



HAL
open science

Recherche et Coopération Retours d'expérience autour de la gestion des risques en Equateur

Julien Rebotier, Pascale Metzger

► **To cite this version:**

Julien Rebotier, Pascale Metzger. Recherche et Coopération Retours d'expérience autour de la gestion des risques en Equateur. Les acteurs de l'aide internationale : vers quels savoirs, engagements et compétences ?, Sep 2017, Bordeaux, France. pp.157-158. <halshs-01999448>

HAL Id: halshs-01999448

<https://shs.hal.science/halshs-01999448v1>

Submitted on 30 Jan 2019

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.



HAL Authorization

Colloque international
« Les acteurs de l'aide internationale : vers quels savoirs, engagements et compétences ? »
Bordeaux, 11 et 12 septembre 2017

(Atelier : Pratique et outils de la gestion des risques et des incertitudes dans l'aide internationale)

Recherche et Coopération
Retours d'expérience autour de la gestion des risques en Equateur

Julien Rebotier (CNRS) – julien.rebotier@cirs.fr

Pascale Metzger (IRD)

Paragraphe de présentation pour le programme

Julien Rebotier est chargé de recherche en géographie au CNRS depuis 2010. Il travaille sur les risques, les politiques de prévention des désastres et leur approche territoriale, notamment en Amérique latine. Affilié au laboratoire LISST UMR 5193 de l'Université Toulouse Jean Jaurès, ses réseaux et terrains de recherche l'ont amené à séjourner une année dans le cadre d'un dispositif de recherche coopération à Quito, Equateur, sous l'égide de l'IRD en 2014-2015. A cette occasion, son travail sur les politiques de prévention et le système national de gestion des risques s'est inscrit dans la continuité d'une initiative de recherche coopération antérieure, à laquelle était associée Pascale Metzger.

Pascale Metzger est sociologue, chargée de recherche à l'IRD. Elle travaille sur les approches sociales des risques et de l'environnement. En poste à Quito à la fin des années 1990, elle anime un programme de recherche sur l'environnement urbain avant de travailler au programme sur les vulnérabilités urbaines qui va structurer ce domaine de recherche et d'action en partenariat avec le DMQ (municipalité de Quito) au début des années 2000. Une affectation ultérieure l'amène à Lima à la fin des années 2000 pour travailler au projet SIRAD, avec l'INDECI, organisme national de défense civile.

Introduction

Les profondes mutations qu'a subi la coopération internationale ces dernières années, tant dans sa conception que dans ses modalités de mise en œuvre, font écho à l'évolution géopolitique et économique du monde marquée par la multipolarité et la mondialisation (Haut conseil de la coopération internationale, 2008). On est passé de « l'aide » au « partenariat », d'une vision paternaliste voire néocolonialiste, à une approche « diplomatie économique », de l'assistance à la co-production. La recherche, champ particulier de la coopération internationale qui se revendique de l'aide au développement, n'a pas échappé à cette évolution. S'il s'agissait auparavant de se « substituer », il est désormais plutôt question d'accompagner des capacités locales relativement (l'adverbe est important) défailtantes en matière de recherche et d'enseignement supérieur. Il faut noter que ces capacités sont très inégales (parfois très structurées, souvent rudimentaires), et que

cette aide bilatérale (ou « accompagnement ») au développement n'est pas exempte d'intérêts économiques et géopolitiques.

On associe souvent la coopération à des objectifs pratiques et opérationnels. Or, les activités de recherche n'ont pas vocation à « faire » des choses, moins encore dans le domaine des sciences humaines et sociales, où il est plus question de produire de la connaissance, de donner du sens – critique – au monde social. Dans la perspective de la coopération, la recherche doit permettre de produire ensemble des connaissances, de renforcer les compétences scientifiques et de contribuer à structurer les communautés académiques locales pour produire les conditions nécessaires à l'activité de recherche, nourrissant ainsi une boucle réflexive vertueuse et autonome sur le monde social.

Dans le **domaine des risques**, l'aide humanitaire et la coopération internationale sont très tournées vers l'opérationnel, et guidées par l'urgence. Pour autant, la coopération dans le domaine des risques et de leur gestion s'ouvre à d'autres registres que la seule gestion de crise. En fonction de la façon de concevoir les risques et leur gestion, la coopération peut s'élargir aux domaines de la planification, de la gestion des territoires, ainsi qu'au renforcement des capacités des pouvoirs publics centraux, locaux, ou encore des populations.

L'Amérique latine connaît ce tournant dans la gestion des risques à partir des années 1990. Au paradigme de « l'administration des désastres » succède celui de la prévention et de la réduction des risques. La coopération internationale suit ce mouvement qui voit le contenu des programmes et les priorités d'action des états latino-américains évoluer sensiblement (Revet, 2011).

Des retours d'expérience d'une recherche « en » coopération et « sur » la coopération en Equateur autour de la gestion des risques permettent de rendre compte des **évolutions récentes dans les pratiques respectives et associées, tant de la recherche que de la coopération. L'idée est ici de s'interroger sur les effets de la coopération pour identifier les acteurs et mécanismes du changement de rapport aux risques décrit plus haut (de l'administration des désastres à la gestion des territoires), en interrogeant successivement la recherche qui se fait en coopération et la recherche sur la coopération.**

L'institut de recherche pour le développement – IRD – fait de la recherche en coopération (mais aussi du développement technique et instrumental) son activité phare. Cet organisme, présent en Equateur depuis le milieu des années 1970, a réalisé de nombreuses recherches « en coopération » sur la question urbaine et la question des risques. **On trouve ici un premier axe de questionnement autour de la « recherche en coopération » : dans le champ des sciences sociales, que fait la recherche en coopération sur la question des risques en Equateur, quel type de changement a-t-elle subi, et quels type de changement est-elle susceptible d'apporter ?**

En Equateur, le virage opéré dans la gestion des risques est plus tardif. Il s'illustre particulièrement par le changement du cadre constitutionnel pour l'action publique, mais aussi pour la coopération, intervenu dans la deuxième moitié des années 2000. En parallèle, la trajectoire de développement de l'Equateur – mais aussi l'évolution des priorités des organismes de coopération – a amené l'IRD à ne plus considérer l'Equateur parmi les pays prioritaires de son action.

Ainsi, à la fois en **termes de contenu de la coopération dans le domaine des risques**, mais aussi d'évolution des conditions de développement de l'Equateur, la situation a largement évolué. On trouve alors un deuxième axe de questionnement, autour des acteurs et des facteurs de changement à l'œuvre, qui implique l'activité de coopération : **quels sont les acteurs et les mécanismes qui accompagnent les évolutions, tant en termes de recherche, que de contenu de la coopération ou que de capacités locales d'action** dans le domaine de la gestion des risques ?

Nous présentons un **double regard** sous la forme d'un **retour d'expérience** de la recherche en coopération menée en Equateur sur les risques et leur gestion depuis la décennie 1990 jusqu'à récemment (2016). Cette réflexion revient sur deux points principalement :

- Sur l'évolution des conditions de recherche, de coopération, d'action publique dans la gestion des risques, et sur quelques éléments qui président à cette évolution en Equateur
- Sur la manière dont envisager recherche ET coopération simultanément amène nécessairement à façonner les contours de l'une comme de l'autre activité, et dont les évolutions récentes tant de la coopération que des conditions de production de la recherche semblent définir les termes d'un nouveau contrat qui transforme les pratiques d'un métier : celui de la recherche en coopération.

Pour répondre à ce double questionnement, nous introduisons dans une **première partie** les éléments de recherche en coopération, sur la base de l'expérience équatorienne d'une équipe de l'IRD et d'un programme de recherche portant sur les risques et leur gestion en interrogeant les changements apportés.

La partie suivante présente quelques résultats d'une recherche ultérieure menée sur la **coopération internationale dans le domaine des risques en Equateur** (pas seulement au titre de la recherche en coopération), qui renseigne sur l'évolution de l'activité de coopération dans le pays, les acteurs impliqués, et le contenu des initiatives menées.

La conclusion permet de synthétiser **les questionnements sur la recherche et la coopération**, sur leurs évolutions, et sur quelques uns des principaux ressorts et acteurs de ces évolutions, dans le domaine de la gestion des risques.

1. Recherche en coopération

1.1. L'IRD, un Institut de recherche pour le développement (en coopération)

L'IRD est un EPST, au même titre que le CNRS, dont la particularité est de faire de la recherche pour le développement dans les pays de la zone intertropicale, plus spécifiquement dans les pays du Tiers Monde, devenus pays en développement. Le nom initial ORSTOM (office de la recherche scientifique et technique d'outre mer) rend compte de l'origine coloniale de cet organisme¹, devenu institut de recherche pour le développement en coopération en 1984, tout en gardant le sigle ORSTOM. Très concrètement, la recherche en coopération signifie que l'objectif est de produire de la connaissance avec les partenaires du sud en réponse à une demande institutionnelle ou en accord avec le pays concerné, dans l'objectif de contribuer au développement. Les chercheurs sont toujours affectés au sein d'organismes du pays d'accueil, sur des périodes relativement longues. Historiquement, l'ORSTOM a toujours connu un balancement entre la priorité donnée tantôt à la recherche, tantôt à la coopération.

Le changement de nom en 1998, qui transforme l'ORSTOM en IRD (Institut de recherche pour le développement), abandonne sans fard le « en coopération » pour se positionner avant tout comme un organisme de recherche. Ce faisant, l'IRD acte le fait d'entrer dans la compétition internationale qui a gagné le monde de la recherche à la fin des années 1990. Progressivement, les unités de recherche propres de l'IRD disparaissent, les chercheurs sont rattachés à des UMR, et de plus en plus contraints à rechercher leurs propres financements. En parallèle, l'IRD limite la durée des affectations à l'étranger, les budgets récurrents sont diminués, les affectations se font dans le cadre

¹ Office de la recherche scientifique coloniale créé en 1943. <https://www.ird.fr/l-ird/historique>

de projets de courte durée et financés par des bailleurs de fonds nationaux (type ANR) et internationaux. L'objectif principal de l'IRD est aujourd'hui de multiplier les publications co-signées avec des chercheurs du Sud. D'où l'exigence de plus en plus marquée d'affecter les chercheurs avant tout dans des universités du Sud. Mais l'organisme maintient son objectif spécifique d'œuvrer pour le développement, en partenariat avec les pays du Sud (et de la zone méditerranéenne).

D'une certaine façon, un organisme comme l'IRD considère que **la recherche en soi constitue un outil de développement, un outil de transformation du monde social**. L'IRD en tant qu'organisme est donc un acteur du changement, par le truchement de ses chercheurs, dont la légitimité repose sur ses objectifs (pour le développement) et sur ses modalités d'action (la recherche en coopération).

1.2. Le programme SIG et risques (1999-2004) : un renversement conceptuel de l'approche des risques

S'inscrivant dans la filiation des recherches urbaines de l'ORSTOM² à Quito, le programme Système d'information et risques dans le district métropolitain de Quito³ s'est déroulé entre 1999 et 2004, dans une période de transition pour l'IRD encore tout emprunt de son histoire en tant qu'ORSTOM. Ce programme a donc bénéficié de conditions favorables créées par les collaborations scientifiques développées depuis une quinzaine d'années entre la municipalité de Quito et l'ORSTOM⁴.

Positionné au sein du service municipal en charge de la planification urbaine, le programme visait à produire de la connaissance utile à la gestion du territoire et à la prévention des risques. Si la recherche menée à Quito s'est faite en réponse à une demande institutionnelle, cette dernière était exprimée sommairement par la nécessité assez vague de construire des connaissances sur le risque et la vulnérabilité à Quito, pour contribuer aux politiques publiques de prévention des risques.

Le résultat de cinq années de recherche a apporté une proposition qui change fondamentalement la conception du risque. Sans avoir la prétention de redéfinir le concept de risque, mais en essayant simplement de lui donner une cohérence conceptuelle et une efficacité opérationnelle, le programme aboutit à formuler de façon simple que ce qui fait le risque, c'est « **la possibilité de perdre ce à quoi on accorde de l'importance** ». Dans cette proposition, « ce à quoi on accorde de l'importance », sont les « enjeux majeurs » du territoire, et la « possibilité de perdre » peut s'exprimer sous le mot vulnérabilité, qui inclut l'exposition aux aléas (D'Ercole et Metzger 2002). Autrement dit, cette proposition opère une remise en cause du paradigme classique de l'administration des désastres qui analyse le risque comme un croisement entre un aléa et une vulnérabilité, en proposant une analyse plus tournée vers la prévention et le monde social qui met les enjeux majeurs au cœur du risque pour ensuite analyser leur vulnérabilité. Cette proposition a des conséquences en termes conceptuel, méthodologique et opérationnel. Cette analyse a débouché sur la notion de vulnérabilité territoriale qui permet de désigner les lieux du risque tout en pointant les possibilités d'agir concrètement pour réduire la vulnérabilité du territoire et de la population. La recherche sur les risques peut ainsi détacher son regard focalisé sur la « menace » ou « l'aléa », pour regarder de près et prendre au sérieux les enjeux, « ce à quoi on accorde une importance », en dehors de toute référence à la « menace ».

² Orstom : Institut de recherche pour le développement en coopération (anciennement Office de la recherche scientifique et technique d'outre mer)

³ 1999-2004. Programme dirigé par Robert D'Ercole et Pascale Metzger

⁴ En particulier pour la réalisation de l'Atlas Infographique de Quito (1993). Voir également le bilan de la coopération entre la municipalité de Quito et l'IRD (Bermudez et Godard, 2006).

C'est avant tout dans la transformation de la problématique que repose l'innovation conceptuelle. Mettre les enjeux au cœur des risques constitue un renversement qui consiste à poser une autre question. Au lieu de se demander qu'est-ce qui nous menace, l'invention⁵ consiste à se demander qu'est-ce que l'on veut protéger ? Face à ce nouveau questionnement extrêmement pragmatique, la réponse en termes d'enjeux majeurs est également pragmatique. L'approche en termes d'enjeux majeurs présente l'intérêt de désigner très concrètement des cibles pour les politiques publiques. Ce sont des objets concrets du territoire, sur lequel le monde social est en capacité d'agir.

La remise en cause conceptuelle faite par la recherche sur les risques à Quito est le résultat d'une démarche parfaitement empirique pour tenter de dépasser les limites opérationnelles de la démarche classique. L'exposition à la menace concerne tout le territoire de Quito. Il fallait donc partir des spécificités du territoire (et de ses enjeux majeurs) plus que de celles des menaces. **Le positionnement pragmatique, directement issu de la coopération avec la municipalité de Quito, a permis un renversement radical de paradigme qui a un impact majeur et direct sur la méthode de recherche, les connaissances produites, et (potentiellement) sur les politiques de prévention des risques.**

Dans un deuxième temps, c'est en réfléchissant à la cohérence de cette démarche « utilitariste » ou « pragmatique » par rapport aux concepts existants que nous avons eu conscience du dérapage conceptuel qui s'opérait. En effet, dans le premier ouvrage du programme portant sur les lieux essentiels du district métropolitain à partir de la cartographie de ses enjeux majeurs (D'Ercole et Metzger, 2002), il était manifeste que la connaissance produite n'était ni de l'ordre de l'aléa, ni de l'ordre de la vulnérabilité... Et pourtant, en identifiant les enjeux majeurs du district métropolitain de Quito, on produisait bien une connaissance nécessaire à la compréhension du risque en milieu urbain. **Il fallait donc réinterroger la formule « aléa x vulnérabilité ».** La mise en forme logique des notions engagées, imposées par la démarche scientifique, a révélé que ce que l'on aurait pu considérer comme un simple « dérapage » produit en fait un véritable bouleversement conceptuel. Les enjeux sont nécessairement déterminés socialement sur le territoire, souvent de façon conflictuelle. Cette notion permet de donner une assise conceptuelle au fait que les risques, par définition, ne sont ni a-sociaux, ni a-territoriaux. C'est bien objectivement que le risque est socialement défini et différencié.

1.3. L'opérationnel influe sur la recherche

Ce que montre cette expérience de recherche, c'est que la proximité de l'opérationnel n'est pas un obstacle à la production de nouvelles connaissances scientifiques ou à l'apport conceptuel. D'une certaine façon c'est la distance du milieu académique et la proximité de l'opérationnel qui a permis de poser un regard décomplexé et distancié sur le paradigme aléa x vulnérabilité. Autrement dit, cette forme de coopération qui consiste à réaliser des recherches au sein d'un organisme opérationnel du Sud a un impact sur la recherche.

En effet, dans le processus de recherche engagé à Quito, quoique de façon difficilement identifiable, voire par capillarité, le regard de nos partenaires équatoriens de la municipalité, leurs questions, leurs attentes ont sans aucun doute contribué à l'évolution problématique du programme et à la formulation de la rupture conceptuelle. Le regard opérationnel pousse à décaler le point de vue, à voir les choses autrement, à poser d'autres questions, et en cela, il permet de sortir des discours académiques et d'échapper aux références bibliographiques qui donnent quelquefois l'impression que la production scientifique tourne en rond, multiplie les études de cas sans possibilité de capitaliser, d'accumuler, de faire progresser la connaissance.

⁵ Dans la lignée d'une recherche portant sur le séisme d'Annecy (Baussart et al., 2000).

La recherche s'est déroulée sur 5 ans, ce qui aujourd'hui constituerait un tour de force, quand les programmes sont des projets ponctuels, financés pendant deux ou trois ans qui associent nombre de chercheurs et laboratoires pour faire la démonstration de la qualité scientifique de l'équipe. En cela, le programme « Système d'information et risques dans le district métropolitain de Quito » est d'une autre époque. Il s'est fait sur le temps long, sans autre financement que le budget récurrent de l'IRD, **renforcé par une équipe d'étudiants équatoriens dont la plupart n'avait pas la licence**. Sans véritables contraintes, ce programme a pu évoluer au gré des surprises, se ménager des réorientations problématiques, décider de la construction de nouvelles données, mener de nouvelles enquêtes, bref prendre le temps de suivre les fils où nous emmenait notre approche du risque. Ce programme aurait été bien en peine, à ses débuts, d'énoncer clairement le point d'ancrage théorique, la problématique et les résultats attendus, pour passer le crible des critères de financement de l'ANR.

1.4. L'efficacité opérationnelle de la proposition conceptuelle

L'approche en termes d'enjeux majeurs est une vision stratégique, quasi militaire de la prévention des risques (les enjeux majeurs sont comme des « places fortes » à défendre). Dans la mesure où la recherche selon cette conception du risque désigne des objets concrets du territoire, et décrypte leur vulnérabilité sous de multiples angles, on peut considérer qu'elle ouvre des perspectives pour réduire la vulnérabilité d'un territoire. Elle présente *a priori* une efficacité opérationnelle, qui reste cependant à démontrer. Car si cette nouvelle façon d'analyser la vulnérabilité du territoire est connue et reconnue en Equateur, elle a pour le moment donné lieu à de nouveaux discours et de nouvelles études, plus qu'à la mise en œuvre concrète de nouvelles stratégies de prévention des risques.

Cependant, plus de 10 ans après la publication de la *Vulnerabilidad del Distrito Metropolitano de Quito* (2004), il semblerait que la piste soit enfin ouverte. En effet, ce travail de recherche en sciences sociales sur les risques contribue peu à peu à modifier l'approche des risques en Equateur.

Aujourd'hui en Equateur **on parle d'« esencialidad »** pour faire référence aux enjeux majeurs d'un territoire⁶. C'est donc une dimension conceptuelle nouvelle qui peu à peu s'introduit dans les politiques publiques. Dans le même ordre d'idée, la recherche sur la vulnérabilité du district métropolitain de Quito a également fait évoluer les politiques de gestion urbaine quand le service municipal en charge des transports urbains, associé à nos recherches sur la vulnérabilité du territoire, a adopté nos résultats en termes d'accessibilité dépassant ainsi les approches classiques de flux de déplacements.

L'analyse de la vulnérabilité territoriale telle qu'elle a été formulée à Quito a été « institutionnalisée », dans le sens où elle a fait l'objet d'un guide méthodologique à usage des gouvernements locaux. Celui-ci recommande l'identification des enjeux majeurs du territoire pour mettre en œuvre des politiques de prévention (SGR/ECHO/UNISDR, 2012). Une analyse de 21 cantons de l'Equateur (financée par ECHO, le service de la Commission européenne à l'aide humanitaire et à la protection civile), basée sur l'identification des enjeux majeurs et l'analyse de leur vulnérabilité devrait déboucher sur la formulation de nouvelles politiques publiques au niveau local. Un des cantons analysés a d'ailleurs introduit le renforcement des établissements de soins et l'amélioration de l'accessibilité dans son plan d'aménagement territorial dans l'objectif de réduire sa vulnérabilité (Bermudez y Estacio, 2014).

⁶ Le terme d'enjeu majeur n'existant pas en espagnol dans le sens où il est pris ici, il a été traduit par « *elementos esenciales* » (éléments essentiels) d'où le terme « *esencialidad* ».

Ceci dit, la démarche a fait l'objet d'une réappropriation par les autorités équatoriennes, qui ne correspond pas tout à fait à ce à quoi la recherche s'attendait, dans la mesure où si la philosophie générale de l'approche par les enjeux d'un territoire a bien été incorporée, elle intervient dans l'analyse de la vulnérabilité après la présentation habituelle du panorama des aléas. Plus que la question du risque, c'est la notion de vulnérabilité territoriale et sa méthode d'analyse par l'évaluation de la vulnérabilité des enjeux majeurs qui ont été reprises⁷. Les arguments avancés pour justifier cette nouvelle approche sont d'une part sa facilité de compréhension et de mise en œuvre, d'autre part son efficacité stratégique, et sa capacité à intégrer les plans d'aménagement et d'urbanisme (Bermudez et Estacio, 2014).

Ces évolutions s'inscrivent dans un contexte particulier de la recherche en coopération selon la « vieille formule » de l'ORSTOM. Le temps long de la présence de l'ORSTOM/IRD au sein de la municipalité de Quito a permis une transformation progressive de l'organisme opérationnel. Celle-ci s'est faite historiquement autour d'un outil, le SIG (développé dans le programme Atlas Infographique de Quito) (Bermudez et Godard, 2006), qui a introduit une pratique de production de données géoréférencées, d'analyse spatiale, et de prise en compte des effets de localisation dans les pratiques d'aménagement et d'urbanisme.

Mais il s'agit aussi d'une posture de recherche qui se traduit par des questionnements mis en œuvre au sein même de la municipalité. Celle-ci s'est diffusée principalement grâce aux collègues équatoriens qui ont participé à cette recherche, et qui occupent aujourd'hui des postes à responsabilité au niveau national. Plus qu'une appropriation, ils ont été formés à la recherche et ont contribué aux réflexions et à la production des données. Nous voyons là l'un des discrets effets d'entraînement de la coopération internationale comme ressort de changement.

2. La recherche sur la coopération internationale

Quelques années après les activités de recherche en coopération des équipes IRD dans le pays, une autre initiative de recherche a consisté à faire l'examen de l'évolution de la gestion des risques en Equateur, et notamment de la coopération internationale dans ce domaine. La recherche menée en 2014 et 2015 se base sur une vingtaine d'entretiens d'acteurs directement impliqués dans la coopération (tant dans les organismes nationaux équatoriens, à différentes échelles, que parmi les organismes étrangers, d'agences nationales, régionales ou d'ONG, qui opèrent en Equateur), ainsi que sur l'observation *in situ* de quelques unes des activités menées, qu'il s'agisse d'ateliers de formation ou de simulacres, toujours dans le domaine de la gestion des risques ou de la préparation aux désastres. Cette recherche a donné lieu à la publication d'un ouvrage (Rebotier, 2016a) et d'un article (Rebotier, 2016b).

2.1. La coopération internationale prise dans les transformations politiques du pays

Depuis les travaux de l'ORSTOM/IRD avec le DMQ, le pays a connu des transformations institutionnelles et politiques importantes, avec l'arrivée de Rafael Correa au pouvoir en 2006. L'établissement d'une nouvelle constitution en 2008, est la marque du processus de « Révolution Citoyenne », et dans le domaine des risques, on assiste à la mise en place progressive d'un Système National Décentralisé de Gestion des Risques, institué par la nouvelle constitution.

⁷ Le document qui établit les références de base pour la gestion des risques en Equateur pose d'abord la problématique des aléas, puis celle de la vulnérabilité dans laquelle on trouve les enjeux majeurs du territoire SGR/ECHO/UNISDR (2012).

En plein processus de réaffirmation de la souveraineté nationale, la coopération est structurée autour d'un organisme public, la SETECI (*Secretaría Técnica de Cooperación Internacional*) qui centralise les déclarations d'activités de tous les organismes de coopération, et attribue les permis d'opérer sur le territoire national, en fonction des programmes d'activité déclarés et des priorités d'action nationales.

Il faut voir dans la mise en place de la SETECI la volonté des pouvoirs publics de reprendre la main sur un secteur de la coopération qui pouvait opérer de façon autonome dans le pays, selon son propre agenda, sans nécessairement servir les objectifs établis par l'exécutif national. Dans cette lecture plus politique, l'activité de la coopération est subordonnée à l'agenda national, au risque d'être considérée comme indésirable. C'est ce qui est arrivé à l'agence de coopération des Etats-Unis, USAID (dont relève l'OFDA, service consacré à la gestion de l'urgence et à la préparation aux désastres) que le président Correa a un temps interdit d'activité dans le pays par une déclaration officielle de 2013.

Mais la dimension politique de la coopération internationale investit également les rivalités intra-nationales, dans le cadre d'un processus de décentralisation qui connaît des épisodes de confrontations ouvertes. C'est le cas entre la municipalité de Guayaquil, ville la plus peuplée du pays et « capitale » de la côte équatorienne dirigée par Jaime Nebot, et le gouvernement présidé par Rafael Correa, dans la *sierra* andine, à Quito, siège de l'exécutif national. Ces deux bords politiques s'opposent en de nombreux points, et la possibilité pour la municipalité de Guayaquil de coopérer directement avec des organismes étrangers, dans le cadre de prérogatives inhérentes au processus de décentralisation, sans passer par le contrôle de la SETECI, a été un motif d'intervention du pouvoir central sur les décisions autonomes, mais manifestement hors cadre légal, de la ville de Guayaquil.

2.2. La coopération internationale sur les risques en cours de mutation

Outre cette politisation de la coopération internationale en Equateur, on observe une recomposition tant de la structure de la coopération que du contenu des activités. Trois éléments clés marquent unanimement les transformations de l'activité de coopération, des dires des propres acteurs de la coopération sur place. On constate dans un premier temps le passage d'une coopération de type *hardware* (interventions physiques, structurelles, construction d'ouvrages, etc.) à une coopération portant sur le *software*, au travers de la transmission de savoir-faire, de la formation, de l'augmentation des capacités des acteurs locaux. Dans un deuxième temps, la coopération décentralisée aurait significativement augmenté. Si le passage par l'échelon national était incontournable auparavant, la possibilité de traiter directement avec des interlocuteurs locaux serait désormais monnaie courante, malgré les anicroches que connaît le processus de décentralisation dans le pays. Enfin, les acteurs de la coopération constatent tous une montée en gamme de l'offre de coopération, et une véritable professionnalisation de ce secteur d'activité.

Les conséquences et évaluations de ces tendances sont ambivalentes. Par exemple, malgré le passage du *hardware* au *software* de la coopération, on continue de constater que l'essentiel de l'activité de 76 programmes impliquant 39 municipalités du pays entre 2009 et 2014 consiste en des interventions structurelles, ou de construction, pour 95% du budget de l'ensemble de ces programmes. Par ailleurs, la professionnalisation du secteur recouvre également une compétition accrue, et la recherche effrénée de programme à (faire) financer, qui se manifeste par exemple dans la tension entre l'objectif affiché, par exemple par l'OFDA, de rendre le pays autonome, et le besoin du secteur d'occuper des « parts d'activité » sur les différents théâtres d'opération.

2.3. La grande hétérogénéité du secteur de la coopération dans le domaine des risques

La professionnalisation de la coopération, si elle permet la prestation de services d'une qualité différente, ne garantit pas les conditions d'exercice de l'ensemble du secteur. De fait, un examen des acteurs et organismes de la coopération internationale dans le domaine des risques montre à quel point le secteur est hétérogène, tant en termes de structure, de financement, que de contenu proposé.

Ce qui frappe en premier lieu dans le panorama de la coopération dans le domaine de la gestion des risques en Equateur est la **grande diversité des opérateurs**. On trouve, parmi les acteurs qui interviennent, des ONG (comme Plan International ou CARE), des agences du système des Nations Unies (comme le PNUD, l'UNESCO, l'UNICEF ou le Programme Alimentaire Mondial), des agences de coopération nationale (l'espagnole AECID, la japonaise JICA) ou régionale (comme le bureau d'aide humanitaire et de la protection civile de la Commission Européenne), à quoi s'ajoutent des organismes multilatéraux, souvent de financement (comme la BID, la CAF, ou encore la Banque Mondiale). C'est cette multiplicité d'acteur que la SETECI tâche d'organiser. Certaines organisations financent, d'autres s'auto-financent, d'autres enfin offrent des services contre financement. Certaines organisations présentent des programmes spécifiques, avec appels d'offre, d'autres offrent des lignes sélectives de financement, d'autres enfin co-élaborent, avec les autorités locales, des programmes d'activité.

Dans cette multiplicité d'acteurs et d'initiatives, on relève enfin une difficulté pour la coordination nationale, et la responsabilité qu'ont les pouvoirs publics équatoriens de mettre en place un système national décentralisé de gestion des risques, sur l'ensemble du territoire national. Il s'agit de l'hétérogénéité des actions menées sur le terrain, par les acteurs de la coopération. On trouve de tout ou presque sur le catalogue de la coopération, de la construction d'ouvrage de protection à la formation des fonctionnaires nationaux ou locaux en passant par l'équipement en kit d'urgence de communautés indigènes isolées dans les Andes, ou par la constitution de brigades d'intervention locales sensées se substituer (autant que faire se peut) aux capacités d'intervention et de gestion de crise limitées de l'Etat. Malgré les efforts de rationalisation (notamment au travers de la création de la SETECI), la diversité règne toujours, ajoutant aux défis du Secrétariat à la Gestion des Risques, la SGR, organisme national en charge de l'établissement et de la mise en place du SNDGR.

Cela étant, les caractéristiques d'une coopération internationale dont l'offre d'activité s'avère particulièrement hétérogène peut être également comprise comme le reflet de tergiversations dans le choix politique de l'approche à privilégier dans le domaine de la gestion des risques, au-delà des contributions notoires de l'expérience de recherche en coopération présentée dans la partie précédente. En ce sens, la coopération internationale n'est pas complètement découplée de ce que l'on observe au sein des institutions nationales. Les pouvoirs publics et la coopération internationale s'inscrivent toujours dans une relation intermédiaire, entre autonomie et dépendance.

Conclusions

Au regard de l'expérience passée de recherche en coopération, et du regard porté sur la coopération, on peut se demander ce que recherche et coopération ont en commun, la façon dont ces activités peuvent se façonner réciproquement. De fait, le secteur de la coopération connaît des transformations importantes, notamment en Equateur et dans le domaine de la gestion des risques. En parallèle, le monde de la recherche publique subit également des restructurations significatives en termes de conditions sociales de production des connaissances (Bourdieu, 1975). Que tirer de cette expérience, à la fois sur les métiers de la recherche et de la coopération, et sur leurs évolutions, respectives et réciproques ? Que nous disent ces expériences sur la recherche sur les risques en ce qui concerne les acteurs et les pratiques de la coopération ?

La coopération portant sur la gestion des risques en Equateur subit les influences croisées de **l'évolution dans l'approche des risques**, de **l'évolution politique nationale**, et de **l'évolution dans les modalités de faire de la recherche**.

En premier lieu, on peut noter que la recherche scientifique est en soi un acteur du changement, peut être plus par les pratiques qu'elle introduit que par ses résultats. Ce faisant, l'IRD en produisant de la recherche dans et avec des organismes opérationnels, a engendré des mutations qui se traduisent par de nouvelles pratiques, de nouveaux outils mais aussi par de nouveaux concepts. La recherche en coopération telle qu'elle s'est faite au sein de la municipalité de Quito a fait la démonstration que ce que produit la recherche est de l'ordre du changement qui va bien au-delà de la production et de la mise en œuvre de nouveaux concepts. Ceci dit, les pratiques de recherche à l'IRD, s'inscrivent aujourd'hui en priorité dans le champ scientifique, les pratiques sont donc orientées vers la recherche de la reconnaissance scientifique (Bourdieu, 2001).

De ce fait, les enjeux de la recherche en coopération sont différents selon les acteurs impliqués. En effet, les enjeux de la recherche sont portés par les chercheurs, pris dans des contraintes institutionnelles fortes, la recherche de financement, la compétition entre projets et l'exigence de production rapide. Dans ce cadre, il est probable que l'impact de la recherche en coopération sur les pratiques ne soit pas une priorité.

Les institutions du « Nord » représentent implicitement une demande « d'opérationnel » du sud qui ne correspond pas nécessairement aux attentes. En effet, ces dernières ne sont pas que de l'ordre de ce qui est directement utilisable dans les politiques publiques. L'expérience montre que la demande de concept et de sens à donner aux termes utilisés et aux pratiques professionnelles est également présente, et prendre acte de cette demande, peu explicite, serait faire preuve d'un véritable partenariat, tout en conservant une spécificité à la recherche scientifique.

Cependant, **l'évolution de la recherche depuis une quinzaine d'année vers des projets courts et finalisés est susceptible de limiter et les apports de la recherche et l'impact de la coopération.** Autrement dit, **les nouvelles pratiques de recherche qui se veulent plus efficaces, c'est-à-dire plus rapides et plus directement opérationnelles, sont en même temps moins ambitieuses et moins porteuses de changements** (tout en faisant l'hypothèse implicite que les pratiques « d'avant » n'étaient pas efficaces).

Ainsi, aux effets de cadrage scientifique de la recherche en coopération s'ajoutent, comme des quasi figures imposées, l'incorporation des agendas internationaux (comme les objectifs du développement durable, en remplacement des objectifs du Millenium) ou encore l'affichage du multi partenariat qui pousse à associer échelles et organismes de différente nature dans des conglomerats dont on voit mal comment ils pourraient significativement et durablement changer la donne.

Références bibliographiques

Atlas infographique de Quito. Socio-dynamique de l'espace et politique urbaine (1993), Quito, ORSTOM/IGM/IPGH, 298p.

Baussart O., Cambot V., D'Ercole R., Gnemmi L., Pigeon P. et Wattez J. (2000), *Analyse du système urbain d'Annecy et définition de ses enjeux*. Rapport non publié, Département de Géographie, Université de Savoie, Chambéry, 96p.

Bermúdez N. et Estacio J. (2014), "Del entendimiento de la vulnerabilidad urbana a la reducción de riesgo de desastres, en búsqueda de una herramienta práctica para gobiernos locales", *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 43 (3), p 463-481.

- Bermudez N. et Godard H. (eds). (2006), *Balance de los estudios urbanos (1985-2005). La cooperación IRD – Municipio de Quito*. Quito, IFEA/IRD/MDMQ, 218p.
- Bourdieu P. (1975), « La spécificité du champ scientifique et les conditions sociales du progrès de la raison », *Sociologie et Société*, 7 (1), p 91-118.
- Bourdieu P. (2001), *Science de la science et réflexivité*, Paris, Raisons d’agir, 237p.
- D'Ercole R. et Metzger P. (2002), *Los lugares esenciales del Distrito Metropolitano de Quito*, Quito, MDMQ-IRD, 226p.
- D'Ercole R. et Metzger P. (2004), *Vulnerabilidad del Distrito Metropolitano de Quito*, Quito, MDMQ-IRD, 496p.
- Haut Conseil de la coopération internationale (2008), *rapport annuel 2007-2008*, février, 139p. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000160/index.shtml>
- SGR/ECHO/UNISDR (2012), *Ecuador: Referencias Básicas para la Gestión de Riesgos*. Quito, Ecuador. SGR, 171p.
- Rebotier J. (2016a), *El riesgo y su gestión en Ecuador. Una mirada al riesgo desde las ciencias sociales*, Quito, PUCE, 145p.
- Rebotier J. (2016b), « La gestion des risques à la croisée des chemins en Équateur : Regards sur la tension entre autonomie et dépendance », *Autrepart*, 74-75, pp 279-295.
- Revet S. (2011) « Penser et affronter les désastres : un panorama des recherches en sciences sociales et des politiques internationales », *Critique internationale*, 3 (52), p 157-173.