature contractuelle de la planification stratégique", *Gestion*, 1988, mai, p. 5-18.

Aranda, S. et A. Martinez, "Estructura economica : Algunas características fundamentales", dans Anibal Pinto et. al. (dir.), *Chile Hoy*, Mexico : Siglo XXI, 1970

Baker, M., "Rediscovering the regional approach, U. of Manchester", *Town Planning Review*, 1996, vol. 67 (1), p. 3-4.

Barcelo, M. et V. Baillard, *L'évaluation de plans. Les indicateurs urbains et le développement durable* (Notes pour l'atelier 5 : stratégies de développement durable), Montréal : Université de Montréal, Institut d'urbanisme, Faculté de l'aménagement, 1996

Borde, J., "Le Chili", dans *Notes et études documentaires*, 1963, no 2968

Campbell, Donald T. et Julian. C. Stanley, "Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research", dans Mathew Miles (ed.), *Innovation in Education*, Chicago: Rand McNally and Company, 1983, p. 1-76

City Council of Ottawa, *City of Ottawa Official Plan : A vision for Ottawa*, Ottawa, Canada, 1991

Chandler, A.D., *A.D. Strategy and Structure*, Cambridge, MA : M.I.T. Press, 1962

Commonwealth Government, Michael Gill and Associates, "Strategic Planning in the Australian Capital Territory 1996a-1996b Task Force", *National Capital Planning Authority*, 1996

Comunidad autonoma de Cataluna, *Plan Estrategico de Barcelona 2000*, Barcelona, Espana, 1993

De Ercilla y Zuniga, A., *Notes des archives du conseil des Indes*, Seville, 1569

De Riz, L., *Sociedad y Politica en Chile : de Portales a Pinochet*, Mexico : Universidad Nacional Autonoma de Mexico, 1979

Ducatenzeiler, G., "Autoritarisme et démocratie en Amérique latine : les cas argentin, brésilien, chilien et uruguayen", dans *Crise économique, transformations politiques et changements idéologiques*, Actes du colloque de la Société québécoise

de sciences politiques, Cahier de l'ACFAS, 1983, no 16

Encina, F., *Historia de Chile*, dans Nascimento (dir.), Tome XVIII, Santiago, p. 310-317, 1940-1952

Filiatre, J.P., "La Planification Stratégique Régionale", *Revue d'économie régionale et urbaine*, 1993, vol. 1, p. 161-173

Fraternidad, *Françmaçonnerie*, Santiago, Chili, 1983

Garreton, M.A., "El Proceso politico chileno, Santiago", *Flacso*, Santiago, 1983, p. 23-38

Garreton, M.A. et T. Moulian, "Procesos y bloques políticos en la crisis chilena 1970-1973", *Revista Mexicana de sociologia*, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, Año XLI, 1979, 41, 195

Gelinier, O., *L'entreprise vers la qualité totale*, Editions et services techniques professionnels, Paris, 1986a

Gelinier, O., *Stratégie de l'entreprise et motivation des hommes*, Hommes et Techniques, Paris, 1986b

Gobierno de Chile, *Ley Organica Constitucional de Municipalidades. Decreto Supremo No 662*, Ministerio del Interior, 1992

Gobierno de Chile, *Ley Organica Constitucional Sobre el Gobierno y la Administracion Regional*, Ministerio del Interior, Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, Valparaiso : Congreso Nacional de Chile, 1993

Gobierno de Chile, *Ley 18.989*, Creacion del Ministerio de Planificacion y Cooperacion, 1990

Gobierno de Chile, *Ley General Urbanismo y Construcciones, Decreto Supremo, No 458*, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1975

Gobierno de Chile, *Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones Decreto Supremo No 47*, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1992

Gobierno de Chile, *Plan Regulador Metropolitano de Valparaiso* (en processus d'approbation), Secrétariat régional de la Ve Région, Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, 1998

Gobierno de Chile, *Plan Intercomunal de Valparaiso, Decreto Supremo No 30*, Ministerio de Obras Publicas, 1965

Gobierno de Mexico (en collaboration avec Tecsalt), *El Plan Director de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de Monterrey en Mexico (AMM), 1994-2001*, 1994

Godoy, H. (dir.), *El Caracter Chileno*, Santiago : Universitaria de Chili, 1976

Guba, E.G. et Y. S. Lincoln, *Fourth Generation Evaluation*, California : Sage Publications, 1989

Henry, G., *Barcelona. Ten years of Town Planning. The Rebirth of a City*, France : Éditions du Moniteur, 1995

Ho Kim Hin, D., R. Teh Yoke Chong, T. Kwok Wai et C. Briffett, "The Greening Singapore's National Estate", *Habitat International*, 1997, vol. 21 (1), p. 107-121

Instituto Nacional de Estadísticas, *Recensement de 1992*, Chili, 1992

Jimenez, R. et R. Urbina, "Les avatars des couches moyennes dans le Chili d'aujourd'hui. Classe moyenne, la montée de la crise", *Revue Tiers Monde*, 1985, vol. 36 (101), p. 159-162

Kaufman, R., "Industrial change and Authoritarian Rule in Latin America : A Concrete Review of the Bureaucratic Authoritarian Model", dans D. Collier (dir.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, NJ : Princeton University Press, 1979

Millar, W., *Historia de Chile*, Santiago : Zig Zag, 1965

North L., "The military and Chilean politics", dans A.F. Lowenthal (dir.), *Armies and Politics in Latin America*, New York : Holmes and Maier, 1976

Oxman, J., *De l'État de compromis à l'État bureaucratique autoritaire : le Chili de 1964 à 1973*, Thèse de doctorat non publiée, Université de Montréal, Québec, 1985

Oxman, J. et Y. Streit, *Exercice de cartographie de concepts RIRF*, Longueuil : Centre de recherche et d'enseignement des Centres Jeunesse de la Montérégie, 1996

Patton, M. Q., *How to Use Qualitative Method in Evaluation*, 1st ed., Newbury Park, CA : Sage, 1987

Rossi, P.H. et H. E. Freeman, *Evaluation, a systematic approach*, 5<sup>th</sup> ed., Newbury Park, CA : Sage, 1993

Sachs, J., *La mondialisation de l'économie*, Communication présentée à la Première conférence de Montréal, Institut international d'études administratives de Montréal, Montréal, Québec, 1995

Sallez, A., "Planification spatiale et planification stratégique", *Revue d'économie régionale et urbaine*, 1986, vol. 3, p. 301-315

Serra, J., "Three mistaken theses regarding the connection between industrialization and authoritarian regimes", dans D. Collier (dir.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1979

Sicard, R., *Vaucluse*, Editions du Centre national de la recherche scientifique, Paris, 1987a

Sicard, R., *Pratique de la stratégie d'entreprise*, Hommes et Techniques, Paris, 1987b

Stanford, O., *System Analysis for Business Management*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1960

Trochim, W. M. K., "An introduction to concept mapping for planning and evaluation", dans Author (dir.), *Evaluation and Program Planning*, 1989a, vol. 12, p. 1-16

Trochim, W.M.K., "Concept mapping : Soft science or hard art ?", dans Author (dir.), *Evaluation and Program Planning*, 1989b, vol. 12, p. 87-110

Valaskakis, K., "Gestion de l'État stratégique", *La Presse*, 19 novembre, 1994

Virilio, P., "Cybermonde, la politique du pire", *Les éditions Textuel*, Paris, France, 1996

Yaro, D. R. et T. Hiss, *A region at risk. The Third Regional Plan for the New York - New Jersey - Connecticut Metropolitan Area. Regional Plan Association*, Washinton, D.C., Covelo, CA : Island Press, 1996

Yin, R. K., *Case study research : Design and Methods*, Applied Research Methods Series, vol. 5, Newbury Park, CA : Sage Publications, 1989

Zemelman, H., "El movimiento popular Chileno y el sistema de alianzas en la década de 1930", dans E. Faletto, E. Ruiz et H. Zemelman (dir.), *Genesis historica del proceso político Chileno*, Santiago : Ed. Quimantu, 1971

# Étapes du Modèle de Planification Stratégique

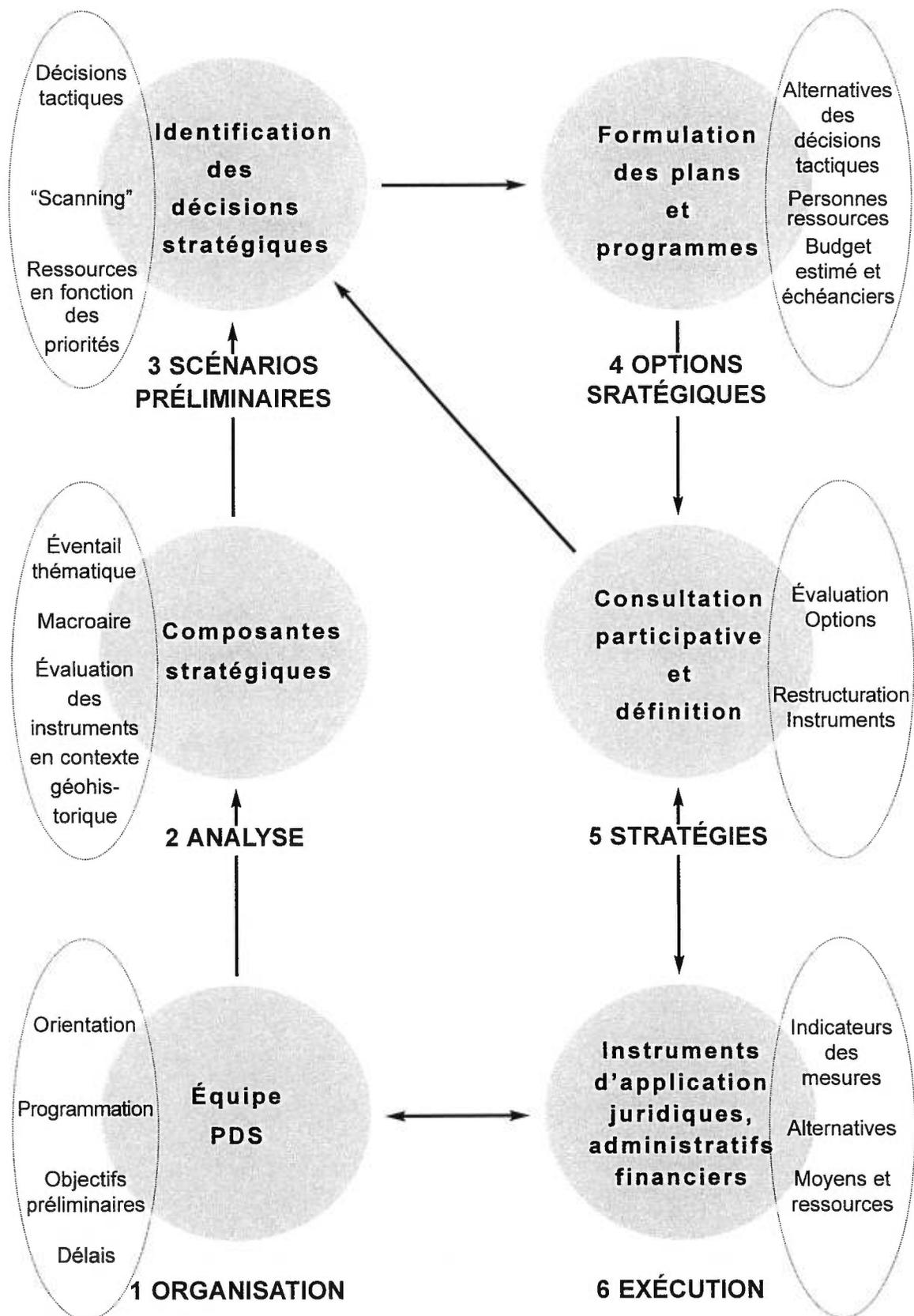


Figure 1