



HAL
open science

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

Julien Rebotier

► To cite this version:

Julien Rebotier. La gestion des risques à la croisée des chemins en Équateur Regards sur la tension entre autonomie et dépendance. Garcia-Acosta, Virginia; Musset, Alain. Les catastrophes et l'interdisciplinarité, L'Harmattan, pp.197-215, 2017, 978-2-8061-0367-3. <halshs-02447164>

HAL Id: halshs-02447164

<https://shs.hal.science/halshs-02447164v1>

Submitted on 21 Jan 2020

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

La gestion des risques à la croisée des chemins en Équateur

Regards sur la tension entre autonomie et dépendance

Julien Rebotier – julien.rebotier@cnrs.fr

Chargé de recherche CNRS – Géographe

Laboratoire LISST – UMR 5193

Université de Toulouse Jean Jaurès

Depuis plus de trois décennies, l'Amérique latine contribue grandement aux études sur les risques et à leur gestion, et ce à trois titres au moins.

Parmi la littérature scientifique, les contributions à la recherche depuis les sciences sociales et les problématiques de développement ont donné de la consistance à une approche par la construction sociale des risques (García Acosta, 2005). Le groupe La Red (réseau d'études sociales pour la prévention des désastres en Amérique latine : <http://www.desenredando.org/>) y contribue par exemple depuis le début des années 1980 à travers de nombreuses publications (Maskrey, 1993), ou encore via le soutien à la constitution et à l'alimentation d'une base de données (DesInventar : <http://www.desinventar.org/>) en coopération avec la corporation OSSO et l'UNISDR, l'agence des Nations Unies en charge de la réduction des risques de désastres. La base DesInventar met surtout en avant les petits désastres, très liés aux conditions de vie précaires, et relativement très dommageables (López-Peláez et Pigeon, 2011), alors même que ces petits désastres échappent aux critères d'autres bases de données qui font également référence à l'échelle globale (comme par exemple la base EM-DAT : <http://www.emdat.be/database>).

En termes de gestion des risques, l'Amérique latine a connu une vague d'initiatives continentales qui a notamment fait suite aux dommages causés par l'épisode du Niño de 1997 et 1998. Les présidents des pays de la Communauté Andine des Nations se réunissent en 2000 à Caracas pour lancer le programme PREANDINO destiné à mettre sur pied et institutionnaliser des organismes nationaux de gestion des risques (et non plus seulement d'administration de désastres, ou de gestion de crises). Le programme régional PREDECAN lui succède, entre 2005 et 2009, dans le but d'améliorer les politiques publiques de gestion des risques, et de renforcer les capacités institutionnelles des organismes nationaux fraîchement créés (Lavell, 2006). Idéalement, ces initiatives régionales visent à peser sur le contenu des politiques, sur la conception des risques (et de leur gestion) qui fait autorité, et sur l'attribution conditionnée des fonds publics qui va dans le sens de la réduction des vulnérabilités (Lavell, 1996). L'expérience équatorienne dans laquelle s'inscrit le cas d'étude dont ce texte fait l'objet est à replacer dans cette tendance régionale à l'institutionnalisation de la gestion des risques.

Mais la contribution des réflexions sur les risques marquées par le contexte latino-américain trouvent également un écho à l'échelle globale, dans les institutions internationales et les agences des Nations Unies en charge de la gestion des risques et de la réduction des désastres. Les années 1990 ont été déclarées Décennie Internationale pour la Prévention des Catastrophes Naturelles, suite à quoi a été créée l'UNISDR. L'Amérique latine figure en bonne place dans la définition et la promotion de la stratégie de réduction des désastres alors que

certaines personnalités de la recherche (notamment du groupe La Red) ont migré vers le milieu institutionnel des Nations Unies, assurant une filiation entre les approches des risques ancrées dans les questions de développement et la voix portée par ces institutions (c'est notamment le cas d'Andrew Maskrey, ou de Allan Lavell, lauréat du prix Sasakawa¹ en 2015).

En ce sens, un des messages les plus significatifs de la contribution de l'Amérique latine aux études sur les risques est sans doute de ne pas séparer les risques et leur gestion de variables sociales, politiques, institutionnelles ou économiques plus générales. La lutte contre la fragmentation et la spécialisation de la recherche (spécialisation qui, souvent d'ordre technique, ne peut compenser la perte de vision d'ensemble ni la compréhension nécessaire, bien au-delà de l'évidence du désastre) constitue dans ce cadre un argument en faveur de l'ouverture de la réflexion, de l'intégration des savoirs et des compétences, ainsi que de la promotion de l'interdisciplinarité.

La réflexion proposée sur l'Équateur consiste en une forme d'économie politique de la politique nationale de gestion des risques qui est mise en place depuis 2008. Il s'agit de se pencher sur la façon dont cette politique nationale est redéfinie et mise en place au regard d'un certain ordre politique et institutionnel, mais aussi de rapports de forces changeants dans un contexte de recomposition de l'État et de la puissance publique.

L'hypothèse est faite que l'économie politique de la politique nationale de gestion des risques en Équateur est conditionnée par la nature de la coopération internationale, ainsi que par des rapports de force politiques et institutionnels internes au pays. La gestion des risques à l'échelle nationale serait ainsi tributaire de ces deux éléments, dont les implications se feraient également sentir à plus grande échelle, localement.

Pour mener à bien cette réflexion, et éprouver l'hypothèse avancée, nous nous penchons sur le processus de mise en place de la politique nationale de gestion des risques à l'épreuve de la tension entre autonomie et dépendance, très présente dans le domaine des politiques de risque, et qui traverse également le processus de recomposition de l'État. Les interprétations proposées reposent sur des entretiens de responsables publiques de la gestion des risques (à l'échelle nationale mais aussi à celle des gouvernements locaux) menés en 2014, sur une enquête portant sur les initiatives de coopération internationale pour la gestion des risques qui concerne environ un tiers des 221 municipes du pays (les gouvernements autonomes décentralisés municipaux – GADM) réalisée entre septembre 2014 et janvier 2015, ainsi que sur la révision des littératures grises et scientifiques qui concernent le cas équatorien.

La première partie permet de préciser des éléments de cadrage qui ont trait à la recomposition de l'État, à la politique nationale de gestion de risques et à la coopération internationale en Équateur dans les termes de la tension entre autonomie et dépendance. La deuxième partie est centrée sur les liens entre État équatorien et coopération internationale dans le domaine de la gestion des risques. Ces liens difficiles introduisent à la dernière partie où se trouvent développés les principaux points d'achoppement d'ordre politique et institutionnel qui se

¹ Le prix Sasakawa pour la réduction des risques de catastrophe est remis par l'UNISDR et distingue des individus, associations ou institutions qui se sont illustrés de façon particulièrement significative dans le domaine.

dégagent du processus de mise en place d'une politique nationale de gestion des risques dans le pays.

1. Cadre de l'initiative nationale sur la gestion des risques en Équateur

La politique nationale de gestion des risques en Équateur est mise en place dans un double contexte de recomposition des pouvoirs publics et de forte présence du secteur de la coopération internationale. Si la présence de ce dernier paraît nécessaire au regard de l'épisode de consolidation des institutions publiques du pays, il n'en demeure pas moins que règne une compétition dans les objectifs, les méthodes et les agendas de travail, entre les intérêts des différents secteurs en place.

Après l'instabilité, le retour de l'État depuis le milieu des années 2000

L'Équateur n'échappe pas au virage libéral qui marque le continent en réponse à la crise de la dette des années 1980. Les crises économique et sociale persistent durant la décennie suivante et s'intensifient même à la fin des années 1990. Les revenus annuels *per capita* passent de 2000\$ à 1300\$ entre 1998 et 1999. Le taux de pauvreté passe de 40 % en 1995 à 52 % en 2000. C'est le moment où un demi-million de personnes quitte le pays (Uharte Pozas, 2013). La détresse économique et sociale se conjugue, sur la période, à une forte instabilité et à une crise de la représentation politique. Concernant les épisodes les plus récents, l'élection de Lucio Gutiérrez à la présidence en 2003 ne débouche pas sur une rupture avec l'ordre de l'austérité ni avec celui de la domination libérale qui régnaient jusqu'alors. Le Président doit fuir son poste en 2005, sous la pression populaire. Une nouvelle coalition de partis et mouvements sociaux (la plateforme PAIS), fort disparate, porte la candidature de Rafael Correa à la présidence de la République durant les élections générales de 2006, avec le mandat de défendre la souveraineté nationale, l'anti-impérialisme, et des politiques progressistes, ainsi que d'enclencher la refondation de l'État. Si Rafael Correa est élu en 2006, la plateforme PAIS n'envoie pas de députés à l'assemblée nationale. Une assemblée constituante est convoquée en 2007, donnant lieu à une nouvelle constitution et adoptée en 2008. Il s'agit du processus politique plus connu sous le nom de la Révolution Citoyenne. Les bouleversements constitutionnels portent notamment sur la récupération de la souveraineté économique et fiscale, sur le renforcement de l'État, et ouvrent la voie à une décentralisation progressive (Ramírez Gallegos, 2010). Ils ont aussi des implications pour la gestion des risques et pour la distribution des compétences dans ce domaine.

Durant ce processus d'importantes recompositions politico-institutionnelles, le secteur de la coopération internationale intervient dans différents registres, tant au cours du processus politique, que dans la mise en place du programme constitutionnel (comme c'est par exemple le cas pour le domaine de la gestion des risques). En vertu des principes d'affirmation de la souveraineté nationale, la coopération internationale est néanmoins subordonnée à la vigilance d'un organisme national, en charge de l'inventaire, de la coordination et du contrôle des initiatives de coopération. La SETECI (Secrétariat Technique de Coopération Internationale) est l'organisme national habilité à valider les accords de coopération et attribuer les autorisations d'activité dans le pays, conformément aux objectifs édictés dans la

constitution et dans le plan de développement de la nation. En pratique, l'État central est donc le garant de l'intérêt général, et porteur exclusif des grands choix collectifs pour le pays, au détriment d'intérêts particuliers (par exemple corporatistes, communautaires, ethniques, locaux ou encore régionaux). À travers cette nouvelle donne des prérogatives et des intérêts prioritaires, on devine déjà poindre une tension politique entre les échelles, centrale et locales, qui va se confirmer dans le domaine de la gestion des risques.

Les bases politico-institutionnelles de la politique nationale de gestion des risques

L'État met en place un système national décentralisé de gestion des risques à partir de 2008. Conformément aux articles 389 et 390 de la Constitution, et dans le cadre d'importants bouleversements politico-institutionnels (notamment le processus de décentralisation) la gestion des risques, mais aussi la protection des personnes, des biens et de la nature, constituent une prérogative de l'État.

La même année, un épisode important de précipitation s'est abattu sur les régions littorales du pays durant plusieurs mois, mettant largement à l'épreuve le tout jeune ministère du littoral, en charge de la gestion de crise et des premiers efforts d'institutionnalisation de la gestion des risques. La conjonction de ces conditions diverses dessine des débuts chaotiques pour l'établissement d'une structure nationale censée se substituer à un système de Défense Civile en place depuis les années 1960, et essentiellement tourné vers la préparation aux désastres et la gestion de crise.

C'est d'abord un secrétariat technique de gestion des risques qui est créé, puis un secrétariat national de gestion des risques en 2009 (avec rang ministériel), avant de laisser place, fin 2014, à un Secrétariat de Gestion des Risque (SGR) dont les représentations déconcentrées ne concernent plus chacune des 24 provinces du pays (comme pour les ministères), mais seulement les 9 régions de planification. La structure nationale dont le nom change jusqu'à la SGR est en charge de l'élaboration, de la promotion et de la mise en place du Système National Décentralisé de Gestion des Risques (SNDGR). C'est cette initiative qui s'inscrit dans la lignée des programmes régionaux mentionnés dans l'introduction (PREANDINO et PREDECAN), ainsi que dans les engagements internationaux de l'Équateur dans le domaine des risques (le cadre d'action de Hyogo jusqu'en 2015, et celui de Sendai qui en prend la suite).

Là aussi, au travers de la mise en place du SNDGR et des transformations qu'a connues l'organisme national en charge de sa mise en place, on devine qu'il peut exister des tensions importantes entre d'une part l'agenda du pays conditionné par les objectifs constitutionnels de développement et de souveraineté nationale, et d'autre part l'agenda régional ou international qui sert de cadre parfois contraignant pour les politiques de gestion des risques.

La coopération Internationale, en butte au contexte équatorien

La coopération internationale correspond ici aux initiatives de formation, de financement, de soutien ou d'accompagnement qui lient un organisme, une communauté ou une institution d'Équateur (à différentes échelles) et un prestataire étranger. Elle échappe généralement aux règles classiques du marché en ce sens qu'elle s'accompagne de la signature d'une convention, d'un protocole ou d'un accord, sous l'égide duquel s'exerce la prestation du

service. Elle concerne des prestataires tels que les ONGs (comme CARE, OXFAM, ou *Save the Children*), des agences nationales (comme JICA pour le Japon, GTZ pour l'Allemagne, ou l'AECID pour l'Espagne), ou encore des agences des Nations Unies (comme le Programme des Nations Unies pour le Développement, l'UNESCO – autour de l'éducation, de la science et de la culture –, ou le Programme Alimentaire Mondial).

Les accords de coopération sont validés par la SETECI qui établit la conformité des propositions de coopération au regard des objectifs de développement du pays, de ses faiblesses les plus notoires, et des secteurs qu'il faut consolider en priorité. Dans le domaine de la gestion des risques, l'assistance de la coopération internationale est une aide précieuse, alors que l'initiative nationale inédite du SNDGR est introduite en 2008 seulement. Tout est à construire, alors que la propre capacité institutionnelle du pays est mise à mal par la période de fortes recompositions, et que le réservoir de compétences disponibles est en cours de constitution. Cela étant, les objectifs nationaux d'un côté et ceux des différents acteurs et prestataires de la coopération internationale de l'autre ne sont pas nécessairement convergents. Ils peuvent même parfois s'avérer contradictoires (Rebotier, 2015), tant en terme de contenu des initiatives de coopération (lorsqu'on met plutôt l'accent sur la gestion de crise, ou plutôt sur la planification et la gestion du territoire) qu'en terme d'échelle privilégiée d'intervention (lorsqu'il s'agit d'accompagner des brigades et des communautés, ou de consolider des institutions et des services publics collectifs). Derrière cette diversité, et parfois ces contradictions, de la gestion des risques, on trouve des positionnements politiques différents, des acteurs et groupes d'intérêts divergents, ainsi que des hiérarchies alternatives quant aux priorités à observer.

La politique nationale de gestion des risques ainsi que la mise en place du SNDGR n'échappent pas aux controverses ni aux débats qui sous-tendent le processus politico-institutionnels que connaît l'Équateur depuis le milieu des années 2000. Dans ce cadre, les rapports qu'entretiennent l'État et la coopération internationale reflètent les conditionnements politiques et institutionnels qui interviennent dans la mise en place de la gestion nationale des risques. Et c'est particulièrement au travers de la tension entre affirmation de l'autonomie de l'État et dépendance nécessaire aux services de la coopération internationale que l'on propose de revenir sur ces rapports ambigus.

2. Des rapports ambigus entre État et coopération internationale

Par l'intermédiaire de la SETECI, l'État équatorien peut formuler des attentes relativement précises à l'attention de la coopération internationale dans le domaine de la gestion des risques. Mais alors que les enjeux politico-institutionnels du pays télescopent sensiblement la formulation des attentes, l'hétérogénéité de la coopération internationale entretient une forme d'ambiguïté. En définitive, la gestion nationale des risques n'en ressort que moins robuste, et reflète cette ambiguïté.

Les recompositions de l'État pèsent sur la gestion des risques

Alors qu'on lit l'affirmation d'une autonomie et de la souveraineté nationale au travers de la mise en place de la SETECI, on retrouve ces mêmes objectifs dans le discours des agences et institutions de coopération internationale (comme c'est le cas de l'USAID qui se fixe pour mission de participer à l'autonomie du pays). Mais en dépit de ce but commun affiché, il est difficile de cerner les formes de la gestion nationale des risques qu'il s'agit d'accomplir. On expose ici trois exemples.

La réorganisation de l'organisme national en charge du SNDGR traduit par exemple les attermoissements stratégiques de l'État dans ce domaine. La représentation d'un secrétariat national dans chacune des provinces permettait de redoubler la déconcentration des principaux services de l'État. La représentation d'un simple secrétariat dans les 9 régions de planification du pays donne à la gestion de risque une tournure bien moins opérationnelle, moins proche des déclinaisons locales qu'implique la décentralisation dans chacun des 221 municipes du pays, mais une conception au contraire bien plus programmatique.

Ce retrait récent du territoire, en 2014, de la présence de l'État dans la gestion des risques se conjugue à la coexistence de trois sous-secrétariats au sein de l'organisme national en charge du SNDGR, et aux cultures sensiblement différentes. On compte ainsi un sous-secrétariat en charge de la gestion de l'information et de l'analyse des risques (centré sur l'aléa), un autre de la réduction des risques (également connu sous le nom de construction sociale), et un dernier de la préparation et de la réponse (centré sur la gestion de crise). À travers eux, on retrouve différentes approches des risques et de leur gestion. Il conviendrait de développer une sociologie des institutions pour savoir comment se nouent les rapports entre ces sous-secrétariats, et combien l'organisme national compte dans les choix de l'Exécutif, mais la substitution en 2015 d'une scientifique, docteure et professeure d'université en Équateur, par un militaire de la marine équatorienne à la tête du SGR laisse deviner les rapports de force du moment : plus de place à la réponse et à la crise qu'à la production de la connaissance pour envisager l'action.

Les tensions au sein de l'organisme national en charge du SNDGR se retrouvent à l'échelle de l'Exécutif national au moment d'établir (ou de mettre fin) aux accords de coopération. Fin 2013, le Président Correa a par exemple mis fin aux activités de l'OFDA, agence de l'USAID en charge de la préparation des désastres et présente dans le pays depuis 1989. Ce choix politique, qui va dans le sens de l'affirmation de la souveraineté nationale, est contradictoire lorsqu'il s'agit de réaliser l'autonomie du pays vers l'établissement du SNDGR, autonomie à laquelle l'OFDA contribuait pour partie. Mais ces attermoissements et contradictions trouvent leur pendant dans l'offre de services hétérogène de la coopération internationale.

La coopération internationale en Équateur, un secteur pluriel

Dans le seul domaine de la gestion des désastres, on trouve de très nombreux organismes, répertoriés par la SETECI. Figurent des ONGs qui fonctionnent pour partie sur fonds propres (comme OXFAM ou CARE), mais surtout sur appels d'offre (nationaux et internationaux), ainsi que des agences de coopération qui s'illustrent par des interventions directes ou par des initiatives de financement, ou encore des agences internationales qui proposent du « béton »

autant que de la formation par l'intermédiaire de prêts millionnaires (comme la Banque Mondiale).

D'après les acteurs du secteur, la nature de la coopération évolue depuis 2008, en particulier de trois façons. Ils constatent la professionnalisation de l'activité. Ils relèvent également le passage du « hardware » de la coopération (bâtiment, ingénierie, contention de l'aléa) au « software » (promotion de la réflexion, de la formation et de la planification). Ils soulignent enfin le changement d'échelle des interlocuteurs équatoriens majoritaires, du national et des administrations centrales vers les pouvoirs publics locaux et les GADM.

Outre cette évolution de l'activité de coopération internationale, on peut relever une certaine hétérogénéité de l'offre de service dans la gestion des risques. On trouve d'abord de nombreuses initiatives d'entraînement, de préparation au désastre, d'amélioration de l'instrumentation et de la prévention des aléas. Il s'agit d'un triptyque sensibilisation – connaissance – formation qui laisse entendre que l'ignorance et l'incompétence (à corriger) sont les premiers leviers qui expliquent les dommages des désastres. À côté de cela, on note l'attention apportée aux capacités de développement et de planification des institutions publiques (et notamment des services locaux en charge de nouvelles compétences de gestion territoriale du fait de la décentralisation). L'usage du sol, la distribution des autorisations d'occupation, la prise en compte des conditions de risque sont autant de nouvelles attributions des GADM qu'il convient de maîtriser. Différents organismes de coopération s'illustrent dans les unes, les autres, voire l'ensemble de ces activités dans la gestion des risques (Rebotier, 2016). Si elles ne sont pas incompatibles, ces activités illustrent néanmoins un dilemme qui traverse l'ensemble du secteur de la coopération, à savoir s'il convient de faire des réserves de fonds pour faire face à la catastrophe, ou s'il importe plutôt d'investir dans le développement et l'amélioration des compétences et des peuplements sur le territoire².

Principales dépendances et enjeux majeurs pour l'État

En définitive, la coopération internationale pour la gestion des risques interroge l'objectif de souveraineté et d'autonomie de l'État de 3 façons. Elle est nécessaire au complément de compétences encore déficitaires à l'échelle nationale et surtout locale, du fait de la décentralisation récente. Elle introduit une concurrence dans la définition de l'agenda national des risques, qui s'avère largement fixé par un agenda international calqué sur les grands rendez-vous internationaux que suit l'Équateur. Elle s'avère finalement indispensable du fait des possibilités de financement offertes (et d'autant plus que la dette extérieure du pays a augmenté récemment et que son autonomie financière est largement tributaire de son secteur primaire d'exportation).

Concernant les choix stratégiques de l'État, le défi qui consiste à choisir le type de politique nationale de gestion des risques en fonction des conceptions des risques privilégiées, pour quelles actions, et pour quels objectifs, reste entier. Ces questions qui introduisent la tension entre la réponse fonctionnelle et technique d'une préparation aux désastres (inévitables !) butte toujours sur l'option d'une actualisation de l'action publique et de la planification qui

² Ce dilemme est notamment formalisé par le représentant de l'Agence Européenne de coopération humanitaire (ECHO) – en charge des programmes DIPECHO – en Équateur.

prenne pleinement en compte la fabrique des risques sur le territoire. L'une et l'autre option répondent à des obligations différentes au regard de la gestion des risques, mais elles apparaissent fortement en concurrence parmi les choix stratégiques à opérer dans le pays, en même temps qu'elles traversent le secteur de la coopération. Ces options, et les oppositions qu'elles recouvrent, ne font pas encore l'objet d'un débat politique, au titre des enjeux qu'elles recouvrent bien au-delà de la seule gestion des risques.

Dans le domaine de la gestion des risques, l'État équatorien n'a pas nécessairement les moyens de sa revendication d'autonomie. Mais cet objectif affiché pèse sur les formes de coopération internationale. En outre, les fortes recompositions politico-institutionnelles jouent également sur l'élaboration et la mise en place du SNDGR. Il s'agit par exemple d'inertie institutionnelle, de rivalités politiques, ou encore de conceptions des risques diverses, qui s'accompagnent de logiques de gestion également différentes. C'est dans ce contexte difficile que la politique nationale de gestion des risques prend place dans le pays, faisant la démonstration de l'absolue nécessité de considérer des variables contextuelles pour en saisir les caractéristiques, les verrous et les atouts majeurs.

3. Coopération et décentralisation, conditionnements de la gestion des risques

Les transformations de l'État et la recomposition politico-institutionnelle à différentes échelles que vit le pays depuis 2008 présente des conséquences directes dans le domaine de la gestion des risques. Elles s'accompagnent d'un rôle déterminant de la coopération décentralisée auprès des gouvernements locaux nouvellement en charge de la gestion des risques. On relève alors une double tension dans la mise en place du SNDGR. L'une concerne les rapports entre échelles (nationale et locale), et l'autre, les conceptions de risques privilégiées, qui débouchent sur des initiatives prioritaires différentes.

La portée de la décentralisation pour la gestion des risques

La constitution de 2008 définit 24 provinces constituées de 221 municipes. La décentralisation consacre l'échelle des gouvernements locaux (provinciaux et municipaux) pour assumer certaines compétences de gestion des risques, mais aussi de planification et de contrôle de l'usage du sol. Dans ce sens, depuis février 2014, le règlement national de l'organisation territoriale décentralisée, le COOTAD, prévoit même la possibilité de destituer des maires de municipes qui auraient négligé les conditions de risque parmi les arbitrages d'usage du sol. La redistribution de compétences se double de l'attribution de responsabilités... mais pas nécessairement de ressources financières ou humaines.

De fait, il n'existe pas de loi de gestion des risques en Équateur. Nombre d'universitaires et de spécialistes de la question avancent qu'une loi permettrait pourtant de rassembler et simplifier l'arsenal juridique existant pour mieux prendre en compte la gestion des risques dans la gestion du territoire. Mais le service juridique de la Présidence souligne que les outils légaux et réglementaires existants suffisent à assumer les nouvelles compétences pour les gouvernements locaux. En outre, l'adoption d'une loi spécifique obligerait à reconnaître la

dévolution de nouvelles compétences, spécifiquement identifiées, et par conséquent le transfert de fonds additionnels leur correspondant du budget national aux budgets locaux.

Mais la tension entre échelles est également politique, entre un État central dominé par la figure de Rafael Correa, et des gouvernements locaux d'opposition à la tête des grandes villes du pays, et depuis les élections municipales de 2014, à la tête également de la capitale, Quito. La nature de la décentralisation, entre des pouvoirs publics nationaux qui se réaffirment, et des gouvernements locaux qui défendent et souhaitent approfondir leur autonomie, se joue également à travers le SNDGR. Par exemple, à Guayaquil, capitale économique du pays dirigée par un maire d'opposition au Président de la République, certaines initiatives de gestion des risques en lien avec l'OFDA (alors qu'elle pouvait encore opérer dans le pays) n'ont pas été validées par l'organisme national en charge du SNDGR (organisme lié à l'Exécutif national), du fait de l'absence préalable de notification auprès de la SETECI. Or, les accords de coopération sont une prérogative de l'État...

Dans ce contexte, c'est donc la coopération internationale qui pallie pour partie les défauts ou difficultés de mise en place du SNDGR, localement, mais aussi qui fait les frais du contexte politico-institutionnel du moment.

Une présence significative de la coopération à différentes échelles

Une enquête menée entre septembre 2014 et janvier 2015 sur la coopération des GAD municipaux a permis de mieux connaître le rôle joué pour ces derniers par la coopération internationale, mais aussi la nature de la coopération avec des organismes nationaux. Sur les 221 municipes contactés, 61 ont répondu à une série de questions divisées en 3 blocs. Le premier portait sur des caractéristiques générales du municipe, le second sur l'état institutionnel de la gestion des risques municipale, et le dernier sur les projets de gestion des risques et les partenaires de la coopération.

Des informations tirées de cet échantillon de près d'un quart des municipes du pays, on retrouve des indications sur le poids de la coopération auprès de gouvernements locaux en plein processus d'acquisition de compétences, alors qu'ils n'assument que depuis très récemment leurs nouvelles obligations constitutionnelles. Ainsi 30 % des municipes de l'échantillon ne comptent aucune initiative dans le domaine de la gestion des risques (ni initiative municipale, ni initiative en coopération). Signe de la faiblesse institutionnelle des échelons municipaux, il s'agit là de la même proportion que celle qu'a relevé le secrétariat national à la planification en 2013 lorsqu'il interrogeait les municipes sur la planification territoriale et l'usage du sol. Parmi les réponses de cette étude exploratoire, 30 % ne comptait aucune initiative de planification (SENPLADES, 2013).

Des 61 réponses de l'enquête sur la gestion des risques municipale en coopération, 39 signalent l'existence de 76 projets en cours ou révolus depuis 2009. Ces projets pour lesquels on dispose de certaines informations constituent la base des remarques qui suivent. Les 76 projets déclarés sont pour l'essentiel en association avec des institutions publiques nationales (pour 48 d'entre eux). Il s'avère que les institutions publiques équatoriennes financent plus qu'elles n'exécutent les projets (c'est le cas pour le *Banco del Estado* par exemple).

En termes de type de coopération (concernant la conception des risques, ou la nature des initiatives de coopération), on relève une écrasante majorité d'interventions techniques et portant sur les infrastructures (largement financées par le secteur public). Les interventions structurelles et d'ingénierie concernent plus de la moitié des projets (39 sur 76), suivies par des initiatives d'éducation, de formation par ateliers et de sensibilisation (36 sur 76). Les acteurs de la coopération internationale s'illustrent plus largement dans des initiatives marquées par le *software* là où le *hardware* est laissé à la charge des organismes équatoriens. Le *hardware* domine aussi largement le budget global de ces projets de coopération (et concerne 95 % de l'ensemble).

Enfin, parmi les principaux obstacles à la mise en place d'une gestion locale des risques mentionnés par les GADM, on compte en premier lieu le manque de ressources économiques. Si le budget de nombre de petits municipes est presque entièrement constitué par la dotation financière constitutionnelle tirée du budget national, on comprend les faibles marges de manœuvres, d'autant plus lorsque l'essentiel des initiatives concernent des activités dispendieuses (en lien avec le *hardware*). Par ailleurs, certains GADM mentionnent que la coopération internationale est appréciée dans la mesure où elle pose moins d'exigences administratives que les institutions nationales qui attribuent les fonds, et où elle s'avère plus attentive aux problématiques locales.

Mais il est vrai que si les pouvoirs publics nationaux doivent répondre aux obligations d'un SNDGR, la coopération internationale intervient de façon plus ponctuelle, dans certaines situations et pour certains territoires.

Une double tension liée aux échelles, politique et sectorielle

Le processus de décentralisation est une occasion pour des rivalités politiques de s'exercer entre différentes échelles, portées par différents secteurs en conflits. L'animosité peut donc se jouer à travers les territoires et municipes prioritaires à aider, les types de partenaires à solliciter au sein de la coopération internationale, ou la conception des risques et de leur gestion à privilégier.

Mais outre des rivalités politiques qui rejouent entre échelles locales et nationales, une autre tension dans la mise en place du SNDGR concerne le type de coopération, de partenariat et de gestion des risques soutenu par le SGR, l'organisme en charge de la politique nationale. De fait, le SGR a perdu un rang ministériel qui lui permettait de pousser en pratique une politique publique, dans toutes les provinces du pays, par une présence rapprochée auprès des gouvernements locaux. Mais le type de gestion des risques à promouvoir dans le SNDGR ne s'impose ni parmi la coopération internationale (dont l'offre se révèle très hétérogène), ni même au sein des pouvoirs publics équatoriens. La question – politique – n'est pas tranchée entre améliorer la réponse et préparer la crise d'une part, et penser le développement territorial et la prévention par la planification d'autre part (Rebotier, 2015).

Ainsi, le lien entre la gestion des risques et le développement territorial ou les questions de justice et de société, largement nourri par la réflexion académique (et notamment latino-américaine), passe en arrière-plan de rivalités politiques ou d'opportunités de coopération (des échelles locales à l'échelle nationale). Enfin, le SNDGR est subordonné à une tension qui

dépasse largement le secteur spécifique de la gestion des risques, et qui concerne l'ensemble de l'État équatorien, en cours de recomposition : la tension difficile à tenir entre autonomie et dépendance.

Conclusion

Malgré les ambitions affichées d'autonomie et de souveraineté de l'État à l'occasion de la Révolution Citoyenne, il reste difficile pour l'Équateur de se passer de la coopération internationale dans la mise en place du SNDGR. On constate des difficultés à la mise en place d'une vision et d'une pratique de la gestion des risques de trois ordres au moins. Les obstacles relèvent de manque de compétences (institutionnelles et individuelles) en plein processus de décentralisation et d'inégales capacités de financement ; de la recomposition des pouvoirs publics qui fait rejouer les rivalités politiques à différentes échelles ; et enfin de l'absence de consensus au sein même de l'État et de l'organisme national en charge de la politique de risque autour de ce que doivent être les grandes orientations stratégiques du SNDGR.

Ainsi, si le contexte politico-institutionnel équatorien aide à mieux comprendre les tensions dont la politique nationale de gestion des risques fait l'objet (la tension central – local, ou autonomie – dépendance), il ne doit pas masquer la portée politique des options à promouvoir dans la gestion des risques : une entrée plus libérale, qui parie sur la grande échelle, sur les individus, les communautés et le renforcement de leurs capacités ; ou une entrée plus collective de la production des vulnérabilités, qui passe par la compréhension d'une construction socio-historique et par la transformation des institutions.

Dans le sens de ce dilemme politique, la coopération internationale n'apporte pas de solution particulière. Elle ne permet pas non plus de massifier une politique nationale de risque, ce qui constitue une obligation du SGR. Entre la poursuite d'une culture de la généralité et la reconnaissance des particularismes, l'État est à la fois porteurs d'obstacles et d'opportunités. En effet, d'une part, la réaffirmation de l'État, la recomposition institutionnelle et le fort volontarisme sont des obstacles à l'établissement du SNDGR aux échelons locaux. Il se joue autre chose à travers la coopération sur les risques qui entrave en pratique la gestion des risques (manifeste dans les processus de décentralisation). Mais d'autre part, la réaffirmation de l'État a dans le même temps rendu possible l'impulsion d'un SNDGR qui, malgré tout, permet l'existence d'une politique nationale de gestion des risques tournée, du moins pour partie, vers le développement territorial et la planification.

Ainsi, les tensions politico-institutionnelles et celles portant sur le contenu des politiques de risque sont étroitement mêlées. La nature de la gestion des risques et des efforts à fournir doit s'inscrire dans des considérations politico-institutionnelles plus larges, sur la production des risques mais aussi sur les dynamiques sociales et territoriales auxquelles la gestion se conjugue. Sans cette montée en généralité, on se contente de réponses techniques et instrumentales (« comment faire les choses correctement ? ») et l'on élude les questions plus politiques portant sur le contenu et la portée des politiques de gestion (« quelles sont les bonnes choses à faire, pourquoi et pour qui ? »).

Bibliographie

García Acosta V., 2005, « El riesgo como construcción social y la construcción social de

- riesgos », *Desacatos*, n° 19, pp. 11-24.
- Lavell A., 2006, *Apuntes para una reflexión institucional en países de la subregión andina sobre el enfoque de la gestión de riesgos*, Lima, CAF-PREDECAN.
- Lavell A., 1996, « Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano. Problemas y conceptos : hacia la definición de una agenda de investigación », in Fernández M.A. (ed), *Ciudades en riesgo*, La Red – USAID.
- López-Peláez J., Pigeon P., 2011, « Co-Evolution Between Structural Mitigation Measures and Urbanization in France and Colombia: A Comparative Analysis of Disaster Risk Management Policies Based on Disaster Databases », *Habitat International*, n° 35, pp. 573-581.
- Maskrey A., 1993, *Los desastres no son naturales*, La Red.
- 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, pp. 175-194.
- Rebotier J., 2015, « Politiques de gestion des risques en Équateur », *Autrepart*, n° 74, pp. *À paraître*
- Rebotier J., 2016, *El riesgo y su gestión en Ecuador. Una mirada de geografía social y política*, Quito, PUCE Ediciones. *À paraître*
- SENPLADES, 2013, « Situación actual de la planificación de desarrollo y ordenamiento territorial », Comunicación interna, Quito.
- Uharté Pozas L.-M., 2013, « Ecuador Siglo XXI: una nueva narrativa democrática », *Nómadas. Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*, número especial América Latina, http://dx.doi.org/10.5209/rev_NOMA.2013.42355, consulté en ligne le 25 janvier 2016.