



HAL
open science

Politiques de gestion des risques en Équateur

Julien Rebotier

► **To cite this version:**

Julien Rebotier. Politiques de gestion des risques en Équateur : Entre coopération internationale et réaffirmation de l'État. *Autrepart - Revue de sciences sociales au Sud*, 2015, 2-3 (74-75), pp.279-295. 10.3917/autr.074.0279 . halshs-01424966

HAL Id: halshs-01424966

<https://shs.hal.science/halshs-01424966>

Submitted on 7 Jan 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La gestion des risques à la croisée des chemins en Équateur *Regards sur la tension entre autonomie et dépendance*

Rebotier, Julien
Chargé de recherche CNRS – Géographe
julien.rebotier@cnrs.fr
0621787327

Laboratoire SET – UMR 5603
Institut Claude Laugénie
Domaine Universitaire
64000 Pau

Résumé

Le cas équatorien souligne le poids des dimensions politico institutionnelles dans la mise en place d'un système décentralisé de gestion des risques qui s'appuie largement sur la coopération internationale. La politique volontariste du pays butte sur des tensions et des difficultés dont certaines se posent aussi au sein de la coopération internationale. On compte parmi elles la place de l'État et des pouvoirs locaux, le paradoxe entre le souhait de souveraineté et la coopération inévitable, la contradiction entre la multiplication des projets de coopération et une politique nationale intégrée, la tension non formalisée entre la préparation aux désastres et le pari de la planification / gestion territoriale. Du fait des financements, de l'état des compétences ou des réformes institutionnelles, ces tensions semblent difficiles à résoudre. Bien avant la question des risques et des désastres, les chantiers touchant au rôle de l'État, ou à ses compétences s'avèrent primordiaux.

Mots-Clés : Risques, Équateur, politique publique, État, coopération internationale

Abstract

In a context of intense international cooperation, the case of Ecuador sheds the light on the significance of politico institutional dimensions in implementing a decentralized risk management national system. Important tensions and conflicts can be seen as key obstacles in both national policy and international cooperation sector. The relation between the State and local powers, the paradox between sovereignty and a necessary cooperation, the contradiction between the diversity of cooperation projects and the integration of a national policy, or the tacit tension between strengthening preparedness and improving planning or managing territories are among those obstacles. Because of funding, the skills available, or the kind of institutional changes at stake, it is hard to solve the tensions pointed out. Thus, prior to risk and disaster issues, challenges dealing with public domain, the role of the State or its authority, appear to be crucial in risk agenda.

Keywords: Risk, Ecuador, public policy, State, international cooperation

Introduction

La politique nationale de gestion des risques en Équateur connaît des bouleversements importants depuis les années 2008-2009. Ils surviennent à la suite de l'élection de Rafael Correa à la présidence de la République en 2006, et des grandes réformes de l'État, des institutions ainsi que de l'action publique.

Dans l'analyse qui suit, la gestion des risques correspond à un processus visant à la prévision, au contrôle et à la réduction des facteurs de risque grâce à l'élaboration, à la promotion et à la mise en place de politiques, d'instruments et d'actions qui permettent à la société de maîtriser et de diminuer ses vulnérabilités [Narváez *et al.*, 2009]. La conception des risques et de leur

genèse s'inscrit dans une perspective de construction sociale qui repose sur les formes, l'organisation et le fonctionnement des sociétés [García Acosta, 2005]. Le volontarisme de l'Équateur dans le domaine de la gestion des risques s'appuie sur une coopération internationale importante qui agit sur l'ensemble des activités de diagnostic et de conseil ainsi que sur le financement et l'intervention, à différentes échelles territoriales et dans tous les domaines relevant de la gestion des risques. La coopération internationale lie des institutions équatoriennes à des organisations étrangères : organisations non gouvernementales (ONGs OXFAM ou CARE), agences du système des Nations Unies (PNUD ou UNICEF), agences de coopération d'autres États (coopération japonaise JICA ou espagnole AECID), institutions internationales (Banque Mondiale). En Équateur, la coopération implique la mise au point d'un accord entre les parties sur des objectifs et des modes d'action (protocoles, traités, conventions, etc.).

Dans le domaine de la gestion des risques, la coopération internationale recouvre des initiatives multiples, parfois contradictoires, et plus encore en période de crise [Robert, 2012]. La difficile coordination, voire les contradictions de la coopération amènent à s'interroger sur les obstacles qui se posent à l'élaboration ou à la consolidation des politiques et des systèmes nationaux. En plein processus de refondation des institutions publiques et de réaffirmation de la souveraineté nationale comme de la vocation protectrice de l'État [Ramírez Gallegos, 2010], l'Équateur compte sur quantité d'actions de coopération internationale autour des risques et de leur gestion. On cherche ici à se pencher sur la combinaison de ces activités avec la réorganisation de l'appareil d'État dans la perspective des politiques nationales de gestion de risque. Comment une politique nationale est-elle établie dans le contexte d'une coopération importante, nécessaire, mais également hétérogène ? Dans quelle mesure l'institutionnalisation de la gestion des risques est soutenue ou entravée par la coopération internationale ? Entre concurrence et complémentarité, quelles sont leurs influences réciproques ?

L'analyse présente un panorama de la coopération internationale dans le domaine des risques depuis 2008 en Équateur, en cible certaines caractéristiques, soulève des enjeux nationaux pour la gestion des risques, et discute plus largement de quelques ambiguïtés autour du rôle de la coopération et de l'État dans l'élaboration et la mise en place d'une politique publique de gestion des risques. Le travail des équipes IRD en Équateur depuis la fin des années 1990 sur le risque et les territoires [D'Ercole, Metzger, 2004] ainsi que des contributions du programme PACIVUVR¹ depuis le milieu des années 2000 [D'Ercole *et al.*, 2009] sont ici mobilisés. La démonstration repose également sur 20 entretiens réalisés entre mars et juillet 2013 auprès de représentants d'institutions publiques, d'organisations et d'agences impliquées dans la gestion des risques en Équateur. La consultation de documents règlementaires, de projets et de guides à différentes échelles, ou encore de littérature grise permet enfin de compléter les propos recueillis.

La première partie présente la trajectoire de la gestion des risques dans le pays depuis le tournant des années 2000, la façon dont elle s'institutionnalise et dont elle devient une priorité nationale depuis 2008. La deuxième partie est consacrée à un panorama et à une caractérisation de la coopération internationale sur les risques en Équateur avant de discuter finalement du rôle de l'État dans le domaine de la gestion des risques.

1- Institutionnalisation de la gestion des risques de l'international au local

1.1- Contexte régional et international

A la suite de dommages considérables causés dans les pays andins par un épisode Niño en 1997 et 1998, la Communauté Andine des Nations met en place une initiative régionale.

¹ Programme Andin de recherche et de formation sur la Vulnérabilité et les Risques en milieu urbain : <http://www.prodig.cnrs.fr/spip.php?article1885> (page consultée le 16 juin 2015)

Réunis à Caracas en 2000, les présidents de Bolivie, de Colombie, d'Équateur, du Pérou et du Venezuela inaugurent le programme régional andin pour la prévention et la réduction des risques de désastres (PREANDINO). Un comité andin pour la prévention et la gestion des désastres (CAPRADE) est créé en 2002. Des représentants des institutions nationales en charge du risque dans les cinq pays constituent ce comité dont le but est d'échanger des expériences nationales et de promouvoir des initiatives de prévention, de réduction, de préparation aux catastrophes et de reconstruction. Ce comité vise à l'institutionnalisation des structures nationales de gestion des risques portée par le PREANDINO [CAF, 2006]. Une autre initiative d'envergure prend le relais du PREANDINO de 2005 à 2009. Le programme d'appui à la prévention des désastres dans la communauté andine (PREDECAN) a pour objectif d'améliorer la gestion des risques par la mise en place de politiques nationales et par la consolidation des appareils institutionnels nationaux de gestion des risques [Lavell, 2006a]. L'Union Européenne coopère et appuie le CAPRADE dans sa démarche, en lien avec le cadre d'action de Hyogo² adopté en 2005.

En parallèle des efforts régionaux, l'élaboration d'une politique publique et la structuration d'un système national de gestion des risques s'inscrivent dans un contexte international. Les initiatives nationales s'articulent à des accords internationaux (tels le cadre d'action de Hyogo ou la stratégie régionale pour la réduction des désastres³) qui orientent l'action des États dans la réduction des risques. Au terme de la décennie du cadre de Hyogo, l'heure est au bilan de ces grands dispositifs internationaux [UNISDR, 2013 ; Khamis, Osorio, 2013] afin de jeter les bases plus appropriées d'une action coordonnée à l'international, soutenue et promue par le système des Nations Unies. Nombre de grands rendez-vous régionaux consolident ces dispositifs internationaux⁴ auxquels l'État équatorien se trouve étroitement associé.

Dans ce double contexte, les initiatives régionales introduisent un travail important d'évaluation des situations de risque ainsi que des appareils institutionnels de chacun des pays. Les cadres des institutions publique sont sensibilisés aux problématiques de gestion des risques, formés aux nouveaux outils et dispositifs, et amenés progressivement vers l'organisation de systèmes nationaux de gestion des risques non plus seulement centrés sur la gestion de la crise, mais plus largement orientés vers la prévention, la planification, et la réflexion autour du risque comme problématique de développement. En cela, les efforts conceptuels de La Red⁵ ont percolé au fil du temps dans l'action publique.

1.2- Contexte historique et réaffirmation de l'État équatorien

Outre les dommages subis par l'Équateur en 1997-1998, le pays connaît une période de forte instabilité politique et économique qui va durer jusqu'au milieu des années 2000. Les années 1980 sont celles des compromissions avec le FMI. La loi de 1993, dite de « modernisation de l'État », précipite les privatisations, entérine le recours massif au secteur privé pour assurer les services publics et promeut une décentralisation (loi de 1997) moins tournée vers la maturation d'un processus démocratique que centrée sur le recul de l'État. Élu en 1996, le président Bucarâm est destitué pour incapacité mentale un an plus tard. Son successeur, Jamil Mahuad, procède à la dollarisation de l'économie nationale et au gel des avoirs bancaires dans un souci de stabilisation économique. Les protestations sociales surviennent et précipitent le

² Dispositif international adopté par les États membres des Nations Unies pour réduire les risques de catastrophes. Couvrant la période 2005-2015, cet instrument est en cours d'évaluation afin d'établir un agenda post-Hyogo.

³ L'agence des Nations Unies pour la réduction des désastres UNISDR est créée en 1999 suite à la décennie internationale pour la réduction des risques naturels. Elle coordonne notamment, au travers de bureaux régionaux, les stratégies de réduction des désastres.

⁴ Comme la plateforme régionale pour la réduction des risques, tenue à Guayaquil du 27 au 29 mai 2014.

⁵ Plateforme latino-américaine de recherche en sciences sociales sur la prévention des désastres : <http://www.desenredando.org/> (page consultée le 16 juin 2015).

départ de Mahuad. Les revenus annuels *per capita* passent de 2000\$ en 1998 à 1300\$ en 1999, la pauvreté qui touchait 40% de la population en 1995 en affecte plus de 52% en 2000, et la richesse se trouve toujours plus concentrée [Uharte Pozas, 2013]. C'est l'époque où près d'un demi million de personnes quitte le pays.

Dans ce contexte, l'opposition de gauche se recompose autour de mouvements sociaux et indigènes étrangers à un système de partis totalement discrédité. Malgré un discours anti-impérialiste et progressiste, le président Lucio Gutiérrez ne rompt pas avec l'agenda libéral ni avec les alliés états-unis [Ramírez Gallegos, 2010]. Porté au pouvoir en 2003 par une coalition disparate, Gutiérrez est poussé à la fuite en 2005 par une rébellion sociale. La crise de leadership et l'errance économique, la saignée démographique, la défiance à l'endroit des partis constitués, la perte notoire de l'autonomie du pays amènent Rafael Correa à la présidence de la République. Il remporte les élections présidentielles en 2006, porté par une plateforme de mobilisations locales (*PAIS*), sur un discours de souveraineté et d'autonomie nationale, antisystème, et de priorités liées au développement social et à la refondation politico institutionnelle du pays. *PAIS* ne présente pas de candidats aux élections législatives de 2006 et parie sur la convocation d'une assemblée nationale constituante, élue en 2007, pour établir les bases constitutionnelles d'un pays souverain, d'un État fort, et d'une citoyenneté active. C'est le projet de la Révolution Citoyenne.

La nouvelle constitution adoptée en 2008, affirme le caractère national des missions de l'État et la récupération des capacités institutionnelles dans les domaines fiscaux, économiques et politiques. Cette refondation passe par la création de grandes entreprises publiques dans les secteurs stratégiques, par la régulation du secteur financier et bancaire, et par la consolidation des politiques fiscales [Ramírez Gallegos, 2010]. Une nouvelle dynamique nationale, pour certains paradoxale, de déconcentration d'un État renforcé et de décentralisation⁶ prolonge des tensions entre prépondérance de l'État et autonomie des pouvoirs locaux [Carrión, Dammert Guardia, 2007].

Dans ce cadre, la question de la souveraineté de l'Équateur devient cruciale. L'État fraîchement recomposé incarne l'intérêt général du pays auquel les intérêts particuliers (corporatistes, régionaux, internationaux, ethniques ou communautaires) sont subordonnés. Suivant ces principes, le secrétariat technique de coopération internationale (SETECI) est en charge d'établir les accords de coopération avec l'Équateur. Il fixe règles et objectifs, et tient un registre national depuis 2009 qui autorise les activités de coopération, ce qui n'a pas été sans susciter des réactions dénonçant le dirigisme d'un État pouvant considérer comme indésirable la coopération avec certains organismes⁷.

1.3- Vers un système national décentralisé de gestion des risques en Équateur

C'est dans un double contexte d'initiatives internationales sur les risques et de réaffirmation de l'État équatorien qu'émerge le système national décentralisé de gestion des risques (SNDGR). Jusque dans les années 1950, l'Équateur ne dispose pas de cadre légal particulier pour la gestion des risques. La loi de Défense Civile de 1960, puis celle de la sécurité nationale de 1964 définissent le rôle de l'État : prévision et prévention des dommages liés aux catastrophes. En dehors de la gestion de crise, la responsabilité de l'État n'est toujours pas engagée dans le domaine des risques par la constitution de 1998 [Lavell, 2006b].

La constitution adoptée en 2008 présente la gestion intégrale des risques comme une mission des pouvoirs publics. Les articles qui servent de fondement à la politique nationale de gestion des risques ont bénéficié du concours de la coopération et de spécialistes régionaux des

⁶ L'attribution de compétences nouvelles aux pouvoirs locaux (comme l'usage du sol ou la gestion des risques) est établie dans le code organique de l'organisation territoriale, de l'autonomie et de la décentralisation (COOTAD) et dans le code organique de planification et de finances publiques (COPAFLIP).

⁷ Comme dans le cas du gel des activités de l'USAID fin 2013 : Journal *El Universo*, 16 décembre 2013.

risques, notamment du PNUD, au moment de leur élaboration et de leur discussion par l'Assemblée Nationale Constituante. A ces conditions politico institutionnelles favorables s'ajoute un facteur déclenchant qui précipite la création d'une instance nationale du SNDGR : d'importantes précipitations s'abattent sur le littoral durant le premier semestre 2008 entraînant des dommages considérables. La prise en charge de la crise de 2008 et de la reconstruction par le ministère du littoral a démontré la nécessité de disposer d'un organisme national de gestion dédié.

En avril 2008 est constitué le secrétariat technique de gestion des risques⁸ en charge de la mise en place du SNDGR pensé dans la Constitution. D'après le texte, l'État doit garantir la sécurité des personnes, des biens et de la nature, et en diminuer la vulnérabilité. Mais c'est la responsabilité de tous les niveaux de gouvernement qui est engagée dans un système décentralisé de gestion des risques régi par un principe de subsidiarité en cas de dépassement des capacités d'action. Le système national repose sur les nouvelles compétences dévolues aux échelons les plus locaux des pouvoirs publics : les municipes ou GADs municipaux⁹. Une modification du COOTAD de janvier 2014 prévoit même la destitution des maires de ces municipes en cas de négligence dans les autorisations d'usage du sol qui ne tiendraient pas compte des conditions de risque. Les gouvernements municipaux sont en charge d'établir les plans de développement et d'aménagement territoriaux en tenant compte des conditions de risque. Mais en dehors des grands centres urbains¹⁰, la grande majorité des 224 municipes de l'Équateur ne dispose que de très peu de moyens, humains et financiers, pour mener à bien ces nouvelles missions. La coopération joue ici un rôle important, sans pour autant apporter de solution durable et généralisable à la problématique de la recomposition en cours de l'État. L'organe national de gestion des risques doit accompagner les institutions et échelons locaux dans une montée en compétences nécessaire, mais voit son organisation affectée par des options politiques fluctuantes.

Le secrétariat technique devient secrétariat national de gestion des risques en septembre 2009, gagnant en prérogatives institutionnelles, avec des représentations dans chacune des 24 provinces du pays (sur le modèle des représentations ministérielles). Mais le secrétariat national devient simplement secrétariat de gestion des risques (SGR) en août 2013. Son organisation n'est plus provinciale mais zonale et évolue courant 2014 pour suivre le découpage territorial de la SENPLADES¹¹ en neuf zones de planification du territoire. La politique nationale de risque, coordonnée par le SGR, se détourne de l'organisation sectorielle des ministères pour suivre un processus de déconcentration des pouvoirs et des prérogatives de l'État aux niveaux administratifs de planification nationale.

Le SGR présente 3 sous-secrétariats qui rappellent les missions héritées, anciennement dispersées, de la gestion des risques : gestion de l'information et analyse des risques, réduction des risques (également nommée construction sociale), préparation et réponse. Le premier correspond à la production et au traitement de données sur l'aléa, mais aussi sur les enjeux exposés. Le second concerne la formation et les capacités d'action, tant des individus que des collectifs ou des institutions. Le dernier renvoie à la gestion de crise. Ce triptyque est répliqué dans chacune des neuf zones du SGR.

Mais dans la nouvelle organisation zonale, nombre de questions demeurent. L'argument de rapprocher le secrétariat des territoires n'est que relatif. Des représentations provinciales sont

⁸ Le secrétariat absorbe les prérogatives de la Défense Civile ainsi que du Conseil de sécurité nationale de l'Équateur en matière de défense civile.

⁹ Gouvernements autonomes décentralisés de l'échelon municipal.

¹⁰ Pionniers dans le domaine des risques (Quito ou Cuenca) ou suffisamment riche pour assumer ces fonctions (Guayaquil)

¹¹ Secrétariat national de planification et développement, institution en charge de planifier le développement territorial national pour atteindre les objectifs du plan de la nation : le plan du *Buen Vivir* qui oriente le processus de Révolution Citoyenne.

supprimées ou transformées en directions techniques locales. La limite des moyens humains demeure. Le SGR emploie environ 450 personnes dans le pays, ce qui l'oblige à assumer essentiellement un rôle de coordination du SNDGR en accompagnant les différents niveaux de gouvernement et institutions publiques du pays dans l'élaboration de leur propre stratégie de gestion des risques. Le SGR dispose également d'une capacité d'exécution modeste (même pour les activités de préparation et de réponse) et doit nécessairement coopérer avec d'autres organismes locaux, nationaux ou étrangers. Outre les trois sous-secrétariats, le SGR compte une cellule permanente de gestion de crise ainsi qu'une unité dite de coordination stratégique internationale, à laquelle s'articule la coopération.

En six ans, depuis la création du SNDGR, une dynamique durable s'est installée dans le sens d'une gestion des risques plus centrée sur le développement et la planification des territoires que sur la préparation et la réponse. Mais c'est l'action publique dans son ensemble qui se transforme, à l'échelle du pays, et de grands défis demeurent. Les compétences, les savoir-faire, la capacité de contrôle, l'information, les pratiques (des techniciens comme des habitants) constituent autant de fronts de progression importants pour la politique nationale de risque. Dans ce contexte de refondation, la coopération internationale est très présente (au point d'être intégrée au fonctionnement du SGR) et joue un grand rôle, en termes de financement, d'assistance technique, de formation et d'intervention.

2- La coopération internationale éprouve la politique de risque

2.1- Les acteurs de la coopération

Pour l'Équateur, les objectifs majeurs de la coopération internationale sont indiqués par le SETECI. Ils consistent à dépasser des blocages structurels et à gagner en autonomie dans différents domaines, dont la gestion des risques. Les pouvoirs publics sont invariablement associés à la coopération et fixent l'agenda des initiatives. Fin 2011, les ONGs *Plan Internacional*, *CRIC*, *Visión Munital*, *Save the Children*, *ADRA*, *OXFAM*, *CARE*, *COOPI*, *Fundación Terranueva* ou encore la Croix Rouge figurent sur le registre de la SETECI et sont autorisées à développer leurs activités conformément aux orientations stratégiques nationales pour la politique de risque. Il n'est plus question pour la coopération de suivre son propre agenda. Les ONGs agissent pour partie sur leurs fonds propres (comme OXFAM), mais plus généralement en répondant à des appels à projets nationaux ou internationaux.

Les agences de coopération et institutions de financement jouent un rôle important. La coopération espagnole au travers d'AECID intervient dans la réponse grâce à un centre logistique basé à Panamá, mais aussi par le financement de programmes locaux qui améliorent les infrastructures de santé ou préparent les communautés à affronter les désastres. C'est aussi le cas de l'OFDA, agence de la coopération états-unienne USAID, qui centre son action sur la préparation et la réponse aux catastrophes. L'OFDA a signé un accord cadre avec le SGR portant sur des activités de renforcement institutionnel du SNDGR via des cours dispensés aux fonctionnaires et techniciens. Des activités locales sont également financées pour la formation, l'appui des gouvernements locaux à la constitution de comités de gestion des risques, ou pour la formation des communautés. L'agence européenne pour l'assistance humanitaire (ECHO) et plus particulièrement le service de préparation aux désastres (DIPECHO), finance depuis 1999 des initiatives de préparation, et plus récemment de gestion des risques. Parmi les organismes internationaux de financement, la Banque Mondiale a permis à Quito de développer une série d'initiatives structurelles et de renforcer ses compétences politico institutionnelles entre 2009 et 2012 grâce à un prêt d'un million de dollars.

A cela s'ajoute le système des Nations Unies. Si chaque agence définit les termes spécifiques de sa coopération avec le SGR, tant le PNUD que le PAM ou que l'UNESCO développent différentes activités de gestion des risques, en suivant leurs propres mandats. Le PNUD

travaille au renforcement des capacités institutionnelles de développement territorial et de gestion des risques au sein des gouvernements locaux. Le PAM met l'accent sur une rationalisation de l'aide humanitaire en cas de désastre et travaille à garantir de façon durable la sécurité alimentaire sur la base des *medios de vida* (ou *livelihood*). L'UNESCO œuvre pour renforcer l'offre académique nationale, tant en termes de recherche que de formation, qui permettra d'ancrer la gestion des risques dans les parcours professionnels. Les différentes agences des Nations Unis fonctionnent également sur leurs fonds propres, grâce à des fonds du gouvernement équatorien, et essentiellement en répondant à des appels à projet soutenus par des organismes de financements et de coopération (OFDA-USAID, AECID, ECHO-DIPECHO, fondations, etc.).

2.2- La gestion des risques en tension à travers les évolutions de la coopération

Les acteurs de la coopération signalent une professionnalisation de leur activité (plus exigeante, requérant plus de compétences) et un passage des interventions directes et matérielles (appelées *hardware* : ouvrages de protection, livraison de matériel) à des initiatives plus douces et d'accompagnement (dénommées *software* : formation, transmission de savoir-faire, élaboration conjointe – avec les autorités locales – de protocoles d'action pour la gestion de crise ou pour l'intégration des risques au développement territorial). Les acteurs de la coopération constatent également un changement d'échelle parmi leurs interlocuteurs. Les priorités nationales (initiatives PREANDINO par exemple) sont complétées par une activité soutenue auprès des communautés et gouvernements locaux (certains volets du PREDECAN). Cette évolution est manifeste en Équateur, du fait de la décentralisation. Sur le terrain, on note ce triple mouvement dans les projets financés par DIPECHO, ou encore dans les activités du PNUD.

Mais l'évolution des discours sur les risques n'empêche pas certaines formes ou pratiques, plus classiques, de persister. Nombre d'efforts de la coopération restent centrés sur le désastre et la crise, la réponse et la préparation. Jusqu'à la fin des années 2000 le PNUD appuyait les instituts scientifiques de surveillance de la menace (hydrométéorologique ou volcanique) et quantité d'initiatives financées dans le cadre de la coopération correspondent à des activités de formation, d'information, de sensibilisation et de préparation à la gestion de crise. Certes, ces activités sont complétées par d'autres types d'effort, mais le triptyque sensibilisation – connaissance – formation, qui marque une conception du risque et de la coopération centrée sur la réponse et le désastre, continue de dominer. Le programme FOCAPRE, financé entre 2011 et 2013 par l'OFDA à hauteur de près d'un million de dollars et porté par l'ONG CARE a par exemple consisté à sensibiliser et former 30 communautés situées dans cinq municipes. Les efforts ont porté sur la constitution de 30 plans communautaires de gestion des risques, sur les bases nécessaires à la mise en place de cinq comités d'urgence (dont les municipes doivent légalement se doter) ou encore sur la tenue de simulacres de gestion de crise. Les guides et méthodologies de préparation aux désastres se trouvent reproduits et diffusés largement afin de sensibiliser et de susciter une « culture du risque » débouchant sur des « comportements adéquats ».

Entre la priorité accordée à la réponse et à la préparation, et celle centrée sur les capacités de développement et de planification, on trouve un débat non résolu au sein de la coopération sur la nature de la gestion des risques: doit-on anticiper et préparer la crise du mieux possible en constituant des réserves budgétaires pour « faire face », ou doit-on consacrer cet argent à des problématiques de développement ? En ce sens, les initiatives de coopération coordonnées avec le SGR paraissent disjointes. Elles rendent difficiles l'identification d'une stratégie nationale. Leur caractère parfois contradictoire laisse penser qu'aucune des positions du débat n'est privilégiée. Pour certains, la prévention consiste à convaincre les familles d'adopter des comportements adaptés en période propice aux incendies (pour la direction de gestion des

risques de Quito). Pour d'autres, il s'agit d'exécuter une politique locale de planification territoriale bien informée des conditions de risques et maîtriser l'usage du sol (pour le PNUD). Ces postures ne sont pas antinomiques, mais elles renvoient à de profondes différences de conception du risque, de causalités, et de types de politique à développer. Ces divergences continuent de traverser tant la coopération internationale (et ses bailleurs) que le propre SGR responsable de la mise en place de la politique nationale aux différents échelons territoriaux.

2.3- Les défis que la politique nationale de risque doit relever

La littérature a déjà pointé l'importance pratique de différentes conceptions du risque, et les solutions qu'elles inspirent [O'Brien *et al.*, 2007]. S'entendre sur la conception des risques et sur les priorités d'action est un premier défi. Parmi les nombreux acteurs impliqués, tous ne partagent pas la même idée des risques et de leur gestion. Le PNUD est généralement investi dans le renforcement des capacités de planification et dans la consolidation institutionnelle vers un développement territorial plus sûr. Dans ses interventions comme à travers ses financements, l'OFDA met en revanche l'accent sur la formation, la diffusion de guides, ainsi que sur la sensibilisation et la préparation à la gestion de crise.

Pour le SGR, l'enjeu consiste à articuler ces conceptions différentes dans le cadre d'une politique nationale cohérente qui mène à la consolidation et au bon fonctionnement du SNDGR. Outre une coopération hétérogène que le SGR se doit de coordonner, la stratégie nationale peine à articuler le renforcement des pouvoirs publics d'une part et la responsabilisation des individus et des communautés d'autre part. L'accent mis sur la résilience des communautés est souvent accompagné d'un discours sur l'incapacité des pouvoirs publics (certes encore fragiles) à assumer leurs missions, recouvrant une forme de renoncement quant à la vocation de protection de l'État. Mais les interrogations qu'inspire la diversité des activités de coopération sont aussi certainement le reflet de choix politiques en suspens.

Le SGR, peu pourvu en personnel pour la tâche qui lui incombe, compte sur la coopération. Mais toutes les activités de coopération posent la question de leur généralisation à l'échelle nationale. Le second défi consiste à se détacher du local pour généraliser tout en rendant durables des initiatives ponctuelles pour bâtir une politique nationale. Selon les acteurs coopérants, certains territoires sont plus fréquemment concernés. C'est le cas de la bande frontalière colombienne, du littoral, des milieux urbains ou des territoires situés à proximité des volcans. Ces spécificités rendent difficile la généralisation des outils et travaux à d'autres types de territoires et à d'autres échelles. Certains acteurs se trouvent également privilégiés (des institutions et pouvoirs publics, des individus ou communautés, des secteurs d'activités – comme l'éducation, ou la santé), appelant un effort supplémentaire du SGR pour la coordination et la systématisation des résultats multiples de la coopération.

La production de nombre de documents très spécifiques requiert un effort considérable de coordination et de rationalisation que doit fournir le SGR. A cela s'ajoute le défi de la permanence de ces initiatives dans le cadre du SNDGR. Il faut assurer un financement, l'acquisition durable de compétences et la continuité institutionnelle des processus, au-delà des changements de majorité et de la fin des activités d'une coopération qui fonctionne par projet. Dans ce domaine là, ce sont bien les pouvoirs publics qui doivent garantir la généralisation, la continuité et finalement travailler à l'autonomie des différentes composantes du SNDGR qui ont vocation à ne pas dépendre d'appuis extérieurs pour leur fonctionnement courant.

Mais il est difficile pour le SGR de coordonner la multiplicité d'initiatives (parfois contradictoires) de la coopération, à toutes les échelles. Il est également difficile de distinguer les stratégies défendues par le SGR, faisant écho à l'hétérogénéité du contenu des activités de

coopération. On relève des tensions qui ne sont pas tranchées entre des actions qui portent sur le renforcement des capacités des pouvoirs publics, et d'autres sur la formation des communautés et des individus. Même si le SGR est pensé comme le point nodal de la politique nationale, des tensions sur le contenu de la gestion des risques ne sont pas clairement débattues, marquent également la coopération, et participent au brouillage des objectifs de cet énorme chantier qu'est la construction du SNDGR. Derrière la conception des risques, c'est aussi une conception de l'État et de son rôle qui est en jeu.

3- Le rôle de l'État saisi par la politique de gestion des risques et par la coopération

3.1- Coopération, autonomie, souveraineté : une nouvelle donne ?

Dans le domaine des risques, le passage obligé par le SGR est le signe de l'encadrement des activités de coopération. Malgré la validation nécessaire du SGR et l'objectif impérieux consistant à rendre l'État équatorien autonome dans la gestion des risques (comme le répète à l'envi l'OFDA), l'agenda poursuivi tant par la coopération que par le SGR est fixé – du moins en partie – par de grandes conventions internationales¹² dont l'Équateur est signataire. La coopération véhicule des notions clés (la résilience, l'adaptation au changement climatique, ou la récupération des *medios de vida – livelihood*) que l'on retrouve invariablement sur le terrain, dans les appels à projets et les réponses des ONGs. Des initiatives régionales tendent à standardiser les protocoles et les modes d'action. Si l'uniformisation est appropriée pour gérer l'urgence (via les normes internationales¹³ ou encore des dispositifs répliqués dans la réponse humanitaire¹⁴), il semble également nécessaire de développer des outils qui tiennent compte des spécificités politico institutionnelles du pays concerné.

Par ailleurs, le seul SGR peut compter sur un budget de plusieurs dizaines de millions de dollars là où celui de la défense civile, avant 2008, s'élevait à quelques millions. De ce fait, et compte tenu de la priorité nationale dont jouit la thématique, il ne semble pas que la politique nationale de gestion des risques soit particulièrement dépendante du financement international. Pour autant, l'ampleur de la tâche fixée au SGR et la fluctuation de la conjoncture économique nationale sont telles que la mise en place du SNDGR doit nécessairement compter sur d'autres financements que les seuls fonds publics.

Enfin, c'est aussi la capacité des pouvoirs publics à exécuter la politique nationale qui définit l'autonomie. Le SGR ne peut clairement pas assumer seul la mise en place du SNDGR aux différentes échelles du pays. La coopération vient en appui, mais avec les limites pointées : les initiatives sont diverses, ponctuelles, et portent la marque des spécificités des organismes de coopération (là où l'ONG CRIC est plus encline à développer une petite ingénierie et des ouvrages de protection, la *Fundación Terranueva* travaille à des dispositifs de participation et à des ateliers de sensibilisation).

Un des principaux objectifs affichés par la coopération est le transfert de responsabilité et de compétence à l'Équateur. Pour autant, les rapports entre État et coopération pour la gestion des risques sont toujours en tension, tant à propos de l'agenda de coopération qu'à l'endroit du financement ou encore de la capacité d'exécution et de contrôle des pouvoirs publics. Dans le détail, les intérêts divergents d'agenda différents ne sont pas toujours compatibles, les financements extérieurs créent nécessairement des dépendances et contribuent à promouvoir certains agendas plus que d'autres, et la reconquête d'une capacité d'expertise publique est un long chemin qui ne va pas toujours dans le sens des logiques d'externalisation ou de résilience

¹² La Stratégie internationale de réduction des risques de désastres de l'UNISDR, le cadre d'action de Hyogo, etc.

¹³ Comme le projet SPHERE qui rassemble les normes universelles pour la réponse humanitaire.

¹⁴ Comme les équipes humanitaires fédérant différents acteurs de la coopération sur la base d'une initiative technique des Nations Unies qui coordonnaient la réponse d'urgence au travers du dispositif UNETE.

(s'appuyer sur des ressources propres pour « rebondir » après, voire tirer profit des perturbations).

3.2- La gestion des risques saisie par la réorganisation de l'État

Nombre d'obstacles que rencontre l'Équateur dans la mise en place de sa politique nationale de gestion des risques renvoient au processus de recomposition de l'État. Le SGR a vu son statut évoluer à plusieurs reprises depuis sa création. La réorganisation zonale (des représentations dans 24 provinces aux 9 zones de planification) est justifiée par un souci de rationalisation de l'action publique – et d'économie. Alors que le SGR a pour mission de coordonner mais également d'intervenir pour la mise en place du SNDGR et de gérer les crises, la suppression de ses représentations provinciales semble compliquer sa mission. Une autre lecture de cette réorganisation pourrait laisser penser à une redéfinition des missions du SGR, plus orientées vers la coordination et la supervision que sur l'intervention. Cependant, la permanence d'un sous-secrétariat consacré à la préparation et à la réponse, et le fait que le SGR gère plusieurs entrepôts de ressources stratégiques pour la gestion de crise ne vont pas dans le sens d'une redéfinition de son périmètre d'action.

La décentralisation et les nouvelles compétences qui incombent aux gouvernements locaux sont un autre défi dans la mise en place du SNDGR. La constitution prévoit le transfert des compétences et responsabilités en termes de gestion des risques à tous les échelons de gouvernement. Ce processus fait de la politisation (partisane) des échelons un obstacle dans le rapport de l'État aux pouvoirs locaux. L'autorité politique du riche municipe de Guayaquil se trouve dans l'opposition au gouvernement national. Il s'est présenté des cas isolés où les initiatives locales du gouvernement municipal, notamment avec l'OFDA, ont été bloquées par le SGR du fait que ce dernier n'aurait pas été averti de la nature de la collaboration. Si les municipes peuvent développer des liens directs de coopération internationale, ils doivent néanmoins recevoir l'aval du SGR qui assume la coordination.

Difficile de penser que les couleurs politiques sont étrangères à ces obstacles. Mais les dimensions partisans ne sont pas les seules au cœur des problèmes politico institutionnels : les changements de majorité¹⁵ concourent à interrompre les dynamiques locales de gestion des risques. Dans un projet DIPECHO du PNUD, 6 des 7 municipalités impliquées ont changé de maire aux élections de mars 2014, obligeant les coopérants à convaincre une partie des nouveaux élus de l'intérêt d'un programme porté par leurs rivaux récemment défaits.

3.3- Des chantiers multiples pour une politique nationale de gestion des risques

Nombre de chantiers sont ouverts simultanément dans le pays, depuis la planification territoriale municipale à la création d'un SNDGR, en passant par un processus de décentralisation et de renforcement des institutions publiques. La coopération internationale joue ici un rôle important alors que tous ces chantiers ne sont pas nécessairement rattachés à la gestion du risque. A l'inverse, les efforts centrés sur la gestion du risque ignorent parfois ces chantiers qui paraissent étrangers au risque. Ce contexte souligne le moment particulier dans lequel se trouve le SGR comme jeune organe de coordination d'un projet très ambitieux : établir une politique nationale de gestion intégrale des risques pour diminuer les vulnérabilités sur tout le territoire, aux différentes échelles, et dans le cadre d'un transfert important de compétences et de responsabilités aux pouvoirs locaux. De là, trois principaux chantiers semblent d'autant plus importants qu'ils sont éloignés de la conception classique du risque :

- Les institutions et pouvoirs publics locaux restent fragiles. De nouvelles compétences incombent aux techniciens peu nombreux et mal formés (aux différents échelons, mais surtout

¹⁵ Et parfois les changements d'élus au sein d'une même majorité.

dans les municipales), et pas seulement dans le domaine des risques. Par exemple, en termes de ressources, le fléchage d'investissement dans la prévention, la préparation ou l'amélioration de conditions de risque est encouragé. Le SGR peut pallier jusqu'à 50% des dépenses qu'entraîne la réponse à une crise. Mais la dépense non prévue peut s'avérer considérable pour nombre de municipales. Si en cas de désastre il est possible de revoir la répartition du budget municipal et de solliciter d'autres lignes de financement¹⁶, l'exercice n'a rien d'évident. Une partie du travail de la coopération consiste à faire connaître aux agents locaux les sources de financement auxquels ils ont accès.

- La formation et le renforcement des compétences institutionnelles sont une priorité. Assez peu de techniciens sont capables de manipuler les outils promus par le SGR. Souvent, les personnels des municipales sont peu nombreux et polyvalents¹⁷. Le pays parie sur l'éducation et la formation¹⁸, mais il faut aussi adapter les outils aux réalités locales de la plupart des municipales. On compte aussi dans ce registre les multiples programmes de la coopération en charge du renforcement institutionnel et de la formation de techniciens, de leaders communautaires et d'enseignants¹⁹. La construction d'une action publique compétente et effective demande l'investissement d'une génération pour être significative. Certains acteurs de la coopération parient sur un appui à la formation à la fois technique et académique afin de doter le pays d'une capacité propre, tant dans « l'agir » que dans le « penser » les risques. C'est ce qu'affichent le PNUD et l'UNESCO.

- Le contexte politique que connaît le pays peut s'accompagner de tensions entre directives nationales et autonomie des territoires. Ces tensions achoppent dans le domaine des finances des municipales ou encore dans le domaine règlementaire (le cadre national qui contraint les ordonnances municipales). Des outils communs font encore défaut, pour agir notamment sur l'usage du sol ou la captation de la plus value par les municipales. Dans ce contexte de tensions politiques, certains voient une concentration excessive de pouvoir dans l'État central. D'autres défendent la protection et la péréquation, en termes d'équipement, de dotation et de garantie de sécurité pour tout le territoire national. Il en ressort la nécessité d'un examen empirique de l'intérêt et des limites de la décentralisation, toujours ambiguë, au moment de la promotion d'une politique nationale audacieuse comme peut l'être celle de la gestion des risques en Équateur.

Conclusion

Les politiques publiques et les efforts de la coopération internationale dans le domaine du risque en Équateur sont marqués par le processus simultané de décentralisation et de réaffirmation des prérogatives de l'État central.

La réaffirmation du rôle de l'État est signalée par tous les acteurs de la coopération qui travaillent désormais en consultation étroite avec les pouvoirs publics. Il s'agit de répondre aux besoins de l'Équateur et de rendre le pays autonome. Pour autant, la « voix de l'État » n'est pas nécessairement homogène, et il faudrait un travail de sociologie des institutions pour repérer les différentes stratégies poussées simultanément au sein du SGR. En fonction des rapports de personnes, des contacts privilégiés avec tels secteurs de la coopération ou tel autre, de la trajectoire professionnelle de chacun ou de l'opportunité politique, des initiatives avancent plus vite que d'autres. Au regard de la dispersion de la coopération, de son évolution

¹⁶ Notamment auprès du *Banco del Estado*

¹⁷ En-dehors des plus gros municipales comme Quito, Cuenca, Guayaquil ou Durán qui concentrent en outre l'essentiel de la dotation budgétaire nationale.

¹⁸ C'est par exemple le but du plan Troya qui, à l'été 2014, a bénéficié à plus de la moitié des municipales.

¹⁹ Que pratiquent à différents titres l'OFDA, le PNUD (avec le concours d'université), ou l'ONG OXFAM (qui appuie l'élaboration d'ordonnances municipales).

et du contexte national dans lequel elle se déploie, l'attention doit aussi porter sur les conditions politico institutionnelles qui encadrent la mise en place du SNDGR.

Le rôle de l'État constitue un des points clés dans ce domaine. Le processus politique pèse lourdement sur la gestion des risques. Il définit le cadre dans lequel se déploient ces politiques et montre un fort volontarisme de l'État qui affronte parfois l'affirmation d'autres pouvoirs que le sien (municipaux, sociaux). Il est du ressort de l'État d'assurer la constitution et la consolidation du SNDGR sur l'ensemble du territoire, y compris dans les territoires les plus institutionnellement fragiles, les moins équipés, ou les moins pourvus (en personnel comme en ressources). Cette obligation exige des outils (institutions, compétences, dispositifs) en cours d'élaboration, avec le concours de la coopération. C'est aussi là que le SGR doit orienter le travail de tous les acteurs (y compris de la coopération), vers les différents chantiers qu'il est possible d'identifier. Certains, apparemment éloignés du risque, relèvent de la planification, de la capacité de contrôle ou de la simple disposition de compétences. L'enjeu pour le SGR consiste à transformer durablement et équitablement les conditions de l'action publique et les capacités des pouvoirs publics locaux, dans le sens de la politique nationale de gestion des risques.

De précédents travaux sur Quito ont pu porter sur la dimension territoriale de la vulnérabilité en présentant des pistes d'amélioration des conditions de risques à travers la planification et l'occupation du sol [D'Ercole, Metzger, 2004]. Elaborés au carrefour entre recherche et opération, ces travaux pointent deux défis. Le premier a trait à la complexité des territoires et à l'écheveau des déterminants sociaux et territoriaux des conditions de risque qu'il faut démêler. Le second souligne la dimension éminemment politique qui intervient dans les « choix » d'éléments, de secteurs, de groupes à protéger, dans les priorités à adopter et dans les représentations du risque (nécessairement plurielles au sein d'une société). Aujourd'hui, d'importantes tensions se présentent entre la place de l'État et ses prérogatives qui s'imposent au collectif, et la revendication d'autonomie des territoires locaux. Ces éléments, combinés à une coopération internationale hétérogène, pèsent directement sur l'élaboration de la politique nationale de gestion des risques et sur la mise en place du SNDGR.

La coopération évolue et accompagne la volonté nationale, mais se trouve également prise dans des débats de posture sur le risque qui se traduisent sur le terrain, dans des agendas, et dans les priorités qui guident chaque action. A la lumière du cas équatorien, il semble important que la gestion des risques ne reste pas prisonnière du désastre. Trop de choses se jouent en dehors de « l'événement adverse » qui entraîne la crise.

Bibliographie

- CAF [2006], *Resumen PREANDINO : Iniciativa orientada a la reducción de riesgos de desastres en los procesos de desarrollo*, Caracas, CAF, 54 p.
- Carrión F., Dammert Guardia M. (dir.) [2007], *La descentralización en el Ecuador, un tema de Estado*, Quito, FLACSO, 396 p.
- D'Ercole R., Hardy S., Metzger P., Robert J. [2009], « Vulnérabilités urbaines dans les pays andins, introduction générale », *Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines - dossier*, n° 38 (3), p. 411-420.
- D'Ercole R., Metzger P. [2004], *La vulnerabilidad del distrito metropolitano de Quito*, Quito, DMQ-IRD, 496 p.
- García Acosta V. [2005], « El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos », *Desacatos*, n° 19, p. 11-24.
- Khamis M., Osorio C. [2013], *América del Sur : una visión regional de la situación de riesgo de desastres*, UNISDR – ECHO, 124 p.
- Lavell A. [2006a], *Apuntes para una reflexión institucional en países de la subregión andina sobre el enfoque de la gestión de riesgo*, Lima, CAF-PREDECAN, 42 p.

- Lavell A. [2006b], *Componente de fortalecimiento de sistemas y políticas nacionales de prevención y atención de desastres – resultado 1, Ecuador*, Lima, CAF-PREDECAN, 75 p.
- Narváez L., Lavell A., Pérez Ortega G. [2009], *La gestión del riesgo de desastres. Un enfoque basado en procesos*, Lima, PREDECAN, 106 p.
- O'Brien K., Eriksen S., Nygaard L., Schjolden A. [2007], « Why different interpretations of vulnerability matter in climate change discourses? », *Climate Policy*, n° 7, p. 73-88.
- Ramírez Gallegos F. [2010], « Post-neoliberalismo indócil. Agenda pública y relaciones socio-estatales en el Ecuador de la revolución ciudadana », *Temas y debates*, n° 20, p. 175-194.
- Robert J. [2012], *Pour une géographie de la gestion de crise: de l'accessibilité aux soins d'urgence à la vulnérabilité du territoire à Lima*, Thèse de doctorat en géographie, EDYTEM, 549 p.
- Uharte Pozas L-M. [2013], « Ecuador Siglo XXI: una nueva narrativa democrática », *Nómadas. Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*, n° especial América Latina : <http://revistas.ucm.es/index.php/NOMA/article/view/42355> (page consultée le 16 juin 2015)
- UNISDR [2013], *Del riesgo compartido a un valor compartido. Un argumento empresarial a favor de la reducción del riesgo de desastres. Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres*, Genève, UNISDR, 277 p.